

Parler des droits
populaires
Les discours des élites,
des sciences sociales
et des juristes
sur la
démocratie directe

rapport au Fonds national suisse de la recherche scientifique

par

Jean-Daniel DELLEY et Claudio MASCOTTO

Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe
(C2D), Université de Genève

© ® Genève, décembre 1997

Table des matières

Table des matières 2

A. Introduction générale 5

B. Le discours des élites: les droits populaires au Parlement et au Gouvernement 11

1. Introduction 11

2. Discours et chiffres 14

3. Discours et mots 18

3.1. Les institutions 18

3.1.1. L'histoire 19

3.1.2. L'identité 19

3.1.3. La distinction 21

3.1.4. La promotion et le développement 22

3.2. L'usage des institutions 23

3.2.1. À contexte difficile, instruments complexes 23

3.2.2. Perversions de l'usage 24

3.2.2.1. L'argent 24

3.2.2.2. La transparence 25

3.2.3. Effets de l'usage: freinages, blocages, abus... 26

3.2.4. ... et leurs remèdes 28

3.3. Conclusion 29

3.3.1. La cohérence 29

3.3.2. Le sens 29

4. Discours et opinions 33

4.1. L'éloge 33

4.2. La critique 35

4.2.1. Une atteinte aux pouvoirs traditionnels 35

4.2.2. Blocage des processus décisionnels traditionnels 36

4.2.3. Les abus des minorités 37

4.2.4. Dysfonctionnements de la décision populaire 37

4.3. Des discours sans opinion? 39

4.4. Conclusion 40

5. Discours et actes 42

5.1. Pour un développement 42

5.1.1. L'usage 42

5.1.1.1. Le cercle des usagers 42

5.1.1.2. L'usage proprement dit 43

5.1.1.2.1. Signer 43

5.1.1.2.2. Voter 43

5.1.1.2.3. S'informer 44

5.1.1.2.4. Choisir 45

5.1.1.3. L'usage par les autorités 45

5.1.2. L'extension horizontale 46

5.1.2.1. En Suisse 46

- 5.1.2.1.1. Les référendums sur les traités internationaux 46
- 5.1.2.1.2. Les référendums administratifs 47
- 5.1.2.1.3. L'initiative législative 48
- 5.1.2.1.4. Divers 48
- 5.1.2.2. À l'étranger 48
- 5.1.3. L'extension verticale 49
- 5.2. Pour une restriction 50
 - 5.2.1. L'usage 50
 - 5.2.1.1. Les usagers des instruments de démocratie directe 50
 - 5.2.1.2. Le Parlement 51
 - 5.2.2. Les institutions 52
- 5.3. Des attitudes neutres? 53
- 5.4. Conclusion 55

6. Récapitulation 57

Annexe: Répertoire des discours recensés, par ordre chronologique 59

C. La réforme de la Constitution 70

- 1. Introduction 70*
- 2. Le rapport Wahlen 71*
- 3. Le projet Furgler 73*
- 4. L'avant-projet Koller 75*
- 5. Le projet Koller 77*
 - 5.1. Contenu 77
 - 5.2. Discours 78
- 6. Conclusion 81*

D. Le discours des sciences sociales 82

- 1. Introduction 82*
 - 2. Un regard plutôt bienveillant 83*
 - 3. Une critique radicale mais isolée 85*
 - 4. Une appréciation nuancée 86*
 - 5. La critique des économistes 88*
- Annexe: bibliographie 90*

E. Le discours des juristes 92

- 1. Introduction 92*
 - 1.1. Objet 92
 - 1.2. Sources 93
 - 1.3. Approche 93
 - 1.4. Plan 94
 - 1.5. Limites 94
- 2. Indications quantitatives 96*
 - 2.1. Volume 96
 - 2.2. Fréquence 96
 - 2.3. Facteurs des variations 97

3. <i>Quelques préoccupations</i>	100
3.1. La gouvernabilité	100
3.2. L'intégration supranationale	101
3.3. La réforme des droits populaires	103
3.4. Divers problèmes juridiques liés à l'utilisation des droits populaires	104
3.4.1. objet de l'initiative	104
3.4.2. justiciabilité	104
3.4.3. effets rétroactifs	104
3.4.4. unité de la matière, unité de rang	105
3.4.5. conformité au droit supérieur	105
3.4.6. l'information du citoyen	105
3.5. Nouveauté et originalité des préoccupations de la doctrine	106
4. <i>Quelques p(rop)ositions</i>	107
4.1. Opinions	107
4.1.1. Les institutions	107
4.1.2. L'usage des institutions	108
4.2. Propositions	109
4.2.1. L'usage des institutions	109
4.2.2. La réforme des institutions	110
5. <i>Idéologie(s) de la doctrine juridique?</i>	111
6. <i>Conclusion</i>	113
<i>Annexe: bibliographie</i>	115
F. Conclusion générale	120

A. Introduction générale*

1.- Les institutions de démocratie directe jouent un rôle central dans le fonctionnement du système politique helvétique. Elles ont profondément marqué le processus de décision en favorisant l'émergence de ce qu'on appelle communément la démocratie de négociation: la possibilité de remettre en question les décisions du parlement par le biais du référendum et de perturber l'agenda politique grâce au droit d'initiative représente une contrainte et un risque pour les autorités qui ont progressivement élaboré un modèle particulier de résolution des conflits basé sur la négociation et le compromis (RHINOW 1984:204s.).

2.- Néanmoins il ne faut pas exagérer la portée de la contrainte structurelle que constituent les droits populaires. Cette contrainte n'a pas totalement transformé la démocratie directe en une démocratie de négociation, comme a cru pouvoir le diagnostiquer quelque peu prématurément NEIDHART (1970). Les droits populaires n'ont pas été victime de leur succès; ils continuent d'être utilisés et connaissent même un regain d'intérêt, malgré les efforts des autorités pour en prévenir les effets. À cet égard, RHINOW (1984:209s.) parle à juste titre de la fonction d'opposition que permettent d'exercer les institutions de démocratie directe. Dans un système politique qui ne connaît ni affrontement systématique entre une majorité et une opposition ni alternance au pouvoir, les droits populaires concentrent le conflit politique sur des objets particuliers .

3.- Mais les institutions de démocratie directe n'ont pas seulement marqué le fonctionnement du système politique. Au-delà de leur impact sur le processus de décision, elles constituent une référence essentielle et un motif important d'identification au système politique, aussi bien pour les élites que pour l'opinion publique.

4.- Le discours dominant comme les sondages d'opinion révèlent une adhésion très forte aux institutions de démocratie directe, perçues comme une valeur fondatrice de la Suisse, une caractéristique aessentielle qui distingue ce système des autres, ce qu'exprime très bien le Conseil fédéral: «La Suisse est le pays où l'idée démocratique, profondément ancrée dans la conscience

* Cette partie a été rédigée par Jean-Daniel Delley.

populaire, s'est développée depuis longtemps et d'une façon plus complète que dans n'importe quel autre État européen» (FF 1957 I 732). Le fait que les citoyennes et les citoyens ne se bornent pas à élire leurs représentants, mais se prononcent sur toutes les affaires qui les concernent, confèrerait au système politique suisse un degré supérieur de qualité démocratique. Cette supériorité trouve son expression dans la conception très helvétique de la souveraineté populaire. Selon la doctrine positiviste, c'est l'État qui est souverain, le peuple n'étant qu'un organe créé et légitimé par la Constitution. En Suisse domine une conception mythique du peuple, véritable souverain préexistant à l'État et à ses organes (RICKLIN/MOCKLI 1983: 32s.).

5.- La démocratie directe, si elle constitue un signe distinctif essentiel, représente également un facteur d'identification puissant pour un pays dont les habitants n'ont ni histoire, ni langue, ni religion, ni culture communes. Dans ce sens, on peut dire que la Suisse se distingue des autres démocraties par le fait que ce sont d'abord des institutions, celles de la démocratie directe qui, avec le fédéralisme et la neutralité, tissent le lien commun d'un pays par ailleurs sociologiquement fort disparate (KRIESI 1995:5). Et cette nature particulière du lien commun explique probablement les grandes difficultés à entreprendre des réformes dans ces domaines: toucher à ces valeurs fondatrices de la Suisse ne peut être perçu que comme une atteinte portée à l'existence même du pays.

6.- Cette adhésion sans faille, cette intériorisation des droits populaires comme valeur suprême et fondatrice du système politique, mais également comme moyen d'éducation démocratique, d'intégration politique et de légitimation des autorités (RIKLIN/MOECKLI:48) sont pour le moins paradoxales si l'on considère la démocratie directe dans une perspective historique. En effet, «ni les communes, ni les cantons, ni la Confédération n'ont trouvé les institutions démocratiques dans leur berceau, offertes par une gracieuse main divine ou dispensées par une nature généreuse et prévoyante» (AUER 1984:98). Les nouvelles formes de participation du peuple se sont développées selon un processus d'essai et de correction (RIKLIN/MOECKLI:47), d'abord dans les cantons, puis progressivement au niveau fédéral. Ces droits ont été conquis de haute lutte, contre la volonté des élites qui les ont considérés avec méfiance. C'est ensuite seulement que les droits populaires se sont constitués en signe di-

stinctif porteur d'identité et sont devenus partie intégrante de la culture politique suisse.

7.- En effet, la Constitution de 1848 établit une démocratie essentiellement représentative puisque les droits populaires ne sont prévus qu'en cas de révision de la Constitution : référendum obligatoire en cas de révision partielle et totale, droit d'initiative pour la révision totale de la Constitution. Dans les cantons, il faut attendre le mouvement démocratique des années '60 pour que soit consacrées les institutions de démocratie directe. Ce mouvement n'atteindra la Confédération que progressivement et partiellement. La révision totale de la Constitution fédérale de 1872, qui échouera en votation populaire, prévoyait l'initiative et le référendum en matière législative; celle de 1874, approuvée par le peuple et les cantons, ne retient que le référendum facultatif. Le droit d'initiative en matière constitutionnelle, proposé à contre-cœur par le parlement, est accepté en 1891 par une majorité — trois contre deux — qui n'a rien d'écrasante. En matière de traités internationaux, la démocratie directe fait une entrée très modeste en 1920, puisque seuls les traités de longue durée non dénonçables à court terme pouvaient faire l'objet d'une demande de référendum. Elle sera étendue en 1977 seulement. À noter que dans les deux cas c'est une initiative populaire, directement en 1920 et indirectement en 1977, qui convainquit les autorités de procéder à cette extension de la participation populaire. C'est encore grâce à une initiative populaire adoptée en 1949 à une très courte majorité que le droit d'urgence est soumis au référendum résolutoire. Enfin en 1977, le peuple et les cantons acceptent que soit augmenté le nombre des signatures nécessaires pour faire aboutir une demande d'initiative et de référendum.

8.- Ajoutons encore qu'à l'occasion des deux conflits mondiaux et de la crise économique de l'entre-deux guerre, les autorités n'ont pas hésité à réduire sévèrement l'exercice des droits populaires par un usage immodéré du droit d'urgence et par une large délégation de la compétence législative au Conseil fédéral. Ce dernier a d'ailleurs justifié cette pratique restrictive dans son rapport aux Chambres fédérales sur l'initiative populaire pour "le retour à la démocratie directe": «On doit reconnaître que les arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence n'étaient pas tous pressants au point qu'il eût été impossible d'attendre l'expiration du délai de référendum et, le cas échéant, de procéder à la votation populaire. Mais l'insécurité et la malice des temps entra-

vaient l'examen tranquille et objectif des problèmes et favorisaient l'excitation des masses populaires; c'est pourquoi on hésitait à soumettre au peuple des mesures indispensables à l'existence de l'État, mais qui imposaient des sacrifices à la population ou limitaient ses droits. Il en fut ainsi notamment à l'époque où la plus grande partie de la population ne pouvait pas se rendre compte de la gravité du danger qui menaçait les États démocratiques et libéraux et où, d'autre part, il importait pour des motifs de politique extérieure d'imposer des restrictions aux discussions publiques. C'est pourquoi les autorités responsables et en particulier les Chambres fédérales s'efforcèrent de parer aux inconvénients de l'exercice des droits populaires afin de sauvegarder l'existence même de l'État démocratique» (FF 1948 I 104 1).

9.- Trois éléments principaux nous paraissent donc caractériser le développement des droits populaires dans la Suisse moderne. Ce développement se fait *progressivement*, au coup par coup, sans conception d'ensemble. Il ne reflète pas une vague de fond dans l'opinion, comme le confirment les résultats des consultations populaires qui conduisent à introduire ces droits. C'est *sans enthousiasme* que le souverain s'arroge ces nouveaux droits. Enfin ce développement suscite *la réticence des autorités*, si ce n'est même leur opposition.

10.- En matière de démocratie directe, nous sommes confrontés à un paradoxe. D'une part l'histoire nous indique que les droits populaires, tels qu'ils existent aujourd'hui, sont le résultat d'une lente évolution ponctuée de conflits. La reconnaissance du rôle du peuple dans le processus de décision s'est effectuée peu à peu, en opposition au pouvoir du gouvernement et du parlement. Les institutions de démocratie directe ne sont pas contemporaines à la mise en place des institutions de l'État fédéral et ne reflète par une conception cohérente des rapports entre le peuple, le parlement et le gouvernement.

11.- D'autre part, dans le discours officiel et la conscience populaire, la démocratie directe devient très rapidement un élément central et caractéristique du système politique helvétique, qui en fonde l'originalité profonde et qui permet une collaboration harmonieuse du peuple et de ses autorités dans l'exercice du pouvoir.

12.- Ce lissage de l'histoire qui conduit à la célébration et à l'intériorisation des institutions de démocratie directe remplit

une fonction bien précise. Si l'on admet que la Suisse moderne est une construction à tous points de vue artificielle, il a fallu très rapidement lui inventer des racines, des raisons d'être ensemble. Dans le cadre de la constitution du sentiment national qui va chercher son origine dans les premières alliances des communautés rurales de la Suisse primitive, la démocratie directe joue un rôle de premier plan puisqu'elle permet d'établir une filiation directe avec des ancêtres qui pratiquaient la démocratie d'assemblée. Cette référence est d'autant plus importante qu'elle parle au coeur des populations vaincues lors de la guerre du Sonderbund: le nouvel État fédéral, bâti par le radicalisme modernisateur, n'est donc pas si étranger à la tradition de la Suisse primitive.

13.- Ce discours en forme de célébration va persister jusqu'à aujourd'hui. Il exprime le besoin d'unité et d'identification d'un pays géographiquement, historiquement et sociologiquement peu doté en caractéristiques communes.

