



Démocratie directe

Un aperçu du Manuel d'International IDEA

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009
Édition anglais 2008

Les publications d'International IDEA sont indépendantes de tout intérêt national ou politique spécifique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'International IDEA, de son conseil d'administration ou des membres du conseil. La carte présentée dans cette publication ne signifie pas que l'Institut porte un jugement sur le statut légal d'un territoire donné ou bien approuve lesdites frontières; de même, l'emplacement ou la taille des pays ou territoires ne reflète pas les visions politiques de l'Institut. La carte a été créée pour les besoins de la présente publication afin d'aider à une meilleure compréhension du texte.

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction de tout ou partie de la présente publication doivent être adressées à :

International IDEA
SE -103 34 Stockholm
Suède

International IDEA encourage la diffusion de ses travaux et répondra dans les meilleurs délais aux demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction de ses publications.

Conception de la couverture : Helena Lunding, Suède
Conception de la carte : Kristina Schollin-Borg, Suède
Mise en page: Bulls Graphics AB, Suède
Imprimé par : Bulls Graphics AB, Suède

ISBN :978-91-85724-59-8

Table des matières

1. Introduction : les instruments de la démocratie directe	4
2. Quand les autorités décident d'organiser un référendum	6
Aspects de procédure	9
Calendrier	10
La question soumise au référendum	11
La campagne : organisation et réglementation	12
Droits, mécanismes et règles de vote	13
Conclusions	14
3. Quand les citoyens prennent l'initiative : considérations conceptuelles et politiques	14
Aspects conceptuels	16
Restrictions et procédures	17
Conclusions	20
4. Initiatives politiques : quand les citoyens peuvent inscrire une proposition à l'ordre du jour d'une législature	21
Conclusions	23
5. Quand les citoyens peuvent révoquer leurs élus	23
Conclusions	25
6. L'implication des citoyens, étape par étape	26
Conclusions	28
7. Les votes de la démocratie directe : information, campagne et financement	29
8. L'impact de la démocratie directe	31
Tableaux	
Tableau 1 : Initiatives politiques : l'instrument « intermédiaire »	21
Tableau 2 : Étapes, acteurs et événements intervenant dans les procédures de démocratie directe	27

La présente synthèse étudie brièvement quand et comment les instruments ou les procédures de démocratie directe peuvent être utilisés dans le cadre de certaines décisions politiques. Il s'agit d'une version condensée de *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, qui présente une étude plus complète des instruments et des points à prendre en considération dans leur conception et leur utilisation. Le manuel se penche sur quatre mécanismes distincts de la démocratie directe :

- les référendums ;
- les initiatives populaires ;
- les initiatives politiques ; et
- la révocation.

La terminologie utilisée pour désigner les différents instruments de démocratie directe varie parfois selon les systèmes juridiques, et des termes différents peuvent décrire des institutions et des processus fondamentalement identiques.

La terminologie utilisée pour désigner les différents instruments de démocratie directe varie parfois selon les systèmes juridiques, et des termes différents peuvent décrire des institutions et des processus fondamentalement identiques. Par exemple, les référendums organisés par les gouvernements ont souvent été appelés plébiscites – un terme toujours en vigueur dans certaines systèmes. Les initiatives citoyennes sont aussi parfois appelées initiatives populaires ou référendums d'initiative citoyenne, selon le contexte dans lequel les procédures sont utilisées. Le manuel comprend un glossaire qui permet de clarifier certaines de ces variantes terminologiques.

Les *référendums* sont des procédures par lesquelles les électeurs peuvent voter directement sur une question politique, constitutionnelle ou législative particulière. Ils font l'objet du Chapitre 2 du manuel. Les référendums sont organisés quand une instance dirigeante ou toute autre autorité similaire décide d'appeler à voter sur une question particulière, ou lorsqu'un tel vote est exigé par la loi. Dans certains cas, il existe aussi des procédures permettant aux citoyens ou à une minorité législative de demander un référendum sur une question. Le résultat d'un référendum peut être juridiquement contraignant, selon les termes de la loi ou de la constitution, ou bien il peut être utilisé par les autorités à des fins uniquement consultatives.

Les *initiatives populaires* permettent aux électeurs de voter sur une mesure politique, constitutionnelle ou législative proposée par un certain nombre de citoyens, et non par un gouvernement, une assemblée législative ou toute autre autorité politique. Afin de soumettre une question au vote, les personnes proposant la mesure doivent recueillir le nombre suffisant de signatures de soutien requis par la loi. Comme on le verra au Chapitre 3, les initiatives populaires peuvent, selon les systèmes juridiques, porter sur de nouvelles propositions, des lois existantes ou des mesures constitutionnelles. Suivant la loi autorisant l'initiative, le résultat du vote aura une valeur juridiquement contraignante ou bien consultative.

Les *initiatives politiques* sont des procédures par lesquelles les citoyens peuvent inscrire une question spécifique au programme d'un parlement ou d'une autre assemblée législative. Comme dans le cas des initiatives citoyennes, la loi exige généralement un nombre minimum de signatures de soutien pour qu'une initiative puisse être présentée à l'assemblée législative. Contrairement aux initiatives populaires, les initiatives politiques ne donnent lieu à aucun vote populaire. Les initiatives politiques seront discutées dans le Chapitre 4 du manuel.

Les procédures de *révocation* permettent aux électeurs de mettre fin au mandat d'un élu avant son terme légal, si un nombre suffisant de signatures de soutien a été réuni. Même si la procédure de révocation est souvent identique à celle des initiatives populaires, la révocation a uniquement pour objet de retirer à quelqu'un sa charge publique, et le résultat est par conséquent toujours juridiquement contraignant. L'utilisation du processus de révocation est discutée de manière plus détaillée dans le Chapitre 5 du manuel.

Le manuel s'inspire en grande partie d'une base de données consacrée aux processus et procédures de démocratie directe réalisée par les chercheurs d'IDEA (<http://www.idea.int>). Des informations détaillées, tirées de la base de données et portant sur l'actuelle utilisation des instruments de démocratie directe dans 214 pays et territoires du monde, sont présentées dans une annexe du manuel. Ces informations sont complétées par une liste de références bibliographiques et de conseils de lecture.

Les discussions sur l'utilisation des référendums, des initiatives populaires, des initiatives politiques et des votes révocatoires tournent souvent autour de deux positions opposées. En simplifiant peut-être à l'extrême, l'une de ces positions peut être décrite comme l'approche représentative stricte, selon laquelle tout vote direct affaiblit le principe de la démocratie représentative et devrait, dans l'absolu, être évité. De manière tout aussi simplifiée, l'autre position est défendue par les partisans de la démocratie directe, pour qui le recours au vote direct du peuple permet presque toujours à celui-ci d'exprimer sa volonté. Dans le contexte pratique auquel sont confrontés ceux qui construisent la démocratie et conçoivent ses institutions, le « choix » présumé entre ces deux positions n'est pas seulement restrictif et inutile : il est fondamentalement erroné. Les diverses expériences d'utilisation des mécanismes de démocratie directe qui ont été menées dans de nombreux pays et dans de nombreuses localités, partout dans le monde, ont enrichi les connaissances et l'expertise sur le sujet, et leur mise en commun peut être précieuse. La présente synthèse et le manuel dont elle est tirée ont pour objectif de mettre ces connaissances et cette expertise à la disposition du plus grand nombre possible d'acteurs des processus de réforme démocratique, partout dans le monde.

Les diverses expériences d'utilisation des mécanismes de démocratie directe dans de nombreux pays et dans de nombreuses localités, partout dans le monde, ont enrichi les connaissances et l'expertise sur le sujet, et leur mise en commun peut être précieuse.

2. Quand les autorités décident d'organiser un référendum

Les référendums peuvent être lancés soit par les autorités politiques, soit par un groupe de citoyens.

Les référendums peuvent être lancés soit par les autorités politiques, soit par un groupe de citoyens. Le Chapitre 2 du manuel porte sur les référendums lancés par les autorités politiques, définies ici comme les institutions exécutives et législatives du gouvernement, alors que le Chapitre 3 traite des référendums d'initiative citoyenne.

La décision d'organiser un référendum peut relever d'une autorité politique, telle que le président, en vertu d'une disposition constitutionnelle particulière, ou bien résulter d'une décision politique prise par le président ou le premier ministre en concertation avec le gouvernement, ou suite à un vote du parlement ou de l'assemblée législative. Dans certains systèmes juridiques, le pouvoir d'organiser un référendum peut être stipulé dans la constitution, alors que, dans d'autres, les référendums peuvent être décidés par un acte législatif ou un décret-loi.

Les autorités politiques peuvent en appeler au référendum indirectement ou directement. Elles en appellent indirectement au référendum quand elles prennent une décision qui, selon les termes de la constitution ou de la législation, nécessite un référendum. Ces référendums obligatoires peuvent être exigés sur des questions particulières ou dans des situations spécifiques, comme par exemple un amendement à la constitution. Les autorités décident directement d'un référendum, lorsque les termes de la constitution ou de la législation ordinaire ne l'y obligent pas, mais qu'elles choisissent de le faire pour des raisons politiques ou autres. Ces référendums facultatifs peuvent être lancés par l'exécutif, une majorité de l'assemblée législative ou, dans certains cas, par une minorité de l'assemblée législative.

Un référendum obligatoire consiste à convoquer automatiquement les électeurs dans des cas stipulés par la constitution ou la législation ordinaire.

Un référendum obligatoire consiste à convoquer automatiquement les électeurs dans des cas stipulés par la constitution ou la législation ordinaire. Le mécanisme est relativement répandu : environ la moitié des pays du monde ont des dispositions relatives aux référendums obligatoires. Ils portent sur des sujets déterminés. Typiquement, il s'agit de questions politiques de toute première importance, comme des amendements à la constitution, l'adoption de traités internationaux, le transfert de l'autorité vers des organismes internationaux ou supranationaux, ou d'autres sujets relatifs à la souveraineté nationale ou à l'autodétermination nationale. Dans des pays comme l'Australie, le Japon, la Suisse et l'Uruguay, tous les amendements à la constitution doivent être approuvés par référendum, alors qu'en Espagne, en Islande, à Malte ou au Pérou, seuls certains types d'amendements exigent un référendum. En Europe, certaines questions relatives à l'Union européenne (UE) ont donné lieu à des référendums obligatoires, dans la mesure où il s'agissait d'amender la constitution nationale, comme en Irlande. À l'inverse, d'autres questions, comme les impôts et les dépenses publiques, ne sont pas soumises à des référendums obligatoires. L'exigence ou non d'un référendum obligatoire sur des questions spécifiques est généralement stipulée

dans la constitution du pays, ou parfois dans la législation ordinaire.

