



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 23 March 2005

CDL-UD(2005)001

**European Commission for Democracy through Law
(Venice Commission)**

**Commission européenne pour la démocratie par le droit
(Commission de Venise)**

**Direct Democracy: Referendum as a Tool of Citizens' Participation
in Public Life**

**La démocratie directe : le référendum en tant qu'instrument de la
participation du citoyen à la vie publique**

TABLE OF CONTENTS / TABLE DES MATIERES

REPORTS/RAPPORTS

	Page
LES REFERENDUMS EN SUISSE	
M. Andreas Auer, Suisse.....	4
LE REFERENDUM EN FRANCE SOUS LA V ^e REPUBLIQUE	
M. Jacques ROBERT, France.....	16
LEGAL REGULATION OF CITIZEN PARTICIPATION IN REFERENDA IN THE RUSSIAN FEDERATION	
Mr Victor N. RUDENKO, Russian Federation	34
REFERENDUMS ON THE NATIONAL, REGIONAL AND LOCAL LEVEL: SOME INSIGHTS FROM THE SWISS CASE	
Mr Alexander H. TRECHSEL, Switzerland.....	48
MEMBERSHIP OF EUROPEAN UNION AND REFERENDA	
Mr Sergio BARTOLE, Italy	55
NATIONWIDE REFERENDUMS IN THE SCANDINAVIAN COUNTRIES: REGULATORY CHARACTERISTIC AND PRACTICE	
Ms Inna RAKITSKAYA, Russian Federation.....	63

This publication contains the reports presented at the UniDem Seminar organised in Moscow on 3-4 October 2003 by the European Commission for Democracy through law in co-operation with the European Information Centre of the Council of Europe in Moscow and the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO).

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) is an advisory body on constitutional law, set up within the Council of Europe. It is composed of independent experts from member states of the Council of Europe, as well as from non-member states. At present, more than fifty states participate in the work of the Commission.

Cet ouvrage contient les rapports présentés lors du Séminaire UniDem organisé à Moscou, les 3 et 4 octobre 2003, par la Commission européenne pour la démocratie par le droit en coopération avec le Centre européen d'information du Conseil de l'Europe à Moscou ainsi que le l'Institut d'Etat des Relations internationales de Moscou (MGIMO).

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) est un organisme consultatif en matière de droit constitutionnel, créé au sein du Conseil de l'Europe. Elle est composée d'experts indépendants d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'Etats non membres. Plus de cinquante Etats participent aux travaux de la Commission

LES REFERENDUMS EN SUISSE

Mr Andreas AUER, Suisse

Professeur, Faculté de droit

Directeur

du Centre d'étude et de documentation sur la démocratie directe (c2d)

Université de Genève

Introduction

La présente contribution se limite à résumer les institutions et le fonctionnement des referendums en Suisse au plan fédéral, laissant délibérément de côté les referendums existants dans les cantons et dans les communes. Afin de faciliter l'approche, elle distingue le référendum constitutionnel (I), le référendum législatif (II), le référendum conventionnel (III) et le référendum administratif (IV).

I. Le référendum constitutionnel

Prévu aux art. 140 al. 1 let. a et 195 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le référendum constitutionnel a cette particularité que les actes auxquels il s'applique, les révisions de la constitution, requièrent, pour pouvoir entrer en vigueur, l'approbation non seulement du peuple, mais aussi celle des cantons. Cette règle dite de la double majorité est l'expression de l'importance, en Suisse, du fédéralisme, qui complète et tempère ainsi le principe démocratique.

A. Aperçu historique

Né aux Etats-Unis dans le sillage des premières constitutions écrites¹, le référendum constitutionnel obligatoire a ensuite été consacré par les constitutions de la France révolutionnaire², d'où il a été exporté vers la Suisse pendant la période de l'Helvétique.

La seconde Constitution helvétique, du 25 mai 1802, donna lieu au premier vote du peuple suisse sur un texte, un vote qui ne fut positif que parce que les abstentionnistes, qui – à l'époque déjà – furent nombreux, étaient comptés comme acceptants. Jamais vraiment appliquée, cette Constitution fut remplacée d'abord par l'Acte de médiation de 1803, puis par le Pacte fédéral de 1815, lesquels ne connaissaient cependant pas le référendum.

Il fallut attendre la fin de la Restauration pour voir réapparaître le référendum, lors des révisions constitutionnelles cantonales de 1831. Ainsi, le référendum constitutionnel devint partie intégrante du bagage institutionnel de la Régénération, qui allait culminer dans la Constitution fédérale du 12 septembre 1848. Non seulement celle-ci l'a consacré expressément, mais encore elle l'a imposé à tous les cantons, tout comme les Constitutions fédérales du 29 mai 1874 et du 18 avril 1999.

B. Les formes

On peut distinguer trois types de référendum constitutionnel. Le premier, appelé référendum constituant, désigne la consultation référendaire qui a pour objet le choix d'une première constitution ou de quelques principes fondamentaux et qui intervient à la faveur d'un

¹ *Massachusetts, New Hampshire 1778–1780.*

² *1793, 1795 et 1799.*

processus de fondation ou de rupture constitutionnelle. Dans la phase de naissance d'une première constitution, le peuple est appelé à ratifier un texte constitutionnel élaboré par d'autres ou à se prononcer sur la forme de gouvernement qui sera institué par la future Constitution. Il exerce ainsi, seul ou en concours avec d'autres organes, une fonction de pouvoir constituant originaire, un pouvoir dont la doctrine classique, représentée par Sieyès, a exalté le caractère absolu, inaliénable et inconditionné, mais dont l'activité concrète s'est avérée, dans la pratique, bien plus contingente et dépendante que l'on aurait pu le penser.

Ce type de référendum se caractérise par son effet fondateur d'un nouvel ordre constitutionnel, en rupture avec celui qui précède ce dernier. Puisqu'il consomme une fracture avec la Constitution jusque là en vigueur, il ne peut y trouver sa base, dès lors que celle-ci résulte d'un fait politique auquel quelques normes de procédure s'efforcent de conférer au moins une apparence de légalité.

Le seul exemple d'un référendum constituant au niveau fédéral est celui du 25 mai 1802, par lequel le peuple accepta la seconde Constitution helvétique. La Constitution de 1848 fut soumise aux cantons et non directement au corps électoral fédéral. Quant aux référendums par lesquels le peuple et les cantons ont accepté la Constitution du 29 mai 1874, puis celle du 18 avril 1999, il s'est agi formellement de référendums de révision.

Il y a ensuite le référendum de révision constitutionnelle, à savoir la votation populaire qui a pour objet la modification de la constitution en vigueur et qui est partie intégrante de la procédure traditionnelle de révision que cette constitution définit elle-même.

Dans le processus d'adaptation continue de la constitution aux besoins changeants de la société et de l'Etat, le peuple est appelé à ratifier un projet de modification qui lui est soumis par les organes qui disposent de l'initiative en matière de révision de la Constitution. Il exerce ainsi, toujours en concours avec d'autres organes, une fonction de pouvoir constituant dérivé ou institué, un pouvoir dont on sait qu'il fonde

précisément la supériorité normative de la Constitution sur l'ensemble des autres normes juridiques en vigueur. Des exemples de pareilles votations sont légion en Suisse.

Le 7 février 1971, le peuple et les cantons ont par exemple introduit le suffrage féminin au niveau fédéral à travers une révision de l'art. 74 aCst. Le 3 mars 1991, ils ont à nouveau modifié cette disposition en abaissant l'âge de la majorité civique à 18 ans.

On peut distinguer encore le référendum dit de souveraineté, à savoir la consultation référendaire qui porte par exemple sur des modifications de territoire, sur l'autodétermination d'une collectivité décentralisée ou sur l'adhésion de l'Etat à une organisation supranationale.

Ce type de référendum ne comporte que rarement une révision formelle de la constitution. Il n'en fonde pas non plus une nouvelle. Cela étant, il n'en demeure pas moins qu'il sanctionne une réorientation spatiale, structurelle ou internationale de l'Etat qui modifie les éléments fondamentaux de la souveraineté de ce dernier. Matériellement, ce type de référendum est indubitablement constitutionnel.

On peut mentionner comme exemples les scrutins constitutionnels (positifs) du 24 septembre 1978 et du 26 septembre 1993 portant respectivement sur la création du canton du Jura et sur le changement de canton du Laufonnais; les votes (négatifs) du 16 mars 1986 et du 6 décembre 1992 portant respectivement sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU et sur l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen.

C. Le rôle du référendum constitutionnel

Le référendum obligatoire de révision constitutionnelle s'est affirmé comme un élément irremplaçable du constitutionnalisme suisse et, au même titre que les autres droits politiques, comme un élément fondateur de l'identité de l'Etat suisse³. C'est en effet lui qui permet à

³ FF 1997 I 444.

la Constitution fédérale de conserver, malgré sa grande souplesse, sa légitimité.

Depuis son adoption en 1874 et jusqu'au 30 septembre 2003, la Constitution fédérale a fait l'objet de pas moins de 169 révisions partielles, dont 13 sont dues à une initiative populaire. Si l'on y ajoute les 58 projets et les 144 initiatives que le souverain a rejetés, on arrive à un total impressionnant de 371 référendums constitutionnels fédéraux.

II. Le référendum législatif

Lorsque l'on parle du référendum comme instrument de démocratie directe, on vise surtout le référendum facultatif à l'égard des lois fédérales⁴, appelé aussi référendum législatif.

A. Aperçu historique

L'histoire du référendum législatif facultatif débute en France révolutionnaire avec le projet girondin de février 1793 et la Constitution de juin 1793. Jamais vraiment appliqués, ces mécanismes encore complexes pour l'époque ont pourtant exercé une influence certaine, mais souvent cachée, sur les constitutions suisses, cantonales d'abord, fédérale ensuite.

En Suisse, au cours du siècle dernier, trois types de référendum facultatif se trouvaient en quelque sorte en compétition, dont un seul allait finir par s'imposer à tous les niveaux de l'organisation étatique.

Le premier type est le référendum fédératif des communes. Aux Grisons, où il est connu dès le 13^e siècle, il était populaire tandis qu'en Valais, il impliquait dès 1815 la participation obligatoire des autorités communales (conseils des «dizains») à la législation cantonale. Témoin

⁴ *Art. 141 Cst.*

d'une époque révolue, il fut remplacé au milieu du siècle dernier par le référendum obligatoire.

Le second fut le veto législatif consacré dans le canton de St-Gall en 1831. Ce référendum, qui ne visait que certains traités et les lois, obéissait à une procédure complexe. Des groupes de citoyens devaient d'abord saisir l'assemblée communale. Les résultats issus des scrutins communaux étaient ensuite transmis au plan cantonal et, comme il était d'usage à l'époque, les abstentions étaient comptées comme favorables au texte incriminé⁵.

Le troisième type fut, enfin, le référendum facultatif moderne qui, à la différence des autres, se caractérise par son fonctionnement en deux étapes, à savoir la demande de référendum émanant des signatures d'une fraction déterminée de citoyens, suivie d'un vote populaire sur la loi dont le résultat est déterminé par la majorité des votants.

De Suisse, le référendum facultatif a été exporté aux Etats-Unis. En effet, il s'est produit au tournant du 19^e siècle un intéressant phénomène de réception du référendum et de l'initiative suisses dans plusieurs Etats d'Amérique du Nord⁶.

Portées à la connaissance du public américain par une série de publications dues à d'illustres auteurs anglais, américains et suisses, ces institutions étaient devenues le cheval de bataille de la gauche, qui voyait en elles un moyen idéal pour renouer avec les traditions démocratiques des pères fondateurs et combattre la corruption et le big business. Le Dakota du Sud les consacra le premier en 1896, suivi de l'Utah en 1900, de l'Oregon en 1902. Jusqu'en 1920, cette vague de «contagion démocratique» a conduit à transformer une bonne vingtaine

⁵ SILVANO MÖCKLI, *Das Gesetzesveto und- referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein*, in Andreas Auer (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle 1996, 209–220.

⁶ ANDREAS AUER, *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*, Bâle 1989.

d'Etats, dont le Missouri, le Michigan, la Californie, le Colorado, l'Arizona, Washington, l'Ohio et bien d'autres, en des démocraties directes.

B. La procédure

Le référendum facultatif a cette particularité de se dérouler en deux phases. La première s'ouvre avec l'adoption de la loi par le parlement : pendant un délai de 100 jours, le référendum peut être demandé, soit par 50'000 électeurs, soit par huit cantons. Si aucune demande aboutit, la loi peut entrer en vigueur. Si en revanche le référendum a été demandé, la deuxième phase, celle de la votation populaire, s'ouvre. La loi ne peut alors entrer en vigueur que si elle a été approuvée par une majorité des électeurs ayant pris part à la votation.