14.- Mais parallèlement, les instruments de démocratie directe vont continuer de susciter la méfiance des autorités. S'ils contribuent à rassembler dans une vénération commune les adversaires de 1847, ils constituent aussi des moyens puissants aux mains des vaincus pour déstabiliser le nouveau régime. Lorsque le conflit qui a présidé à la naissance de l'État fédéral s'apaise, le risque que représente la démocratie directe ne va pas pour autant disparaître.

15.- Cette dernière reste perçue par les autorités comme un facteur de perturbation, susceptible de mettre en péril le pays en excitant les passions et en favorisant la désunion. La démocratie directe vaut surtout par temps calme. En période de crise intérieure ou de menace extérieure, elle perd beaucoup de son charme. L'exemple de la politique militaire illustre parfaitement l'appréciation différenciée que portent les autorités sur les droits populaires. En effet, la défense nationale, considérée comme l'un des piliers centraux de l'existence du pays, tolère assez mal l'exercice de la démocratie directe. Ainsi à propos d'un éventuel armement nucléaire, le Conseil fédéral affirme que «c'est avant tout une question de politique et de technique militaires. On ne saurait soumettre une décision aussi sérieuse à l'atmosphère passionnelle d'une décision populaire» (FF 1962 II 1143-1144).

16.- Nous avons voulu vérifier si cette double attitude — célébration et méfiance — persiste dans la période contemporaine

(1970-1996), marquée à la fois par une crise économique profonde et la nouvelle donne que représente le développement du processus d'intégration en Europe.

17.- Pour ce faire nous avons analysé le discours des autorités, gouvernement et parlement, ainsi que les travaux relatifs au processus de révision totale de la Constitution fédérale, un processus potentiellement favorable à un débat de fond sur la place des institutions de démocratie directe dans le système politique. Nous avons également étudié le discours scientifique, celui des juristes et des sciences sociales. Dans quelle mesure ces deux types de discours sont-ils homogènes et peut-on observer une articulation entre eux? S'appuient-ils sur une conception théorique solide de la démocratie?

* * *

B. Le discours des élites: les droits populaires au Parlement et au Gouvernement*

1. Introduction

1.- La première des études a trait aux discours des élites, soit du parlement et du gouvernement. Il peut paraître surprenant de s'intéresser aux discours de celles des autorités qui sont précisément censées agir. Mais n'admet-on pas souvent que *dire, c'est faire*? Ce principe élaboré par les linguistes¹ s'applique il est vrai aux performatifs — ces locutions par lesquelles on accomplit simultanément un acte, comme par exemple «je promets» — et dans le domaine que nous étudions, où le langage ne règne pas sans partage, il faut bien dire qu'il est rare que la parole recouvre exactement l'acte. Il est fréquent en revanche qu'elle le précède ou le suive de près, et qu'elle entretienne avec lui des rapports suffisamment étroits et singuliers pour la rendre digne, à notre point de vue, d'une étude spécifique. Une étude dont le propos n'est pas, soulignons-le, de vérifier l'opinion répandue que *la politique c'est des discours*, ni même cette autre opinion que *les discours c'est du vent*, mais de prendre le sens et la vitesse de ce vent.

2.- Qu'entendons-nous par discours? Nous avons adopté pour cette étude une définition large — «un ensemble syntagmatique, parole ou texte, qui constitue aux yeux du locuteur, un ensemble cohérent»² — comprenant aussi bien l'expression écrite qu'orale, et n'exigeant pas forcément un développement ou même une structure. Ainsi quelques mots proférés, même s'ils expriment un stéréotype, ont été jugés aussi dignes d'intérêt qu'un long plaidoyer écrit. Cela étant, nous n'avons pas étudié tous les discours, mais seulement ceux des élites. Et au sein des élites, nous avons plus particulièrement étudié les discours du Parlement et du Gouvernement. Pourquoi? Pour deux raisons. Parce qu'il s'agit des principaux acteurs de la représentation et de la production politiques, et parce que les discours qui y sont tenus

* Cette partie a été rédigée par Claudio Mascotto.

¹ J. L. AUSTIN, *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1970 (éd. originale: *How to do things with words*, Oxford, Oxford University Press, 1962).

² B. DUPRIEZ, *Gradus, les procédés littéraires*, Paris, Bourgois, 1984.

sont méthodiquement enregistrés et publiés. Pour la période qui nous intéresse, et qui s'étend de 1970 à fin 1996, nous disposons en effet de deux sources: le *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* (BOAF), divisé en *Bulletin officiel du Conseil national* (BOCN) respectivement *des États* (BOCE), et des *Documenta*. Les premiers contiennent les propositions des parlementaires, les réponses du gouvernement et les discussions publiques qu'elles suscitent dans chacun des Conseils. Les secondes³, des discours des Conseillers fédéraux et de quelques autres hauts personnages de l'État, comme par exemple le Chancelier de la Confédération. Comment avons-nous traité cette matière première? Nous avons dépouillé dans un premier temps toutes les tables et identifié les titres et les thèmes qui ressortissaient à la démocratie directe. Par un second dépouillement, plus large et plus approfondi, nous avons tenté d'y ajouter tous les autres objets qui traitaient, même très accessoirement, du même sujet. La seconde quête a forcément produit des résultats lacunaires, lorsqu'on sait que le volume traité se compte en milliers de pages, et nombre d'apartés et de digressions certainement très intéressants ont ainsi échappé à notre vigilance. Ce qui a orienté notre sélection, c'est la présence, fut-elle isolée, d'un terme au moins du lexique de la démocratie directe⁴. Nous avons ainsi pu extraire de la masse documentaire environ deux cents objets, questions, interpellations, motions, postulats, discours et débats qui, de près ou de loin, parlent de démocratie directe. Une liste alphabétique et une liste chronologique figurent en annexe, à laquelle renvoient les citations lorsqu'elles sont incomplètes.

3.- Qu'avons-nous fait de cette sélection? Nous avons d'abord tenté d'en tirer quelques données chiffrées: quelle est l'importance numérique des objets traitant de démocratie directe ces vingt-cinq dernières années, et quelle est sa variation? Puis nous avons cherché à dresser un inventaire du vocabulaire employé pour parler de la démocratie directe. Les choix terminologiques nous ont en effet paru significatifs: mais avaient-ils vraiment un sens? De là, les discours ayant une forme mais aussi un contenu, nous avons tenté de rendre compte des opinions sur la démocratie directe. Les paroles sont souvent suivies d'actes, et nous avons enfin examiné lesquels des discours étaient liés à des pro-

³ Les *Documenta* ne paraissent que depuis 1975 et ne publient de loin pas tous les discours des membres du Conseil fédéral et de la Chancellerie.

⁴ Il n'y a pas, évidemment, de lexique préétabli de la démocratie directe. Tout au plus en avons-nous indirectement constitué un avec cette recherche.

positions de réformes, s'il y avait, en somme un lien entre dire et faire. Notre étude s'arrête toutefois aux propositions, qui sont le dernier prétexte aux discours. Leur réalisation, leur traduction en réformes institutionnelles fait l'objet d'une étude distincte consacrée à l'évolution des institutions.

*

2. Discours et chiffres

4.- Nous avons donc inventorié, de 1970 à 1996, près de deux cents objets, qui se répartissent d'un côté en discours du Conseil fédéral, de la Chancellerie fédérale et de quelques autres personnages importants, de l'autre en initiatives parlementaires⁵, motions⁶, postulats⁷, interpellations et questions⁸, toutes ces dernières interventions étant dues à un ou plusieurs parlementaires de l'une ou l'autre des Chambres de l'Assemblée fédérale. Il faut encore ajouter quelques initiatives populaires⁹, cantonales¹⁰ ainsi que trois pétitions¹¹, qui toutes ont suscité un débat dans, ou au moins été communiquées à l'une ou l'autre des Chambres. L'année retenue est celle du dépôt, respectivement de la lecture publique du discours, qui correspond le plus souvent à celle de la publication. Un même objet peut ensuite générer des débats nourris sur une longue période et fournir ainsi une abon-

⁵ Art. 93 al. 1 Cst. et 21bis-21sexies LRC (RS 171.11): ce droit appartient à tout parlementaire, aux commissions et à chaque Chambre; le projet de loi, rédigé ou non, passe en commission après quoi une Chambre décide de la suite à lui donner; en cas d'avis favorable, une seconde commission est chargée de rédiger un projet, voire un contre-projet; une fois adopté par une chambre, celui-ci est transmis à l'autre.

⁶ Art. 22 LRC: la motion charge le Conseil fédéral de présenter un projet de loi ou de prendre des mesures; elle peut être présentée par tout parlementaire et par une commission; elle est votée par les deux Chambres mais peut également être acceptée par le Conseil fédéral; elle peut en outre être convertie en postulat avec l'accord de son auteur.

⁷ Art. 22bis LRC: le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de présenter un projet de loi ou de prendre des mesures; il peut être présenté par tout parlementaire et par une commission; il est voté par une Chambre mais peut également être accepté par le Conseil fédéral.

⁸ Art. 22ter LRC: par une interpellation ou une question, tout parlementaire peut inviter le Conseil fédéral à «renseigner les Conseils sur des affaires de la Confédération».

⁹ Art. 121 Cst., 23-30 LRC et 68-75. LDP (RS 161.1): l'initiative populaire est le droit, pour une fraction du peuple (100'000 signataires) que soit soumis à la votation populaire (i.e. à l'approbation du peuple et des cantons) soit le projet de modification partielle de la Constitution souscrit et rédigé de toutes pièces (éventuellement accompagné d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale), soit (mais alors à l'approbation du seul peuple) la proposition en termes généraux lorsque l'Assemblée générale ne l'a pas approuvée; dans ce dernier cas, si le peuple l'approuve, l'Assemblée rédige un projet, qui sera également soumis à l'approbation du peuple et des cantons.

¹⁰ Art. 93 al. 2 Cst, 21septies-21novies LRC; cette forme d'initiative s'apparente plus par son traitement à l'initiative parlementaire qu'à l'initiative populaire.

¹¹ Art. 57 Cst.: le droit de pétition appartient à toute personne, et permet d'adresser à l'autorité une demande; l'autorité n'est tenue que d'en prendre connaissance (ATF 104 Ia 437), mais dans les faits, les pétitions sont étudiées sur le fond par une commission, qui prend toujours la peine de répondre au(x) pétitionnaire(s).

dante matière première¹², ou à l'inverse s'épuiser en un échange de considérations écrites et souvent laconiques d'une session à l'autre des Chambres¹³.

5.- Un premier inventaire montre, sur vingt-cinq ans, une constante fluctuation du nombre des objets, dénotant une activité inégale de la part des élites. Il se dégage cependant une tendance générale à la hausse des objets traitant de démocratie directe¹⁴. Cette tendance connaît un infléchissement majeur et débouche sur une production élevée et constante pour les années 1992-1994, durant lesquelles une vingtaine d'objets occupent chaque année les Chambres ou le Conseil fédéral. On assiste ensuite à un reflux.

6.- Dans un second temps, on constate également une corrélation entre activité du Conseil fédéral et de la Chancellerie (les discours) d'une part, et activité parlementaire (les initiatives, motions, etc.), voire populaire, d'autre part. Bien que ces deux ensembles d'objets n'entretiennent pas de lien direct (les discours p. ex. ne répondant pas aux initiatives, lesquelles ne sont à leur tour pas suscitées par les discours), leur nombre varie peu ou prou selon les mêmes tendances¹⁵.

7.- Comment interpréter les fluctuations de cette activité? On aperçoit d'emblée que plusieurs événements marquants survenus au cours des années passées ont été précédés de peu par une augmentation des discours reprenant la thématique de la démocratie directe. Ces événements sont des votations populaires. Ainsi, l'année de la votation du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace Économique Européen connaît pas moins de cinq discours¹⁶ comprenant à chaque fois au moins une référence à la démocratie directe. Il en va de même quelques années auparavant autour de la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU¹⁷. Or, sans examiner encore le fond de ces discours, on

¹² Ainsi l'initiative parlementaire Zwingli (CN) 91.410: déposée en 1991, elle est débattue aux Chambres jusqu'en 1995, année de sa radiation de l'ordre du jour.

¹³ Ainsi p. ex. une question Gross (CN) 94.5257 de 1994, à laquelle répond en une fois le Conseil fédéral.

¹⁴ Cette tendance apparaîtrait encore plus accentuée si l'on prenait en compte l'activité parlementaire depuis le début du siècle.

¹⁵ À noter (toujours) que les discours ne sont publiés que depuis 1975.

¹⁶ 20 février, 20 mai, 27 juin, 17 septembre et 8 décembre 1992.

¹⁷ Discours des 16 janvier, 18 avril, 22 août et 27 septembre 1986.

peut observer qu'il s'agit avec ces votations des deux seuls cas récents¹⁸ de votations populaires portant sur l'adhésion à des communautés supranationales. En outre, ces votations ont à chaque fois suscité un débat général sur la perte de souveraineté de la Suisse comme État, et du peuple suisse comme titulaire des droits de démocratie directe. On peut donc supposer qu'il existe un lien entre l'apparition sur l'agenda politique d'objets fortement connotés par la démocratie directe et une hausse significative de l'activité des élites, et que l'augmentation du nombre des discours n'est pas simplement fonction d'un calendrier général des votations aux échéances par ailleurs constantes.

8.- Le même constat peut être fait à propos du dépôt, à quelques années d'intervalle, de plusieurs initiatives populaires¹⁹ qui ont cette particularité commune de produire, de l'avis de leurs détracteurs tout au moins, des "effets rétroactifs". Ces effets sont ressentis comme une extension indue des conséquences, et partant du poids politique, de l'usage des droits populaires. Or, on observe à chaque fois l'augmentation corrélative du nombre des initiatives parlementaires, motions et postulats — dont le contenu n'est d'ailleurs pas forcément en rapport avec celui des initiatives populaires (il ne s'agit pas par exemple de contre-projets directs ou indirects). La hausse d'activité concerne cette fois-ci plutôt le parlement, mais là encore, l'accroissement du nombre des objets semble pouvoir être directement relié à des événements particulièrement marqués du point de vue de la démocratie directe.

9.- Enfin, et plus généralement, l'accroissement de l'usage des instruments de démocratie directe — qu'il s'agisse de la récolte des signatures, de leur dépôt ou de la votation populaire, chacune de ces étapes étant apparemment ressentie comme un événement — est à chaque fois significativement accompagné d'une hausse des objets. Il nous semble donc possible d'établir un lien entre les variations de cet usage et l'activité des élites. Sans nous prononcer sur le contenu de cette activité — manque-t-elle de profondeur, de recul et de vision globale en matière de démocratie directe? — nous pouvons néanmoins reprendre à notre compte le constat qu'établissait il y a bientôt vingt ans Delley en

¹⁸ Cf. l'accession de la Suisse à la SdN acceptée en votation populaire le 16.5.1920.