Les référendums peuvent aussi être obligatoires dans certaines situations déterminées, comme lorsqu'il s'agit d'arbitrer, dans un système présidentiel, une divergence entre le président et l'assemblée législative. Ainsi, si le président islandais rejette un projet de loi voté par le parlement, le projet reste valable, mais il doit alors faire l'objet d'un référendum dans les meilleurs délais, afin de décider de son approbation ou de son rejet. La loi sera annulée si les électeurs la rejettent, sinon elle entrera en vigueur.

Les référendums obligatoires sont habituellement limités à des questions politiques considérées comme de première importance. Le recours à un trop grand nombre de référendums est susceptible de nuire à l'efficacité politique et de compromettre la stabilité politique. Les référendums sont coûteux en termes d'argent, de temps et d'attention politique, et il faut réfléchir avec soin à leur recours. Utilisés trop fréquemment, ils entraînent de trop nombreux changements dans les politiques et les lois. Ils peuvent alors contribuer à une instabilité politique qui donne aux citoyens le sentiment de vivre dans un environnement incertain.

La deuxième catégorie de référendums concerne les référendums facultatifs. Il s'agit d'un vote des électeurs qui n'est pas requis par la loi, mais qui peut être organisé à l'initiative de l'exécutif, d'un nombre déterminé de membres de l'assemblée législative et, parfois, à l'instigation d'autres acteurs du monde politique. Les référendums facultatifs revêtent plusieurs formes : ils peuvent être régis à l'avance par des règles constitutionnelles ou d'autres textes stipulés par la loi, ou bien ils peuvent être *ad hoc*, auquel cas les règles particulières à appliquer sont indiquées lors de la convocation du référendum.

Certains systèmes réglementent les référendums facultatifs par la loi. En Espagne, les décisions politiques revêtant une importance particulière peuvent être soumises à un référendum consultatif. Conformément à la constitution, le roi peut décider de la tenue d'un référendum à la demande du président du gouvernement, après autorisation du Congrès des députés. En Russie, le président jouit d'une autorité qui n'est quasi pas réglementée, dans la mesure où la constitution stipule uniquement que ce dernier « organise un référendum selon les procédures établies dans le droit constitutionnel fédéral ». Il est aussi possible, comme en Argentine, que la constitution accorde à la fois à l'assemblée législative et à l'organe exécutif le droit de recourir aux référendums. Dans certains États des États-Unis d'Amérique, l'assemblée législative peut soumettre une législation à référendum afin d'éviter un possible veto du gouverneur.

Les référendums facultatifs *ad hoc* ne sont réglementés ni par la constitution, ni par aucune législation permanente. Dans les systèmes parlementaires, la décision d'organiser un référendum *ad hoc* sur une question spécifique est généralement prise par la majorité, qui vote alors une loi spécifique. En Norvège, par exemple, la constitution reste muette sur les référendums. L'assemblée législative décide alors s'il

Les référendums obligatoires sont habituellement limités à des questions politiques considérées comme de première importance. Le recours à un trop grand nombre de référendums est susceptible de nuire à l'efficacité politique et de compromettre la stabilité politique.

Les référendums facultatifs impliquent un vote des électeurs qui n'est pas requis par la loi, mais qui peut être organisé à l'initiative de l'exécutif, par un nombre déterminé de membres du corps législatif et, dans certains cas, par d'autres acteurs du monde politique.

Les référendums facultatifs ad hoc ne sont réglementés ni par la constitution, ni par aucune législation permanente.

Plusieurs raisons peuvent conduire les autorités politiques à lancer un référendum: utiliser le référendum comme outil de médiation entre des factions opposées ; éviter les conséquences électorales d'une question qui divise l'opinion ; démontrer le soutien du peuple au président ou au gouvernement ; démontrer le soutien du peuple à une décision politique particulière ; protéger une minorité parlementaire susceptible d'exiger un référendum sur une décision prise par la majorité parlementaire.

convient ou non d'organiser un référendum et détermine les modalités de son application. Dans les systèmes présidentiels, soit l'exécutif jouit d'un droit général à décider de la tenue de référendums (comme en Azerbaïdjan et en Russie), soit le président peut agir sans aucune autorité constitutionnelle spécifique, comme au Chili en 1978, où le président Augusto Pinochet décida d'organiser un référendum pour demander le soutien des électeurs.

Plusieurs raisons peuvent conduire les autorités publiques à lancer un référendum. Les référendums servant à résoudre les divisions internes à un parti gouvernemental ou une coalition au pouvoir sont motivés par deux types d'objectifs somme toute différents : utiliser le référendum comme un outil de médiation entre factions opposées, ou bien éviter les conséquences électorales d'une question qui divise l'opinion. Par l'annonce d'un référendum, l'exécutif cherche à dépolitiser une question spécifique en l'extrayant d'une campagne électorale, et c'est d'ailleurs pourquoi des référendums facultatifs organisés par l'exécutif ont souvent eu lieu, en Europe, sur des sujets relatifs à l'intégration européenne.

Les autorités politiques ont aussi parfois recours aux référendums afin de faire la preuve du soutien populaire au président ou au gouvernement. Dans ce cas, le vote porte moins sur une question particulière que sur la personnalité des dirigeants politiques eux-mêmes, lesquels prônent qu'une défaite et une éventuelle démission du président ou du gouvernement entraîneraient le pays dans le chaos. En Europe, on peut citer l'exemple de la France, où le président Charles de Gaulle a plusieurs fois recouru au référendum pour solliciter la confiance du peuple. Toutefois, le référendum de 1969 le mit en échec, et il démissionna.

Les exécutifs ont également lancé des référendums pour consulter le peuple sur une décision politique particulière. Les gouvernements affirment souvent que telle est la principale ou la seule raison pour laquelle ils organisent un référendum, alors que, en réalité, des considérations politiques et tactiques peuvent en constituer la raison majeure. L'organisation de référendums pour de tels motifs est critiquable d'un point de vue démocratique, parce que le référendum ne sert alors pas à consolider la souveraineté populaire et à renforcer l'égalité politique, mais plutôt à passer outre le contrôle du peuple

et à maintenir, voire étendre, l'autorité de l'exécutif. Gouvernements démocratiques et gouvernements autoritaires peuvent les uns comme les autres organiser des référendums, susceptibles de contribuer à la stabilité et à l'efficacité du régime.

Dans certains systèmes juridiques, les référendums servent à protéger une minorité parlementaire qui peut exiger un référendum sur une décision prise par la majorité. Au Danemark, un tiers des membres de l'assemblée législative peut demander la tenue d'un référendum juridiquement contraignant sur un projet de loi. En Suède, un projet d'amendement à la constitution doit faire l'objet d'un référendum juridiquement contraignant, si un dixième des membres de l'assemblée législative le demande.

En termes de conséquences légales, les référendums décidés par les autorités politiques peuvent être de nature soit consultative, soit juridiquement contraignante. Toutefois, il arrive que la distinction soit mineure. En effet, il peut se révéler difficile pour un gouvernement démocratique d'ignorer le résultat d'un référendum, même si celui-ci est uniquement consultatif, comme l'ont montré les référendums de 2005 sur le Traité constitutionnel de l'UE en France et aux Pays-Bas. Par ailleurs, si un gouvernement juge inacceptable le résultat d'un référendum juridiquement contraignant, il peut trouver des moyens de passer outre, par exemple en organisant un nouveau référendum sur une question légèrement différente (comme dans le cas des référendums danois de 1992 et 1993 sur le Traité de Maastricht et les référendums irlandais de 2001 et 2002 sur le Traité de Nice). Toutefois, certains systèmes juridiques prévoient un délai incompressible entre deux référendums. En Argentine, par exemple, ce délai est de deux ans.

Aspects de procédure

Il est important de déterminer de quelle manière le référendum s'inscrit dans le système juridique et la culture politique dudit système juridique. Les référendums peuvent être réglementés par une constitution écrite, par une législation générale et permanente ou par des lois *ad hoc* relatives à un vote populaire particulier. En Suisse, les autorités fédérales ne peuvent appeler à la tenue de référendums obligatoires que s'ils portent sur des amendements à la constitution et sur certains traités internationaux. Si les référendums font l'objet de lois spécifiques, la constitution ou une législation permanente peuvent alors stipuler si ces lois exigent une procédure spécifique ou si la procédure législative habituelle peut s'appliquer à elles. Si la constitution n'interdit pas directement les référendums, ceux-ci peuvent être réglementés par des lois *ad hoc* adoptées selon des procédures législatives ordinaires, comme en Norvège.

Les référendums réglementés par la constitution ou la législation ordinaire bénéficient d'une plus grande transparence et d'un plus grand contrôle populaire, ce qui contribue à asseoir la légitimité démocratique des référendums décidés par les autorités politiques.

En termes de conséquences légales, les référendums décidés par les autorités politiques peuvent être de nature soit consultative, soit juridiquement contraignante.

Il est important de déterminer de quelle manière le référendum s'inscrit dans le système juridique et la culture politique d'un système juridique.

Il faut trouver un équilibre entre la légitimité démocratique, d'une part, et l'efficacité et la stabilité démocratique, de l'autre.

Il peut également être nécessaire d'établir à quel moment un référendum se tiendra, en accordant un délai suffisant pour le déroulement de la campagne.

Quand la constitution prévoit des référendums obligatoires, les citoyens ont de plus grandes chances de participer efficacement au processus politique et risquent moins d'être délibérément manipulés par les autorités politiques. Les référendums facultatifs, qui ne sont réglementés ni par la constitution, ni par une législation permanente, offrent généralement aux autorités plus d'opportunités d'utiliser les référendums à des fins tacticiennes, voire d'en influencer le résultat en décidant des questions soumises au vote, du moment de celui-ci, de la formulation de la question soumise au scrutin, du quorum nécessaire à l'approbation, etc. C'est une des raisons pour lesquelles les référendums facultatifs *ad hoc* sont souvent critiquables d'un point de vue démocratique.

La réglementation des référendums dans la constitution ou la législation présente l'inconvénient de les rendre moins flexibles, notamment si la réglementation constitutionnelle est exhaustive et interdit les référendums facultatifs. Ainsi, il faut trouver un équilibre entre la légitimité démocratique, d'une part, et l'efficacité et la stabilité démocratique, de l'autre.