C. Le rôle du référendum législatif

Entre 1874 et le 30 septembre 2003, l'Assemblée fédérale a adopté plus de 2168 actes soumis au référendum facultatif. Le référendum a été demandé effectivement contre 148 d'entre eux. A l'exception d'une, ces demandes ont toutes émané d'une fraction du corps électoral. Pendant 130 ans. L'institution du référendum cantonal est restée lettre morte. Ce n'est qu'en 2003 que, pour la première fois, il y a abouti. A 77 reprises, le peuple a dit oui et accepté la loi contre laquelle le référendum avait été demandé; 70 fois, il a dit non et empêché ainsi l'entrée en vigueur de l'acte⁷.

Le référendum apparaît ainsi, d'un point de vue statistique tout au moins, comme un moyen plus «efficace» que l'initiative populaire. Lorsqu'il est demandé, l'acte attaqué a en effet de bonnes chances d'être rejeté par le peuple.

⁷ Voir à ce propos la banque de données établie par le Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe de l'Université de Genève, <http://c2d.unige.ch>.

Le 13 juin 1999, le peuple a rejeté la loi fédérale sur l'assurance maternité adoptée le 18 décembre 1998 par l'Assemblée fédérale et qui tendait à réaliser un mandat constitutionnel remontant au 25 novembre 1945⁸.

Le 28 septembre 1997, le peuple a rejeté une importante modification qui portait sur le financement de l'assurance-chômage et qui avait été adoptée à l'Assemblée fédérale par voie d'urgence à une forte majorité⁹.

Cette efficacité du référendum n'a pas manqué d'exercer une influence considérable sur le fonctionnement du système politique suisse. En effet, le référendum a été introduit en 1874, pour contrebalancer l'attribution à la Confédération de nouvelles compétences qui, auparavant, étaient du ressort des cantons. Puisque le corps électoral cantonal ne pouvait plus désormais se prononcer sur les matières ainsi centralisées, il fallait que le corps électoral fédéral puisse le faire.

Dans un premier temps, le droit de référendum fut utilisé par les conservateurs et a sans doute contribué à ce que ceux-ci soient peu à peu intégrés dans les centres de décision politiques. C'est en effet en 1891 que le premier conseiller fédéral «ultramontain» fut élu au Conseil fédéral. Après la première guerre, ce sont surtout les socialistes qui ont recouru au référendum et eux aussi ont fini par être reconnus comme des gestionnaires loyaux de l'Etat: en 1942, ils sont entrés au Conseil fédéral. Puis, après la seconde guerre mondiale, c'était au tour de l'Alliance des Indépendants de brandir cette arme pour défendre les privilèges que la petite et moyenne industrie ainsi que l'agriculture avaient acquis pendant le régime des pleins pouvoirs. Ainsi, le référendum facultatif a puissamment contribué à l'institutionnalisation du gouvernement pluripartite.

⁸ *FF 1998 V 4973.*

⁹ *FF 1997 IV 1130.*

A partir des années 60 et jusque vers le milieu des années 70 du siècle dernier, le référendum n'a plus guère été utilisé. Le gouvernement rassemblant tous les grands partis, le développement de la procédure pré parlementaire et l'institutionnalisation de la procédure de consultation ont remplacé les scrutins référendaires par la recherche continue du compromis. La menace de référendum constitue toujours un moyen très efficace, pour tous les groupements et associations d'intérêts qui ont une certaine importance, d'influencer le contenu d'une loi avant même que celle-ci ne soit discutée aux Chambres. Le projet qui est soumis à celles-ci représente donc déjà le fruit d'un compromis, que les députés se gardent bien de remettre en question, de peur d'être désavoués par le peuple. C'est ainsi que l'on peut affirmer que l'existence de ce que l'on appelle la démocratie de concordance est due, en partie au moins, à l'existence du référendum lui-même.

Depuis près de trente ans, l'on assiste à une résurrection spectaculaire du référendum facultatif. De 1970 à 2003, pas moins de 74 lois ont fait l'objet d'une demande de référendum; il est vrai que 49 d'entre elles ont été confirmées par le peuple et 25 rejetées.

Cela étant, l'arme du référendum est utilisée non seulement par des groupes ou des partis peu intégrés dans le système politique, mais aussi par les partis gouvernementaux eux-mêmes, par des syndicats et des comités référendaires ad hoc. Ce renouveau n'a pas fait taire les critiques à l'égard de cette institution, bien au contraire.

Une première critique, aussi ancienne que l'institution, lui reproche d'être un élément foncièrement conservateur, de retarder la procédure législative, de rendre l'innovation difficile, de freiner le progrès et même de bloquer la machine étatique. Il faut cependant reconnaître qu'en empêchant l'entrée en vigueur de lois par trop conservatrices, le référendum peut aussi favoriser le progrès.

Ensuite, on reproche au référendum de favoriser le compromis à l'excès, ce compromis qui ne profiterait qu'aux groupes de pression puissants et imposerait cette large coalition gouvernementale appelée «formule magique». Ici aussi, on

méconnaît le fait que le référendum peut également permettre de contester le compromis. Ce ne sont en tout cas pas les groupes d'intérêts qui réclament régulièrement une extension de la démocratie référendaire.

Enfin, dans le contexte du rapprochement de la Suisse à l'Europe, nombreux sont les politologues et les politiciens qui préconisent sinon la suppression, du moins une restriction du droit de référendum, considéré comme un frein au processus d'intégration.

En dépit de ces critiques, qui ont sans doute trop tendance à considérer le référendum facultatif comme une arme privilégiée des forces politiques conservatrices et comme un instrument de blocage du processus législatif, cette institution remplit un rôle précieux et probablement irremplaçable dans le système constitutionnel suisse. Après tout, le compromis – qu'elle favorise indéniablement – n'est pas la pire méthode de prise de décision politique. Malgré le référendum, l'activité législative de l'Assemblée fédérale n'est pas près de se tarir. Et il n'est certainement pas mauvais que les lois puissent être votées par ceux à qui elles s'adressent en premier lieu, à savoir les citoyens.

III. Le référendum conventionnel

On parle de référendum conventionnel lorsque certains traités internationaux sont soumis, avant leur ratification par l'exécutif, à l'approbation non seulement du parlement, mais aussi du peuple.

A. Le référendum conventionnel obligatoire

Il est prévu, depuis 1977, pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140 al. 1 let. b Cst). Mais il a été pratiqué en marge de la Constitution avant cette date : adhésion à la Société des Nations en 1921 et accord de libre échange avec la CEE en 1972.

Le premier vote des électeurs sur l'adhésion à l'ONU, qui est une organisation de sécurité collective, a eu lieu en mars 1986 et a donné un

résultat négatif. La deuxième tentative, couronnée de succès, a eu lieu en mars 2002, mais il s'agissait d'un vote sur une initiative populaire, et non d'un cas d'application du référendum conventionnel.

L'accord relatif à l'Espace économique européen a été soumis au référendum obligatoire en marge de la réglementation constitutionnelle, avec un résultat négatif en décembre 1992. L'adhésion de la Suisse à l'UE, qui est une communauté supranationale, devra être soumise au référendum de l'art. 140 al. 1 let. b Cst. si, un jour, le parlement décide d'actualiser la demande d'adhésion, gelée depuis 1992.

B. Le référendum conventionnel facultatif

Il est prévu actuellement, soit depuis février 2003, dans quatre cas, à savoir pour les traités qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, pour ceux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale, pour ceux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit et pour ceux dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141 al. 1 let. d Cst).

Les cas d'application sont relativement nombreux.

IV. Le référendum administratif

En 1956, une proposition de consacrer en droit fédéral le référendum financier, portant sur les dépenses supérieures à un certain montant, a été rejetée par le peuple.

La Constitution de 1999 consacre en revanche la possibilité d'un référendum facultatif portant sur des arrêtés fédéraux, qui sont pris par l'Assemblée fédérale et qui ne contiennent pas de règles de droit (art. 141 al. 1 let. c Cst.). Il s'agit donc d'un cas de référendum administratif, portant par exemple sur des décisions de grande importance, comme les concessions ferroviaires ou la construction de centrales nucléaires, etc. Son ouverture dépend cependant d'une disposition spéciale figurant soit dans la Constitution, soit dans la loi. Ainsi, la Constitution permet au législateur fédéral d'introduire ponctuellement le référendum administratif.

LE REFERENDUM EN FRANCE SOUS LA V^e REPUBLIQUE

M. Jacques ROBERT, France

Président du Centre français de droit comparé
Ancien membre du Conseil constitutionnel français
Ancien membre de la Commission de Venise

La Constitution actuelle de la France dispose, dans son article 3, que la souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce par le vote des représentants et par le référendum.

L'introduction sans réserves, de la procédure référendaire dans notre vie constitutionnelle fut une véritable révolution en France, en 1958. Car la France, depuis la Révolution, s'était prononcée pour une démocratie représentative.

Elle l'avait fait après un long débat sur les avantages et les inconvénients du référendum.

En ce qui concerne les avantages, on pouvait – et on peut toujours – avancer que le référendum est la procédure la plus démocratique puisqu'elle donne directement la parole au peuple.

On ajoute qu'il est souvent utile – politiquement – de pouvoir s'adresser directement à la nation pour dominer – le cas échéant – une assemblée rétive aux réformes.

Et puis surtout, le référendum établit un lien direct et personnel entre le chef d'Etat et la nation, lorsque la Constitution prévoit explicitement que l'initiative de la consultation appartient au Président de la République.

En regard de ces avantages, il est facile d'aligner un certain nombre d'inconvénients.

Le peuple – en premier lieu – est-il compétent pour trancher lui-même des questions souvent complexes et politiquement délicates ?

En second lieu, qu'on le veuille ou non, les citoyens consultés par le référendum ne voteront-ils pas, non sur la question elle-même, mais au travers de la question, pour ou contre l'autorité publique qui l'aura posée ? Une telle consultation ne tournerait-elle pas au plébiscite ?

On ne peut – en troisième lieu – s'empêcher de penser que, dans la campagne électorale qui aura lieu avant le référendum, les médias auront une influence déterminante et que celui qui en aurait la maîtrise posséderait sur ses opposants un avantage considérable ?

Enfin – en quatrième lieu – en cas de réponse négative au référendum, l'autorité publique qui l'a organisé sera considérée comme désavouée par l'opinion, ce qui entraîne pour l'avenir, une certaine crainte à en organiser un nouveau ?

- I -

Dans l'« Esprit des Lois », Montesquieu écrivait déjà en son temps (XI.6) : « Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques ; c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives et qui demandaient quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir en général si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des hommes ».

Comme un écho – mais pour lui faire pièce – Jean-Jacques Rousseau n'hésitait point, de son côté à proclamer hautement que le référendum, moyen d'expression directe de la volonté du corps électoral, était la

seule forme véritable de la démocratie, la représentation lui paraissant une sorte d'aliénation de la liberté.

À l'évidence, la France s'est vite et spontanément rangée du côté du châtelain de la Brède, se réservant d'utiliser plus tard, pour d'autres causes, les théories du citoyen de Genève.

La première constitution française de 1791 ne dispose-t-elle pas dans son article 1^{er}, que « la nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation » ?

Il faudra attendre 1958 pour que le référendum s'impose en pleine gloire sur le champ constitutionnel français (voir les intéressantes précisions sur ce point de R. Hadas-Lebel dans son livre « Les 101 mots de la démocratie française », Paris, Editions Odile Jacob, 2002. V^e. Référendum, pp. 400 et s.).

Convenons que les consultations nationales – autres que législatives – qui jalonnèrent notre histoire ne facilitèrent guère l'implantation du référendum dans notre pays.

Les plébiscites napoléoniens (trois pour Napoléon Ier ; trois pour Napoléon III) ne donnèrent guère à l'exercice référendaire de titres de légitimité bien attrayants. Il ne s'agissait point, en fait, de recueillir l'avis du corps électoral sur une question importante susceptible de l'intéresser, mais de camoufler un accaparement douteux du pouvoir derrière le voile transparent d'approbation démocratique.

L'homme aux commandes, soit voulait se faire confirmer ou prolonger son mandat personnel, voire à vie, soit légitimer a posteriori une contestable accession. Il en est resté – on le verra plus loin – quelque chose....

C'est à la faveur de la Libération que réapparut d'abord le référendum. Les circonstances s'y prêtaient.