¹⁹ Initiatives dites "de Rothenturm" (protection des marais) le 16 septembre 1983, "Contre l'achat de FA/18" le 1^{er} juin 1992, et "Contre de nouvelles dépenses militaires" le 24 septembre 1992.

matière d'initiative populaire et l'élargir à la démocratie directe en général: les données chiffrées montrent que l'activité parlementaire en ce domaine «se fonde toujours sur un événement particulier»²⁰. La variation et l'importance numérique des discours soulignerait leur caractère réactif et circonstanciel, et l'absence, du côté des élites, d'autonomie dans la discussion et la production en matière de démocratie directe. Du point de vue quantitatif, la production des élites serait ainsi une variable de l'activité du peuple.

*

²⁰ Jean-Daniel DELLEY, *L'initiative populaire en Suisse, mythes et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, l'Âge d'Homme, 1978, p. 26.

3. Discours et mots

10.- En quels termes les élites parlent-elles de démocratie directe? Nous tentons ici de constituer un lexique des mots les plus significatifs employés pour décrire, promouvoir ou critiquer les droits populaires. Qualificatifs, substantifs et verbes ont été ordonnés par registres: certains ressortissent à l'histoire, d'autres à l'identité, d'autres encore à la santé ou à la mécanique, un même terme se retrouvant parfois dans plusieurs catégories.

3.1. Les institutions

11.- Lorsqu'il est question de démocratie directe, on est tout d'abord frappé par l'abondance des superlatifs: les institutions de démocratie directe sont «celles qui imposent *le plus* [de contraintes au gouvernement]»²¹; elles constituent «la forme *la plus difficile*»²² de système politique; référendum et initiative sont «les droits politiques *les plus* importants des citoyens suisses»²³. On note également que les droits²⁴ populaires sont généralement contraignants, difficiles, importants. Le discours sur la démocratie directe ne manque jamais d'affirmer l'importance de son objet.

12.- Pourquoi les droits/organes de démocratie directe sont-ils si importants²⁵? Une part considérable du lexique semble précisément consacrée à la réponse. Tout d'abord les droits populaires sont profondément ancrés dans *l'histoire*. En outre, ils sont constitutifs de *l'identité* et de la *distinction* suisses. Enfin, si l'initiative et le référendum sont fréquemment abordés par leur angle institutionnel, on verra plus loin (Ch. 3.2) que leur *usage* fait également l'objet de nombreux discours, suscitant une im-

²¹ Discours du Conseiller fédéral Graber du 1.12.1977, Documenta 6/1977 34.

²² Discours du Conseiller fédéral Stich du 22.8.1986, Documenta 3/1986 11.

²³ Interpellation Nänny (CE) 10847 du 2.3.1971; nous traduisons systématiquement de l'allemand et de l'italien vers le français; nous soulignons également.

²⁴ L'accent mis sur les *droits* politiques ou de démocratie populaire ne traduit pas forcément une conception subjectiviste de la démocratie directe. Référendum et initiative ne sont pas forcément appréhendés sous la seule définition de «*droit[s]* populaire[s]» (Postulat Weber-Schwyz (CN) 12183 du 2.12.1974, BOCN 1975 1032), mais également comme «*organes* essentiels de notre démocratie» (Intervention Peyrot à propos de la motion Tschumi (CN) 12024 du 25.9.1974, BOCN 1974 1343).

²⁵ Ou «étendus» (Postulat Schaffer (CN) 10886 du 16.3.1971, BOCN 1971 954): l'«importance» mesure en général aussi bien la fonction politique que la richesse institutionnelle des droits de démocratie directe.

portante production qui porte notamment sur les diverses formes de blocage.

3.1.1. L'histoire

13.- La démocratie directe, lit-on souvent, plonge ses racines dans le passé. La Suisse possède une «*tradition* démocratique»²⁶ et peut se targuer d'une «*pratique pluriséculaire*»²⁷ de l'initiative et du référendum. Ces outils conservent d'ailleurs la marque de leur ancienneté, puisque le référendum est même considéré à l'occasion comme un «instrument de démocratie *primitive*»²⁸. Et s'il fallait comparer, la démocratie directe en Suisse serait «plus *ancienne* que celle des pays voisins»²⁹. Les références fréquentes au passé ne traduisent pas, bien entendu, un souci d'étude historique, mais servent à distinguer les institutions et les pratiques contemporaines par leur ancrage historique, et à renforcer ainsi une «fière légitimation»³⁰: au fond, la démocratie directe est une «conquête de notre système»³¹. Et avec le temps, «nos institutions démocratiques se sont *consolidées* au point d'être incontestées»³². La solidité est un témoin de l'ancienneté, et en même temps un gage de longévité: «*comme autrefois*, nos institutions, en particulier celles de démocratie directe, sont *aujourd'hui encore* [...]»³³. Produit de l'histoire, les institutions démocratiques en sont également les auteures.

3.1.2. L'identité

14.- Ce n'est pas seulement parce qu'ils sont aux origines historiques de la Confédération que les droits de démocratie directe sont volontiers qualifiés de «fondamentaux»³⁴. C'est aussi parce qu'ils fondent l'*identité* du pays, parce qu'ils font son originalité. En effet, la démocratie directe est caractéristique de la

²⁶ Interpellation Müller-Meilen (CN) 89.817 du 15.12.1989.

²⁷ Discours du Conseiller fédéral Cotti du 7.9.1991, Documenta 3/1991 6.

²⁸ Initiative Rychen (CN) 92.410 du 19.3.1992, qui parle de «*urdemokratische Instrument*», BOCN 1993 1294.

²⁹ Discours de la Conseillère fédérale Dreifuss du 9.6.1995, Documenta 2/1995 22.

³⁰ Discours du Conseiller fédéral Koller du 20.2.1992, Documenta 1/1992 27.

³¹ Discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1996, Documenta 4/1996 12.

³² Discours de la Conseillère fédérale Kopp du 26.2.1987, Documenta 1/1987 10.

³³ Discours du Conseiller fédéral Graber du 1.12.1977, Documenta 6/1977 34.

³⁴ Interpellation Gonseth (CN) 94.3391 du 3.10.1994, BOCN 1994 2519.

Suisse, elle constitue une «*particularité suisse*»³⁵, qui distingue comme on verra (infra) le pays des États qui l'entourent: elle «est *unique* et ressortit au *patrimoine inaliénable* de la Suisse»³⁶. C'est un élément «essentiel»³⁷, une «*valeur objective*»³⁸ de notre culture politique, «dont il ne peut être fait abstraction»³⁹: «le peuple a chez nous plus de droits de co-décision qu'ailleurs»⁴⁰ et c'est sans doute pour cela que «nos droits populaires [sont] ressentis [...] comme le *coeur* même de l'identité suisse»⁴¹. L'identité est institutionnelle, culturelle, mais aussi corporelle. Dans le domaine de la métaphore corporelle, on a même parlé de «*moelle* de la démocratie directe»⁴². À ce point, on peut se demander si la démocratie directe ne serait pas consubstantielle⁴³ de l'identité suisse, ce qui expliquerait que le démantèlement de ce «précieux instrument»⁴⁴ est simplement «hors de discussion»⁴⁵. C'est presque une question de pudeur⁴⁶. On ne s'étonne pas, dès lors, que la moindre velléité de réforme devienne un «point politiquement brûlant»⁴⁷. Il y va, dans le lexique, du patrimoine, de la chair, et même de l'âme: le peuple ne

35 Discours du Conseiller fédéral Schlumpf du 29.8.1984, Documenta 3/1984 16; discours du Chancelier Huber du 26.5.1976, Documenta 2/1976 26.

36 Discours de l'ex-Conseiller fédéral Brugger d'août 1981, Documenta 3/1981 13; v. ég. le «*patrimoine* objectif et reconnu de notre temps» du discours du Conseiller fédéral Cotti du 10.1.1991, Documenta 1/1991 7, ainsi que les «droits politiques [...] *inaliénables*» du Postulat Wiederkehr (CN) 90.365 du 8.2.1990.

37 Discours du Conseiller fédéral Villiger du 8.12.1992, Documenta 4/1992 10-11. V. ég. le Conseiller national Ruffy qui, à propos de l'initiative DS/Lega n° 95.061, renvoie à «l'essence même démocratique», BOCN 1996 455.

38 Question Gross (CN) 94.5024 du 7.3.1994, BOCN 1994 173.

39 Discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1996, Documenta 4/1996 12.

40 Question Gross (CN) 94.5024 citée.

41 Discours du Chancelier Couchepin du 14.4.1994, Documenta 2/1994 22.

42 Postulat Gross (CN) 94.3435 du 6.10.1994, BOCN 1995 2125.

43 On note fréquemment le recours au terme de «*substance*»: v. p. ex. l'initiative cantonale jurassienne 95.309 du 11.12.1995, l'initiative Rechsteiner (CN) 92.431 du 18.6.1992, BOCN 1993 822, l'initiative Seiler (CN) 92.411 du 19.3.1992, BOCN 1993 1295 ainsi que le discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1996, Documenta 4/1996 12.

44 Discours du Conseiller fédéral Cotti du 4.5.1993, Documenta 2/1993 11.

45 Discours du Chancelier Buser du 22.6.1985, Documenta 2/1985 28. À propos de «*démantèlement*», v. le discours du Conseiller fédéral Koller du 20.5.1992, Documenta 2/1992 28.

46 En Suisse, on ne peut pas «*indécemment* restreindre l'initiative populaire», se réjouit le Conseiller national Gross, BOCN 1991 2462.

47 Discours du Conseiller fédéral Koller du 26.6.1995, Documenta 3/1995 19.

se «laisse [pas] *amputer* de ses droits»⁴⁸ et il «refuserait avec raison de *sacrifier* la démocratie directe»⁴⁹. Pour ces trois incarnations — propriété, corps et esprit — de la démocratie directe, on a prévu un sanctuaire: en toutes circonstances, «les droits du peuple et des cantons doivent être *réservés*»⁵⁰: il y a effectivement au coeur du discours une réserve, une sorte de sanctuaire pour la démocratie directe.

3.1.3. La distinction

15.- On a vu que la démocratie en Suisse est «plus directe et plus ancienne *que celle des pays voisins*»⁵¹. C'est que l'identité suisse se définit aussi, se renforce, par distinction avec les autres systèmes: «La démocratie directe est un caractère essentiel de notre État qui nous *distingue* surtout des autres»⁵². Rien d'étonnant que l'on considère «les droits populaires [comme] le *fleuron* de la démocratie»⁵³. La comparaison va même plus loin: initiative et référendum ne sont pas seulement des institutions à part, ce sont des institutions qui ne peuvent naître et exister que dans une société à part. La démocratie directe est ainsi l'un des *signes distinctifs* d'une société — la société suisse — en ce qu'elle répond à des ambitions de «démocratie *parfaite* [, de] société *profondément démocratique*»⁵⁴ qui n'animent pas, cela va de soi, ses voisins. Les causes se substituant aux effets, les «formes *subtiles et raffinées* de démocratie directe»⁵⁵ que nous connaissons permettent «un des régimes les plus stables au monde»⁵⁶. Devenu circulaire, le raisonnement permet de répéter à l'envi que notre démocratie est «l'une des plus grandes et plus sensées des choses que le pays offre à ses citoyens» et qu'on ne la trouve, bien sûr, «nulle part ailleurs»⁵⁷. Au fond, ces

48 Discours du Conseiller fédéral Villiger du 20.11.1994, Documenta 4/1994 4.

49 Discours du Conseiller fédéral Villiger du 8.12.1992, Documenta 4/1992 11.

50 Motion Rebeaud (CN) 93.3407 du 22.9.1993; v. ég. postulat Rechsteiner (CN) 91.3071 du 18.3.1991.

51 Discours de la Conseillère fédérale Dreifuss du 9.6.1995, Documenta 2/1995 22.

52 Discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1996, Documenta 4/1996 12.

53 Conseillère nationale R.-M. Ducrot, à propos de la révision de la LFDP (93.066), BOCN 1996 869.

54 Discours du Conseiller fédéral Ritschard du 2.4.1979, Documenta 2/1979 33.

55 Discours du Conseiller fédéral Cotti du 7.9.1991, Documenta 3/1991 6.

56 Discours du Conseiller fédéral Brugger d'août 1981, Documenta 3/1981 13.

57 Discours du Conseiller fédéral Villiger du 7.9.1990, Documenta 3/1990 23.

droits que nous sommes seuls à posséder, c'est à eux que nous devons notre «prestige»⁵⁸:

En Suisse, le peuple, appelé à juste titre souverain, possède plus de compétences dans l'absolu qu'aucun autre pays, qu'aucune autre démocratie⁵⁹.

3.1.4. La promotion et le développement

16.- Héritage du passé, pierre angulaire et signe distinctif de l'identité suisse, il est tout naturel que la démocratie directe fasse l'objet de toutes les attentions. Nombre de discours rappellent qu'elle doit être sauvegardée à l'intérieur et promue à l'extérieur des frontières⁶⁰. Dans le pays, on se préoccupe d'une «*érosion* des droits populaires»⁶¹, on vise à «*sauvegarder*, autant que possible, la démocratie directe»⁶² et on aspire même à un «*développement* de ces droits pour les générations futures»⁶³, à de «*nouveaux*» droit[s] populaire[s]⁶⁴, ou en tout cas à l'adoption d'«institutions démocratiques *modernes*»⁶⁵.

17.- Dans la foulée, on se demande «quels instruments de participation seront offerts» dans le cadre de l'intégration européenne⁶⁶. À l'étranger, on constate le «*rôle croissant* pris par la

⁵⁸ Initiative Gross (CN) 93.458 du 16.12.1993, BOCN 1995 476.

⁵⁹ Conseillère nationale Grendelmeier, à propos de l'initiative DS/Lega n° 95.061, BOCN 1996 460.

⁶⁰ V. p. ex. le discours du Conseiller fédéral Ogi du 22.10.1996 à propos du partenariat pour la paix de l'OSCE, et où, sous l'intertitre "apporter notre know-how", on fait valoir «notre expérience de la démocratie et du contrôle démocratique des armées», Documenta 4/1996 p. 13.

⁶¹ Interpellation Groupe Socialiste (CN) 93.3398 du 21.9.1993. V. ég. la crainte de *limitations* (Motion DS/Lega (CN) 92.3282 du 19.6.1992), de *perte* (Motion Gross (CN) 92.3130 du 20.3.1992, BOCN 1992 736-737) ou de *démantèlement* des droits populaires (Discours du Conseiller fédéral Koller du 20.5.1992, Documenta 2/1992 28).

⁶² Discours du Conseiller fédéral Koller du 20.5.1992, Documenta 2/1992 28. La «*sauvegarde* des droits populaires» constitue même le titre d'une motion DS/Lega (CN) 92.3282 du 19.6.1992.