Calendrier

Il peut également être nécessaire d'établir à quel moment un référendum se tiendra, en accordant un délai suffisant pour le déroulement de la campagne. Dans certains cas, il existe un délai incompressible entre l'annonce et la tenue du référendum. Si un tel délai n'est pas établi pour chaque cas spécifique, le gouvernement peut alors soit fixer le référendum à une date si proche que tout débat public est impossible, soit tellement lointaine que le débat durera trop longtemps et sera noyé parmi d'autres, ou que le public n'y prêtera plus aucune attention. En Thaïlande, le référendum sur une nouvelle constitution, organisé par le gouvernement militaire en 2007, fut largement critiqué sur un certain nombre de points de procédure, comme le peu de temps accordé à la campagne. Des règles générales et permanentes concernant la longueur des campagnes référendaires peuvent consolider la légitimité démocratique, alors que des règles *ad hoc* spécifiques peuvent offrir une plus grande flexibilité et une plus grande efficacité au gouvernement, en fonction du degré de connaissance et d'information du public sur la ou les questions soumises au vote.

Il peut se révéler utile de déterminer si la constitution ou une législation générale et permanente doivent statuer sur la possibilité de tenir simultanément les référendums avec des élections nationales, régionales, municipales ou autres, ou de les conduire à un moment différent. En termes d'efficacité, l'organisation simultanée de référendums et d'élections permettra une réduction des coûts, et le taux de participation sera plus élevé là où les élections suscitent une plus grande mobilisation. Dans la mesure où la légitimité démocratique du résultat d'un référendum dépend souvent du taux de participation, cela peut être souhaitable.

D'un autre côté, la question faisant l'objet d'un référendum risque de perdre de sa visibilité lors d'une campagne référendaire coïncidant avec une élection. La légitimité démocratique exige qu'une question soit suffisamment discutée et débattue par les électeurs, or leur attention peut être détournée en cas d'élections et de référendum simultanés.

Il faut également déterminer si les textes doivent prévoir la tenue simultanée de référendums portant sur plusieurs questions. En Colombie, en 2003, le référendum convoqué par le président Álvaro Uribe portait sur dix-neuf questions distinctes. Ce type de procédure présente l'avantage d'impliquer plus efficacement les électeurs dans le processus de décision sur un plus grand nombre d'affaires publiques, ce qui peut améliorer la légitimité démocratique et la réactivité. En revanche, les électeurs doivent s'informer sur un plus grand nombre de questions susceptibles de n'avoir pas de rapport entre elles. Or, rechercher les informations suffisantes pour décider comment voter sur un si grand nombre de questions peut prendre beaucoup de temps et demander d'importants efforts intellectuels. Par ailleurs, le débat public ne pouvant aborder en profondeur tous les sujets, la campagne tend à être moins ciblée, et les électeurs risquent de devenir dépendants des conseils des partis politiques, des groupes de pression ou des groupes de campagne formés pour la circonstance. Si un scrutin sur plusieurs questions simultanées implique des décisions moins informées, une confusion dans l'esprit des électeurs et, donc, un faible taux de participation, la légitimité démocratique des résultats référendaires s'en trouve réduite.

La question soumise au référendum

Un aspect important est celui du texte figurant sur le bulletin de vote. La question soumise au référendum et inscrite sur le bulletin de vote doit bénéficier de la plus grande attention, car sa formulation peut avoir des conséquences importantes sur le résultat et la légitimité du référendum. En général, la question doit être aussi précise et claire que possible, et elle doit avoir un seul but et une seule interprétation possibles. Elle ne doit être ni vague, ni ambiguë. Elle doit être formulée de manière neutre et éviter toute expression ayant une évidente connotation positive ou négative. En théorie, cela peut sembler simple et évident, mais, en pratique, tel n'est pas toujours le cas, et les exemples de doubles négations ou de formulations tendancieuses abondent.

Il peut être pertinent de spécifier qui décide de l'exacte formulation de la question. Il faut notamment se demander si le gouvernement doit être responsable de la formulation de la question, y compris dans les cas où il propose le référendum et a donc tout intérêt à rédiger la question de manière à augmenter les chances de parvenir au résultat souhaité. Dans certains systèmes juridiques, un organisme de gestion électorale (OGE) peut superviser la formulation de la question soumise au référendum, de manière à ce que cette responsabilité revienne à un organe politiquement plus neutre.

En général, la question doit être aussi précise et claire que possible, et elle doit avoir un seul but et une seule interprétation possibles.

Les aspects touchant l'appel doivent également être envisagés. Il est important d'établir avec précision qui peut faire appel (par exemple, une institution gouvernementale différente de celle qui a rédigé la question ou un certain nombre de citoyens), et dans quel délai. La réglementation relative au référendum doit également préciser clairement quel est l'organe censé à se prononcer en cas de litige, et dans quel délai.

Les options proposées aux électeurs devront être étudiées avec soin. Les référendums leur donnent habituellement la possibilité de se prononcer pour ou contre une proposition donnée. Dans certains cas, les électeurs ont eu à choisir entre trois options, comme en Suède, en 1980, au sujet de l'énergie nucléaire. On obtient un résultat plus net si les électeurs ont le choix entre deux options. Au-delà, les résultats du référendum peuvent être difficiles à interpréter. Toutefois, si l'on souhaite vraiment soumettre plus de deux options, il est possible de classer les options par ordre, ou bien les questions peuvent être elles-mêmes divisées en deux ou trois sous-questions faisant chacune l'objet de deux options. Ce fut notamment le cas en Irlande, où le référendum sur l'avortement de 1992 comportait trois questions indépendantes.

La campagne : organisation et réglementation

Pour garantir la légitimité du résultat, il est essentiel de communiquer au public toutes les informations utiles concernant le contenu principal de la question soumise à référendum. Ainsi faut-il déterminer s'il convient de réguler, et dans quelle mesure, les activités de campagne, de limiter le montant autorisé des dépenses de campagne, de régir l'accès aux médias publics et privés, etc. D'une part, il faut veiller à ce que les défenseurs de la proposition et ses opposants se trouvent sur un pied d'égalité. D'autre part, il est également nécessaire de respecter le principe fondamental de la liberté d'expression. Il faut établir si un gouvernement qui soutient une proposition doit se limiter ou non à informer le public sur les principaux aspects de la proposition, et s'il est autorisé, ou non, à faire usage de l'argent public pour défendre cette proposition. En Irlande, la Cour suprême a rendu des décisions selon lesquelles le gouvernement n'était pas autorisé à dépenser de l'argent public pour soutenir un camp de la campagne référendaire, et les responsables de la télévision publique devaient respecter l'égalité du temps de parole entre les différents camps au cours d'une campagne référendaire.

Pour les défenseurs de la proposition comme pour ses opposants, une limitation des dépenses de campagne risque d'être problématique, tant pour la liberté d'expression que pour la légitimité du résultat du référendum. En Irlande, suite à la Loi référendaire (*Referendum Act*) de 1998, une commission référendaire a été mise en place. Il s'agit d'un organisme de droit public indépendant chargé de superviser la campagne d'information sur les propositions d'amendements à la constitution, afin d'arbitrer les débats et les discussions d'une manière équitable pour tous les intérêts concernés. Certains affirment que cette

Pour garantir la légitimité du résultat, il est essentiel de communiquer au public toutes les informations utiles concernant le contenu principal de la question soumise à référendum.

disposition permet un débat public vivant, alors que, pour d'autres, elle le freine de manière inutile.

Droits, mécanismes et règles de vote

Il est nécessaire de réfléchir à l'organisation du référendum et de décider quelle autorité veillera au bon respect des procédures. Il peut exister des réglementations spécifiques établissant si les électeurs appelés à voter lors d'un référendum sont les mêmes que lors d'une élection nationale, par exemple en fonction de leur nationalité ou de leur âge. De même, le moment du vote et les modalités de celui-ci doivent être spécifiés. Il faut notamment indiquer s'il est possible de voter par correspondance, par procuration, par Internet, et des réglementations peuvent être nécessaires pour indiquer s'il est nécessaire d'appliquer les règles relatives au vote obligatoire. En général, la meilleure pratique consiste à appliquer les mêmes règles pour les élections nationales et les référendums.

De même déterminer dans quelles conditions une proposition soumise à référendum est considérée comme adoptée revêt une importance critique. Dans certains systèmes juridiques, il suffit que le « Oui » l'emporte à la majorité simple des votants. Dans d'autres, il faudra qu'un certain seuil de participation (ou quorum) soit atteint, ou qu'un nombre spécifique d'électeurs votent « Oui » (quorum d'approbation). Certains systèmes exigent une double majorité en cas de référendum, par exemple une majorité globale des électeurs et une majorité des systèmes juridiques sous-nationales dans un pays fédéral (comme en Australie et en Suisse). De telles règles générales portant sur le quorum de votants et le quorum d'approbation doivent être explicitées clairement avant le référendum. La légitimité, la transparence, l'équité et l'acceptation des résultats du référendum par le peuple sont accrus si les quorums sont stipulés dans la constitution ou dans une législation ordinaire, et non pas décidés sur une base *ad hoc* avant chaque référendum. Toutefois, les règles régissant ces quorums ne doivent pas être lourdes au point d'entraver l'usage du référendum.

Bien qu'un taux de participation élevé soit souvent considéré comme un indicateur de la légitimité démocratique d'un référendum, le fait de spécifier un quorum de participation peut, en soi, ne pas favoriser une participation élevée. L'expérience a montré, par exemple en Italie, que les opposants à une proposition peuvent faire campagne pour dissuader les électeurs de se rendre aux urnes. Toutefois, encourager la passivité politique et aller contre le droit des citoyens à voter ne favorise pas le développement d'un contrôle populaire des décisions politiques.

Le résultat d'un référendum peut être soit juridiquement contraignant (c'est-à-dire que le gouvernement et les autorités concernées sont dans l'obligation de faire appliquer la proposition) ou consultatif (c'est-à-dire, en termes juridiques, qu'il ne donne qu'un conseil au gouvernement ou aux autorités concernées). Il

En général, la meilleure pratique consiste à appliquer les mêmes règles pour les élections nationales et les référendums.

convient de spécifier clairement, dans la constitution ou législation ordinaire, quelles sont les implications juridiques.

Conclusions

Les référendums obligatoires sont habituellement réservés à des questions politiques considérées comme très importantes. Un recours trop fréquent aux référendums peut nuire à la fois à l'efficacité du travail de l'administration politique et à la stabilité politique, et il faut donc bien réfléchir à leur utilisation.