La République n'ayant jamais cessé d'exister – comme s'efforçait d'en convaincre le peuple un Général de Gaulle triomphant qui « niait » l'Etat français -, l'Assemblée que l'on proposait d'élire à la Libération ne devait-elle être que la continuatrice de l'ancienne Chambre des Députés de 1939 (auquel cas la III^e République, simplement suspendue, se perpétuait au travers éventuellement d'une IV^e équivalente) ou voulait-on qu'elle soit constituante et rédige la nouvelle Constitution qui établirait un régime différent ?

Les Français se prononcèrent – on le sait – pour la seconde formule.

Ils durent donc revoter – quelques mois plus tard – pour approuver ou non la nouvelle Constitution qu'on devait leur soumettre.

Galvanisés par l'opposition, efficace et souveraine, du Général de Gaulle au texte soumis à référendum, les Français le refusèrent... pour adopter, quelques mois plus tard, toujours par référendum, le nouveau texte qu'on leur présentait... et qui devait devenir la Constitution de 1946.

Née de trois référendums successifs, la Constitution d'octobre 1946 ne pouvait se montrer ingrate à l'égard d'une technique juridique qui l'avait fait émerger. Mais elle se montrait – encore une fois – ambiguë et lacunaire.

La souveraineté nationale appartenait bien, désormais, au peuple français mais il était précisé qu'il l'exerçait, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum.

Cela permit – en tout cas – au Général de Gaulle, revenu aux affaires, de faire à son tour approuver sa Constitution par référendum.

Mais il prit bien soin dans la nouvelle Constitution de 1958, de faire figurer le référendum en très bonne place.

Non seulement la souveraineté nationale appartient toujours au peuple français, mais il l'exerce désormais – en tous domaines – par ses

représentants et la voie du référendum (les deux voies étant mises sur le même pied).

En outre, deux articles sont consacrés explicitement au référendum : l'article 11 et l'article 89.

Parce que l'article 89 figurait au Titre XII de la Constitution consacré à la procédure de révision constitutionnelle, on en conclua assez vite – trop sans doute – que le référendum prévu par lui ne pouvait être utilisé qu'en matière constitutionnelle, l'article 11 ne concernant que le référendum législatif.

C'était oublier deux choses. La première : que l'on pouvait soumettre au référendum, par l'article 11, tout projet de loi concernant « l'organisation des pouvoirs publics ». Or toute question concernant l'organisation des pouvoirs publics ne touche-t-elle pas, de près ou de loin, au domaine constitutionnel (à part les régimes électoraux ou les modes de scrutin ?...).

La seconde : qu'en fin politique, le général de Gaulle – qui voulut constamment, en toutes matières, avoir deux fers au feu – souhaitait, en matière constitutionnelle, se ménager une seconde voie d'accès direct à la nation, s'il venait un jour, à se trouver en face d'un Parlement ou d'une Chambre unique bloquant le mécanisme de l'article 89.

On s'en rendit compte très vite. En 1962, moins de cinq ans après l'installation de la V^{ème} République, mettant à exécution son projet – longtemps mijoté – de faire élire désormais le Président de la République par les Français eux-mêmes au suffrage universel direct, le général de Gaulle, sans états d'âme, se saisissait de l'article 11 directement pour les interroger – sans intermédiaire.

Balayant d'un auguste revers de la main les sérieux obstacles juridiques de l'article 89 auxquels il ne prêta jamais qu'une dédaigneuse attention, il considérait comme étant à sa disposition, parce qu'elles lui étaient utiles, les dispositions de l'article 11.

L'utilisation du procédé fut radicale. Le peuple répondit « oui » à une écrasante majorité, couvrant ainsi de sa consécration démocratique une opération que d'aucuns jugèrent sur l'instant hautement contestable.

Ce fut en effet un sacré tollé ! On alla même jusqu'à parler même de forfaiture... Et puis après ?

L'adhésion du peuple français fut considérée à la fois comme approbation du contenu de la réforme et légitimation a posteriori de l'irrégularité procédurale.

Naissait ainsi – par un premier usage – une coutume constitutionnelle qui, demain, permettrait que l'on pût, à l'envi, utiliser pour réviser le texte constitutionnel, soit l'appel direct à la nation prévu par l'article 11, soit la procédure doublement parlementaire décrite par l'article 89.

Le Général ne se priva pas d'utiliser, tant qu'il fut aux affaires, cet outil précieux de gouvernement que constituait pour lui le référendum.

Il le fit d'une manière plus impériale que parlementaire, plus napoléonienne que démocratique ! Quatre fois.

Sur des sujets qui n'étaient pas minces. Deux fois sur l'Algérie (le 8 janvier 1961 sur l'autodétermination ; le 8 avril 1962 sur l'indépendance) ; une fois – on l'a vu plus haut – sur l'élection du Président de la République (28 octobre 1962) ; une dernière fois (le 27 avril 1969) sur le Sénat et les régions.

Mais chaque fois en mettant en jeu son propre mandat. La technique était savamment éprouvée. Sur une gestion spectaculairement dramatisée, on mettait en demeure les Français d'approuver ce qui leur était demandé ; faute de quoi, le chef de l'Etat s'en irait. Chantage en direct, à la télévision. Moi ou le chaos. Moi ou la décadence. Moi ou la France à l'encan...

Le charme finit par se rompre. L'appel au peuple qui répondait – en survolant l'histoire – à l'appel au soldat finit par lasser. Mai 1968 passa par là... Moi ou la chienlit !

Dix ans s'étaient écoulés. Peut-être ce bail suffisait-il.

Sur un dernier référendum mal ficelé, le peuple français refusa au vieux chef une confiance – donc une légitimité – que ce dernier s'était évertué, périodiquement, à reconquérir à chaque secousse. Dans les grandes tempêtes, on se devait de se regrouper. Que peut en effet faire un capitaine qui n'a plus confiance pleine et entière de son équipage ? Sept années constituent une longue période. Il faut actualiser de temps en temps le contrat.

Foncièrement républicain - malgré de troublantes apparences – le général de Gaulle tira immédiatement les conséquences de ce dernier référendum « raté ». Le lendemain de sa défaite, il cessait à midi ses fonctions.

- II -

Les institutions et les hommes se ressemblent. Les premières pâtissent longtemps d'un mauvais emploi. Les seconds se remettent souvent mal d'un méchant accident.

On est plus prudent après. On fait d'avantage attention. On se méfie des mécaniques trop éprouvées, des engrenages grinçants, des paris hasardeux...

Les successeurs du Général montrèrent à l'égard du référendum une évidente circonspection. Inquiets devant une dangereuse machine qui avait fait broncher l'homme du 18 juin. À n'utiliser qu'avec une infinie précaution. Dans les cas graves.

Il y eût tout de même 4 grands référendum post-gaulliens.

Sur l'élargissement des communautés européennes au Royaume-Uni, à l'Irlande, au Danemark, à l'initiative de Georges Pompidou ; sur l'approbation des accords de Matignon concernant la Nouvelle-Calédonie ; sur l'autorisation de ratification du Traité de Maastricht sous la présidence de François Mitterrand ; sur l'institution du quinquennat en septembre 2000 sous la présidence de Jacques Chirac.

Si les résultats – positifs – à ces référendums ne furent pas tous glorieux, encore que les réponses aient tout de même largement – sauf celles de Maastricht (51%) – dépassé la majorité exigée, le taux d'abstention, en revanche, ne laissa point d'inquiéter : 40% sur l'Europe ; 64% sur la Nouvelle Calédonie ; 70% sur le quinquennat!

Comme si ces consultations à répétition finissaient par ne plus intéresser personne. Et ce d'autant plus qu'avait disparu la perverse séduction de l'éventualité, en cas d'échec, du départ du Président ! Même plus de mort à la fin. Le spectacle perdait en panache... les Présidents de la République, en effet, échaudés par le pari manqué du général de Gaulle en 1969, se gardaient bien, après lui, de mettre en jeu leur mandat.

Il y eu bien encore certaines consultations sur la base de l'article 53 aux termes duquel – on le rappellera – nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Ce fut le cas lors de l'accession à l'indépendance de la Côte française des Somalis, Djibouti, Comores... Mais seules furent ici consultées les populations intéressées.

La Corse ne pourrait-elle donc point être, un jour, à son tour, concernée ?

Le problème constitutionnel était, ici, délicat car l'article 53, qui avait permis le référendum calédonien, prenait sa place dans le titre VI de la Constitution française de 1958 qui ne concerne que les traités et accords internationaux, ce qui suppose que le référendum utilisé ne peut porter

que sur l'indépendance nouvelle d'un territoire pour laquelle est indispensable le consentement des populations concernées.

Or, la Corse fait partie intégrante du territoire français. Et le référendum envisagé ne porterait – à l'évidence pas – sur l'indépendance. On ajoutera que la France n'a consacré, dans sa constitution, aucune disposition spécifique à la possibilité d'un référendum local, en France, portant sur le devenir d'une province de son territoire.

Ce fut – entre autres – l'objet de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L'article 6 de cette loi insère à l'article 72 de la Constitution un article 72-1-3^e alinéa qui dispose :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. »

En outre, on rappellera, pour camper l'ensemble du dispositif, qu'il est ajouté, au même article 72 de la Constitution, un article 72-4 aux termes duquel le Président de la République, sur proposition du gouvernement, pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située Outre-Mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son origine.

Enfin et surtout, l'article 72 de la Constitution est rédigé de la manière suivante :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-Mer... Tout autre collectivité territoriale est créée par la loi » le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa... »

C'est dans le cadre de cette révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qu'un référendum spécifique sur la Corse s'avérerait désormais parfaitement concevable.

On pourrait donc – très régulièrement – demander aux Corses leur avis sur un « énième » statut que l'on proposerait de leur soumettre par référendum.

Ce serait le quatrième en vingt ans.

Depuis 1982, l'île connaît en effet un régime d'exception par rapport aux autres régions françaises. Mais c'est surtout depuis la « loi Joxe » de 1991, avec la création de la collectivité territoriale de Corse, que l'île de Beauté est engagée sur le chemin sablonneux et malaisé de l'autonomie.

La création d'une collectivité territoriale unique avait déjà été envisagée dans l'exposé des motifs du projet de loi du gouvernement précédent (Jospin-Vaillant) « pour une deuxième étape à l'expiration du mandat de l'Assemblée de Corse en 2004 ». Mais Lionel Jospin hésitait... il avait – on le savait – exprimé une préférence antérieure pour une autre solution : la suppression d'un département parce qu'il estimait – à tort ou à raison ? – qu'une telle solution pouvait être plus facilement menée à terme sans révision de la Constitution.

Mais il s'était finalement rallié – parce qu'elle semblait recueillir l'adhésion de la majorité des groupes politiques corses – à l'idée de la suppression des deux départements et à la mise en place d'une collectivité unique.

Il appartenait donc aujourd'hui au Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin, qui avait déjà réalisé, le 28 mars 2003, la révision constitutionnelle nécessaire à cette réforme, de la soumettre au référendum.

Aux 191.000 Français inscrits sur les listes électorales en Corse, qui étaient donc conviés à voter le dimanche 6 juillet 2003, il fut proposé de répondre par « oui » ou par « non » à la question suivante :

« Approuvez-vous les orientations proposées pour le statut de la collectivité territoriale figurant en annexe ? »

C'est-à-dire la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse du Sud et de Haute-Corse au sein d'une collectivité unique.

Le climat électoral n'était point dangereusement tendu, en tout cas pas plus que d'habitude. On s'acheminait – sinon vers une victoire éclatante - , du moins vers une solution acceptée – qui apporterait à un gouvernement plongé sur d'autres fronts dans une conjoncture plus difficile, l'appel d'air nécessaire à sa survie.

Pourquoi s'inquiéter d'ailleurs puisque tout le monde – ou à peu près – se ralliait – de plus ou moins bonne grâce il est vrai, - au projet gouvernemental ? La quasi-totalité de la classe politique corse, la majorité parlementaire – marchand de canon – les socialistes qui ne voulaient point renier Jospin, les nationalistes corses eux-mêmes qui continuaient à trouver, dans les étapes successives de leur face à face avec l'Etat français et les concessions de part et d'autre consenties, la marche inéluctable d'une active et commode complicité vers toujours plus d'autonomie...

Et puis patatras ! L'échec. Le refus. La gifle, diront certains. Une bonne claque avanceront d'autres.

Comment en était-on arrivé là ?

- III -

Les instruments juridiques les mieux huilés ne marchent pas à tout coup.

La règle de droit n'est d'ailleurs pas une arme. Qui s'enrayerait ou non. Elle n'est pas d'avantage une fin en soi. Mais un moyen comme un autre d'atteindre son objectif. Ce moyen ne peut être utilisé, ni n'importe où, ni n'importe quand. Ainsi du référendum : il doit – pour réussir – réunir cumulativement trois critères essentiels sans lesquels il risque de se retourner contre ses manipulateurs. On n'y a pas assez réfléchi.