⁶³ Postulat Weber-Arbon (CN) 11624 du 20.3.1973, BOCN 1973 1811. V. ég. la réponse du Conseil fédéral à une question Gross (CN) 53 du 9.12.1991, où il réaffirme qu'il ne renonce pas à *développer* les institutions démocratiques; v. aussi l'initiative Zisyadis (CN) 92.404 du 4.3.1992 qui, outre l'extension de certains droits politiques aux étrangers, vise à «l'obtention de droits politiques nouveaux», BOCN 1993 1365.

⁶⁴ Initiative Hubacher (CN) 90.225 du 8.2.1990, BOCN 1991 2400.

⁶⁵ Motion socialiste (CN) 90.440 du 20.3.1990.

⁶⁶ Interpellation Gonseth (CN) 94.3391 du 3.10.1994, BOCN 1994 2519-2520.

démocratie directe dans le processus d'intégration européenne»⁶⁷. On se prend à souhaiter, sur le modèle suisse, une «Europe des citoyens actifs»⁶⁸. Et on postule que «la Suisse fera bénéficier l'Europe de demain de son expérience en matière de [...] démocratie directe»⁶⁹, ou on estime en tout cas qu'elle a «l'obligation morale d'apporter le témoignage de son expérience [...] sans arrogance, mais avec l'humilité qui émane de ses convictions et de sa pratique pluriséculaires»⁷⁰. La Suisse pourrait en effet donner des leçons: sa «pratique pluriséculaire» ne lui a-t-elle pas conféré «le plus d'*expérience* et de *connaissances* spécialisées [...] dans la démocratie directe»⁷¹? Sa version de «la démocratie directe est une valeur objective — non pas seulement pour le pays, mais partout!»⁷².

3.2. L'usage des institutions

18.- Le chapitre sur lequel le lexique est le plus abondant est incontestablement celui du fonctionnement des institutions. C'est en effet à propos de l'usage qui est fait des instruments de démocratie directe que les auteurs et les orateurs se montrent le plus prolixes. La plupart des discours insistent sur la *complexité* de l'usage des institutions, déclinant sur tous les modes le péril des *abus* et autres pernicioeux *freinages*.

3.2.1. À contexte difficile, instruments complexes

19.- On a déjà pu voir que les droits populaires étaient difficiles. En fait, c'est pire: les institutions de démocratie directe «sont la forme *la plus difficile*»⁷³ de démocratie. Rien d'étonnant donc qu'on évoque régulièrement à leur propos la «*complexité*»: qu'il s'agisse du cadre dans lequel elles s'exercent — un «monde *plus*

⁶⁷ Réponse du Conseil fédéral à une question Gross (CN) 94.5257 du 5.12.1994, BOCN 1994 2117.

⁶⁸ Postulat Jagmetti (CN) 88.801 du 7.10.1988.

⁶⁹ Postulat Haller (CN) 92.3423 du 7.10.1992.

⁷⁰ Discours du Conseiller fédéral Cotti du 7.9.1991, Documenta 3/1991 4-6.

⁷¹ Postulat Onken (CN) 88.859 du 14.12.1988; à propos d'«*expérience*» de la Suisse, v. ég. le postulat Haller (CN) 92.3423 du 7.10.1992.

⁷² Question Gross (CN) 94.5024 du 7.3.1994.

⁷³ Discours du Conseiller fédéral Stich du 22.8.1986, Documenta 3/1986 11-13. La même année, son collègue Delamuraz note qu'«il est plus *difficile* de gouverner en continuité par large consensus», discours du 18.4.1986, Documenta 2/1986 21.

complexe» imposant la résolution de «problèmes *compliqués*»⁷⁴ —, ou des objets qu'elles traitent, au «caractère trop ardu»⁷⁵ ou «complexe»⁷⁶, ou même de l'effet que produit leur utilisation: la démocratie directe «*complique* les choses»⁷⁷. Finalement, la complexité est propre aux droits démocratiques: une «société profondément démocratique» nécessite un «mécanisme de décision *complexe*»⁷⁸.

3.2.2. Perversions de l'usage

3.2.2.1. L'argent

20.- Difficulté et complexité de l'exercice démocratique se manifestent de différentes manières. Par la distorsion tout d'abord, volontaire ou non, de l'information et donc de la volonté du citoyen. Les orateurs ne manquent pas pour évoquer par exemple la vénalité de la démocratie directe: peut-elle «s'acheter»⁷⁹? C'est tout le problème du financement de la récolte des signatures ou des campagnes de propagande, et on redoute la «*commercialisation* plus ou moins visible»⁸⁰ des récoltes de signatures, on déplore l'«*inégalité des chances* [en matière de] ressources *financières*»⁸¹ et on réclame davantage de «*limpidité*»⁸², afin que «*l'argent* ne pervertisse [pas] la démocratie en devenant l'élément déterminant de l'usage des droits populaires»⁸³.

74 Motion Gross (CN) 92.3130 du 20.3.1992, BOCN 1992 737.

75 Postulat Ott (CN) 81.521 du 3.10.1981.

76 Interpellation Villard (CN) 79.374 du 22.3.1979.

77 Discours du Conseiller fédéral Schlumpf du 29.8.1984, Documenta 3/1984 16.

78 Discours du Conseiller fédéral Ritschard du 2.4.1979, Documenta 2/1979 33.

79 Postulat Gross (CN) 94.3435 du 6.10.1994, BOCN 1995 2125.

80 Motion Petitpierre (CE) 92.3125 du 19.3.1992, BOCE 1992 545.

81 Postulat Gross (CN) 92.3240 du 17.6.1992. V. ég. la motion Longet (CN) 90.646 du 22.6.1990, où l'on peut lire que «l'intervention de *moyens financiers importants* est de nature à fausser le jeu démocratique», BOCN 1990 1908. V. enfin l'interpellation Aguet (CN) 93.3284 du 10.6.1993, qui évoque les «*formidables intérêts des firmes* [...] *financièrement* engagées contre la proposition de 5000.000 citoyens».

82 Interpellation Carobbio (CN) 93.3071 du 3.3.1993.

83 Initiative Rebeaud (CN) 92.400 du 28.1.1992, BOCN 1993 534.

3.2.2.2. La transparence

21.- La perversion de la volonté populaire ne résulte pas seulement de l'utilisation de fonds — privés et publics⁸⁴ —, elle s'obtient également par la désinformation. Sur ce dernier aspect, les interventions sont nombreuses: «slogans, simplifications inacceptables, affirmations fausses»⁸⁵ ou à l'inverse documents officiels incompréhensibles⁸⁶, mais aussi «publication préalable de sondages d'opinion»⁸⁷. Autant de facteurs de distorsion de la volonté populaire. La «propagande» peut être «trompeuse, par trop simpliste», elle est aussi souvent «unilatérale»⁸⁸. C'est toute la question des ingérences, qui proviennent aussi bien des milieux privés⁸⁹ que des autorités. À ces dernières on reproche fréquemment leur «parti-pris»⁹⁰, et plus généralement leur activisme excessif⁹¹ ou déplacé⁹², tandis qu'on ne leur reproche que rarement leur manque d'empressement⁹³. On leur réclame des explications «objectives»⁹⁴ et «pondérées», c'est-à-dire «tenant vraiment compte de l'opinion des principales minorités»⁹⁵ et exposant «les avantages et les inconvénients»⁹⁶ des

84 V. initiative Hafner (CN) 93.433 du 28.4.1993; postulat Hubacher (CN) 84.522 du 26.9.1984.

85 Initiative Zimmerli (CE) 94.420 du 26.9.1994.

86 V. l'initiative Jenni (CN) 94.3063 du 1.3.1994 déplorant l'absence de termes «courants [ou] usuels» sur les bulletins de vote et les explications officielles; ou encore la motion Bischof (CN) 92.3187 du 3.6.1992, qui exige sur les bulletins de vote «un langage accessible à tout le monde».

87 Postulat Büttiker (CN) 94.3097 du 10.3.1994; interpellation Büttiker (CN) 92.3520 du 15.12.1992.

88 Postulat Ott (CN) 81.521 du 3.10.1981.

89 P. ex. les caisses-maladie: interpellation Hafner (CN) 90.601 du 21.6.1990; ou encore les producteurs d'électricité: interpellation Euler (CN) 82.342 du 8.3.1982.

90 Initiative Hafner (CN) 93.433 du 28.4.1993; pétition Balastèr 94.2201 du 23.4.1993, BOCN 1995 467 & BOCE 1995 733.

91 À propos du «développement de la *propagande* politique» des autorités fédérales, v. la question Dreher (CN) 94.1140 du 30.11.1994, BOCN 1995 350. V. ég. les interpellations Blocher (CN) 85.407 du 21.3.1985, Ruf (CN) 84.906 du 12.12.1984 et Hubacher (CN) 84.522 du 26.9.1984, ainsi que les questions Gusset (CN) 96.5112 du 23.9.1996 et Gross (CN) 96.1028 du 22.3.1996, resp. 96.1058 du 20.6.1996.

92 V. l'interpellation Moser (CE) 92.3517 du 15.12.1992, portant comme titre «*sabotage* d'une récolte de signatures par la radio DRS».

93 Question Ruf (CN) n° 96.5104 du 17.6.1996 relative au calendrier de l'initiative DS/Lega n° 95.061 du 21.1.1994 sur l'ouverture de négociations Suisse-CE, BOCN 1996 956.

94 Initiative Sandoz (CN) 92.419 du 1.6.1992; postulat Ott (CN) 81.521 du 3.10.1981.

95 Motion Euler (CN) 79.512 du 26.9.1979; v. ég. postulat Carobbio (CN) 79.322 du 8.3.1979.

projets. Il faut que les votants soient informés «le plus largement possible»⁹⁷.

3.2.3. Effets de l'usage: freinages, blocages, abus...

22.- Mais l'aspect le plus souvent dénoncé de la complexité reste la «lourdeur»⁹⁸ du système et les innombrables «abus»⁹⁹, «manipulations»¹⁰⁰ et autres «pratiques excessives»¹⁰¹ dont il fait l'objet, notamment de la part de «groupuscules» et de «minorités»¹⁰². Qu'il s'agisse de l'«avalanche»¹⁰³, de la «montagne»¹⁰⁴, de l'«inflation»¹⁰⁵ ou de la «pléthore»¹⁰⁶ d'initiatives et de référendums, le système politique souffre de «surcharge»¹⁰⁷, d'«engorgement»¹⁰⁸, d'«entrave»¹⁰⁹, de

⁹⁶ Initiative Hafner (CN) 93.433 du 28.4.1993.

⁹⁷ Interpellation Steinemann (CN) 94.5097 du 6.6.1994, BOCN 1994 858.

⁹⁸ Discours du Conseiller fédéral Villiger du 20.11.1994, Documenta 4/1994 5, qui dénonce également l'«alourdissement» des procédures dans son discours du 16.9.1994, Documenta 3/1994 15; de même le Conseiller national Tschumi, BOCN 1974 1343.

⁹⁹ Conseiller aux États Frick, ad réforme LFDP (93.066), BOCE 1996 45; motion Keller (CN) 94.3374 du 28.9.1994, BOCN 1995 945; initiative Blatter (CN) 93.435 du 29.4.1993, BOCN 1995 471; interpellation Büttiker (CE) 92.3022 du 30.1.1992, BOCE 1992 543; initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1991 2462; question Gross (CN) 72 du 9.12.1991, BOCN 1991 2290; interpellation Wyss (CN) 85.950 du 10.12.1985, BOCN 1986 470; interpellation Nänny (CN) 10847 du 2.3.1971, BOCN 1971 412.

¹⁰⁰ Rapporteur de la majorité de la Commission du Conseil national, à propos de l'initiative Zwingli (CN) citée, BOCN 1993 796.

¹⁰¹ Intervention du Chancelier Couchepin ad réforme LFDP (93.066), BOCE 1996 47.

¹⁰² Discours du Chancelier Couchepin du 11.4.1994, Documenta 2/1994 21, et du 27.9.1994, Documenta 4/1994 31; discours du Conseiller fédéral Villiger du 27.6.1992, Documenta 2/1992 29, et du 16.9.1994, Documenta 3/1994 15; initiative Rebeaud (CN) 92.400 du 28.1.1992, BOCN 1993 543; initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1991 2462; motion Tschumi (CN) 12024 du 25.9.1974, BOCN 1974 1343.

¹⁰³ Interpellation Büttiker (CE) 92.3022 du 30.1.1992, BOCE 1992 543

¹⁰⁴ Motion Tschumi (CN) 25.9.1974, BOCN 1974 1343.

¹⁰⁵ Initiative de la Commission des Institutions Politiques du Conseil national (CIP-CN) 92.436 du 10.7.1992, BOCN 1992 1400; v. ég. discours du Conseiller fédéral Chevallaz du 20.8.1977, Documenta 4/1977 13.

¹⁰⁶ Motion Frey (CN) 75361 du 19.3.1975, BOCN 1975 1427.

¹⁰⁷ Discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1993, Documenta 4/1993 12.

¹⁰⁸ Initiative Rebeaud (CN) 92.400 du 28.1.1992, BOCN 1993 533.

¹⁰⁹ Motion de la Commission du Conseil national ad 88226 du 21.11.1988, BOCN 1990 1885.

«blocage»¹¹⁰ et d'autres obstructions. Son fonctionnement «étouffe»¹¹¹ sous la «lourdeur»¹¹², la «surcharge»¹¹³, les «freins»¹¹⁴ ou «freinages»¹¹⁵ et les «obstacles»¹¹⁶ provoquant le «ralentissement»¹¹⁷, conduisant parfois à la «paralyse»¹¹⁸, et en tout cas à la «fatigue»¹¹⁹, à l'«affaiblissement»¹²⁰, puis au «malaise»¹²¹ et enfin à la «maladie»¹²², la «perversion»¹²³ et la

¹¹⁰ Discours du Conseiller fédéral Villiger du 17.9.1992, Documenta 3/1992 21; initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1991 2462, puis interventions des Conseillers nationaux Ducret, BOCN 1993 801, et Ruckstuhl, BOCN 1995 796. Vingt ans plus tôt, on parlait déjà de blocage: discours du Chancelier Huber du 18.11.1976, Documenta 6/1976 23, et interpellation Nänny 10847 du 2.3.1971, BOCE 1971 412.

¹¹¹ Motion Frey (CN) 75361 du 19.3.1975, BOCN 1975 1427.

¹¹² V. note 92.

¹¹³ V. note 100.