Afin de renforcer la légitimité démocratique, il est recommandé de *réglementer l'utilisation des référendums* dans la constitution ou la législation ordinaire, générale et permanente, de manière à éviter des décisions *ad hoc*, en particulier dans des systèmes juridiques qui n'ont pas une longue tradition démocratique, ni un large consensus sur les règles du jeu démocratique.

Il est important de déterminer comment le *référendum s'inscrit dans le système juridique et la culture politique* qu'il produit. La réglementation des référendums dans la constitution ou la législation ordinaire a pour avantage de garantir la transparence et un plus grand contrôle populaire, ce qui contribue à la légitimité démocratique des référendums décidés par les autorités politiques. En revanche, la réglementation des référendums a pour inconvénient de limiter la flexibilité, particulièrement si la réglementation constitutionnelle est exhaustive et interdit l'organisation de référendums facultatifs. Ainsi, il faut parvenir à un équilibre entre la légitimité démocratique, d'une part, et l'efficacité et la stabilité politiques, de l'autre.

Dans les mains des autorités politiques, un référendum présente à la fois des dangers et des possibilités pour la démocratie. Si les autorités politiques ont le pouvoir de déterminer quand les référendums sont organisés, si elles peuvent décider quelles questions politiques seront soumises au vote, si elles contrôlent la campagne et les informations communiquées aux électeurs, et si elles peuvent interpréter le résultat du référendum à leur guise, les référendums deviennent alors un outil de propagande politique utilisé pour servir les besoins d'un parti au pouvoir plutôt que les intérêts de la démocratie.

3. Quand les citoyens prennent l'initiative : considérations conceptuelles et politiques

Les initiatives populaires et les référendums d'initiative citoyenne se fondent sur un processus parti « de la base » plutôt que « du sommet ».

Les initiatives populaires et les référendums d'initiative citoyenne se fondent sur un processus parti « de la base » plutôt que « du sommet ».

Le Chapitre 3 du manuel présente deux procédures de démocratie directe dans lesquelles les citoyens sont à l'origine d'une initiative (*l'initiative populaire et le référendum d'initiative citoyenne*) et qui visent toutes deux à l'organisation d'un vote référendaire. Dans le cas d'une initiative populaire, un certain nombre de citoyens présentent une proposition politique (un projet de loi, par exemple) et prouvent

le soutien du peuple en recueillant un certain nombre de signatures, imposant de cette manière un vote populaire (référendum) sur la question. Les initiatives peuvent être directes ou indirectes. Dans une initiative directe, le vote populaire se déroule sans autre intervention des autorités, alors qu'une initiative indirecte implique une procédure par laquelle les autorités législatives adoptent la proposition ou ont l'option de soumettre une contre-proposition au vote populaire.

Un référendum d'initiative citoyenne est aussi organisé à l'initiative d'un certain nombre de citoyens, et il porte sur des lois existantes ou des propositions politiques ou législatives. Le référendum abrogatif, qui en est une version, permet l'abrogation de tout ou partie d'une loi existante. Le référendum de rejet, qui en est une autre version, permet aux citoyens de demander un vote populaire sur une nouvelle législation adoptée, mais pas encore entrée en vigueur. Ces instruments ont pour caractéristique commune de permettre aux citoyens d'intervenir sur des questions politiques ou législatives en présentant des propositions, et les citoyens eux-mêmes peuvent être à l'origine d'un vote des électeurs. Il faut les distinguer des initiatives politiques, qui permettent elles aussi la présentation officielle de propositions à l'assemblée législative ou à d'autres instances gouvernementales, mais qui ne débouchent pas sur un vote populaire (voir rubrique 4).

Le nombre de pays prévoyant des instruments d'initiative populaire est nettement inférieur au nombre de pays prévoyant des référendums lancés par les autorités gouvernementales. Trente-sept pays prévoient des dispositions légales relatives aux instruments d'initiative populaire, principalement en Europe et en Amérique latine. L'initiative populaire au niveau national existe dans de nombreux pays européens, plusieurs pays d'Amérique latine, et quelques pays d'Asie, d'Océanie et d'Afrique. Les dispositions relatives aux référendums d'initiative citoyenne suivent une tendance identique dans toutes les régions du monde, mais elles sont en nombre inférieur. En revanche, le référendum abrogatif n'existe qu'en Italie et dans quelques pays d'Amérique latine. Certains des pays ne disposant pas de ces instruments au niveau national les prévoient en revanche au niveau régional et local. C'est notamment le cas de grands pays fédéraux comme le Brésil, l'Allemagne ou les États-Unis. Dans ce dernier pays, vingt-quatre des cinquante États prévoient des dispositions relatives aux initiatives populaires. Dans d'autres systèmes juridiques, les initiatives populaires sont limitées au niveau local, comme au Mexique, au Panama et dans de nombreux pays européens.

Les instruments ont des origines très variées. La Suisse a été le premier pays à introduire, en 1848, les initiatives populaires dans sa législation, avant d'introduire le « référendum facultatif » (d'initiative citoyenne) en 1874 et les initiatives populaires visant à proposer des amendements à la constitution, en 1891. Comme dans de nombreux États américains à la fin du XIX^e siècle, ces instruments étaient destinés à lutter contre la mainmise des intérêts commerciaux puissants sur les institutions représentatives. Dans d'autres pays, les instruments ont

Ces instruments ont pour caractéristique commune de permettre aux citoyens d'intervenir sur des questions politiques ou législatives en présentant des propositions, et les citoyens eux-mêmes peuvent être à l'origine d'un vote des électeurs.

été introduits après la chute de régimes dictatoriaux, comme en Italie ou en Allemagne (avec les *Länder*, c'est-à-dire les États régionaux) depuis 1945, dans le but de laisser s'exprimer la souveraineté populaire et de soutenir le rétablissement de la démocratie. De même, dans les années 1990, des droits à l'initiative ont été introduits lors de la période de transition post-communiste dans la plupart des pays d'Europe de l'Est et dans certains des États nés de l'éclatement de l'Union soviétique. Il en va de même pour certains pays d'Amérique latine sortant de périodes de dictature. Différents pays prévoient les droits à l'initiative dans leurs constitutions, mais ils ne disposent pas de lois pour réglementer leur application, comme le Guatemala et le Paraguay. L'Uruguay, qui utilise beaucoup ces instruments, semble faire exception en Amérique latine.

Les instruments d'initiative ont pour but de proposer des modalités supplémentaires d'expression et de participation politique, au-delà de celles prévues par les institutions représentatives, insistant sur la capacité des citoyens à exprimer leurs opinions et sur l'ouverture du système démocratique.

Aspects conceptuels

Les instruments d'initiative ont pour but de proposer des modalités supplémentaires d'expression et de participation politique, au-delà de celles prévues par les institutions représentatives, insistant sur la capacité des citoyens à exprimer leurs opinions et sur l'ouverture du système démocratique. Par conséquent, les procédures d'initiative doivent être le reflet des principes d'égalité, d'équité et de transparence démocratiques. L'utilisation des instruments d'initiative sous-entend généralement une critique des travaux d'une majorité au pouvoir ou d'institutions représentatives telles qu'un parlement ou une assemblée législative. Ainsi, il existe souvent des tensions entre les principaux acteurs du système gouvernemental et les partisans d'initiatives populaires ou de référendums d'initiative citoyenne, parmi lesquels on trouve souvent des partis d'opposition, des groupes de pression ou des groupes de la société civile. Ces tensions peuvent se retrouver dans la conception des réglementations relatives aux instruments d'initiative et dans leur application pratique.

Les référendums d'initiative citoyenne peuvent prendre deux formes. En Italie, le référendum abrogatif suit les procédures d'initiative seulement pour l'abrogation partielle ou totale des lois. Il partage quelques points communs avec l'initiative populaire, mais il ne permet pas de soumettre de nouvelles propositions de loi en remplacement de la loi contestée. La deuxième forme, le référendum de rejet, est une procédure permettant aux citoyens de rejeter une nouvelle loi avant son entrée en vigueur, et il s'agit donc plutôt d'une réaction aux activités d'un parlement ou d'une assemblée législative. Cet instrument peut servir de moyen de contrôle politique pour assurer que l'assemblée législative représentative ne viole pas les intérêts ou les convictions de certaines catégories de citoyens ou certains groupes de la société. Les référendums s'appliqueront en majorité à des législations controversées et peuvent conduire à une résolution du conflit par un vote à la majorité.

La simple existence des procédures d'initiative ou de référendum peut aussi influencer indirectement les élus au cours du processus

de prise de décision politique. Les dirigeants politiques seront ainsi incités à se montrer plus réceptifs aux préoccupations des citoyens, ce qui renforcera alors ainsi la légitimité des décisions politiques. Toutefois, des figures politiques éminentes du système des partis peuvent aussi devenir les acteurs principaux de procédures d'initiative et de référendum, ainsi que de la politique électorale.

Restrictions et procédures

Dans de nombreux pays, les questions susceptibles d'être soumises à des procédures d'initiative sont limitées. Il existe trois grands groupes de restrictions : (a) les restrictions relatives aux amendements à la constitution ; (b) les restrictions relatives à l'intégrité de l'État, à la guerre et à la paix, au transfert du système juridique national vers des organes supranationaux et internationaux, et les traités internationaux ; et (c) diverses restrictions relatives à la législation ordinaire et à d'autres décisions politiques. Des restrictions trop sévères risquent de réduire les possibilités de recours à ces instruments.

Un certain nombre de caractéristiques de base régissent le cadre procédural au sein duquel les citoyens peuvent initier un processus décisionnel en vue de nouvelles propositions ou pour demander un référendum sur la législation. Trois types d'exigences sont importantes pour de telles procédures : (a) un nombre minimum de signatures d'électeurs inscrits sur les listes électorales, montrant qu'une proportion significative de citoyens soutient politiquement une proposition ou une demande ; (b) le délai accordé pour la collecte des signatures ; et (c) les conditions particulières dans lesquelles le résultat du vote est déclaré légalement valable (quorums, par exemple). Ces exigences peuvent varier de manière notable suivant les systèmes juridiques. Pour ce qui est des amendements à la constitution, plusieurs pays prévoient des conditions de validation de l'initiative puis des référendums plus exigeantes que lorsque les initiatives concernent la législation ordinaire. On attend des constitutions, en tant qu'elles sont la source des règles et valeurs fondamentales du système politique, qu'elles soient en général plus stables et qu'elles jouissent d'une plus grande légitimité et d'une plus grande reconnaissance que la législation ordinaire (il existe souvent des exigences particulières avant qu'un assemblée législative puisse amender une constitution).