Le premier critère se situe au niveau de l'importance de l'enjeu.

On ne mobilise pas des centaines, des milliers, voire des millions de votants, si le problème qui leur est soumis n'est point d'un primordial intérêt.

On ne dérange point la Nation pour une futilité. Il faut réserver les grands appels aux grandes causes.

De Gaulle le savait mieux que quiconque. En artiste, il ne se servait – magistralement – de ce moyen que pour faire trancher un litige inextricable, libérer la France d'un boulet qui obérait son avenir, doter le pays d'institutions solides qui garantissent son équilibre et son efficacité, lancer les Français dans les grandes aventures de leur siècle.

L'affaire algérienne, l'élection du Président de la République au suffrage universel, pour prendre deux exemples. Deux succès populaires magistraux. Les Français le suivirent massivement dans les deux occurrences. Parce qu'ils avaient profondément conscience que, d'une part, la guerre d'Algérie plombait la France en l'empêchant de mener une politique étrangère à son niveau, d'autre part, que l'on ne pouvait plus se contenter d'un régime politique instable, à la merci des humeurs contradictoires de parlements ambitieux et qu'il fallait

restaurer l'Etat en renforçant l'autorité légitime de son chef (qui en était la clé de voûte).

Nous ne nous avancerons pas trop en constatant que, le dimanche 6 juillet, les Corses n'étaient point trop conviés aux urnes pour aider à de tels travaux.

Ils n'étaient pas interrogés ni sur leur avenir à long terme, ni sur leur devenir immédiat, mais simplement sur un agencement territorial qui n'intéressait que les élus. Question de remodelage administratif, de simplification (?) de structures, de recomposition des rôles et des compétences.

Rien de quoi enthousiasmer les foules. Car rien d'essentiel n'était en cause.

On le vit d'abord très bien après la bataille perdue. Interrogé le 14 juillet 2003, à l'occasion de la fête nationale, sur ce référendum décevant, le Président de la République s'employa à minimiser l'échec en en minimisant l'enjeu...

Après tout, laissait-il entendre, rien ne sera changé pour la Corse. Elle continuera comme avant. Le résultat du vote est regrettable. C'est dommage mais tant pis ! On ne demandait aux Corses que leur avis. Ils ont manifesté leur désaccord. Inclignons-nous. Et n'en faisons surtout pas un drame. Démissionner ? Mais pourquoi ? La France comme la Corse poursuivent leur route ensemble. Désavoué ? Non. Pas suivi, seulement. N'est-ce pas d'ailleurs l'amère loi de la vie politique ?

En leur temps, Pompidou et Mitterrand ne connurent-ils point de semblables désillusions ? Si le référendum du premier sur l'entrée du Royaume-Uni dans l'Europe et celui sur le Traité de Maastricht ne furent, certes point, des échecs puisque les Français votèrent finalement oui, on ne peut parler de francs succès. Les majorités restèrent faibles, les abstentionnistes trop nombreux.

Sans doute les enjeux n'étaient-ils point ressentis comme suffisamment importants par l'électorat pour qu'il se mobilisât puissamment.

Le phénomène est récurrent.

Le deuxième critère d'un référendum réussi se trouve dans la lisibilité de la question posée.

Il n'est point facile de bien et de tout faire comprendre. Il s'avère toujours malaisé de s'exprimer simplement et clairement. Surtout dans les matières constitutionnelles.

S'il est, à la limite assez évident de se faire entendre clairement sur des questions de société (Êtes-vous favorable ou non à la peine de mort ? Êtes-vous favorable ou non à l'interruption volontaire de grossesse, voire à l'euthanasie ?) dans la mesure où le référendum serait constitutionnellement possible en ces matières, combien il est plus complexe de demander à chacun de s'interroger sur un texte juridique long, souvent touffu, au style ésotérique, aux expressions alambiquées !

Quand, par exemple, en septembre 1958, de Gaulle demanda au Français d'approuver le texte de la nouvelle constitution qu'il leur soumettait, quel fut le nombre de ceux qui le lirent jusqu'au bout ?... Mais de Gaulle se chargea lui-même de le leur expliquer. À la radio et à la télévision. Autant de fois que nécessaire. Pour emporter la décision. En pleine clarté. Avec des mots courants et des idées simples.

Le coup réussit à chaque fois... À l'exception du dernier. Mais précisément, les questions posées lors de cette dernière consultation référendaire gaullienne n'étaient rien moins que claires.

Il n'y en avait d'ailleurs deux maladroitement mêlées. L'une sur le Sénat (que l'on voulait supprimer), l'autre sur les régions (que l'on souhaitait promouvoir).

Une grande idée, la décentralisation ! Mais qui n'était pas alors assez mûre... Le peuple ne savait plus très bien en fin de compte ce que l'on

voulait de lui exactement. D'autant qu'il pouvait paraître quelque peu contradictoire d'exalter les collectivités territoriales, indispensables à la vie de la République, au moment précis où l'on demandait la mort du grand Conseil des Communes de France... On connaît la suite...

Sans doute, en fût-il de même pour le référendum corse.

Comment faire comprendre à des gens qui ne sont familiers, ni avec le droit, ni avec l'administration, ni avec la vie politique locale, pourquoi il est préférable que la Corse ne constitue qu'une seule entité territoriale, plutôt que deux départements distincts précisément regroupés au sein de cette même entité ?

En quoi leur vie va-t-elle se trouver modifiée ?

On aurait voulu qu'ils se décident pour d'autres motivations, que l'on n'aurait point agi autrement... Ce qu'ils firent d'ailleurs pour la plupart. Dès lors, tout était possible. On l'a vu.

Troisième et dernier critère : la conviction affirmée et l'engagement personnel des initiateurs de l'opération référendaire.

Revenons une fois de plus à de Gaulle. Pour lui, chaque référendum était « son » affaire, personnelle, avec « son » peuple.

À l'occasion, certes, d'une question posée qui restait toujours au centre des débats, c'était leur confiance qu'il demandait aux Français.

Sa stratégie – logique – était d'une grande cohérence. Puisque l'opération référendaire avait pour objet de requérir du peuple, son accord majoritaire pour lever un obstacle de taille et lui permettre de mener sa politique, il fallait qu'en répondant « oui », le peuple lui donne les moyens de cette politique. S'il les lui refusait, il ne pouvait que partir.

Dérive plébiscitaire ? Le grief fut souvent avancé. Injuste et contestable. Le Général de Gaulle avait la dictature en horreur et un

amour profond de la République. Il avait d'ailleurs, en des temps plus anciens, publiquement déclaré que ce n'était point à son âge qu'on entamait une carrière de dictateur...

Mais précisément, parce qu'il était un serviteur talentueux et fidèle de la démocratie, il voulait que, périodiquement, à l'occasion de référendums, le peuple lui renouvelle sa confiance et « ressource » sa légitimité. Dans le cas contraire, il quitterait le pouvoir. Et il le disait solennellement, tout au long d'une campagne menée tambour battant, et personnalisée à l'extrême.

À tous les coups, il était gagnant. Sauf pour son dernier référendum.

Il est vrai qu'en cette occurrence, le cœur n'y était déjà plus. Le grand homme vieillissant semblait avoir perdu la main. Crût-il lui-même au succès de cette dernière consultation qu'il tentait ? On peut en douter. La question – on l'a vu plus haut – était double et difficilement compréhensible. On suspectait de noires arrière-pensées, un coup peu clair. Déjà filtrait l'indémontrable rumeur qu'il aurait organisé lui-même son départ... Cette question, en effet, le hantait. Il ne pouvait point quitter le pouvoir dans des conditions ordinaires, c'est-à-dire, pour lui, subalternes : en remettant par exemple à son successeur – quel qu'il fût – les clés de l'Élysée, sur le perron, à la fin normale de son mandat. Il n'avait pas eu de prédécesseur, du moins le prétendait-il. Il était inconcevable qu'il pût avoir un successeur...

Être chassé des affaires (1969) par l'émeute de la rue (1968) ? Il n'en était pour lui, pas question.

Perdre les élections présidentielles s'il se représentait et partir, désavoué par le corps électoral... comme son grand ami Churchill ? Dans l'ingratitude d'un peuple recru d'épreuves, lassé de gloire et aspirant à la tranquillité d'époques redevenues raisonnables ? Inconcevable !

Mais s'en aller dignement, à la suite d'un noble malentendu sur une question d'avenir, une vision – peut-être prématurée – du monde de demain ?

Incompris par son peuple parce qu'il était trop grand ?

On ne saura jamais quelles tempêtes agitèrent alors son esprit...

Sans doute seuls Maurice Couve de Murville et Jean-Marcel Jeanneney auraient pu nous le dire.

Reste que ce référendum fut un échec. Parce qu'il avait été mal – ou trop bien – préparé. Parce qu'intuitivement le peuple avait senti une certaine lassitude chez le vieux chef. Parce que, finalement, tout le monde n'était-il point d'accord pour que la belle aventure finisse et que, sans drame, s'éteigne l'épopée ?

C'est évidemment, dans un tout autre contexte que se déroula, pour Jacques Chirac, le référendum qu'avec son accord, le gouvernement organisa pour la Corse.

À l'opposé du Général de Gaulle, le Président de la République actuel se tint sur une prudente réserve.

Si certains de ses ministres allèrent – sans rechigner – « mouiller leur chemise » sur le terrain, il ne voulut point – lui – entrer officiellement dans le débat. Habile tactique qui rejetait sur d'autres le désaveu d'un éventuel insuccès ? Doute sur l'issue de la consultation ? Réticence à cautionner indirectement un processus initié naguère à Matignon par un autre gouvernement ?

Pas de déclaration télévisée. Pas de pression sur l'électeur. Aucune intention émise de quitter éventuellement le pouvoir en cas d'échec !

Choix d'un profil bas. In extremis, presque à la veille du scrutin, une modeste interview dans un journal de province. Il y souhaitait bien sûr

sur les Français disent plutôt oui. Mais si ?... On ne parlait de rien pour la suite. On verrait bien ! On a vu...

- IV -

Qu'on ne s'y trompe pas !

Le référendum est un mécanisme délicat qu'il faut manier avec une grande prudence.

Ce n'est pas une raison pour ne pas s'en servir, éventuellement en permettre l'utilisation au niveau local, voire en donner l'initiative directement au peuple.

Mais il ne faut jamais oublier les leçons de histoire et jouer habilement.

**LEGAL REGULATION OF CITIZEN PARTICIPATION
IN REFERENDA IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Mr Victor N. RUDENKO, Russian Federation
Professor
Russian Academy of Law and State

According to Part 3 of Article 3 of the Constitution of the Russian Federation¹, referenda and free elections are the supreme forms of direct expression of the power of the people. The right of the citizens of the Russian Federation to participate in a referendum is stated in Part 2 of Article 32 of the Constitution. These provisions are further developed in Part 3 of Article 135 of the Constitution and in the Federal Constitutional Law of 10 October 1995 No. 2-FKZ *On the Referenda of the Russian Federation*² and in Federal Law of 12 June 2002 No. 67-FZ *On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum for the Citizens of the Russian Federation*³. According to the provisions of these statutes, referenda in Russia may be conducted on three levels: the national level, the level of a constituent member of the federation and the local level.

¹ *Konstitutsii gosudarstv Evropy: in 3 vol., Moscow, 2001, v. 3.*

² *Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, 1995, No. 42, St. 3921; 2002, Nno. 39, St. 3641.*

³ *Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, 2002, No. 24, St. 2253, No. 39, St. 3642; No. 52 (ch. 1), St. 5132; 2003, No. 27 (ch. 2), St. 2711; No. 27 (ch. 2), St. 2716.*

The Constitution provides a possibility for the Constitutional Assembly to submit a draft of a new Basic Law to a referendum of the Russian Federation (Par. 3 of Article 135). The citizens may vote on other issues in a referendum of the Russian Federation: the adoption and repeal of regular statutes, the amendment of existing laws, and the making of other public decisions. All issues except those listed in Par 2 of Article 3⁴ of the Federal Constitutional Law of 10 October 1995 No. 2-FKZ may be submitted to a referendum of the Russian Federation. Under this Law, a referendum may be conducted at the initiative of citizens entitled to participate in a referendum and at the initiative of the Constitutional Assembly – in the case described in Par. 3 of Article 135 of the Constitution. The Federal Law of 12 June 2002 No. 67-FZ states that a federal statute may give the right of referendum initiative to other entities (Item 2 of Article 14) and specifically mentions among them electoral and other public associations whose articles of association allow participation in referenda (Item 3 of Article 14).