¹¹⁴ Discours du Conseiller fédéral Chevallaz du 24.11.1980, Documenta 4/1980 9 (intertitre); initiative du groupe UDC (CN) 87.224 du 4.6.1987: «dans une démocratie qui fonctionne, les initiatives sont des moteurs, les référendums des freins», BOCN 1989 411; initiative Dünki (CN) 88.235 du 3.10.1988, BOCN 1990 1887; initiative CIP-CN 92.436 du 10.7.1992, BOCN 1992 1399; Conseiller national Darbellay, à propos de l'initiative Rechsteiner 92.431, BOCN 1992; discours du Chancelier Couchepin du 27.9.1994, Documenta 4/1994 31, intervention du même ad réforme LFDP (93.066), BOCE 1996 47.

¹¹⁵ Discours du Conseiller fédéral Ritschard du 2.4.1971, Documenta 2/1979 33 (intertitre).

¹¹⁶ Discours du Chancelier Buser du 22.6.1985, Documenta 2/1985 27.

¹¹⁷ Initiative cantonale soleuroise 93.303 du 23.3.1993, BOCN 1995 539: le référendum «alourdit et ralentit [la] législation fédérale».

¹¹⁸ Discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1993, Documenta 4/1993 12; intervention du Chancelier Couchepin ad réforme LFDP (93.066), BOCE 1996 47; Conseiller national Eggly à propos de l'initiative DS/Lega n° 95.061, BOCN 1996 459.

¹¹⁹ Intervention Gross (CN), rapporteur de la minorité de la commission, à propos de l'initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1993 797.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Motion Tschumi (CN) citée, BOCN 1974 1343; intervention du Conseil fédéral à propos de l'initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1995 969.

¹²² Intervention du Conseil fédéral à propos de l'initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1993 815.

¹²³ Interventions du Conseiller national Ducret et à propos de l'initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991, BOCN 1993 801, et du Conseiller aux États Rüesch, BOCE 1994 741.

«dégénérescence»¹²⁴ du système, qui est devenu une «vétocratie»¹²⁵. Quelle issue faut-il redouter?

Tant va la cruche — trop pleine — de la votation à la fontaine de la démocratie qu'elle se brise à la fin sous le mécontentement populaire¹²⁶.

3.2.4. ... et leurs remèdes

23.- «La démocratie directe est-elle encore apte à maîtriser les problèmes de l'État moderne?» Avec cette question, un Conseiller fédéral résumait en 1975¹²⁷ déjà la préoccupation qui oriente aujourd'hui toutes les thérapies: la «gouvernabilité»¹²⁸ du système. Pour améliorer le fonctionnement des institutions politiques, pour desserrer notamment les freins évoqués plus haut, il faut viser une «adaptation»¹²⁹, une «adéquation»¹³⁰ des institutions, et plus particulièrement une «*optimisation* de la démocratie [directe, afin d'] éviter qu'elle se bloque»¹³¹. Comment? Sur le fond, les propositions seront examinées plus loin. Il suffit ici de relever la récurrence de la proposition de «*Verwesentlichung*»¹³². Difficile à traduire¹³³, elle préconise un retour à l'essentiel, au noyau, à la vocation première de l'institution.

¹²⁴ Pour le Conseiller national Fritschi, lorsque les décisions sont sans cesse remises en question, «la recherche de décision dégénère en un mobile perpétuel», BOCN 1995 796, à propos de l'initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991.

¹²⁵ Discours du Conseiller fédéral Villiger du 17.9.1992, Documenta 3/1992 21.

¹²⁶ Interpellation Büttiker (CE) 92.3022 du 30.1.1992.

¹²⁷ Discours du Conseiller fédéral Chevallaz du 12.3.1975, Documenta 1/1975 14.

¹²⁸ Discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1993, Documenta 4/1993 15 (intertitre); discours du Chancelier Buser du 22.6.1985, Documenta 2/1985 28.

¹²⁹ Interpellation Büttiker (CE) 92.3022 du 30.1.1992.

¹³⁰ Conseiller national Eggly, à propos de l'initiative Groupe UDC (CN) 87.224 du 4.6.1987, BOCN 1991 1619.

¹³¹ Initiative Seiler (CN) 92.411, BOCN 1993 1299. En matière d'«optimisation», v. ég. le Conseiller national Tschäppät à propos de l'initiative Rechsteiner (CN) 92.431 du 18.6.1992, BOCN 1993 825.

¹³² Commission CN à propos de l'initiative Rechsteiner (CN) 92.431 du 18.6.1992, BOCN 1993 822; initiative Seiler (CN) 92.411 du 19.3.1992, BOCN 1993 1294; Conseiller national Engler, dans le cadre de l'initiative Groupe UDC (CN) 87.224, BOCN 1981 1622; postulat Weber-Schwyz (CN) 12183 du 2.12.1974, BOCN 1975 1032; postulat Luder (CE) 12175 du 25.11.1974, BOCE 1975 161.

¹³³ Le postulat Luder et le postulat Weber-Schwyz traduisent par «rétablir le véritable sens de l'initiative».

3.3. Conclusion

24.- Que peut-on conclure de ces observations sur le lexique? Nous nous attendions à y trouver une certaine cohérence, et cette attente a été en partie comblée. Il reste à déterminer quel sens se dégage des choix lexicaux, et notamment s'il se distingue du contenu des discours. Nous pensons qu'on peut en tout cas y lire un sens propre.

3.3.1. La cohérence

25.- Le lexique employé par les élites pour parler de démocratie directe est-il cohérent, comme nous le pressentions? La réponse est affirmative. Nous avons en effet pu observer d'une part suffisamment de récurrences: huit objets mentionnent par exemple le «freinage» ou le «frein», sept les «abus», quatre les «blocages» ou les «obstructions», quatre les «lourdeurs» ou les «surcharges», etc. Nous avons pu opérer d'autre part des regroupements en fonction de catégories assez déterminées — l'histoire, l'identité, le freinage, etc. — pour qu'on puisse admettre une cohérence. Il faut souligner que ces catégories ne sont pas arbitraires, mais préexistent au dépouillement (l'anatomie avec le «coeur» et la «moelle», l'histoire avec l'«ancienneté» et la «tradition») ou résultent d'analogies («difficulté»-«complexité», «freinage»-«blocage», etc.).

3.3.2. Le sens

26.- Il n'est certes pas évident de trouver un sens au volumineux lexique que nous avons sélectionné. On ne peut cependant manquer d'être frappé par la polarisation du lexique en deux groupes assez distincts: un premier groupe de mots tourne autour de deux registres (histoire, identité), et c'est pour parler des institutions (les qualificatifs de la «démocratie directe» comme telle, ou le «référendum» et l'«initiative» pris abstraitement). Un second groupe de mots tourne autour de la mécanique, et c'est pour parler du fonctionnement des institutions (les qualificatifs du «référendum» comme procédure, de l'«initiative» comme récolte de signatures). C'est déjà un indice que dans leurs discours les élites scindent la démocratie directe en deux domaines qu'elles traitent séparément.

27.- Il est ensuite significatif que les mots du premier groupe soient connotés plutôt positivement, ceux du second plutôt négativement¹³⁴. Or, on verra plus loin (Ch. 4.1) que le discours d'opinion sur les institutions n'est lui aussi presque jamais négatif, tandis que celui qui traite de leur usage est essentiellement critique. Une autre distinction tient cette fois au niveau du discours: le lexique de l'usage emprunte à la métonymie de la mécanique (le recours au référendum est un «frein»), alors que celui des institutions recourt fréquemment à la personnification, à la mythification. D'un côté, des institutions hiératiques, de l'autre, une approche presque exclusivement fonctionnelle de la mise en oeuvre.

28.- On peut donc émettre l'hypothèse, au stade de l'analyse du lexique déjà, d'une attitude purement pragmatique des élites à l'égard d'une démocratie directe qu'elles semblent considérer comme une machine. Cette attitude se double toutefois d'une mythification de l'institution. On trouve confirmation de cette hypothèse dans le lexique de la remédiation, où l'on rencontre fréquemment la proposition de "Verwesentlichung", qui désigne un retour à l'essentiel. Il s'agit bien avec cette proposition d'améliorer un fonctionnement laissant à désirer, mais sans toucher toutefois au noyau de l'institution. Le "retour à l'essentiel" va plus loin, et suggère même que seule l'institution dans sa forme la plus simple, primitive, est à même de fonctionner convenablement. Il n'y aurait qu'un état idéal de la démocratie directe, et ce serait sa forme la plus dépouillée.

29.- Au-delà de quelques renseignements tirés de la classification et de la connotation, que peut-on encore déduire de choix lexicaux? On peut d'abord observer que certains termes se sont littéralement imposés dans le langage des élites. On les retrouve dans un discours et dans sa réfutation, par le procédé de la con-

¹³⁴ Cette dichotomie n'est-elle pas artificielle? Un exemple montre que le lexique (péjoratif) de la critique est parfois porteur d'un second sens. Ainsi de la «pléthore» d'initiatives et de référendums, régulièrement dénoncée. Quand on la rangerait dans le registre de la quantité arithmétique (et plus précisément de l'excès), elle ressortit en fait au lexique du corps, de la médecine, et plus particulièrement des fluides sanguins. Pléthore, en effet, signifiait hier en médecine abondance d'humeurs, et aujourd'hui encore excès de globules rouges. Pourrait-on mieux souligner inconsciemment la vitalité d'une institution dont on croit dénoncer les blocages?

cession¹³⁵. On les rencontre au-dedans et au-dehors de l'enceinte parlementaire, dans les discours que nous étudions ici, mais également dans la littérature scientifique et les médias¹³⁶. On les trouve même sans rapport aucun avec l'objet du discours qu'ils servent: souhaite-t-on évoquer le partenariat social? il faudra préalablement mettre en cause le «fonctionnement de la démocratie directe»¹³⁷. On pourrait certes attribuer cet état de fait au conformisme dont feraient preuve les élites en matière de choix lexicaux. Le constat que la représentation politique est elle aussi tributaire des phénomènes de mode n'est déjà pas dénué d'intérêt. Mais on pourrait envisager encore qu'en renforçant par leur pratique la domination d'un lexique sur un thème, les élites contribuent activement à un décolllement des discours de la réalité. En ce qui concerne le langage, c'est le phénomène bien connu de la "langue de bois". Mais on peut supposer que la pratique des élites alimente aussi un processus de mythification¹³⁸. Si leur contribution ne peut être que modeste aujourd'hui en ce qui concerne des institutions pour ainsi dire confites dans des siècles de discours élogieux, il en va autrement de l'*usage* de ces institutions, sur lequel l'activité des élites s'est pour ainsi dire démultipliée ces dernières années. Or, qui sait si, en ressassant continûment des termes importés, Parlement et Gouvernement ne façonnent petit à petit un nouveau mythe, le mythe du «blocage» des institutions?

135 V. p. ex. le discours du Conseiller fédéral Koller du 21.11.1993, Documenta 4/1993 12, les discours du Chancelier Couchepin des 11.4.1994, Documenta 2/1994 21-22, 27.9.1994, Documenta 4/1994 31.

136 Ces discours font l'objet d'une analyse distincte (infra, p.). Pour les media, v. p. ex. "Réviser la Constitution? Une idiotie! Le brûlot politique de Beat Kappeler", *Nouveau Quotidien*, 5.7.1996, où l'on retrouve le «blocage», qui devient la «Blockierung» dans le compte-rendu de la *NZZ* du 18.6.1996 sur le même ouvrage. Pour la doctrine, v. p. ex. BORNER/BRUNETTI/STRAUBHAAR, *Die Schweiz im Alleingang*, Zürich, NZZ Verlag, 1994, qui parle de «Direkte Demokratie als Bremsklotz» (titre, p. 25); ou encore W. HALLER, qui dans les *Mélanges J.-F. Aubert* (Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1996) conclut l'intitulé d'un article sur le référendum abrogatif italien par cette question: «Bremse oder Gaspedal?» (p. 241). Enfin, un ouvrage récent paru sous la direction de BORNER/RENTSCH, (Coire, Rüegger, 1996) se demande *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*; une vingtaine d'articles tentent d'apporter une réponse, et on retrouve dans leurs titres la «bremsende Wirkung» (BRUNETTI), les «Missbräuche» (LEUENBERGER), l'«Optimum» (RENTSCH) et «optimieren» (RICKENBACHER).

137 Discours du Conseiller fédéral Delamuraz du 28.6.1994, Documenta 2/1994 6.

138 On pourrait qualifier la mythification de décolllement d'un discours de la réalité qu'il prétend décrire; v. H. KRIESI, *Le système politique suisse*, Paris Économica, 1995, ch. 1.1.

30.- À supposer un instant que l'hypothèse de la mythification se vérifie, on pourrait encore se demander si l'apparition de nouveaux mythes (le «blocage», le «freinage» des institutions, de la Suisse) ne serait pas de nature à exercer, à son tour, une influence sur les discours, mais aussi sur les travaux des élites. En somme: comme convention langagière, le «freinage» contaminerait tous les discours (favorables ou non) sur la démocratie directe; comme mythe, il provoquerait de nouveaux discours, et irait jusqu'à influencer l'agenda politique.

*

4. Discours et opinions

31.- À chaque fois qu'elles parlent de droits populaires, les élites emploient un certain vocabulaire, mais pour dire quoi? C'est la question du contenu des discours sur la démocratie directe. Mis à part les propositions, que nous examinons plus loin, nous nous sommes rendus compte que les discours expriment presque toujours des jugements de valeur¹³⁹. Aussi, nous avons distingué, à raison de leur contenu, plusieurs catégories de discours selon qu'ils font l'éloge ou au contraire la critique des institutions de démocratie directe. Au sein de ces catégories, nous avons en outre pu identifier une série de thèmes, ou de registres, directement liés aux choix lexicaux. Nous avons donné pour finir un aperçu de l'importance respective de ces différents discours.

4.1. L'éloge

32.- L'éloge au sens strict est une forme de discours ayant pour objet principal la célébration d'une personne ou d'un événement, et il est rare que les élites consacrent tout un discours ou même l'essentiel d'un discours à la démocratie directe. Quand elles abordent la question, c'est parmi d'autres objets à l'occasion d'une revue des institutions ou des problèmes actuels, ou encore pour introduire une prise de position ou comme incise dans un débat par ailleurs plutôt technique.

33.- Lorsqu'on loue la démocratie directe, ce n'est presque jamais abstraitement, mais pour l'une de ses qualités particulières. On n'entendra guère dire que la démocratie directe, "c'est bien", mais plutôt que c'est bien "en ce que" ou "parce que". Ainsi la démocratie directe est fréquemment évoquée pour son ancienneté, pour sa longévité, sa durabilité, et c'est à chaque fois de manière positive, l'ancienneté étant considérée comme un gage de qualité et de sérieux. On valorise aussi toujours l'institution lorsqu'on souligne son caractère fondamental. On désigne alors au choix un fondement de l'identité nationale, du système politique ou de la cohésion sociale. On valorise enfin l'institution par son fonctionnement. En louant les acteurs, on vise l'outil: un taux de participation élevé, par exemple, «montre que le Suisse, souvent décrié comme fatigué de la démocratie, va aux

¹³⁹ Les discours neutres, évoquant le sujet sans jugement de valeur, sont en effet très rares.

urnes lorsque la question est importante»¹⁴⁰. La vitalité dont il est question, c'est celle de la démocratie directe. Le taux de participation, «c'est un signe qui montre que notre démocratie est vivante»¹⁴¹.