Quand le nombre de signatures requis est peu élevé ou moyen, l'accès des citoyens à l'ordre du jour des décisions est plus aisé, ce qui joue en faveur des principes de démocratie ouverte et d'égalité politique. À l'inverse, un nombre de signatures trop élevé risque de limiter ou même d'interdire l'utilisation pratique des instruments d'initiative. De tels seuils de signatures visent parfois à éviter l'utilisation abusive du mécanisme, mais ils peuvent en même temps jouer contre le principe même des droits à l'initiative. Dans les pays où le nombre de signatures est fixé à plus de 15 % des électeurs inscrits, presque aucune initiative ne débouche sur un vote. En effet, lorsque le nombre minimum de signatures requis est trop élevé, l'accès au

Quand le nombre de signatures nécessaires est peu élevé ou moyen, les citoyens ont un accès plus facile au programme de prise de décision, ce qui joue en faveur des principes de démocratie ouverte et d'égalité politique.

droit d'initiative revient de fait aux organisations politiques très puissantes (partis, groupes de pression importants), transformant ainsi les droits d'initiative en instruments de pouvoir réservés aux groupes et organisations les plus importants.

En ce qui concerne le délai d'organisation, la plupart des pays prévoyant des initiatives populaires accordent des délais raisonnables, par exemple plusieurs mois, pour recueillir les signatures et, une fois l'initiative validée, pour la tenue du vote. Ces délais sont également importants pour permettre la diffusion des informations, l'exposé des opinions sur la question et la mise en place d'un processus de délibération publique. Il faut laisser le temps nécessaire pour que certaines réactions immédiates, parfois émotionnelles, cèdent la place à un débat rationnel.

La définition des critères sur lesquels le résultat du vote sera validé soulève des questions identiques à celles rencontrées pour les référendums obligatoires ou facultatifs. Si un système juridique prévoit des référendums obligatoires et facultatifs décidés par les autorités ainsi que des référendums d'initiative citoyenne, le nombre de votes nécessaire à l'acceptation d'un référendum doit être déterminé de manière cohérente pour les trois types de référendums.

Les acteurs gouvernementaux peuvent avoir un rôle à jouer dans l'administration formelle de la procédure, comme celui de s'assurer de la légalité ou de la constitutionnalité de l'initiative populaire. Il est important d'établir des règles claires et transparentes, et que des responsabilités administratives spécifiques soient assignées aux autorités compétentes, par exemple le gouvernement, des agences gouvernementales, l'administration centrale d'une assemblée législative ou un OGE. Dans l'exercice de ces responsabilités, les acteurs gouvernementaux et les autres autorités doivent agir en concertation avec les initiateurs du référendum, en toute équité et en toute bonne foi. L'utilisation de ce rôle procédural à des fins de manœuvre et de manipulation politiques du processus induira certainement un manque de confiance dans le processus et une perte de sa légitimité.

Deux types de procédures peuvent être distingués pour concevoir une initiative populaire : l'initiative directe et l'initiative indirecte. Dans une « initiative directe » (comme dans de nombreux États des États-Unis), une fois que l'initiative a été présentée et que les conditions sont réunies, il n'y a plus aucune interaction officielle avec le pouvoir législatif avant le scrutin. Dans une « initiative indirecte » (comme dans certains pays européens), une initiative réunissant les conditions requises peut être soumise au pouvoir législatif qui se trouve face à deux options : adopter la proposition et éviter par conséquent un référendum, ou bien refuser la proposition et permettre la tenue du référendum. Dans certains pays, l'organe législatif peut même soumettre sa propre contre-proposition au vote référendaire. Dans la mesure où les procédures d'initiative fonctionnent dans le cadre institutionnel de la démocratie représentative, tout joue en faveur

d'un processus interactif entre les différents acteurs. Si une assemblée législative peut officiellement examiner et discuter une initiative, si elle peut l'adopter ou choisir de soumettre au vote populaire une contre-proposition, le processus politique bénéficiera des délibérations plus complexes et d'une plus grande implication du peuple dans la prise de décision. Choisir entre des options claires dans le vote populaire peut aussi paraître plus gratifiant pour les citoyens.

L'utilisation des procédures d'initiative varie nettement selon les pays. Seuls quatre pays ont fréquemment recours à ces instruments de démocratie directe : l'Italie, le Liechtenstein, la Suisse et l'Uruguay. Ces pays méritent d'être cités parce qu'ils appliquent des conditions relativement moins restrictives pour la validation des initiatives. En général, on peut conclure que des conditions moins exigeantes sont propices au développement de « cultures » d'utilisation fréquente, les instruments d'initiative devenant alors partie intégrante du système politique. À l'inverse, il existe un certain nombre de pays disposant formellement de droits d'initiative, où presque aucun vote n'a eu lieu. Ce constat s'applique particulièrement à la Fédération de Russie et à d'autres États issus du démantèlement de l'Union soviétique, comme le Bélarus, le Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Quand il existe des exigences très restrictives sur les sujets ou le nombre minimum de signatures, doublées d'une culture politique de non-participation, notamment là où subsiste une tradition de systèmes politiques autoritaires, les procédures d'initiative sont rarement utilisées, voire considérées comme des excentricités.

Nombreux sont les pays qui utilisent rarement les procédures d'initiative, bien qu'elles soient prévues par la loi. Dans les pays d'Europe centrale et orientale (par exemple en Hongrie, Lettonie, Macédoine, Slovaquie, Slovénie), les initiatives ont principalement concerné la transformation du système communiste. Dans certains pays d'Amérique latine (par exemple en Bolivie, Colombie ou au Venezuela), les droits d'initiative ont été peu utilisés parce que les conditions politiques et structurelles ne s'y prêtaient pas.

La situation est complètement différente dans les pays fédéraux disposant d'instruments d'initiative au niveau national, régional ou local. On observe une grande activité dans la majorité des vingt-quatre États des États-Unis d'Amérique ayant des dispositions relatives aux initiatives, notamment en Arizona, Californie, Colorado, Dakota du Nord et Oregon. De même, en Allemagne, où tous les *Länder* disposent de ces instruments, un certain nombre d'initiatives ont été lancées par des citoyens (particulièrement en Bavière, dans le Brandebourg, à Hambourg et dans le Schleswig-Holstein). Dans certains systèmes juridiques, des instruments d'initiative sont prévus au niveau local tout en étant proposés à d'autres échelons (Allemagne, Italie, certains États des États-Unis), alors que, dans d'autres systèmes, ils ne sont disponibles qu'au niveau local (par exemple en Belgique, République tchèque, Mexique, Norvège, Pologne, Espagne, Suède). L'importance de l'activité d'initiatives

En général, on peut conclure que des conditions moins exigeantes sont propices au développement de « cultures » d'utilisation fréquente, et les instruments d'initiative deviennent alors partie intégrante du système politique.

varie de manière significative selon les pays, en fonction des restrictions sur les sujets et sur les procédures et suivant les cultures politiques.

L'initiative populaire, en soumettant une nouvelle proposition, peut mieux servir une fonction d'expression politique, alors que le référendum d'initiative citoyenne fonctionne plus comme un instrument de contrôle politique.

Conclusions

Il existe des procédures d'initiative conçues pour déboucher sur un vote référendaire : il s'agit des initiatives populaires et des référendums d'initiative citoyenne destinés à (a) abroger ou révoquer une loi existante et (b) rejeter un projet de loi qui a déjà été voté par l'assemblée législative, mais qui n'est pas encore en vigueur. Certains pays ne prévoient l'utilisation que d'un seul de ces instruments. L'initiative populaire, en soumettant une nouvelle proposition, permet de mieux servir une fonction d'expression politique, alors que le référendum d'initiative citoyenne fonctionne plus comme un instrument de contrôle politique. La possibilité de recourir aux deux types de procédures permet d'obtenir un plus large éventail de ces fonctions démocratiques.

Les restrictions sur les thèmes susceptibles de faire l'objet d'une initiative sont souvent détaillées dans la loi. La procédure d'initiative portant sur des amendements à la constitution repose sur l'argument que les constitutions, en tant que « lois fondamentales », doivent se fonder sur le consentement du peuple et, donc, être ouvertes à la discussion et aux changements proposés par les citoyens. Concernant la législation sur des questions de politique ordinaire, des dispositions d'initiative trop restrictives peuvent entraver leur utilisation, créant de la frustration plutôt que des opportunités. Quand les sujets font l'objet de restrictions, il est surtout important que celles-ci soient clairement formulées, pour ne pas laisser le champ libre à de trop grandes incertitudes légales. Les questions portant sur les finances sont particulièrement sensibles. Si le budget et/ou les impôts doivent être écartés des questions possibles, il faut alors stipuler clairement que cela n'implique pas l'exclusion de toute mesure égale ou politique ayant un impact financier en termes de coût.

Les procédures d'initiative doivent être conçues de manière à offrir des opportunités réalistes d'utilisation. Le *nombre minimum de signatures* nécessaires pour déposer une demande de vote constitue un point critique. Dans les systèmes juridiques exigeant les signatures de 15 % ou plus des électeurs inscrits, on observe habituellement une faible activité d'initiative. Un nombre inférieur, 5 % ou moins, est mieux adapté à la fonction démocratique de ces procédures et plus apte à offrir des modalités supplémentaires de participation politique pour compléter les structures représentatives.

Enfin, on peut se demander si le résultat d'un référendum doit être *contraignant*. Il existe quelques systèmes juridiques (comme la Nouvelle Zélande, où le référendum a été introduit en 1993), dans lesquels le résultat d'un scrutin n'est pas contraignant. La nature contraignante du résultat paraît mieux adaptée, lorsqu'il s'agit de questions suffisamment importantes pour être soumises aux électeurs.

Dans le cas contraire, la participation active des citoyens par le biais du vote semble ne pas être prise au sérieux.

4. Initiatives politiques : quand les citoyens peuvent inscrire une proposition à l'ordre du jour de l'assemblée législative

Dans la famille des instruments de démocratie directe, l'initiative politique occupe une place particulière. Il s'agit en effet du seul droit du peuple qui ne débouche pas nécessairement sur un scrutin référendaire. Il consiste à introduire une question dans l'ordre du jour politique, et il exige qu'une autorité spécifique – typiquement, l'assemblée législative – fasse l'étude et/ou prenne la décision d'agir par rapport à une proposition. Cette action peut parfois impliquer que l'assemblée législative soumettra la question à un vote référendaire. Les initiatives politiques sont soumises à certaines réglementations, portant, par exemple, sur le nombre minimum de signatures exigé, le délai accordé pour recueillir les signatures. Il existe aussi des restrictions sur le type de questions susceptibles d'être soumises à une initiative politique. Le Chapitre 4 du manuel leur est consacré.