According to the Federal Law of 12 June 2002 No. 67-FZ *On Basic Guarantees of Electoral Rights...*, a referendum of a constituent member of the Russian Federation may be conducted on the issues under the jurisdiction of the constituent member of the Russian Federation or under a joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent members, unless such issues have been settled by the Constitution or a federal statute (Item 2 of Article 12). Only local issues may be submitted to a local referendum (Item 2 of Article 12). The only exception in both cases is a group of issues listed in Item 8 of Article 12⁵. A referendum on the constituent member and local levels

⁴ *These are the issues of: changing status of the constituent members of the Russian Federation, early termination or extension of the term in office as well as early election of the President of the Russian Federation, the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation; adopting and amending the federal budget, fulfilling and changing the domestic financial obligation of the state; introduction, amendment and abolition of federal taxes and levies and exemptions from them; emergency measures on the protection of public health and safety and amnesty and pardon.*

⁵ *These include the following: early termination or extension of terms of the government organs of a constituent member of the Russian Federation ; suspending*

may be initiated by entities mentioned above, as determined in Items 2 and 3 of Article 14. In a more specific form, these norms have been applied to the local referendum in Par. 2 of Article 32 of the Federal Law of 28 August 1995 No. 154-FZ *On General Principles of Organisation of Local Self-Government in the Russian Federation*, according to which a local representative organ may also initiate a referendum. This law will be in effect until 2006. According to the newly adopted Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ *On General Principles of Organisation of Local Self-Government in the Russian Federation*⁶, starting from 1 January 2006 the right of a local referendum initiative will also belong to representative organs of local self-government and the heads of municipal formations. A possibility of their joint initiative is also provided for (sub-item 3 of Item 3 of Article 22).

Having described the general legal framework regulating citizens' participation in referenda in the Russian Federation, I would like to compare them with respective legislative provisions of the countries of the European Union and Switzerland. In order to do that, I will use certain constitutional and legal characteristics of citizen's powers to make public decisions in a referendum (existence of mandatory or optional referendum, citizens' ability to make decisions in a mandatory or optional referendum on partial or complete changes in the constitution, on the adoption, suspension and repeal of laws (or certain provision of laws), ability to make other public decisions, the right to a

their authority ; early elections to the government organs of a constituent member of the Russian Federation, organs of local self-rule or of postponement of such elections; nomination of particular individuals to the government organs a constituent member of the Russian Federation and organs of local self-rule; election of deputies and officials, approval for and appointment to office and relieving them of official duties; adoption or amendment of a budget, fulfillment and amendment of financial obligation of a constituent member of the Russian Federation or a municipal formation; adoption of emergency measures on the protection of health and security of the population.

⁶ Rossiiskaya gazeta, 2003, 8 okt. This Federal Law enters into effect on 1 January 2006.

referendum initiative). The results of this analysis will be presented in the form of formal models of the referendum (Tables 1 and 2).

A comparison of the formal models of the referendum results in two types of models. First, the *legitimising models*. These are the models that considerably limit citizens' initiative in making public decisions and assume that the referendum initiative should originate from the government bodies, which would formulate the question submitted to a referendum, draft a bill, etc., while the citizens would approve or disapprove the submitted proposal (legitimise it). Due to the dominating role of the representative democracy institutions, referendum models of this type "gravitate" to the imaginary "absolute representative democracy" model. Such models are characteristic of the constitutional legislation of most European Union countries analysed. The second type of referendum model comprises the decisive models. These models provide for high activity and independence of the citizens and give them the right to a referendum initiative on a wide range of issues. This type of model "gravitates" to the imaginary "absolute direct democracy" model. This type of referendum models includes the Swiss and (with some reservations) the Italian models.

If we compare the Russian model of the referendum with the models developed in the countries of the European Union and Switzerland using only formal criteria, the Russian referendum appears to be one of the most democratic legal institutions⁷. The citizens of the Russian Federation have the right to participate in a complete revision of the Constitution, adopt and repeal laws at their own initiative and make decisions on many public affairs. Under the formal criteria, the Russian institution of referendum, especially at the constituent member of the Russian Federation and the municipal levels, may be considered among the decisive models of the referendum close to the models developed in Switzerland and Italy.

⁷ For details, see Rudenko V.N. *Konstitutsionnye modeli referendumov v stranakh Evropeiskogo Soyuza, Shveitsarii i Rossii*, in: *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeskoe obozrenie*. 2003, No. 1 (42).

However, a more substantive analysis of the institution of referendum in Russian legislation shows that this institution is actually underdeveloped and undemocratic. It is symptomatic that, after the adoption of the 1993 Constitution, Russia has not conducted a single national referendum. Several attempts were made to create initiative groups for a referendum of the Russian Federation⁸. None of them has been carried out. More often citizens attempt to initiate a referendum of a constituent member of the Russian Federation or a local referendum. Our estimate of the number of the constituent member level attempts is about fifteen, and of the local level attempts – more than a hundred. However, very few referenda have taken place at the citizens' initiative. The few (about 15) referenda of the constituent members of the Russian Federation (Republics of Buriatia, Dagestan, Tyva and others) and most local referenda (about one thousand)⁹ have been prepared and conducted not at the initiative of citizens or their organisations, but at the initiative of government organs. Those were mostly referenda on the adoption and amendment of charters of

⁸ *On 29 September 1999, the electoral commission of the Samara region registered an initiative group for the collection of signatures in support of the initiative for a referendum on the protection of citizens' private property rights; on criminal prosecution of deputies who have committed crimes; on prohibition of using conscript soldiers in military conflicts; and on limiting the right of the President of the Russian Federation to dismiss the Government of Russia. On 27 April 1999, electoral commission of the Omsk region registered an initiative group for the collection of signatures in support of the initiative for a referendum on the introduction of death penalty for the illegal production or distribution of narcotics. (See Postanovlenie Izbiratelnoi komissii Nizhegorodskoi oblasti on 21 oktiabria 1999 goda No. 51 O sbore podpisov v podderzhku initsiativ provedenia referendumov Rossiiskoi Federatsii // Informatsionno-poiskovaia sistema KonsultantPlus – Regionalnoe zakonodatelstvo; Postanovlenie Izbiratelnoi komissii Omskoi oblasti ot 27 apreliia 1999 goda no. 127 O registratsii initsiativnoi gruppy po provedeniiu referendumu Rossiiskoi Federatsii // Omskii vestnik, 1999, no. 91-94.).*

⁹ *The estimate of the number of regional and local referenda has been taken from the report by N. A. Kuliasova, a member of the Central Electoral Commission of the Russian Federation, presented at the international seminar Direct Democracy: Referendum as an Instrument of Citizen Participation in Public Life (Moscow, MGIMO (U) MID Rossii, 3-4 October 2003).*

municipal formations. The institution of referendum has not become efficient due to several reasons.

The main problem is the *mostly formal character of Russia's legislative guarantees* of the citizens' right to participate in a referendum enshrined in the Constitution. The legal regulation of the citizen's constitutional right to participate in a referendum of the Russian Federation is a good example. According to Federal Constitutional Law *On the Referenda of the Russian Federation*, an all-Russian referendum may be conducted at the initiative of at least two million citizens. The experience of citizens' referendum initiative in other countries shows that the collection of such a number of signatures is a very expensive undertaking. In today's Russia not only citizens, but even the government can hardly afford to spend significant amounts on the preparation of a referendum. Public associations cannot afford to do so either. But even in case of citizens carrying out their referendum initiative, processing of the enormous number of signature forms might involve errors and even falsification. The unjustified invalidation by the electoral commissions of high number of citizens' signatures, which would prevent a referendum, is also possible. Under the existing legislation, an electoral commission's decision to declare several hundreds of thousands signatures invalid is practically impossible to appeal. This problem is present even on the municipal level where the number of signatures is comparatively small. These and other complications lead to the low probability of the practical exercise by citizens (and public associations) of their right to a referendum initiative.

While it is difficult to conduct a referendum of the Russian Federation at the initiative of citizens and public associations, federal legislation has serious gaps hampering initiation of referenda by government bodies. Although according to the Constitution a new draft Basic Law may be submitted for the citizens consideration by the Constitutional Assembly, there is still no law on that body that makes it impossible for citizens to participate in a complete revision of the Constitution. After the adoption of Federal Constitutional Law *On The Referenda of the Russian Federation*, the federal legislation has not determined any

other entities entitled to the referendum initiative other than citizens and public associations. Thus, citizens and public associations have no practical means to initiate a referendum of the Russian Federation, the rules of the convocation and work of the Constitutional Assembly have not been established, and other entities entitled to a referendum initiative have not been listed. As a result, the existing legislation makes a referendum of the Russian Federation nearly impossible. This hardly supports a characterisation of the existing legal norms as democratic¹⁰.

The analysis made above applies not only to a referendum of the Russian Federation. The legislation of the Russian Federation regulates referenda of the constituent members and local referenda in a formal manner. As a rule, citizens face difficulties carrying out a referendum initiative even on the municipal level. For example, on 16 October 2000 the Severodvinsk Municipal Council refused to submit the following question to a local referendum: "Should the deputies of the Municipal Council carry out their duties without pay and without leaving their jobs?". The Municipal Council made an unjustified statement that submitting that question to a referendum contradicted the existing legislation. But the major reason for the refusal to register the initiative group was the insufficient number of signatures, because the Council declared about two thousand signatures invalid¹¹. Referendum initiative attempts may meet with other obstacles of "technical" nature, in particular, non-compliance with the procedure of creating an initiative group. Because of that, the precedents of "correct" and "incorrect" referenda emerge. As a rule, it is impossible for citizens to hold a referendum on an issue that authorities are not interested in. At the same time, if the authorities are directly interested, an initiative

¹⁰ This has been noted by researchers. See Polenina S.V., *Zakonotvorchestvo v Rossiiskoi Federatsii, In-t gosudarstva i prava RAN. M., 1996, p. 135.*

¹¹ See Resolution of the Severodvinsk Municipal Council of 16 October 2000 No. 128 On the Rejection of a Request of the Initiative Group of Citizens for Holding of Local Referendum // *Informatsionno-poiskovaia sistema "KonsultantPlus-Regionalnoe Zakonodatelstvo". Arkhangelskaya oblast.*

group is created within the required time, referendum voting stations are actively created, etc. (e.g. 23 March 2003 referendum in Chechnya). Those referenda that are practically initiated by the governing bodies have much better chances of taking place.

I should also note that the legislation of the Russian Federation and its constituent members regulates other important issues in a purely formal manner. As noted above, under the current legislation on the referendum, citizens of the Russian Federation have the right to submit draft laws to a referendum. The legislation does not prohibit or prevent a repeal of the existing laws or their provisions by citizens. However, it does not provide any detailed legal procedure for the realisation of that right.

The legislation of several democratic states (Switzerland, Spain, Italy, Austria and others) and of the constituent members of federal states (California, Oregon in the USA, Baden-Wurtemberg in Germany and others) has developed the (referendum) initiative as a legal institution. The right of citizens to repeal an existing statute or its provision in some countries (Italy, Denmark) and constituent members of federations (Berlin, North Rhein-Westphalia and others) is regulated by the institution of “abrogative referendum”. These institutions provide the specifics of lawmaking by referendum. In particular, they lay down the requirements of a draft submitted to a referendum (a complete bill, a principally complete bill, a proposal); provide for the possibility of an evaluation of the draft and the guarantees of its public examination (mailing the documents with “for” and “against” arguments to each voter, etc.); establish a longer (compared to a regular referendum) term of preparation for the referendum in order to allow enough time for the public discussion of the draft, allow the possibility of submitting an alternative draft to a referendum; and define when and by whom it may be introduced, etc. In addition, the abrogative referendum may provide a more complex procedure of public decision-making on the repeal of a law (or part of it) compared to a decision on another public issue requirement of a higher degree of voter support for the petition, acceptance of a vote by the majority of registered voters rather than those who have voted, etc.). Such specific provisions are not yet a part

of the Russian legislation on referenda. At this time, it suggests the same procedure for making decisions on the most complex legislative issues as for making any other decisions. The procedure of adoption and repeal of laws is regulated by the general legislative provisions related to referenda. This is why the law-making initiatives have not been legally formalised. It is not accidental that, today's Russia has no significant experience of the adoption or abrogation of laws and regulations at the citizens' initiative.