34.- Pour ce qui est de l'identité nationale, l'étude du lexique a déjà montré que la démocratie directe n'est qualifiée qu'en termes positifs. C'est qu'elle ne peut être qu'une valeur positive, parce qu'elle constitue une particularité suisse. À ce titre, elle est d'ailleurs considérée parfois comme une valeur d'exportation¹⁴².

35.- Lorsqu'il s'agit du système politique, toujours qualifié de «démocratie», la «démocratie directe» ne peut être qu'un comparatif, voire un superlatif. Il est intéressant de noter que la capacité de réforme du système (Reformfähigkeit) est également invoquée parfois en faveur des droits populaires:

En votant ainsi, vous avez aussi montré que la capacité de réforme de notre démocratie directe n'est pas un vain mot¹⁴³.

36.- Mais c'est sans doute à propos de cohésion sociale, de participation¹⁴⁴, d'intégration¹⁴⁵ ou de ciment des peuples, des minorités et des cultures qui composent le pays, que les droits populaires donnent le plus prétexte à l'éloge. La démocratie directe est tout d'abord appréciée pour son effet de légitimation du système: par le vote populaire, les lois — et par attraction les autorités lorsqu'elles les ont promues — acquièrent une légitimité qui facilite leur acceptation, et que ne leur aurait pas conféré l'application de la règle de la majorité dans un système purement parlementaire. Elle instaure en outre un dialogue entre le peuple et les autorités. Ce dialogue est souvent rappelé, exalté

¹⁴⁰ Discours du Conseiller fédéral Villiger du 2.12.1989, Documenta 4/1989 27.

¹⁴¹ Discours du Conseiller fédéral Villiger du 26.11.1989, Documenta 4/1989 41.

¹⁴² V. réponse du Conseil fédéral à une question Gross (CN) 94.5024 du 7.3.1994. V. ég. le postulat Haller (CN) 92.3423 du 7.10 1992.

¹⁴³ Discours du Conseil fédéral du 28.11.1993, Documenta 4/1993 32.

¹⁴⁴ Discours du Conseiller fédéral Ogi du 10.11.1994, Documenta 4/1994 27; discours du Conseiller fédéral Villiger du 7.9.1990, Documenta 3/1990 23.

¹⁴⁵ «La lourdeur de notre système est le prix politique que nous devons payer pour sa force d'intégration», discours du Conseiller fédéral Villiger du 20.11.1994, Documenta 4/1994 5.

même, comme une des vertus cardinales du système¹⁴⁶. Certes, on concède qu'il est parfois difficile, mais c'est pour mieux souligner qu'il est toujours fructueux. Elle permet enfin aux minorités de trouver un espace politique d'expression¹⁴⁷.

37.- Est-ce un résultat du dialogue peuple-autorités? Toujours est-il que la démocratie directe est également considérée comme le meilleur chemin pour le consensus politique. Elle produit, et même révèle la nécessité de ce consensus¹⁴⁸, et permet à la fois de l'atteindre. Autre résultat, la démocratie directe exerce sur le citoyen un effet formateur: avant de signer, avant de voter, le citoyen se documente, lit, écoute, regarde, discute¹⁴⁹, s'approprie l'objet de la votation, acquérant une compétence que ne lui procurerait pas le seul droit d'élire¹⁵⁰. De même qu'elle «implique le citoyen dans la responsabilité pour la communauté [elle] offre aux minorités la possibilité de s'articuler»¹⁵¹: la démocratie directe protège les minorités.

L'identification avec l'État, le sentiment de pouvoir prendre part aux décisions, de ne pas être exclu, comme minorité, par la majorité, d'avoir un État limité, à dimensions humaines; tout ceci est au moins aussi important [que l'efficience]¹⁵².

4.2. La critique

4.2.1. Une atteinte aux pouvoirs traditionnels

38.- Les institutions de démocratie directe essuient des critiques abondantes et variées. Tout d'abord, les droits populaires boule-

¹⁴⁶ "Le risque de la discussion populaire a payé!", s'intitule même le discours du Conseiller fédéral Koller du 31.5.1996 sur la mise en consultation élargie de l'avant-projet de réforme de la Constitution, Documenta 3/1996 18.

¹⁴⁷ Conseiller national Tschopp à propos de l'initiative Seiler (CN) 92.411, BOCN 1993 1296.

¹⁴⁸ «Il n'y a actuellement pas d'alternative réelle à la concordance», intertitre d'un discours du Conseiller fédéral Villiger du 20.11.1994, Documenta 4/1994 5. V. ég. discours du Conseiller fédéral Cotti du 4.5.1993, Documenta 2/1993 11.

¹⁴⁹ À propos du rôle dynamisant de la discussion dans les lieux publics, v. BOCN 1995 471.

¹⁵⁰ «Le peuple sait décider [...] ses décisions se sont toujours révélées judicieuses, même quand les autorités étaient d'avis différent, donc "décues" de la votation populaire», discours du Chancelier Couchepin du 11.4.1994, Documenta 2/1994 22.

¹⁵¹ Discours du Conseiller fédéral Villiger du 27.6.1992, Documenta 2/1992 29.

¹⁵² Discours du Conseiller fédéral Villiger du 8.12.1992, Documenta 4/1992 11.

versent les rôles traditionnels du gouvernement¹⁵³, du parlement¹⁵⁴, des partis et du peuple: l'usage du référendum détruit le travail des autorités, le recours à l'initiative réduit leur rôle innovateur, les obligeant à suivre les impulsions populaires, la menace des droits populaires diminue généralement le poids des pouvoirs politiques traditionnels¹⁵⁵.

4.2.2. Blocage des processus décisionnels traditionnels

39.- La procédure elle-même est considérée comme trop lourde. Les droits populaires allongent démesurément le processus législatif: qu'il y ait ou non référendum¹⁵⁶, on n'évite pas la procédure de consultation, les négociations interpartis et les autres méandres de la procédure pré-parlementaire¹⁵⁷. La menace de l'usage des droits populaires crée une insécurité permanente et empêche la prise de décisions¹⁵⁸. L'absence de décision conduit alors à s'interroger sur la «capacité de résoudre des problèmes»¹⁵⁹ des droits populaires.

40.- L'un des "problèmes" actuels est constitué par l'intégration supranationale de la Suisse, et la votation du 6 décembre 1992 sur l'EEE ont conduit certains à considérer l'existence des droits

¹⁵³ Discours du Conseiller fédéral Graber du 1.12.1977, Documenta 6/1977 34.

¹⁵⁴ Conseiller national Seiler à propos de l'initiative Rechsteiner (CN) 92.431, BOCN 1993 823; Commission CN, puis Conseiller national Rychen, à propos de l'initiative Seiler (CN) 92.411, BOCN 1993 1295, resp. 1297. À noter que si le Conseiller fédéral Chevallaz partage cet avis, c'est pour s'en réjouir à cause de ses effets bénéfiques sur l'économie, discours du 24.11.1980, Documenta 4/1980 10. V. ég. discours du Conseiller fédéral Aubert du 9.11.1979, Documenta 4/1979 24-25.

¹⁵⁵ V. implicitement l'initiative Groupe UDC (CN) 87.224 du 4.6.1987.

¹⁵⁶ «Le référendum facultatif alourdit et ralentit une législation fédérale qui s'adapte aux rapides changements de données», initiative cantonale soleuroise 93.303 du 23.3.1993, BOCN 1995 539.

¹⁵⁷ «Le revers de la médaille est que chaque pas prend beaucoup de temps», discours du Conseiller fédéral Ogi du 10.11.1994, Documenta 4/1994 27.

¹⁵⁸ «Le flot d'initiatives contrarie l'efficacité du gouvernement et du parlement», initiative soleuroise citée. En 1984, le Conseiller fédéral Schlumpf estime, dans un éloge (ambigu) des institutions, qu'«aujourd'hui, la carence décisionnelle n'est plus un thème. Ce qui nous est reproché aujourd'hui, c'est plutôt un manque de capacité d'adaptation, de flexibilité, une absence d'aptitude au dialogue et au compromis», Documenta 3/1984 16.

¹⁵⁹ C'est la "Problemlösungskapazität" évoquée par le Conseiller national Ammann dans le cadre de l'initiative Groupe UDC (CN) 87.224, BOCN 1981 1621.

populaires comme un obstacle en soi à l'intégration européenne, ou en tout cas à une intégration rapide¹⁶⁰.

4.2.3. Les abus des minorités

41.- Leur seule existence ne serait probablement pas suffisante pour disqualifier les droits populaires, et c'est donc aux abus de toutes sortes dont leur usage fait l'objet que s'adressent les critiques les plus virulentes. Les abus sont essentiellement quantitatifs: on utilise trop souvent l'initiative populaire et le référendum¹⁶¹. De plus, qui dit abus dit minorités. On dénonce d'abord l'activisme, souvent qualifié d'irresponsable, de minorités¹⁶² recourant systématiquement et de manière illégale¹⁶³ au référendum et à l'initiative populaire. On a aussi évoqué l'addition de minorités¹⁶⁴. Il s'agit ensuite du poids démesuré des minorités de blocage au moment de la votation populaire. Enfin, les abus rendent la démocratie directe très coûteuse.

4.2.4. Dysfonctionnements de la décision populaire

42.- Enfin, initiative et référendum amènent devant le peuple des questions excessivement complexes¹⁶⁵, dépassant le plus souvent les compétences du citoyen moyen. Le recours au scrutin populaire incite le gouvernement et les groupes de pression à toutes sortes d'ingérences, qu'il s'agisse de corruption électo-

¹⁶⁰ Un «obstacle à une intégration politique rapide de la Suisse dans l'Europe [...] mais pas un obstacle durable à notre processus déjà avancé d'intégration», Discours du Conseiller fédéral Villiger du 20.2.1992, Documenta 1/1992 27-28.

¹⁶¹ Postulat Ott (CN) 81.521 du 3.10.1981, qui estime que «le citoyen est trop sollicité» et déplore la «trop grande fréquence des votations». L'excès d'initiatives est aussi invoqué pour expliquer l'inflation législative, discours du Chancelier Huber du 18.11.1976, Documenta 6/1976 23.

¹⁶² «Des minorités bien organisées», estime le Conseiller fédéral Villiger dans son discours du 16.9.1994, Documenta 3/1994 15; ou «des minorités sérieusement organisées», discours du 17.9.1992, Documenta 3/1992 21.

¹⁶³ Motion Keller (CN) 94.3374 du 28.9.1994, qui critique implicitement les «abus» en matière d'initiative populaire.

¹⁶⁴ Initiative Rebeaud (CN) 92.400 du 28.1.1992, BOCN 1993 534.

¹⁶⁵ «Il convient de faciliter les choses aux citoyens, [en l'occurrence, lors des prochaines votations, faire] figurer la mention "casques bleus de l'ONU" au moins entre parenthèses sur les bulletins de vote et dans les explications», initiative Jenni (CN) 94.3063 du 1.3.1994. Dans le même sens, motion Bischof (CN) 92.3187 du 3.6.1992. Le postulat Ott (CN) 81.521 du 3.10.1981 dénonce le «caractère trop ardu des matières [...] que le citoyen n'est plus à même de dominer». L'interpellation Villard (CN) 79.374 du 22.3.1979 constate le «caractère de plus en plus complexe» des objets».

rale¹⁶⁶, de propagande mensongère¹⁶⁷, d'information unilatérale¹⁶⁸ ou déséquilibrée¹⁶⁹ ou d'autres espèces d'influences illicites¹⁷⁰. Bref, une

propagande trompeuse, par trop simpliste et unilatérale, qui dissimule soigneusement les données essentielles¹⁷¹.

43.- On a même stigmatisé l'ingérence durant la récolte de signatures¹⁷². Si on y ajoute l'accroissement constant des consultations, on comprend que le citoyen perde confiance, se lasse et finisse par s'abstenir¹⁷³. La baisse du taux de participation est invoquée comme preuve que les droits populaires favorisent l'abstentionnisme.

¹⁶⁶ Postulat Gross (CN) 94.3435 du 6.10.1994, BOCN 1995 2125.

¹⁶⁷ Initiative Zimmerli (CE) 94.420 du 26.9.1994; interpellation Heimann (CN) 75.379 du 3.6.1975.

¹⁶⁸ À propos de la votation sur la LAMAL, le Conseiller national Dreher déplore le «développement de la propagande politique» des autorités fédérales, et son financement par «l'argent du contribuable», question 94.1140 du 30.11.1994, BOCN 1995 350. Même plainte de son collègue Steinemann, interpellation 94.5097 du 6.6.1994, BOCN 1994 858. Le reproche se retrouve implicitement dans l'initiative Hafner (CN) 93.433 du 28.4.1993 et l'interpellation Carobbio (CN) 93.3071 du 3.3.1993. L'interpellation Hafner (CN) 90.601 du 21.6.1990 conteste la publicité des caisses-maladie, l'interpellation Haller 89.563 du 23.6.1989 la propagande du DMF. L'interpellation Blocher (CN) 85.407 du 21.3.1985 critique plus généralement les ingérences de l'administration dans les campagnes de votation, notamment en ce qui concerne la diffusion de l'information, tandis que l'interpellation Ruf (CN) 84.906 du 12.12.1984 s'en prend à la propagande du Conseil fédéral à la télévision. À propos des votations sur les initiative anti-atomiques, le postulat Hubacher (CN) 84.522 du 26.9.1984 stigmatise l'utilisation unilatérale de fonds publics et officiels ainsi que «l'intervention plutôt insolite des autorités fédérales», alors que son interpellation 78.456 du 18.9.1978 dénonce la propagande abusive des producteurs d'énergie électrique.

¹⁶⁹ Interpellation Aguet (CN) 93.3284 du 10.6.1993; postulat Gross (CN) 92.3240 du 17.6.1992; motion Longet (CN) 90.646 du 22.6.1990; interpellation Euler (CN) 82.342 du 8.3.1982; interpellation Thévoz (CN) 75.477 du 2.10.1975.

¹⁷⁰ P. ex. la publication avant la votation de sondages d'opinion (postulat Büttiker (CN) 94.3097 du 10.3.1994, et interpellation du même 92.3520 du 15.12.1992; interpellation Bonny (CN) 89.832 du 15.12.1989) ou d'expertises (interpellation Rhyner (CN) 91.3359 du 3.10.1991).