Il est important d'établir la distinction entre la procédure d'initiative politique et la pétition. Cette dernière a une structure formelle minimale et peut se résumer à une lettre adressée à un législateur ou un membre du gouvernement. Les pétitions sont très peu réglementées et ont cours presque partout dans le monde. L'initiative politique est en revanche un instrument plus puissant.

Il est important d'établir la distinction entre la procédure d'initiative politique et la pétition, qui a une structure formelle minimale et qui peut se résumer à une lettre adressée à un législateur ou un membre du gouvernement.

Tableau 1 : Initiatives politiques : l'instrument « intermédiaire »

Procédure	Définition	Exemple
Pétition	Procédure qui permet à un ou plusieurs citoyens de présenter une proposition aux autorités	En 2005, un groupe de citoyens thaïlandais a réuni des signatures pour protester contre la censure nationale des films
Initiative politique	Procédure de démocratie directe qui permet aux citoyens de soumettre des propositions qui doivent être examinées par l'assemblée législative, mais qui ne seront pas nécessairement soumises au vote des électeurs	En 2002, en Argentine, presque 400 000 citoyens ont signé une proposition visant à mettre un terme aux fonds de pension spéciaux pour les membres du gouvernement et les législateurs
Initiative populaire	Procédure de démocratie directe qui permet aux citoyens de provoquer un vote des électeurs sur une proposition préparée dans ses grandes lignes par ces mêmes citoyens. Cette proposition peut porter sur une nouvelle loi, un amendement à la constitution, ou viser à révoquer ou amender une loi existante	En Californie, une initiative populaire qui avait rassemblé plus de 500 000 signatures a conduit à la tenue en 2008 d'un référendum sur le réseau ferré à grande vitesse

Il peut arriver que les procédures d'initiative politique soient identiques à celles des pétitions ou des initiatives citoyennes réclamant un vote référendaire. C'est, par exemple, le cas quand une seule personne a la faculté de faire inscrire une question à l'ordre du jour politique ou quand des initiatives politiques exigent qu'une assemblée législative décide de la tenue d'un vote référendaire sur une question particulière. En tant que procédure de démocratie directe spécifique, intermédiaire entre les pétitions et les initiatives populaires, les initiatives politiques sont parfois aussi appelées « motions populaires », « droit de soumission » ou « initiatives législatives populaires ».

Une procédure d'initiative politique peut être décrite comme le droit d'un groupe d'électeurs, réunissant certains critères fixés d'avance, à lancer un processus de révision d'une loi, d'introduction d'une nouvelle loi ou un amendement à la constitution. Toutefois, l'assemblée législative conserve le plein pouvoir décisionnaire, et il s'agit là d'une différence essentielle entre le mécanisme de l'initiative politique et celui des initiatives populaires : dans le cas de l'initiative politique, le partage des pouvoirs, caractéristique de tous les instruments de démocratie directe, est alors limité à l'établissement de l'ordre du jour.

D'un point de vue historique, les procédures d'initiative politique sont apparues pour la première fois dans les constitutions de certains pays européens, dont l'Autriche, la Lettonie et l'Espagne, après la Première Guerre mondiale. Après la Seconde Guerre mondiale, une seconde vague d'introduction de procédures d'initiative politique a eu lieu en Amérique latine (Guatemala, Uruguay et Venezuela, notamment). Depuis 1989, les procédures d'initiative politique ont été instituées dans plusieurs systèmes démocratiques dans le monde entier, comme en Asie du Sud-est (Philippines, Thaïlande), en Afrique de l'Ouest (Ghana, Niger) et en Europe de l'Est (Hongrie, Pologne, Slovaquie).

La manière dont les initiatives politiques sont conçues et réglementées est fondamentale pour leur bon fonctionnement. Les initiatives politiques ont de nombreux points communs avec d'autres procédures de démocratie directe comme les référendums d'initiative citoyenne, les initiatives populaires et la révocation. Si le nombre de signatures exigé est trop élevé, par exemple, ou si le délai accordé pour recueillir les signatures est trop court, une initiative aura moins de chance d'être présentée. Toutefois, en tant qu'instrument permettant d'intervenir dans le programme législatif, l'initiative politique peut être utilisée relativement fréquemment, sous réserve que le nombre de signatures minimum soit recueilli.

Au moment d'évaluer les aspects de procédure des initiatives politiques, il faut bien réfléchir au nombre de signatures de soutien nécessaires au niveau national. Les données disponibles montrent d'importantes disparités entre les pays. Par exemple, en Uruguay, une initiative politique doit recueillir les signatures d'au moins 25 % des électeurs, alors qu'en Géorgie ce seuil est inférieur à 1 %. De

Une procédure d'initiative politique peut être décrite comme le droit d'un groupe d'électeurs, réunissant certains critères fixés d'avance, à lancer un processus de révision d'une loi, d'introduction d'une nouvelle loi ou d'un amendement à la constitution. Toutefois, l'assemblée législative conserve le plein pouvoir décisionnaire.

nombreux pays peuvent aussi avoir des exigences différentes selon qu'il s'agit d'initiatives politiques législatives ou constitutionnelles. Au Kirghizstan, une proposition de loi doit recueillir 30 000 signatures, alors qu'une proposition d'amendement à la constitution doit en réunir dix fois plus, soit 300 000.

Outre le nombre de signatures, il existe plusieurs autres questions importantes en termes de conception et de réglementation, telles que (a) les questions qui ne peuvent faire l'objet d'une initiative politique, (b) le délai et les modalités de recueil des signatures, (c) la manière dont les assemblées législatives peuvent traiter une initiative politique, (d) le soutien possible des autorités à des comités d'initiative politique, et enfin (e) le statut légal des comités d'initiative politique vis-à-vis de l'assemblée législative.

L'initiative politique est une procédure de démocratie directe « limitée » par nature, puisqu'elle consiste uniquement à inscrire une question à l'ordre du jour de l'assemblée législative. Toutefois, elle joue un rôle important dans la culture politique de certaines régions, et elle peut constituer un outil significatif, si elle est utilisée correctement. Quand les procédures d'initiative politique échouent, les citoyens ont alors tendance à essayer de trouver d'autres moyens d'intervention dans le processus législatif.

Conclusions

Au moment d'introduire ou de mettre en œuvre un mécanisme d'initiative politique, il est particulièrement important de bien différencier ce mécanisme de celui de la pétition. Pour éviter toute confusion avec d'autres mécanismes de démocratie directe existants (dont les initiatives populaires ou les référendums d'initiative citoyenne), il est impératif de définir les exigences minimales requises pour une initiative politique et de parvenir à un accord légal préalable.

Contrairement aux pétitions, qui ne peuvent porter que sur des questions ou des revendications générales, il est souhaitable qu'une initiative politique concerne une question légale ou constitutionnelle et soit présentée sous la forme d'un projet de loi ou d'amendement complètement formulé.

Par ailleurs, il faut aussi réfléchir au nombre *minimum de signatures nécessaires*, pour qu'une initiative puisse être présentée. Si le nombre est trop faible, l'assemblée législative peut être incitée à ignorer la question soulevée ; s'il est trop élevé, les chances que l'initiative soit acceptée sont réduites. Parce que les initiatives politiques permettent et réglementent un dialogue institutionnel entre les citoyens et les autorités, tout effort d'initiative politique mérite de bénéficier d'un certain *soutien public ou logistique*.

L'initiative politique est une procédure de démocratie directe « limitée » par nature puisqu'elle consiste uniquement à inscrire une question à l'ordre du jour de l'assemblée législative. Toutefois, elle joue un rôle important dans la culture politique de certaines régions et elle peut constituer un outil important si elle est utilisée correctement.

5. Quand les citoyens peuvent révoquer leurs élus

La révocation fait l'objet du Chapitre 5 du manuel. Il s'agit d'une procédure de démocratie directe qui permet à l'autorité habilitée

Pour être considéré comme instrument de démocratie directe, le processus d'interruption légale du mandat d'un représentant élu doit impliquer l'initiative et/ou le vote des électeurs.

La révocation de membres de l'assemblée législative semble plus cohérente avec un système électoral de circonscription uninominale qu'avec un système de représentation proportionnelle.

et/ou à un nombre déterminé de citoyens de demander à l'électorat de décider par vote si le titulaire d'un mandat électif doit être déchu de son mandat avant son terme. Pour être considéré comme instrument de démocratie directe, le processus d'interruption légale du mandat d'un représentant élu doit impliquer l'initiative et/ou le vote des électeurs. Ce processus est à différencier de *l'impeachment*, par lequel des autorités, telles que le pouvoir législatif ou judiciaire, destituent un haut fonctionnaire sans aucune implication des électeurs.

La révocation exige l'intervention des citoyens, soit pour approuver ou rejeter par un vote référendaire une décision prise par un organe faisant autorité (comme en Autriche, en Islande, au Palau ou en Roumanie), soit pour initier la demande, qui peut ensuite être traitée et approuvée par un organe faisant autorité (comme en Ouganda). Lorsque l'initiative et l'approbation de la révocation exigent l'intervention directe des citoyens, d'abord en qualité d'initiateurs de la demande puis pour exprimer leur soutien ou rejet, par le vote, de la proposition, alors la procédure revêt un caractère plus participatif. Telle qu'elle est définie ici, cette procédure est considérée comme une révocation complète. Certains pays prévoient une révocation mixte pour les fonctionnaires occupant les postes les plus élevés et une révocation simple pour les membres des assemblées législatives nationales, comme au Palau.

La révocation concerne les représentants élus au niveau local, régional ou national. Une procédure de révocation est plus cohérente avec un régime de type présidentiel (c'est-à-dire avec un chef de l'exécutif élu au suffrage direct) qu'avec un système parlementaire. La révocation de membres de l'assemblée législative semble plus cohérente avec un système électoral de circonscription uninominale qu'avec un système de représentation proportionnelle.

Contrairement à *l'impeachment*, les initiateurs ne sont pas obligés de fonder légalement leur demande pour lancer le processus de révocation. Il s'agit d'un instrument politique, par lequel l'électorat d'un système juridique électoral peut exprimer son mécontentement envers un élu spécifique. Si une justification est nécessaire, il peut exister de nombreux motifs valables, comme la corruption, l'incompétence ou le crime. En Équateur, une révocation peut être lancée à n'importe quel moment du mandat d'un élu. Néanmoins, même si la révocation ne doit pas toujours nécessairement reposer sur une justification légale, les procédures de mise en place d'une révocation peuvent être complexes.