The institution of referendum in Russia's constitutional law is a complex and changing phenomenon. As it evolves, a greater realisation of the following is needed: in modern democratic states, the referendum is not an ordinary means of making laws and public decisions. A need for the referendum emerges when a consensus among the elites is impossible or when the issue is so important that only the citizens may be trusted with making decisions on it. During times of social stability and normal working conditions of the representative institutions, a referendum may become a destabilising factor. This is why one can hardly justify the Russian legislator's aspiration to give the same weight to the referendum in Russia as in a semi representative political system of Switzerland, a relatively small European nation.

In my opinion, the legislation on the referendum of the Russian Federation should evolve in the direction of a transformation from the "decisive"-type model accepted now into a model of the "legitimising" type. On the federal level, it is reasonable to abolish the possibility of a petition referendum. The petition referendum in this case may be substituted with the mandatory referendum. The list of issues for which it may be used needs to be determined. The most important of them may be the revision of the Constitution of the Russian Federation. An abolition of the institution of the petition referendum will mean that only the government bodies will have a right to initiate a referendum at the federal level. A. S. Avtonomov suggests an interesting idea according to which the legislation on the referendum of the Russian Federation could provide a possibility to submit bills already adopted by a representative body to a popular vote with all the necessary

procedures required by the law-making process¹². Legal rules regulating this type of referendum need to be developed because issues requiring popular vote periodically arise. The petition referendum, at the current stage of Russia's political evolution, may be preserved at the level of constituent members of the Russian Federation and at the local level. However, the complex procedures for this type of referendum need to be developed.

¹² Auer, Andreas, and Butzer, Michael (eds). *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*.

Aldershot: Ashgate, 2001. P. 95.

Table 1
Models of referendum (national level) grouped by the legal characteristics of citizens' powers of public decision making (Switzerland, countries of the European Union¹⁵)

Models	11	12	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Legal characteristics of citizens' powers	Absolute direct democracy	Switzerland	Austria	United Kingdom	Germany	Greece	Denmark	Ireland	Spain	Italy	Portugal	France	Sweden	Absolute representative democracy
Decision making in a mandatory referendum:	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0
1) constitutional referendum	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
complete revision of the Constitution	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
partial revision of the Constitution	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
2) legislative referendum	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
adoption of a law (or its part)	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
repeal of a law (or its part)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3) other public decisions	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Decision making in an optional referendum:	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
1) constitutional referendum	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
complete revision of the Constitution	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
partial revision of the Constitution	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
2) legislative referendum	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
adoption of a law (or its part)	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
repeal of a law (or its part)	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
3) other public decisions	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Referendum initiative belongs to						1								
1) citizens only	1	0	0	0	1		0	0	0	0	0	0	0	0
2) government only	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0
3) citizens and government	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0

¹⁵ Belgium, the Netherlands, Luxemburg, and Finland, which are members of the European Union, are not mentioned in this table because their constitutional systems do not provide for citizen decision making in a national referendum.

Notes to Table 1

Model (1): “absolute direct democracy”. This is a hypothetical model assuming that all public decisions are made by the citizens, and the institutions of representative democracy are absent from the constitutional system of the state.

Models (2-13) of the referendum in countries of the European Union and Switzerland are based on the constitutions of these countries (as published in: *Konstitutsii gosudarstv Evropy*. V 3-h t. M., Izd-vo NORMA, 2001).

Model (14): “absolute representative democracy”. This is a hypothetical model assuming that all public decisions are made only by the representative government bodies and the institutions of direct democracy are absent from the constitutional system of the state.

Table 2

Models of referendum grouped by the legal characteristics of citizens' powers of public decision making (the Russian Federation, constituent members of the Russian Federation, municipal formations)

Models	1	2	3	4	5	6
Legal characteristics of citizens' powers	Absolute direct democracy	Russian Federation	Constituent member of RF	Sverdlovsk Oblast	Venovsky rayon of the Iula Oblast	Absolute representative democracy
Decision making in a mandatory referendum:	1	0	1	0	1	0
1) constitutional (charter) referendum	1	0	1	0	1	0
complete revision of the Constitution (Charter)	1	0	1	0	1	0
partial revision of the Constitution (Charter)	1	0	1	0	1	0
2) legislative referendum	1	0	1	0	0	0
adoption of a law (or its part)	1	0	1	0	0	0
repeal of a law (or its part)	1	0	1	0	0	0
3) other public decisions	1	0	1	1	1	0
Decision making in an optional referendum:	1	1	1	1	1	0
1) constitutional (charter) referendum	1	1	1	1	0	0
complete revision of the Constitution (Charter)	1	1	1	0	0	0
partial revision of the Constitution (Charter)	1	0	1	1	0	0
2) legislative referendum	1	1	1	1	1	0
adoption of a law (or its part)	1	1	1	1	1	0
repeal of a law (or its part)	1	1	1	1	1	0
3) other public decisions	1	1	1	1	1	0
Referendum initiative belongs to						
1) citizens only	1	0	0	0	0	0
2) government only	0	0	0	0	0	0
3) citizens and government	0	1	1	1	1	0

Notes to Table 2

Model (1): “absolute direct democracy”. See notes to Table 1 (Model 1).

Model (2) of the referendum of the Russian Federation is based on the Constitution of the Russian Federation (See: *Konstitutsii gosudarstv Evropy*. V 3-h t., M., 2001. T. 3), Federal Constitutional Law of 10 October 1995 No. 2-FKZ *On the Referenda of the Russian Federation*, and Federal Law of 12 June 2002 No. 67-FZ *On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum for the Citizens of the Russian Federation*.

Model (3) of the referendum of a constituent member of the Russian Federation and the local referendum is based on Chapter II of Federal Law of 12 June 2002 No. 67-FZ *On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum for the Citizens of the Russian Federation*.

Model (4) of the oblast referendum in the Sverdlovsk Oblast is based on Articles 4 and 7 of Oblast Law of 17 October 1994 *On Referendum in the Sverdlovsk Oblast*.

Model (5) of referendum of Municipal Formation “Venevsky raion of the Tula Region” is based on Articles 4, 11, and 53 of the Charter of Municipal Formation “Venevsky raion of the Tula Region”.

Model (6): “absolute representative democracy”. See notes to Table 1 (Model 14).

**REFERENDUMS ON THE NATIONAL, REGIONAL AND
LOCAL LEVEL:
SOME INSIGHTS FROM THE SWISS CASE**

Mr Alexander H. TRECHSEL, Switzerland
Vice-director of the Research and Documentation Centre
on Direct Democracy (c2d)
University of Geneva

1. General introduction

The topic I was asked to cover by the organisers of this seminar is entitled "Referendums on the national, regional and local level". To this I added a subtitle, namely "some insight from the Swiss case". Let me briefly explain why I preferred focusing on the Swiss case rather than any other one.

I did not simply choose the Swiss case because it is the one I know best. There are more substantial reasons for this choice. Switzerland offers two rather large advantages when it comes to a potential discussion of this topic. Firstly, Switzerland is a federal state, providing its citizens with a three-tier structure, divided into a national, a regional and local level. Secondly, in Switzerland all three levels of government contain a great variety of direct democratic institutions, among which the referendum certainly is the one which is most commonly represented and used. To gain insights on the proposed topic, Switzerland thus offers us an ideal case of multi-level - or multi-layered – governance that will enable us to shed some more light on the overall topic.

There is also one important caveat, however. Unlike the attempts of the natural sciences, we cannot use Switzerland as a perfectly sterile laboratory in which we can conduct experiments which take place in a confined environment, shut off not only from the outside world, but initially constructed with the sole aim of using it as a laboratory. The insights we can gain from the Swiss case are inevitably dependent on exogenous factors, such as European integration, globalisation, transnational economic, ecological developments and so on. Furthermore, they are at least as much dependent on endogenous realities, such as the cultural, political and social patterns inherent to the different entities encountered on Swiss territory.

This morning, we had the opportunity to listen to the presentation of Professor Auer, which centred on the institutional settings of the referendum process at the national level in Switzerland. Thus, I will try to complement rather than duplicate the knowledge we have been able to gain from Professor Auer's talk. We shall have a look at the institutional settings of referendums in Switzerland, the frequency with which they lead to popular votes at the polls and, before concluding, the success of these instruments and their impact on the political system.

2. Referendary institutions at the cantonal and local level in Switzerland

To begin with, I would like to emphasise an undisputed reality: compared to the national level in Switzerland, referendary institutions, or, as a matter of fact all institutions of direct democracy are clearly more developed, on average, at the cantonal level. At the cantonal level, the scope of referendums is not limited to constitutional, legislative, conventional and administrative matters, although all of these forms or referendums are present in the cantons. It also aims at a particularly important administrative matter, namely at cantonal revenues and expenditures. This so called "financial referendum" is by far the most complex and, after the legislative referendum, the most widespread form of referendums at the cantonal level. Other forms of referendums have also been introduced in the cantons, such as those on the principle of a public policy – as opposed to those on concrete projects. Finally,

some forms of cantonal referendums apply to the cantons' relationship with the federal state.

The second point I would like to stress is the fact that direct democratic institutions in the cantons tend to be less affected by certain sorts of sclerosis than at the federal level. Contrary to the latter, cantonal referendum provisions are changing much more frequently. They evolve over time, are enriched or restricted. The direction these dynamics have taken over the past three decades shows a general trend away from mandatory referendums towards more optional and even parliament-initiated types of referendums. Also, the signature gathering thresholds for optional referendums have gradually risen, therefore making the access to this instrument potentially less appealing for citizens in general and for political organisations in particular.

At the communal level, recent research has shown that in some cases, the institutional landscape can be quite varied. Overall however, referendary institutions tend to be less varied at the local level than in cantonal democracies (Micotti 2003: 22). This is, most probably, historically linked to the communes' rather tardy latching on to direct democracy as well as to the rather limited scope for its institutions that the upper governmental level, the canton, gives to most communes.

3. The frequency of referendums

Popular votes occur more often at the national level than at the cantonal level. On average, only two cantons – Zurich and Solothurn – call their respective electorates more frequently to the polls than the federal state. In a comparative perspective, this finding is rather singular. In most democratic constituencies, and I include here your country, Russia, referendums are far more often used at the regional and local level than at the national level. In Switzerland, the opposite is true. In extreme cases, such as Germany and the United States, a very developed regional referendum process could not yet produce any spill-over effect at the national level, where any form of direct democracy remains unknown. One could argue that this has something to do with federalism. However, Russia, Germany and the United States of

America are well established federal states, so the reasons for this Swiss particularity must be found elsewhere.

Also, on average, the frequency of referendums at the cantonal level seems to be rather stable across time. At the federal level, however, the increase is almost exponential, therefore furthering the discrepancy in referendum use between the cantonal and the federal level. At the local level, recent research shows a tendency towards less popular decision making, a somewhat counter-intuitive finding. We therefore have three distinct patterns when it comes to the use of referendums in Switzerland: an increasing use on the federal level, a stable pattern at the cantonal level and a decreasing frequency on the local level.

One hypothesis for explaining these diverging dynamics could be linked to the above-mentioned institutional sclerosis at the federal level and the more flexible institutional design at the sub-national level. It seems to be much easier to adapt cantonal and communal legislation on popular rights to changing conditions within society than at the federal level, where a large consensus has to be found within a constituency that is criss-crossed by a series of overlapping and sometimes mutually exclusive cleavages. Therefore, a tendency to limit popular rights to basics could have produced a neutral or even negative effect on the number of votes at the sub-national level, while all such attempts at the federal level have so far failed. Alternatively, one could argue that the overall centralisation process in Switzerland has contributed to a continuing loss of political salience of the local level in favour of the national level, therefore having a negative impact on the number of local referendums. We believe that future research should look more closely at these diverging processes in multi-layered governments.

4. The success of referendums

So far, we have shed some light on the institutional complexity of the referendum process in Switzerland as well as its empirical occurrences on all levels of government. This, however, is not enough In order to assess the impact of referendums on the political system. We ought to know at least something about the success of referendums, or, in other

words, whether or not the referendum process weakens or strengthens governments at the three levels of the federal state.

At all levels, two forms of referendums have to be clearly distinguished when it comes to their respective success: the mandatory and the optional referendum. The former is, in a purely statistical way and on average, relatively harmless for political elites, as at all levels of the federal state governments win at least four out of five popular votes. The situation is quite different when it comes to optional referendums. At the local level, the elected authorities tend to lose such votes more often than they win them. At the cantonal level, the odds for losing and winning are about the same while at the federal level the political authorities have a slightly better chance of winning in such votes (Bützer 2003: 31). In literature we find a plausible explanation for this: optional referendums are generally launched when the public policy at stake is highly controversial. If no consensus can be found in Parliament and only a tiny majority favours a given amendment, the probability of a political actor of the minority attacking this policy – by using the weapon of the optional referendum - is very high. Generally speaking, votes on issues that have not simply been put to ballot because the law requires them to be put there but that have actually been attacked by a successful signature gathering process are more controversial from the onset.