¹⁷¹ Postulat Ott (CN) 81.521 du 3.10.1981.

¹⁷² Interpellation Moser (CE) 92.3517 du 15.12.1992; et, implicitement, motion Petitpierre (CE) 92.3125 du 19.3.1992.

¹⁷³ Réponse de la Chancellerie à une question Gross (CN) 72 du 9.12.1991, BOCN 1991 2290. Le postulat Hubacher (CN) 78.488 du 21.9.1978 attribue la hausse de l'abstentionnisme au fait que «les citoyens sont mis à trop forte contribution». De même le Conseiller fédéral Chevallaz, discours du 20.8.1977, Documenta 4/1977 13.

44.- On ne saurait terminer sans mentionner la critique régulièrement adressée aux autorités de ne pas respecter la volonté populaire sortie des urnes¹⁷⁴, ou de ne pas assez en tenir compte¹⁷⁵. De cette critique, on peut rapprocher l'opinion, parfois implicite, que la volonté populaire ne peut pas toujours être respectée¹⁷⁶.

4.3. Des discours sans opinion?

45.- Certains discours, même s'ils se prononcent sur la démocratie directe, ne se laissent pas classer en favorables ou défavorables. C'est parce qu'ils n'émettent *a priori* pas de jugement de valeur. Ainsi la reconnaissance du «rôle croissant pris par la démocratie directe dans le processus d'intégration européenne»¹⁷⁷ ne permet pas de connaître la position de son auteur. D'autres, sans se prononcer, laissent cependant transparaître une opinion, qui n'est cependant pas toujours suffisamment identifiable pour permettre un classement¹⁷⁸. Ainsi par exemple de la question de savoir «dans quelle mesure l'Europe des citoyens est-elle ou pourrait-elle devenir une Europe des citoyens actifs»¹⁷⁹: exprime-t-elle les préoccupations d'un promoteur de la démocratie directe? D'autres discours, enfin, n'émettent aucune opinion, se contentant d'évoquer ou d'annoncer un débat sur la démocratie directe¹⁸⁰.

¹⁷⁴ «Faire fi une fois de plus de la décision du peuple», question Steinemann (CN) 96.5012 du 11.3.1996. «Le Conseil fédéral ne respecte-t-il pas la volonté populaire?», demande l'interpellation Hubacher (CN) 93.3635 du 16.12.1993, reprenant une allocution du Conseiller national Blocher. La même critique implicite, mais à propos de l'Assemblée fédérale concrétisant une initiative populaire cette fois, semble fonder l'initiative Gross (CN) 93.458 du 16.12.1993, ou encore la motion Friedrich (CN) 77.364 du 5.5.1977.

¹⁷⁵ Initiative Lederberger (CN) 93.451 du 8.10.1993; les autorités ne sont toutefois pas toujours fautives, puisque «la réponse du corps électoral [...] est toujours plus difficile à interpréter», interpellation Villard (CN) 79.374 du 22.3.1979.

¹⁷⁶ P. ex. question Vetterli (CN) n° 96.5057 du 10.6.1996, BOCN 1996 802.

¹⁷⁷ Réponse du Conseil fédéral à une question Gross (CN) 94.5257 du 5.12.1994, BOCN 1994 2117.

¹⁷⁸ Lorsque la prise de position implicite est assez claire, nous avons classé le discours en favorable ou défavorable.

¹⁷⁹ Postulat Jagmetti (CN) 88.801 du 7.10.1988.

¹⁸⁰ Discours du Conseiller fédéral Felber du 11.6.1988, Documenta 2/1988 13.

4.4. Conclusion

46.- De 1970 à 1996, on enregistre au total 21 discours ou interventions qui peuvent clairement être considérés comme laudatifs. Parmi ceux-ci, une majorité (19) de discours de Conseillers fédéraux ou de Chanceliers de la Confédération. Ces discours n'abordent jamais la démocratie directe de façon élogieuse de 1975 (date de leur première publication) à 1978. Ensuite, on observe un discours élogieux par an pendant trois ans (1979-1981), puis plus rien (ou presque: un discours en 1985) jusqu'en 1988. On assiste ensuite à l'augmentation progressive des discours élogieux de 1989 à 1994 (2-1-3-3-2-5), et à nouveau une décrue dès 1995.

47.- Durant la même période, on enregistre près de 2,5 fois plus de discours critiques (48 au total), qui se répartissent en discours du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale (9), initiatives (6), motions (5), postulats (7), interpellations (18) et questions (2), auxquels il faut ajouter une initiative cantonale. Contrairement aux discours élogieux, les discours critiques se rencontrent aussi de 1974 à 1985 (1-2-1-4-2-2-0-1-1-0-2-2). Plus encore que les discours élogieux, ils se développent de 1989 à 1994 (2-2-1-8-7-9). Enfin, comme les discours élogieux, ils retombent à partir de 1995.

48.- Il faut signaler encore de très nombreux discours adoptant une attitude neutre (21 au total), constitués en presque-totalité (17) de discours du Conseil fédéral ou de la Chancellerie.

49.- Que déduire de ces chiffres? Que la démocratie directe est plus souvent critiquée que louée. Que les éloges sont surtout dus au Conseil fédéral et à la Chancellerie (19 discours élogieux, 36 discours non-critiques si on y ajoute les neutres), qui se montrent donc très rarement défavorables à la démocratie directe¹⁸¹. Que les critiques enfin, contrairement aux éloges, augmentent plus que proportionnellement avec l'augmentation générale des objets observée au Ch. 2. Une augmentation de l'activité des élites consécutivement à des événements (dépôts d'initiatives, votations) fortement connotés penche donc plutôt vers la critique. Si l'on établit un lien entre la première corrélation (augmentation événements/accroissement usage démocratie di-

¹⁸¹ Les années 1992 et 1994 sont les seules, depuis 1979, à connaître chacune 2 discours critiques; ce sont aussi les années correspondant au 2^e pic du schéma 4 (Ch. 1).

recte \Rightarrow augmentation activité élite) et celle-ci (augmentation générale activité élite \Rightarrow augmentation de la part de discours critiques), on peut avancer une troisième corrélation, qui se résumerait ainsi: un accroissement de l'usage des instruments de démocratie directe provoque plutôt une réaction critique des élites.

50.- Enfin, qualitativement, si toutes les louanges ne sont pas dues à des inconditionnels des droits populaires ni toutes les critiques imputables à des adversaires de la démocratie directe, loin s'en faut¹⁸², la presque totalité des louanges portent sur les institutions, tandis que les critiques, dans une quasi-unanimité, se concentrent sur le fonctionnement des institutions. La dichotomie qu'on observe est la même que donnaient à voir les choix lexicaux. Par, contre, un examen plus attentif montre la prépondérance, parmi les louanges, des arguments de dialogue et de cohésion sociale, et, parmi les critiques, des abus que connaît l'utilisation et des blocages qu'elle provoque.

*

¹⁸² Ce sont p. ex. souvent des zéloteurs de l'initiative et du référendum qui stigmatisent les déséquilibres dans les campagnes d'information. À l'inverse, le panégyrique des institutions se retrouve fréquemment comme introduction à une proposition de restriction (v. infra Ch. 5.2).

5. Discours et actes

51.- Les discours des élites se traduisent parfois en actes. Ce dernier chapitre fait l'inventaire des propositions de modifications des institutions de démocratie directe. Nous avons classé les discours selon qu'ils prônaient des développements, ou au contraire des restrictions des droits d'initiative et de référendum, certains discours rentrant dans les deux catégories à la fois¹⁸³. Il faut souligner que le critère de "proposition" ne correspond pas strictement aux formes de l'initiative, de la motion ou du postulat, et des suggestions au sens large peuvent aussi apparaître dans des questions, des interpellations ou des discours du Conseil fédéral. À l'inverse, il arrive parfois qu'un postulat ne contienne pas de véritable proposition¹⁸⁴.

5.1. Pour un développement

52.- Parmi les discours qui préconisent un développement, on distingue ceux qui se concentrent sur l'usage des institutions, ceux qui se concentrent sur l'extension horizontale des institutions et ceux qui se concentrent sur leur extension verticale. Plus rares sont ceux qui se bornent à souhaiter un développement général¹⁸⁵.

5.1.1. L'usage

5.1.1.1. Le cercle des usagers

53.- Développer la démocratie directe sous l'angle de l'usage des droits populaires, c'est tout d'abord augmenter le nombre de leurs titulaires. Les propositions d'octroi des droits politiques aux étrangers¹⁸⁶ rentrent dans cette catégorie, même lorsqu'elles poursuivent des objectifs plus larges, comme par exemple la

¹⁸³ V. p. ex. le discours du Chancelier Couchepin du 27.9.1994, Documenta 4/1994 28-32, qui propose conjointement une extension (introduction du référendum administratif) et une restriction (quant à l'objet).

¹⁸⁴ Postulat Jagmetti (CN) 88.801 du 7.10.1988.

¹⁸⁵ Postulat Weber-Arbon (CN) 11624 du 20.3.1973, BOCN 1973 1811.

¹⁸⁶ Initiative Zisyadis (CN) 92.404 du 4.3.1992, BOCN 1993 1365; postulat CIP-CN n° 96.3366 du 15.8.1996, BOCN 1996 1842-1843, qui fait suite à la pétition du parlement réuni en session des jeunes n° 96.2016 du 18.11.1995 (cf. la position bien moins enthousiaste du Conseil des États in BOCE 1996 570-571).

conclusion de traités bilatéraux ayant pour objet l'octroi réciproque des droits politiques au plan communal¹⁸⁷.

5.1.1.2. L'usage proprement dit

5.1.1.2.1. Signer

54.- Les propositions recensées portent d'abord sur la phase de la récolte des signatures. On a proposé par exemple de lutter contre les distorsions, et notamment la corruption électorale¹⁸⁸. On a proposé également d'

éliminer les effets discriminatoires, et, partant, incompatibles avec les principes démocratiques, qu'a la fixation du début des délais référendaires dans les mois de juillet et août notamment¹⁸⁹.

On a enfin envisagé l'usage des réseaux informatiques pour la récolte des signatures¹⁹⁰

5.1.1.2.2. Voter

55.- S'agissant ensuite de l'exercice concret des droits populaires, nous avons d'abord retenu les propositions visant à encourager l'exercice du droit de vote. Il peut s'agir d'encouragements généraux directs — stimuler la participation des Suisses à l'étranger¹⁹¹, rétribuer le vote ou baisser les impôts du votant¹⁹² — et même incisifs, comme l'introduction du vote obligatoire¹⁹³. Il peut s'agir aussi d'incitations indirectes, comme l'ouverture en semaine des bureaux de vote¹⁹⁴, l'assouplissement des conditions de délai pour le vote par correspondance¹⁹⁵ ou encore la possibilité de voter électroniquement via internet¹⁹⁶. En

¹⁸⁷ Motion Gross (CN) 93.3133 du 17.3.1993.

¹⁸⁸ Initiative Rebeaud (CN) 92.400 du 28.1.1992, BOCN 1993 534.

¹⁸⁹ Postulat Groupe AdI/PEP (CN) 85.487 du 19.6.1985.

¹⁹⁰ Postulat de Dardel (CN) n° 96.3304 du 19.6.1996, BOCN 1996 1451-1454.

¹⁹¹ Postulat Reimann (CN) 94.3411 du 5.10.1994 visant à encourager les Suisses de l'étranger à participer aux scrutins.

¹⁹² Motion Robbiani (CN) 81.417 du 17.6.1981.

¹⁹³ Initiative Zisyadis (CN) 94.401 du 1.3.1994.

¹⁹⁴ Motion Braunschweig (CN) 88.893 du 16.12.1988, selon laquelle il s'agit d'être « adapté au mode de vie de l'homme moderne, c'est-à-dire au rythme d'une société industrielle, où les services, la consommation et les loisirs priment. Le citoyen d'aujourd'hui ressent en effet ses responsabilités civiques plus comme un devoir lié à la vie professionnelle que comme un honneur dominical. »

¹⁹⁵ Motion Segmüller (CN) 87.364 du 19.3.1987.

¹⁹⁶ Postulat de Dardel (CN) n° 96.3304 du 19.6.1996, BOCN 1996 1451-1454.

effet, indépendamment des arrière-pensées de ses promoteurs (mobiliser les partisans du changement ou au contraire ceux du *statu quo*?), ces incitations ont pour but d'accroître la participation populaire aux votations, et partant l'usage de la démocratie directe.

5.1.1.2.3. *S'informer*

56.- Dans la suite de cette idée, nous avons encore relevé d'autres propositions visant à faciliter l'exercice du droit de vote. Nous avons par exemple retenu les tentatives d'assainir l'information¹⁹⁷, et notamment de combattre les déséquilibres¹⁹⁸ et d'imposer l'égalité des armes¹⁹⁹, ou encore d'améliorer la qualité de l'information²⁰⁰. Toutes les propositions de cette inspiration ne se laissent pas aussi facilement classer. Ainsi, faut-il considérer comme un développement l'initiative qui entend

éviter que l'argent ne pervertisse par trop la démocratie en devenant l'élément déterminant de l'usage des droits populaires²⁰¹,

... mais qui ajoute l'autre danger du

phénomène bien connu de l'addition de minorités hostiles les unes aux autres, unies dans le refus d'une nouvelle loi pour des motifs diamétralement opposés, favorise excessivement l'immobilisme législatif, et rend parfois les campagnes référendaires extrêmement confuses²⁰²,

¹⁹⁷ «Assurer davantage de limpidité dans les campagnes démocratiques», interpellation Carobbio (CN) 93.3071 du 3.3.1993. Quant à l'information officielle et aux questions, initiative Jenni (CN) 94.3063 du 1.3.1994 et motion Bischof (CN) 92.3187 du 3.6.1992. L'initiative Sandoz (CN) 92.419 du 1.6.1992 propose quant à elle un nouvel art. 11 al. 2 LFDP prévoyant que les explications du Conseil fédéral «doivent rester objectives, exposer également l'avis d'importantes minorités et comporter l'énoncé de la question figurant sur le bulletin de vote».

¹⁹⁸ Initiative Hafner (CN) 93.433 du 28.4.1993; pétition Balastèr 94.2001 du 23.4.1993; interpellation Büttiker (CN) 92.3520 du 15.12.1992; postulat Gross (CN) 92.3240 du 17.6.1992; interpellation Bonny (CN) 89.832 du 15.12.1989; postulat Weber-Schwyz (CN) 12183 du 2.12.1974, BOCN 1975 1032.

¹⁹⁹ Motion Euler (CN) 79.512 du 26.9.1979, exigeant que les explications du Conseil fédéral soient «objectives et pondérées [...] tenant vraiment compte de l'opinion des principales minorités»; postulat Carobbio (CN) 79.322 du 8.3.1979, demandant que soient incluses dans l'information officielle les explications des comités, à nombre de pages égal, et que le financement des campagnes devienne public.