De toutes les procédures de démocratie directe, la révocation est la moins répandue, et seuls quelques pays l'ont prévue dans leurs systèmes constitutionnels et légaux. C'est au Venezuela que l'on en trouve l'application la plus large, puisque la révocation simple s'applique à tous les élus, y compris le président. La tentative de révocation du président vénézuélien en 2004, demandée par 2,4 millions de citoyens, demeure l'un des exemples les plus marquants de l'utilisation de l'instrument de révocation au plus haut niveau. Seuls

40,6 % des électeurs ont voté en faveur de la révocation, et le président a conservé son mandat.

Les pays pionniers dans la conception et la mise en œuvre de la révocation au niveau local et au niveau national ont été la Suisse, à la fin du XIX^e siècle, suivie par les États-Unis. Dans les années 1990, c'est en Amérique latine que la révocation a gagné en présence, du fait des nouvelles constitutions promulguées alors, suivant en cela une tendance croissante à associer démocratie représentative et démocratie participative. Certaines de ces nouvelles constitutions ont prévu la révocation avant tout pour les autorités locales et régionales, et moins couramment pour les élus au niveau national.

D'un point de vue conceptuel, la procédure de révocation se fonde sur l'idée selon laquelle les élus doivent pouvoir répondre de leurs actes devant leurs électeurs. Les partisans de la révocation estiment que la procédure incite à une surveillance plus attentive des élus par les citoyens et qu'elle crée des mécanismes efficaces de responsabilité verticale, établissant une relation de plus grande proximité entre les électeurs et leurs représentants. Ainsi, les électeurs doivent pouvoir destituer un élu avant le terme de son mandat, si celui-ci déçoit leurs attentes.

Les opposants à la révocation considèrent que ce mécanisme produit une polarisation excessive, provoque des confrontations graves et perturbe le travail normal des élus pendant leur mandat. La révocation est aussi considérée comme un mécanisme incitant les groupes d'opposition à destituer les élus en place. La révocation reste hautement controversée, et l'expérience internationale de son application demeure très limitée, notamment au niveau national.

Pour s'assurer que la révocation contribue à l'amélioration des moyens de participation et de surveillance citoyennes des élus dans un contexte démocratique, il est essentiel de garantir à la fois les droits des citoyens et des élus. Comme d'autres procédures de démocratie directe, la révocation doit participer à l'équilibre entre les principes de participation et de gouvernance efficace. Cet équilibre est difficile à atteindre et, en cas d'échec, les conséquences peuvent être très graves. D'un côté, une révocation trop facile à lancer peut déboucher sur la banalisation du processus et conduire à une succession de procédures destinées à gêner l'action du gouvernement. D'un autre côté, des exigences trop strictes peuvent le rendre inefficace, car les citoyens seront découragés de l'utiliser, compte tenu des difficultés à réunir les exigences légales nécessaires pour destituer un élu au moyen d'un vote.

Conclusions

Compte tenu de la difficulté à trouver l'équilibre entre les procédures de révocation et des institutions efficaces de démocratie représentative, la révocation n'est pas utilisée aussi fréquemment que les autres instruments de démocratie directe. Des votes de révocation trop fréquents peuvent nuire à l'efficacité d'une démocratie représentative.

D'un point de vue conceptuel, la procédure de révocation se fonde sur l'idée selon laquelle les élus doivent pouvoir répondre de leurs actes devant leurs électeurs.

Pour s'assurer que la révocation contribue à l'amélioration des moyens de participation et de surveillance citoyenne des élus dans un contexte démocratique, il est essentiel de garantir à la fois les droits des citoyens et des élus.

À l'inverse, si le processus est trop complexe, son efficacité comme moyen d'exercice d'un contrôle relatif des citoyens sur leurs représentants peut s'en trouver limitée. La révocation interagit avec d'autres institutions et règles de la démocratie représentative et directe. Ainsi, la décision de l'introduire dans un contexte institutionnel particulier doit tenir compte de son *impact possible dans ledit contexte*.

Quand des procédures de révocation sont autorisées, il faut savoir anticiper un certain nombre de questions. En cas de révocation d'un élu, il faut prévoir le choix d'un *remplaçant*, donc, éventuellement, la tenue d'une élection supplémentaire. La simultanéité de la procédure de révocation et de l'élection d'un remplaçant risque de créer un amalgame avec des questions de politique électorale, et peut transformer la révocation en une élection concurrentielle. À l'inverse, si le remplaçant est simplement nommé, le processus de démocratie directe pourra se trouver remplacé par un processus moins démocratique. Alors que les mécanismes du processus de révocation sont souvent difficiles à gérer dans la pratique, la logique de la révocation est cohérente avec les principes fondateurs de la démocratie directe.

6. L'implication des citoyens, étape par étape

Les instruments de démocratie directe ne sauraient exister sans les électeurs inscrits, qui jouent un rôle de premier plan, à la fois en tant qu'initiateurs et que décisionnaires. Le Chapitre 6 du manuel porte sur les aspects de procédure de ces actions de démocratie directe lancées par les citoyens. Il explique les principales étapes du processus et propose quelques points de repère.

Alors que, dans certains systèmes juridiques, seule une partie des procédures ci-dessous est applicable, il peut exister, ailleurs, des étapes intermédiaires supplémentaires relatives à des questions juridiques ou des vérifications. Ces étapes sont souvent stipulées dans la constitution ou dans une loi relative aux initiatives ou aux référendums. Le tableau 2 récapitule ces étapes.

Les procédures administratives sont fondamentales pour faciliter l'accès à une pratique citoyenne. Les autorités ont un rôle à jouer à presque chaque étape de la procédure, notamment en conseillant et en aidant les électeurs. Les acteurs les plus importants sont toutefois les partisans/initiateurs du processus. Ceux qui conçoivent les procédures de démocratie directe lancées par les citoyens doivent tenir compte des différents aspects du contexte légal, notamment quant aux rôles des initiateurs et des autorités. Par conséquent, il faut évaluer les procédures de démocratie directe à partir de trois perspectives différentes : celles des administrateurs (l'OGÉ, les tribunaux, etc.), des utilisateurs (groupes de citoyens) et des concepteurs (politiciens, experts juridiques).

Tableau 2 : étapes, acteurs et évènements intervenant dans les procédures de démocratie directe

	Étapes	Acteur(s)	Évènement
1	Connaissance	OGE, organismes éducatifs et ONG	Efforts pour garantir que les informations sont données sur les procédures possibles
2	Idée	Groupe de citoyens et/ou d'organisations	Selon la procédure, peut porter sur une idée complètement nouvelle ou une réaction à une nouvelle loi
3	Organisation	Groupe de citoyens	Mise en place formelle ou informelle d'un comité d'initiative/de demande/de révocation
4	Projet	Comité, OGE	Accord sur un texte (et éventuelles traductions) portant sur une nouvelle loi/ une modification de la loi ou un amendement à la constitution
5	Titre	Comité, OGE, assemblée législative	Choix d'un titre pour la proposition et tout le processus à venir
6	Enregistrement	Comité, OGE	Étape officielle d'enregistrement d'une initiative/demande/ révocation aux autorités
7	Légalité (vérification)	Autorité habilitée	Des vérifications de légalité ou de constitutionnalité peuvent être réalisées à différents moments de la procédure, par une ou plusieurs autorités habilitées
8	Lancement	Comité	Avec le début officiel du recueil des signatures, l'initiative/la demande/la révocation entre dans sa phase la plus critique
9	Signature	Citoyens, comité, autorités	Le processus de recueil des signatures doit tenir compte de certaines règles, options et limitations
10	Dépôt	Comité, OGE	Dépôt des signatures recueillies auprès des autorités
11	Validation	Autorités	Les autorités vérifient l'éligibilité et la validité des signatures présentées
12	Vérification	OGE	Une fois validée, l'initiative/ demande/révocation peut être vérifiée et soit directement acceptée pour faire l'objet d'un vote (demande/révocation), soit envoyée au assemblée législative ou au gouvernement pour examen (initiatives)

13	Interaction	Assemblée législative, gouvernement, président	La proposition est maintenant devenue un sujet « officiel ». L'assemblée législative ou le gouvernement a le droit d'établir une contre-proposition soumise au vote et de donner des recommandations. En tant qu'élément d'interaction, le comité d'initiative peut avoir le droit de retirer son initiative afin d'aboutir à un compromis
14	Certification	Autorités habilitées	Organisation du vote (moment, règles finales, aide à la campagne)
15	Campagne	Citoyens, groupes, partis politiques	Des réglementations de campagne visant à garantir des procédures démocratiques libres et équitables peuvent s'appliquer
16	Vote	Électeurs inscrits	Le vote peut prendre différentes formes (vote personnel, vote à distance, vote par Internet) et peut se dérouler sur plusieurs jours ou semaines
17	Appel	Comité, autorités	En cas d'irrégularités, une procédure en appel peut être déclenchée. Sinon, la décision des électeurs est définitive
18	Mise en œuvre	Autorités, autres	Pour mettre en œuvre une nouvelle loi ou des amendements à la constitution, pour créer une nouvelle dynamique, des obstacles possibles et parfois même la nécessité qu'un comité d'initiative redevienne actif

Conclusions

La connaissance du ou des instruments disponibles est essentielle. Dans les systèmes où ces instruments n'ont été que récemment introduits ou bien rarement utilisés, il faut penser à organiser une campagne publique de sensibilisation par le biais de sites Internet, de documents imprimés, d'actions éducatives et d'une couverture médiatique.

Les premières personnes qui rédigent, déposent, signent et présentent un document d'initiative/demande/révocation sont les *initiateurs*. Afin de faire enregistrer un instrument déclenché par les citoyens et d'accéder aux droits et obligations qui s'y rattachent, la plupart des pays exigent la création d'un *comité désigné*, qui doit remplir un certain nombre de conditions.

Une aide officielle doit être fournie aux comités désignés impliqués dans la démocratie directe. Cette aide doit porter sur la rédaction du texte et de son titre, ainsi que sur des services de traduction dans

les systèmes juridiques multilingues. La formulation du titre doit respecter certaines règles, dont le besoin de clarté et d'unité du sujet.

Le *processus de recueil des signatures* est, quant à lui, essentiel dans une procédure lancée par les citoyens, et il est donc recommandé que les règles soient établies clairement et appliquées uniformément. Ces règles ne doivent pas comporter d'obstacles inutiles au libre recueil des signatures ou limiter excessivement le délai accordé. Il faudra réfléchir à l'éventuel emploi de salariés chargés de recueillir les signatures.