However, this finding is not just "bad news" for the elites. Quite on the contrary, as it can be empirically shown that they can successfully avoid the whole optional referendum process as soon as they are able to work out a compromise that leads to a certain degree of consensus. And this can be shown at all three levels of the federal state. In other words, there is a possibility for making the referendum weapon, if not innocuous then at least significantly less dangerous. All you need is consensus. However, this drug is sometimes not available to all patients. In particular moral questions, such as those connected with the issues of abortion, the death penalty or even genetic engineering, are bad candidates for consensus. Other types of issues which are more or less resistant to compromise include questions related to sovereignty

and independence of states and territories. Usually, such questions lead to rather uncertain outcomes at the polls.

In order to foster compromise, political parties which successfully use the referendum weapon have been gradually co-opted and given governmental responsibilities. This applies at both the federal and the cantonal level, where governments tend to be composed of a number of political parties with diverging ideological stances. However, this is not yet enough, as large parliamentary majorities still need to be achieved in order to improve the success rate of public policies.

5. Concluding remarks

Let me conclude with a few reflections on the importance of direct democracy at the three governmental levels in Switzerland. Over the decades, and even centuries, the referendum process has been consolidated in various forms across these different levels. While the frequency of votes shows patterns that differ from the communal to the cantonal and federal level, the average success rate of referendums are very similar. Also, the proliferation of deeply rooted consensus seeking mechanisms tend to be universal in Switzerland. Parties get co-opted into the executive branches of government, compromise is aimed at during a long lasting and often fastidious pre-parliamentary and parliamentary decision making process in order to maximise the level of consensus necessary to succeed.

From a comparative perspective, these insights may be useful. However, relying on them for recommendations to other constituencies around the world somehow is a more shaky endeavour. In addition I believe that two truly fundamental aspects of the Swiss referendum process need to be stressed before one can think about reproducing the effects of referendums that have been identified in the Swiss laboratory. First, the vast majority of referendums in Switzerland, be it at the local, cantonal or federal level, are embedded within an ordinary, legally prescribed and politically fine-tuned decision making process. Unlike the situation in most other democracies, the calling of a referendum is not at the discretion of the leading elite, the majority in Parliament, the

government or even a single person as is the case in several presidential systems. Popular votes have to be called upon, as soon as certain conditions are fulfilled, whether one likes it or not. Such procedures quite effectively work as prophylactic measures to potential abuse of the referendum process by the governing. The second gatekeeper of the truly democratic character of the Swiss referendum process is its binding effect. With the exception of some forms of advisory, non-binding referendums at the local level, all other decisions taken at the polls have a legally binding effect. Combined with the absence of any form of quorum with regard to either turnout or qualified majorities, such a system effectively limits the undesired transformation of popular votes into mere opinion polls that leave a large breach open to abusive interpretation by the rulers. My final remark therefore is that while we can learn from the Swiss experience of direct democracy, we cannot simply reproduce it elsewhere and expect to find identical effects.

MEMBERSHIP OF EUROPEAN UNION AND REFERENDA

Mr Sergio BARTOLE, Italy
Professor
University of Trieste, Italy

1. When the Treaty of Maastricht was signed, the twelve member States of the European Union had to deal with the problem of choosing the procedures for the ratification of the new agreement. Only some of them adopted a procedure which required or allowed calling a referendum to entrust the people with the task of making a choice in the matter. In all of the three countries concerned, the intervention of the electors was final, by that I mean that it expressed the final position of the State in the matter, that is to say, it did not have a mere consultative relevance that the referenda had in Norway in 1972 and 1994 from a legal point of view (notwithstanding their political finality).

In Denmark, Art. 19 of the Constitution provided for the deliberation about the delegation of State's powers to international organisations, offering two different alternatives, a decision of the Parliament with a special majority, or in the absence of the requisite parliamentary majority, a referendum with a simple majority. In France, the competence of the decision was entrusted by the Constitution to the Parliament (Art. 52 - 55), but, after the decision by the Constitutional Council requiring a prior revision of the Constitution for the ratification of the Treaty, the President of the Republic decided to call a referendum according to Art. 11 of the Constitution. And in Ireland, under the Constitution, the decision amounted to a deliberation of reforming the Constitution itself (Art. 28 - 29); therefore, it required the calling of a referendum to add to the Constitution a provision explicitly allowing the accession of the country to the Treaty of Maastricht.

In all the other countries, the decision was adopted by the Parliament, even without amending the Constitution, as happened in my own country, Italy, where, by contrast, the Constitution forbids the calling of referenda on the ratification of international treaties.

It is evident that the countries concerned mainly showed a preference for the institutions of indirect democracy. Notwithstanding recent developments, which emphasise the search for a direct relation between the electorate and the supreme bodies of the State, the Western European democracies were inclined to leave to the Parliament the main political and constitutional decisions. The opinion was that parliamentary assemblies guarantee a deliberative decision - making process, which offers to all political parties concerned a voice in the choices which have to be made. The institutions of direct democracy would not allow - as thought by many people - the comparison between different positions, the search for possible compromises, and the shared acceptance of commonly - agreed solutions balancing the different interests at stake.

It is true that the approval of international agreements implies the acceptance or the rejection of a text which cannot be amended by a State, or - better - by its internal bodies without starting international negotiations again. But it is evident that if the adoption of an international treaty requires the revision of the Constitution of the State concerned, the Parliament can - in modifying the constitutional rules affected by the treaty - introduce provisions which satisfy the exigencies and the needs of the interested parties without conflicting with the content of the treaty itself. A good example is given by a country such as Germany where a referendum was not called to approve the Maastricht treaty, but the parliamentary decision-making process offered the legislator the opportunity to amend the Constitution in view of guaranteeing the governments of the Laender the ability to take part in the deliberations concerning the functioning of the European Union. A compromise (Art. 23) was struck: a parliamentary process which implied the presence of the representatives of the governments of the Laender in one of the Chambers of the Parliament,

the Bundesrat, and the Bundesrat itself got a say in the matter of European policies.

2. A different approach was recently adopted by the States which will become members of the European Union in 2004. All of them called a referendum to ask the people for a decision about accession to the Union.

I would especially like to look at the experiences of the new democracies of Central Europe: I think that it is worthwhile thinking about this new attitude in the matter, especially if we keep in mind that all these Central European States adopted, with some marginal corrections, a parliamentary government that should imply a clear preference for the institutions of indirect democracy. My guess is that if we look at the history of the recent constitutional developments in the incoming members of the Union, we will realise that these developments still have a great influence on the life of the countries concerned as far as they have been determining factors of a rupture in the continuity of their political and constitutional systems.

First of all it should be recalled that some of the States only recently obtained or acquired again the status of independent sovereign States. This is especially true in the case of the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, and Slovenia. Only in the Czech Republic and in Slovakia the proclamation of the independence was not supported by a referendum, while in the other four countries referenda were called when they decided to secede from the existing Yugoslavian and Soviet Federations. In December 1990 a referendum was held in Slovenia on secession from Yugoslavia: it mandated the government to declare Slovenia an independent and sovereign State, if no agreement were reached within six months with the other republics of the Federation to transform Yugoslavia into a Confederation. Lithuania and Latvia called referenda on their independence from the Soviet Union, which Michel Lesage (*Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris 1995, 118 e 334) calls "referenda sondage" in February and March 1991, and Estonia followed their example in March 1991. Therefore in all these States, the people had an important role in

reinstating or newly proclaiming the State's independence. Taking these precedents into consideration, the choice of calling referenda to decide on accession to the European Union is understandable, if we envisage the consequences of such a move on the international status of the States concerned. As member States of the European Union, they shall substitute the exercise of a part of their sovereignty in common with other States for the exclusive and independent exercise of their sovereignty on their own. And the common deliberations adopted in this way shall have direct and immediate effects in the internal legal orders of those States without the interposition of the respective Parliaments.

3. On the other side, it is well known that the choice of entrusting referenda with the task of deciding the most important matters of constitutional and legislative relevance was sometimes made at the moment of drafting the new constitutions of the recently established independent States or of other former communist States.

For instance, Art. 164 of the Estonian Constitution allows for the calling of a referendum to approve a draft law to amend the Constitution when there is the approval of a three - fifth majority of the members of the Riigikogu. In Latvia, according to Art. 77 and 78 of the Constitution, amendments of the Constitution shall be submitted to referendum if the Saeima adopts with substantial changes the draft law initiated by the electors through the President of the Republic, or if the draft law relates to the articles of the Constitution dealing with the independence, sovereignty and territory of the State or with the electoral system. Referenda are required to amend the Chapters of the Lithuanian Constitution dealing with the main principles of the State or with the amending process (Art. 148). In Slovenia, a referendum shall be called on a proposal to reform the Constitution at the request of at least thirty deputies (Art. 170). And in Poland, one - fifth of the Deputies, the Senate and the President may request the Sejm to hold a confirmatory referendum on amendments of the Chapters of the Constitution providing for the fundamental principles of the Polish system, the rights freedoms and obligations of the persons and citizens, and the amending of the Constitution (Art. 235).

While the Constitutions of the Czech and Hungarian Republics do not provide for the mandatory calling of a referendum to approve constitutional amendments, a referendum on crucial issues in the public interest may be called on the basis of Art. 93 of the Slovak Constitution.

Taking into account these precedents, we can find another justification of the choice of calling a referendum on the accession of a State to the European Union. Nobody can deny that this decision has a constitutional relevance because it affects some important features of the States concerned with regard both to the functioning of the main governing bodies and the system of the sources of law. Therefore; it is understandable that the new member States of the European Union drew inspiration from the principles and guidelines of the constitutional provisions dealing with the revision of the Constitution in adopting the procedures for the adoption of the decisions concerning the accession to the Union. As a matter of fact, the European authorities do not " require referenda to be held by the new member States, but a popular vote of this kind is considered essential to establish the legitimacy of accession ". (East European Constitutional Review, 11/4-12/1, 24 - 25).

But the States concerned made different choices in the matter. Poland had anticipated the common choice and provided in the Constitution adopted in 1997 that the delegation, by virtue of international agreements, of the competence of organs of State authority in relation to certain matters to an international organisation or institution shall be approved by the Sejm with a special majority and be passed by a nationwide referendum in accordance with the provisions of Article 125 (Art. 90). Even Hungary - notwithstanding the heated debate among the political parties on the phrasing of the proposal - adopted the way of the constitutional reform because a referendum on the accession to the European Union could not be presented to the people without amending the Constitution. The Czech and Slovak Republics decided to call referenda apparently without amending the Constitution, and of the three Baltic States, Lithuania and Estonia made the same choice. In Latvia, the new wording of Art. 68 of the Constitution stated that "

membership of Latvia in the European Union shall be decided by a national referendum, which is proposed by the Saeima ".

In Slovenia, all the political parties supported the proposal of calling a referendum, notwithstanding that it was not legally required, but could be called by the National Assembly before the ratification of a Treaty dealing with the transfer of a part of the State's sovereignty to the European Union. While the opposition agreed that the outcome should bind the Government, the Government opposed this idea, and only at the end was a compromise reached according to which the Government accepted to be politically bound by the result of the referendum in spite of its advisory nature.

4. The final arrangement of the Slovenian case offers clear evidence of the political relevance of the referenda called to approve the accession to the European Union of the above - mentioned States. Even when the outcome of the vote of the people is not legally binding for the Government and the Parliament, the constitutional bodies are considered and consider themselves as obliged to comply with it. These developments can be especially justified by two different reasons.

On one side, they are coherent with the people's growing distrust of the political leaderships: due to their past experiences with communist regimes, the electors believe that they must directly take the most important decisions in political and constitutional matters instead of leaving them to the elected governing bodies. It is a trend which is present also in Western Europe for different reasons, but it has influenced all the constitutional developments in Central and Eastern Europe, as the preference for the direct election of the Chiefs of the State clearly demonstrates. On the other side, in the former communist countries, the experience of the Warsaw Pact suggests special care is called for when dealing with the problems of the sovereignty of the States. People think that the relevant decisions have to be adopted directly by the electors, leaving to them any choice on possible limitations or delegations of sovereignty. In these countries, the doctrine of limited sovereignty is a frightening nightmare, and it is obvious that their politicians look for institutional arrangements which

could be helpful in avoiding the danger of limitations of sovereignty that are not accepted by the citizens. The recently acquired sovereignty has to be defended from attacks that are always possible.

It is evident that according to the constitutional rules of the European Union the limitations of the sovereign powers of the member States pass through decisions of the governing bodies of the Union, where the representatives of the States Government sit and deliberate on an equal footing. Therefore, it could be said that all limitations are not the result of non autonomous decisions but of choices which are made with the participation of the interested States. But we have to keep in mind that, on one side, the number of the decisions of the Union which are to be adopted by a majority vote is increasing, and, on the other side, that in any case these decisions, even when adopted by unanimous vote, have to strike a balance between the interests of a State and those of all the States concerned.

5. The calling of a referendum for the approval of the accession of a State to the European Union should imply that a referendum has to be called when the State wishes to leave the Union, even if the constitutional rules are silent on this point. Only the people should be allowed to withdraw a decision which the people adopted.

The Danish and French Constitutions do not deal with this problem. Instead, in Ireland, a referendum is certainly required for adopting a decision on the State's withdrawing from the Union because its accession is explicitly provided for by an article of the Constitution. Therefore, if Ireland wants to leave the Union, the Irish Constitution must be revised. Latvia only partially follows this line: Art. 68 of the Constitution provides for the calling of a referendum on substantial changes in the terms regarding the membership of the State to the European Union, if the referendum is requested by at least one - half of the members of the Saeima.

Certainly, it could be said that, when an explicit constitutional provision is missing, the question has only a political relevance. But we have seen that in this matter political needs and exigencies deserve

special consideration and have to be considered by the constitutional actors in the interested State. It would be appropriate to conclude that even the withdrawal from the Union requires a referendum where the accession to the Union itself was decided by referendum. Obviously, the referendum shall have the legal relevance of the previous one, but - again - the choice should not be based on only legal considerations.

**NATIONWIDE REFERENDUMS IN THE SCANDINAVIAN
COUNTRIES:
REGULATORY CHARACTERISTIC AND PRACTICE**

Ms Inna RAKITSKAYA, Russian Federation

State Institute for International Relations of Moscow, MGIMO,
Russian Federation

Nationwide referendums in the Scandinavian countries: regulatory characteristics and practice

In the Scandinavian countries the referendum is generally used to give the greatest possible legitimacy to legal and regulatory acts (usually for constitutional changes and other laws of importance to the State) or as a means of backing a decision taken by the state authorities.

In contrast to the Russian Federation constitution, which contains a special provision (article 3 para. 3) proclaiming the referendum as the supreme direct expression of the power of the people, the fundamental laws of the Scandinavian countries do not make such stipulations, although they do provide (with the exception of the Norwegian constitution) for the holding of referendums in specific cases. Even so, the Scandinavian legislatures take differing approaches to the constitutional rules on the referendum.

At the constitutional level, the most detailed rules on the referendum are to be found in the Danish constitution of 1953, which provides for the holding of referendums on the adoption of any draft legislation adopted by Parliament (the Folketing) but prior to its entry into force. Initiation of a referendum requires no less than one third of the deputies of the house and must be no later than 3 weeks after the passing of the

bill. The referendum process starts with a decision of the prime minister and the ballot must be held no sooner than 12 weeks and no later than 18 weeks after publication of the bill. The law is deemed to be rejected by referendum if 30% of the electorate votes against it.

The Danish constitution stipulates that draft legislation on the following subjects may not be put to a referendum:

- finance;
- civil service;
- wages and pensions;
- naturalisation;
- export;
- taxation

and other bills aimed at amending existing obligations under international law.

Also not subject to referendum are bills on implementing the monarch's powers in the event of accession of a minor, illness or there being no king; bills on the financial upkeep of the monarch and the court and the placing of state property at the monarch's disposal; acts concerning changes to the territory of the kingdom, and acts on the use of armed force abroad against any State, unless and only if not provided otherwise in these acts themselves.

In contrast to the Russian Federation where, in accordance with the 1995 Law on referendums, referendums may not be held in a situation of war or emergency introduced throughout the territory of the Russian Federation and for three months after the lifting of the situation, referendums may be held in emergency situations in Denmark, including on a law that has already received royal assent and entered into force. If the law in question is rejected by referendum, the prime minister must declare it ineffective in the 14 days following the referendum.

In addition to the elective referendum, ie a referendum held at the initiative of the competent protagonists, the Danish constitution also provides for mandatory referendums on 2 questions: firstly, the establishment and amendment of the age qualification for suffrage; secondly, on the adoption, supplementing and amending of the constitution. Constitutional changes must be approved by no less than 40% of the electorate.

Despite the Danish constitution's heightened emphasis on referendums, they are seldom used. Only once, in 1963, did the deputies of the Folketing put the adoption of a law to a referendum, namely the land act, when a majority voted against. All the other referendums held in Denmark since 1953, ie since the adoption of the new constitution, have concerned relations with the European Union: 1972 – on the country's entry to the EEC; 1986 – on joining the single European market; 1992 – on ratification of the Treaty of Maastricht; 1998 – on the Treaty of Amsterdam; 2000 – on joining the single currency. In 1992 and 2000 the majority of citizens voted against the proposals put to referendum.

It should be pointed out that in all cases the referendum has been used when Parliament failed to assemble a constitutional majority when voting on issues of limiting state sovereignty and handing over a share of power to EU bodies. On these grounds, the taking of such important decisions for the State was transferred directly to the people.

The Danish constitution also provides for the holding of regional referendums in the autonomous entities of the Faroe Islands and Greenland. However, the opinion expressed in regional referendums by the majority of the population in autonomous areas is not always taken into account by the central authorities. On 14 December 1946 a referendum was held in the Faroe Islands on this territorial entity's political status within the Kingdom of Denmark. The Faroe islanders were to choose between full independence of the islands from Denmark and autonomy with established powers in accordance with the Local government act. The referendum results showed a majority, and not an insignificant one, in favour of full independence for the Faroe Islands. After the holding of the referendum, the question arose as to whether it

was to be considered as consultative or decisional, as this had not been settled at any point. A protracted dispute was brought to an end with the adoption of the Local government act in 1948, under which the Faroe Islands were part of Danish territory and took the form of a self-governing community.

In Sweden the referendum has its own distinctive features. There, it is consultative in nature and for that reason is not such a significant instrument for citizen participation in the country's socio-political life, as the de jure state authority is entitled to adopt acts or implement decisions not supported by the majority of the electorate, although such behaviour on the part of the authorities is likely to lose potential voters at the next elections. For the Riksdag, which decides on the holding of a referendum, the referendum is a survey of citizens and a means of ascertaining the popularity among voters of a given act under discussion in Parliament.

Since their introduction in 1922, consultative referendums have been held five times in Sweden: 1922 – on the introduction of the 'dry law' limiting alcohol consumption; 1955 – on changing from left- to right-hand traffic; 1980 – on the use of nuclear energy in the country; 1994 – on joining the EU; and finally, quite recently, in September 2003, on joining the single currency. The legislature has not always bowed to popular opinion expressed in referendums. In 1955, the majority of voters favoured continuing to drive on the left, yet after that referendum a law was adopted on changing from left- to right-hand traffic.

Besides consultative referendums, there is provision in Sweden, as in other Scandinavian countries, for the holding of a referendum on the adoption of a new constitution, the amending and supplementing of the constitution and the adoption of international treaties with implications for constitutional rights and obligations. These referendums are decisional in nature. However, the Swedish referendum is formulated in such a way that constitutional changes may be deemed approved in a referendum even if the majority of voters voted against them. The fact is that once no fewer than 35 deputies have taken the initiative of holding a referendum on constitutional amendment and that initiative

has the support of one third of the total membership of the Riksdag, the assembly is dissolved and new elections are called, these being held at the same time as the referendum. Constitutional changes must be deemed rejected if the majority of voters taking part in the referendum vote against, as long as that majority constitutes more than half of those effectively voting in the elections. On that basis, it can happen that a majority of voters vote against amendments to the constitution but they form less than half of those actually voting in the elections, in which case the bill put to referendum and not enjoying the actual support of the majority of citizens will be deemed as approved by referendum. It is undeniable that such a formula is not completely democratic, as it makes it possible to ignore the true will of the majority of the people expressed in a referendum.

In Iceland the constitution provides for the holding of mandatory referendums in two instances:

Firstly, in the event of the Althingi adopting a single constitutional change affecting the situation of the Lutheran church, which is the state church and as such enjoys the backing and protection of the State, with citizens obliged to pay a church tax.

Secondly, the Icelandic constitution provides for citizen participation in impeachment proceedings against the country's president. This is quite rare and the sole example in constitutional practice. Incidentally, under the 1995 Russian Federation Law "On referendums" (article 3) it is forbidden to put to a referendum questions concerning the curtailing or extension of the powers of the RF President or of the Federation Council or State Duma. The Icelandic constitution takes the opposite approach, stating that if three quarters of the total number of parliamentarians adopt a special resolution on the early dismissal of the head of state, that resolution is then to be put to a universal vote. If the majority of citizens support the resolution of the Althingi in the referendum, the president loses immunity to prosecution. In the period between the adoption of the resolution by parliament and the holding of the referendum the president's powers are suspended. If the parliamentary initiative is not backed by the referendum, the Althingi is

dissolved and new elections are held. This gives the voter the final say in conflicts between the legislative power and the head of state, and as the referendum is an institution of direct democracy, it is used as a kind of counterweight to representative democracy or even as a means of taking a decision despite it. In the entire history of the independent Icelandic state (since 1944), no mandatory referendums as provided for in the country's constitution have been held.

In Norway, in contrast to the other Scandinavian countries, the constitution does not stipulate any mandatory referendums, even on the question of adopting a new constitution or supplementing and amending the existing one. Referendums may be held in Norway at the initiative of Parliament and are an extremely rare occurrence, despite the fact that this institution of direct democracy has existed for nearly a century. One of the first political referendums was the one held in 1905 on the question of uniting with Sweden, which resulted in a break in unity between the two countries. Then, two referendums were held in 1919 and 1926 respectively on the introduction and ending of prohibition in the country. In the second half of the 20th century the nationwide referendums held in the country concerned Norway's relations with the EEC. In 1962 the Norwegian government consulted the people on joining the European common market and only in 1972 was agreement reached on entry conditions. In the same year a referendum yielded an absolute majority of the Norwegian electorate (53.5%) against the country's participation in the common market. In a second nationwide referendum in November 1994, this time on membership of the EU, and despite the votes for in Sweden and Finland several weeks before, the Norwegians rejected the country's entry into a united Europe (52.2% against, 47.8% for).

Referendums in Norway are solely consultative. However, given the high level of political and legal culture in the country, governing circles take account of the results in their activities. In one of his works, the authoritative Norwegian law specialist, Andenaes, generally expresses the view that there is no direct democracy in the country, as direct democracy presupposes not only the formal participation of the electorate but also its decisive influence on the administration of state

affairs. In a consultative referendum the true exercise of popular power is questionable, since the opinion of the majority expressed in it may be ignored. As previously mentioned, this has not yet been the case in Norway owing to the high level of legal awareness and political culture of both statesmen and citizens.

The referendum, as a direct expression of the people's will, undeniably has an advantage over representative democracy. However, as the practice of Scandinavian countries shows, the institution is not effectively exploited to involve the people in administering state affairs, in certain cases the referendum is more a survey of public opinion on a given socio-political issue, and there are instances where, in the referendum procedure itself, it is possible to detect devices for ignoring the will of the majority of voters.

In a number of countries referendum has proved to be an efficient tool of direct democracy. It is practiced on different levels: national, regional and local. In recent years the use of referendum in different European countries has become more frequent, especially within the European Union.

Lately, many countries of Central and Eastern Europe have made use of referendum on a number of issues of the utmost importance for the future development of democracy. The Russian Federation is no exception and the number of referendums at regional and local levels has increased.

In this publication the participants of the seminar “Direct democracy: referendum as a tool of citizens’ participation in public life” share their views on different referendum experiences in Europe and inform about possible future trends of this instrument of direct democracy in their respective countries.

Pour nombre de pays, le référendum s’est révélé être un outil efficace de la démocratie directe. Il se pratique à différentes échelles : nationale, régionale et locale. Dans les pays d’Europe, ces dernières années, le référendum est de plus en plus fréquent, tout particulièrement dans les pays de l’Union.

Depuis peu, les pays d’Europe centrale et orientale font également usage du référendum, notamment pour certains sujets cruciaux pour l’avenir et le développement de la démocratie. La Fédération de Russie n’est pas en reste. Preuve en est l’augmentation du nombre des référendums pratiqués aussi bien aux niveaux local que régional.

Dans cette publication, les participants au Séminaire « La démocratie directe : le référendum en tant qu’instrument de la participation du citoyen à la vie publique », partagent leur propre expérience sur les formes de référendum en Europe et s’informent des pratiques de la démocratie directe dans les autres pays.