Les règles relatives à la *vérification des signatures* varient considérablement d'un système à un autre. Alors qu'un pays peut appliquer une vérification complète de toutes les signatures présentées, d'autres prévoient seulement des vérifications aléatoires. Afin de renforcer la confiance dans les institutions, tout système de vérification aléatoire doit être statistiquement valable.

Les *procédures administratives* sont fondamentales faciliter l'accès aux pratiques citoyennes. Les autorités ont un rôle à jouer à jouer à quasi chaque étape du processus, notamment en conseillant et en aidant les électeurs. Comme les citoyens attendent beaucoup des procédures de démocratie directe, il faudra prêter une attention particulière à la conception et à la pratique administratives, afin qu'une proposition réunisse les conditions nécessaires pour être soumise à un vote.

7. Les votes dans la démocratie directe : information, campagne et financement

Le déroulement d'une campagne dans le cadre d'un référendum, d'une initiative ou d'une révocation implique que l'on prenne en considération un certain nombre de questions importantes, en plus de celles relatives à la présentation d'une proposition au peuple ou à l'acceptation de soumettre une initiative au vote. Il faudra mettre en place des mécanismes assurant une information suffisante des électeurs sur la question, afin qu'ils soient en mesure de prendre une décision informée. Les partisans et les opposants à la proposition doivent avoir suffisamment d'occasions d'exposer leurs arguments à l'électorat. Pour cela, ils doivent avoir accès aux médias (à la fois électroniques et imprimés) et disposer de fonds, qu'ils soient publics ou privés. Le Chapitre 7 du manuel présente les questions relatives à l'organisation, à l'administration et au financement de campagnes pour un référendum, une initiative ou une révocation.

On dit couramment que les lois de réglementation et de financement des campagnes visent à garantir des conditions égales et équitables pour tous. Mais il n'est pas facile de définir exactement quelles sont ces conditions, ni comment les obtenir et les maintenir pendant toute la durée d'une campagne, laquelle fera souvent l'objet de contestations fortes. Les concepteurs doivent donc prendre en considération certains facteurs d'équité importants :

Il faudra mettre en place des mécanismes assurant une information suffisante des électeurs sur la question, afin qu'ils soient en mesure de prendre une décision informée.

- le rôle du gouvernement dans la campagne ;
- le rôle des partis politiques dans la campagne ;
- d'éventuelles limitations concernant l'argent collecté ou dépensé pendant la campagne, et la possibilité ou non d'un financement public ;
- des exigences en matière de transparence des sources de financement de la campagne et d'utilisation des fonds ;
- les modalités d'un éventuel accès aux médias, avec une éventuelle égalité des temps de parole ;
- la nécessité, ou non, de créer des « comités de coordination » regroupant tous les groupes favorables ou opposés à une question ; et
- le rôle du gouvernement dans la diffusion d'informations impartiales et équitables aux électeurs avant le scrutin.

La réglementation portant sur le *moment* des votes référendaires, c'est-à-dire la date à laquelle le référendum se tiendra, doit prévoir un délai suffisant pour la campagne. Des règles générales et permanentes sur la durée des campagnes référendaires peuvent renforcer la légitimité démocratique, alors que des règles *ad hoc* spécifiques peuvent accorder au gouvernement plus de flexibilité et d'efficacité. En général, il faudra éviter d'avoir recours à des règles *ad hoc*. Dans certains systèmes juridiques, des référendums ou des votes sur des initiatives populaires se tiennent en même temps que des élections générales, alors que, dans d'autres, ils se déroulent à des moments différents. Ces décisions ont souvent une incidence sur le taux de participation et l'attention accordée à une mesure au cours d'une campagne.

La diffusion d'informations au public sur le contenu de la proposition d'un référendum est essentielle pour garantir la légitimité du résultat. Le processus de diffusion des informations doit donc faire l'objet d'un examen attentif. D'une part, un principe fondamental de bonne pratique consiste à garantir des conditions identiques aux partisans de la proposition et à ses opposants. D'autre part, le principe fondamental de la liberté d'expression doit aussi être respecté. Ainsi, dans certains systèmes, un financement public et l'accès gratuit aux médias garantiront que les citoyens sont suffisamment informés sur une proposition. Dans d'autres, cette fonction est entièrement laissée aux partis politiques ou à d'autres acteurs privés de la campagne.

Autre point à prendre en considération : la mise en place de *comités officiels de campagne*. Quand des comités officiels pour le « Oui » ou le « Non » prennent en charge toutes les activités de campagne, la campagne portant sur l'initiative ou le référendum est plus facilement gérable. Les autorités peuvent ainsi exercer un plus grand contrôle réglementaire sur la structure de la campagne, mais certains considèrent cette éventualité comme une limitation non souhaitable à la libre expression des opinions.

La plupart des systèmes juridiques prévoient tout de même une

réglementation minimale *du financement des campagnes* en exigeant la divulgation des noms des contributeurs et la remise de rapports financiers aux autorités. Toutefois, ces deux mesures ne constituent pas une limitation des dépenses de campagne. Si l'on cherche à mettre les différents camps sur un pied d'égalité, il est possible d'instaurer des limites de dépenses pour chaque camp ou de prévoir une certaine forme de subvention publique.

8. L'impact de la démocratie directe

À condition d'être utilisés correctement, les instruments de démocratie directe discutés dans la présente synthèse peuvent fournir aux citoyens des outils précieux pour interagir avec leurs représentants élus. Le *référendum* permet aux électeurs de légitimer des décisions prises par le gouvernement en lui manifestant leur soutien. *L'initiative populaire* donne aux électeurs une opportunité de faire voter des lois directement, à la place de leurs représentants élus. *L'initiative politique* exige que les représentants élus examinent une question soulevée par les électeurs. La *révocation* permet aux électeurs de destituer un représentant élu ou un membre du gouvernement avant le terme de son mandat. Ces outils présentent tous des avantages et des inconvénients et ils sont susceptibles d'être utilisés à bon ou mauvais escient. Cependant, ils sont globalement susceptibles de donner aux électeurs le sentiment d'un plus grand contrôle sur le processus politique. Dans les pays où ces outils font partie de la culture politique, tout mouvement politique cherchant à les supprimer serait voué à l'échec.

Les mécanismes de démocratie directe doivent être considérés comme des instruments destinés à consolider le système démocratique. Ils complètent, et ne remplacent pas, les institutions de la démocratie représentative. Ils peuvent aider à renforcer la légitimité politique et proposer des moyens de participation. Toutefois, les partis politiques et le pouvoir législatif demeurent les institutions centrales permettant aux citoyens d'exprimer et de confronter leurs préférences. D'un point de vue historique, certains considéraient la démocratie participative comme contraire à la démocratie représentative, mais il est désormais généralement admis que les deux sont complémentaires. Les citoyens accordent parfois une grande importance aux mécanismes de démocratie directe et attendent trop d'eux, car ils leur attribuent des fonctions et des attentes qui dépassent les capacités de la démocratie directe. Néanmoins, grâce à l'utilisation des mécanismes de démocratie directe, les citoyens acceptent mieux d'être gouvernés, parce qu'ils ont la certitude d'exercer un plus grand contrôle sur le gouvernement.

Les mécanismes de démocratie directe doivent être considérés comme des instruments destinés à consolider le système démocratique. Ils complètent, et ne remplacent pas, les institutions de la démocratie représentative.

À propos d'International IDEA

Qu'est-ce que International IDEA ?

International IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) est une organisation intergouvernementale qui soutient la démocratie dans le monde. Son objectif est de renforcer les institutions et les processus démocratiques. International IDEA agit comme un catalyseur pour construire la démocratie, en apportant des savoirs, des compétences et en servant de plate-forme pour débattre des questions liées à la démocratie. Il collabore avec les décideurs politiques, les pays donateurs, les organisations et agences de l'ONU, les organisations régionales et d'autres partenaires engagés dans la construction de la démocratie.

Que fait International IDEA ?

La construction de la démocratie est complexe et touche de nombreux domaines, tels que les constitutions, les systèmes électoraux, les partis politiques, les accords législatifs, le pouvoir judiciaire, les gouvernements centraux et locaux, les structures de gouvernement formelles et traditionnelles. International IDEA est impliqué dans toutes ces questions et offre à ceux qui se trouvent dans un processus de démocratisation :

- des ressources documentaires, sous forme de manuels, de bases de données, de site Web et de réseaux d'experts ;
- des propositions de politiques à mener en vue de provoquer débat et actions sur les questions de démocratie;
- une assistance à la réforme démocratique, en réponse à des demandes nationales spécifiques.

Domaines de compétence

Les principaux domaines de compétence d'International IDEA sont :

- *Les processus d'élaboration de constitutions.* Un processus constitutionnel peut poser les fondations de la paix et du développement, ou semer les graines de conflits. International IDEA a la possibilité de fournir des connaissances et de proposer des politiques pour élaborer une constitution réellement nationale qui évite les discriminations de genre, qui tente de prévenir les conflits et qui répond effectivement aux priorités nationales.
- *Processus électoraux.* La conception et la gestion des élections ont un impact important sur le système politique au sens large. International IDEA cherche à assurer une administration professionnelle des élections et leur indépendance, à adapter les systèmes électoraux, et à instaurer la confiance du public dans les processus électoraux.
- *Partis politiques.* Les partis politiques constituent le lien essentiel entre les électeurs et le gouvernement, cependant les sondages

menés à travers le monde prouvent que les partis politiques jouissent d'un niveau de confiance assez bas. International IDEA analyse le fonctionnement des partis politiques, les fonds publics de ces derniers, leur gestion et les relations avec la population.

- *Démocratie et genre.* International IDEA considère que, si les démocraties doivent être vraiment démocratiques, alors les femmes – qui constituent plus de la moitié de la population du monde – doivent être représentées sur un pied d'égalité avec les hommes. International IDEA met au point des ressources et des outils comparatifs conçus pour faire avancer la participation et la représentation des femmes dans la vie politique.
- *Évaluations de la démocratie.* La démocratisation est un processus national. *La méthodologie pour l'état de la démocratie* d'International IDEA permet aux gens d'évaluer leur propre démocratie au lieu de compter sur des indicateurs produits à l'étranger ou sur les classements des démocraties.

Où International IDEA travaille-t-il ?

International IDEA travaille dans le monde entier. Il est basé à Stockholm, en Suède, et a des bureaux en Amérique latine, en Afrique et en Asie.