²⁰⁰ Postulat Breitenmoser (CN) 75.363 du 19.3.1975; petite question Von Arx (CN) 689 du 10.3.1971; postulat Muheim (CN) 10690 du 30.9.1970.

²⁰¹ Initiative Rebeaud (CN) 92.400 du 28.1.1992, BOCN 1993 534.

²⁰² Ibid.

... pour proposer enfin l'interdiction des publipostages, la rétribution des récoltes et la rétribution des signatures? Ici, l'effet d'assainissement et l'égalité des chances l'emportent sur la nature des motivations et nous ont incité à classer la proposition parmi les développements. De même *a fortiori* pour les propositions de contrôler simplement les dépenses publicitaires²⁰³.

57.- Nous avons enfin retenu la suggestion d'annoncer au plus tôt les votations «de manière à ce que les droits démocratiques puissent pleinement s'exercer»²⁰⁴. En revanche, la proposition de développer l'instruction civique dans les écoles²⁰⁵ nous a paru produire des effets trop indirects sur l'usage des droits populaires pour être retenue ici.

5.1.1.2.4. Choisir

58.- Les nombreuses propositions²⁰⁶, entre-temps couronnées de succès²⁰⁷, d'introduire le "double-oui" lorsqu'initiative et contre-projet sont soumis ensemble à la votation populaire, nous ont paru devoir être retenues parmi les développements en ce qu'elles permettaient une expression plus claire et plus équilibrée de la volonté populaire.

5.1.1.3. L'usage par les autorités

59.- L'usage des institutions englobe leur traitement par les autorités, et il faut ajouter à notre liste la proposition de raccourcir en général²⁰⁸ ou dans un cas particulier²⁰⁹ les délais de trai-

²⁰³ Motion Longet (CN) 90.646 du 22.6.1990, BOCN 1990 1908.

²⁰⁴ Interpellation Aguet (CN) 93.3073 du 4.3.1993.

²⁰⁵ Postulat Schaffer (CN) 10886 du 16.3.1971.

²⁰⁶ Initiative canton de Bâle-campagne 82.203 du 23.9.1982; motion Muheim (CN) 82.403 du 10.6.1982; interpellation Künzi (CN) 82.357 du 16.3.1982. V. ég., dans le même sens, l'interpellation Villard (CN) 79.374 du 22.3.1979; motion Weber (CN) 12194 du 4.12.1974; motion Muheim (CN) 12188 du 4.12.1974; postulat Trottmann (CN) 12171 du 25.11.1974.

²⁰⁷ Art. 121bis Constitution fédérale, approuvé en votation populaire le 5.4.1987, v. FF 1984 II 345.

²⁰⁸ Initiative Baumberger (CN) 93.431 du 28.4.1993; motion de la Commission (CN) du 6.4.1989 *ad* initiative Dünki 88.235, BOCN 1990 1888; motion Fischer-Seengen (CN) 89.329 du 27.2.1989; initiative Dünki (CN) 88.235 du 3.10.1988, BOCN 1990 1887.

²⁰⁹ Initiative Lederberger (CN) 93.451 du 8.10.1993.

tement des initiatives par les Chambres fédérales, ou encore de les rendre contraignants²¹⁰.

5.1.2. L'extension horizontale

60.- L'extension horizontale des institutions désigne toutes les propositions d'étendre le champ d'instruments existants ou d'introduire de nouveaux instruments.

5.1.2.1. En Suisse

5.1.2.1.1. Les référendums sur les traités internationaux

61.- Parmi les instruments existants, on a proposé d'étendre la portée — ou la nature — du référendum sur les traités internationaux²¹¹. Ainsi l'introduction d'un référendum conventionnel extraordinaire (nouvel article 89 al. 5 Cst.)

lorsque le traité [...] est particulièrement important ou très controversé et que selon toute vraisemblance, il fera de toute façon l'objet d'un référendum, car cela pourrait contribuer à dépassionner le débat précédant le scrutin.²¹²

62.- Dans la même ligne, l'introduction d'un référendum conventionnel obligatoire (nouvel art. 8bis Cst.):

Les accord concernant l'adhésion de la Suisse à l'EEE ou à la CE nécessitent l'approbation du peuple et des cantons²¹³.

63.- Dans la même inspiration toujours, l'introduction d'un référendum obligatoire pour les traités de durée indéterminée ou contraires à la Constitution, et d'un référendum facultatif pour les traités contraires à des Lois fédérales ou à des Arrêtés fédéraux de portée générale²¹⁴.

²¹⁰ Initiative Ruf (CN) 89.251 du 15.12.1898.

²¹¹ V. l'initiative populaire (lancée par l'Action nationale) 12143 de mars 1973 "contre la limitation des droits populaires en matière de traités internationaux", FF 1974 II 1133-1177.

²¹² Initiative Robert (CN) 94.436 du 15.12.1994, BOCN 1995 2683. Il s'agit là d'une codification de la pratique (controversée) consistant à soumettre un traité «au constituant lorsque des raisons matérielles ou politiques plaident dans ce sens» (FF 1992 IV 529 à propos des accord EEE).

²¹³ Initiative Suter (CN) 93.449 du 8.10.1993.

²¹⁴ Initiative Alder (CN) 11412 du 25.9.1972.

64.- Plus généralement à propos d'intégration, on enregistre nombre de propositions prévoyant que «le résultat des négociations est soumis au référendum conformément [à l'art.] 89 Cst.»²¹⁵, ou en tout cas que «les droits du peuple et des cantons doivent être réservés»²¹⁶.

65.- Toujours dans le cadre du droit conventionnel, une initiative populaire a même proposé d'étendre le référendum à l'ouverture, par le Conseil fédéral, des négociations préalables à la signature des traités:

De nouvelles négociations [sur l'adhésion de la Suisse à la CE] ne peuvent être entamées sans l'accord du peuple et des cantons²¹⁷.

5.1.2.1.2. Les référendums administratifs

66.- Il a aussi beaucoup été question d'introduire un référendum administratif²¹⁸. Il s'agit tantôt d'un référendum administratif ordinaire facultatif²¹⁹, tantôt d'un référendum administratif extraordinaire²²⁰. Mais on a également suggéré d'introduire la consultation du peuple soit sur des sujets particuliers — les questions routières²²¹, militaires²²², nucléaires²²³ et les travaux

²¹⁵ Initiative Haller (CN) 93.447 du 7.10.1993.

²¹⁶ Motion Rebeaud (CN) 93.3407 du 22.9.1993.

²¹⁷ Art. 20 al. 2 nouveau DT Cst., initiative populaire "Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide" promue par la Lega/Démocrates suisses, FF 1995 IV 820-825. Cette proposition reprend en fait les initiatives (jumelles) Morniroli (CE) 92.425 du 27.4.1993 et Ruf (CN) 92.422 du 12.6.1992.

²¹⁸ La Constitution le permet, mais la LRC l'interdit pour l'heure.

²¹⁹ Initiative Meier-Glattfelden (CN) 88.226 du 15.6.1988.

²²⁰ Initiative Rechsteiner (CN) 92.431 du 18.6.1992.

²²¹ Initiative populaire 76.053 du 22.7.1974 "démocratie dans la construction des routes nationales", FF 1976 II 1105-1126.

²²² Initiative Hubacher (CN) 90.225 du 8.2.1990 proposant d'introduire le référendum en matière d'armement; cf. l'initiative populaire 86.029 du 19.5.1983 demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires, FF 1986 II 481-506; initiative Herczog (CN) 79.232 du 12.12.1979, qui entendait en outre interdire le recours à des arrêtés urgents; postulat Groupe Socialiste (CN) 77.339 du 24.3.1977.

²²³ Motion Schmidhalter (CN) 87.376 du 19.3.1987; motion Villiger (CN) 87.353 du 18.3.1987; motion CÉnergie-CN 87.342 du 9.2.1987 (toutes ces propositions apparaissent dans l'année qui suit l'accident nucléaire de Tchernobyl); postulat Robert (CN) 85.394 du 20.3.1985.

de grande envergure²²⁴ — soit pour des projets dont les coûts dépassent un seuil déterminé²²⁵.

5.1.2.1.3. *L'initiative législative*

67.- En ce qui concerne la création de nouveaux instruments, il faut d'abord mentionner l'introduction de l'initiative législative, qui a fait l'objet de nombreux discours²²⁶. Il faut citer également la promotion, comme alternative à l'initiative législative, du référendum constructif²²⁷.

5.1.2.1.4. *Divers*

68.- Il faut encore mentionner la proposition originale et isolée de créer un "référendum" de contrôle de constitutionnalité, soit la possibilité, pour 10'000 citoyens, de saisir le Tribunal fédéral dans les 3 mois de l'adoption d'une loi fédérale par l'Assemblée fédérale en application d'une modification constitutionnelle:

le nouveau droit populaire que je propose de créer [...] renforcerait, protégerait et accroîtrait le prestige de ce droit populaire qu'est l'initiative populaire²²⁸.

5.1.2.2. **À l'étranger**

69.- Il est rare que les propositions d'extension débordent les frontières nationales. Mais il arrive parfois, de manière toute théorique, qu'on envisage ou qu'on souhaite le développement des institutions de démocratie directe sous d'autres cieux. On

²²⁴ Motion de la Commission (minorité) CN du 21.11.1988 *ad* initiative Meier-Glatfelden (CN) 88.226 du 15.6.1988, BOCN 1990 1885.

²²⁵ En l'occurrence des crédits de plus de 2% du budget de l'exercice précédent: initiative Günter (CN) 86.236 du 10.10.1986.

²²⁶ Initiative Ruf (CN) 86.224 du 20.3.1986; initiative Jaeger (CN) 86.221 du 3.3.1986, qui propose que la demande émane de 100'000 citoyens; motion Reiniger (CN) 75.401 du 12.6.1975, BOCN 1975 1869; motion Aubert (CE) 75400 du 11.6.1975, BOCE 1975 526 ss.

²²⁷ Initiative CIP-CN 92.436 du 10.7.1992, BOCN 1992 1399.

²²⁸ Initiative Gross (CN) 93.458 du 16.12.1993, BOCN 1995 476. Cet instrument particulier ne tient des droits de démocratie directe que son mécanisme de déclenchement; pour le reste, il s'apparente plutôt à une action populaire, à une voie de droit, qu'à un mécanisme de participation politique.

évoque alors de préférence la «coopération»²²⁹ ou le «témoignage» de l'expérience suisse²³⁰. On souhaite que,

dans tous les domaines, [la Suisse] s'emploie à renforcer les institutions parlementaires et à oeuvrer à la création de formes de décision démocratiques²³¹.

5.1.3. L'extension verticale

70.- L'extension verticale désigne les propositions qui sont apparues avec la question de l'intégration européenne. Il s'agit en fait de propositions adressées au gouvernement, voire de simples souhaits, visant à la promotion des droits politiques, et partant des droits de démocratie directe, à l'échelon supranational²³². Ainsi par exemple, le rapprochement avec des partenaires favorables à la démocratie directe²³³. Ou encore, plus précisément,

l'établissement d'un nouveau niveau de souveraineté supranationale [donnant] aux citoyens la possibilité de participer directement ou indirectement au processus de décision²³⁴.

Il faut voir dans toutes ces propositions un effet de la diffusion de l'idée générale que

la démocratie directe doit être développée transnationalement et conçue de manière nouvelle à un niveau supraétatique²³⁵.

71.- Ces propositions se concrétisent en matière d'intégration, et par exemple d'Espace économique européen:

Il importe que [ses] organes soient fondés sur la tradition démocratique qu'est (sic) celle de la Suisse [...]. Comment le Conseil fédéral envisage-t-il de faire participer le Parlement et les citoyens suisses au processus décisionnel de l'EEE?²³⁶.

72.- Cela dit, la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne, et le serait-elle que son parlement ne serait en tout cas pas com-

²²⁹ Postulat Onken (CN) 88.859 du 14.12.1988.

²³⁰ Discours du Conseiller fédéral Cotti du 7.9.1991, Documenta 3/1991 6.

²³¹ Initiative CAE-CN (minorité) 91.413 du 28.1.1991.

²³² Discours du Conseiller fédéral Felber du 28.10.1988, Documenta 4/1988 6.

²³³ Question Gross (CN) 94.5257 citée.

²³⁴ Motion Gross (CN) 92.3130 du 20.3.1992.

²³⁵ Question Gross (CN) 53 du 9.12.1991, BOCN 1991 2284.

²³⁶ Interpellation Müller-Meilen (CN) 89.817 du 15.12.1989.

pétent pour décider de l'extension des droits afférents à la citoyenneté européenne.

5.2. Pour une restriction

73.- Comme pour le développement, les propositions de restriction se distinguent selon qu'elles portent sur l'usage des droits populaires ou les institutions elles-mêmes.

5.2.1. L'usage

74.- L'usage de l'initiative et du référendum est le domaine qui a sans doute suscité le plus grand nombre de propositions de restriction.

5.2.1.1. Les usagers des instruments de démocratie directe

75.- Certaines propositions touchent l'activité des titulaires des droits de démocratie directe. La hausse du nombre des signatures est l'exemple le plus connu²³⁷. Il faut y ajouter la proposition de ramener à 180 jours la durée du délai de récolte des signatures pour l'initiative populaire²³⁸. Il faut enfin mentionner la restriction des lieux dans lesquels la récolte peut avoir lieu: on propose par exemple de la confiner dans les seuls locaux communaux²³⁹, ou encore dans les locaux de vote. Ce faisant, est-il argumenté, on soulignerait

l'étroite parenté du droit de signer avec le droit de voter [et on encadrerait l'exercice du premier] dans des conditions qui garantissent un minimum d'indépendance et de responsabilité de leurs titulaires [lesquels doivent en outre être protégés] des pressions, ouvertes ou non, et des tromperies²⁴⁰.

76.- Certaines propositions restrictives portent également sur le titre des initiatives, dont la formulation serait soumise à des

²³⁷ Initiative soleuroise 93.303 du 23.3.1993; initiative Seiler (CN) 92.411 du 19.3.1992; initiative Rychen (CN) 92.410 du 19.3.1992; initiative Oehler (CN) 12226 du 11.12.1974, BOCN 1975 1860 ss. (doublement); postulat Weber-Schwyz (CN) 12183 du 2.12.1974, BOCN 1975 1032; motion Tschumi (CN) 12024 du 25.9.1974; interpellation Nänny (CE) 10847 du 2.3.1971, BOCE 1971 412.

²³⁸ Motion Frey (CN) 75361 du 19.3.1975, BOCN 1975 1427.

²³⁹ Initiative Blatter (CN) 93.435 du 29.4.1993, BOCN 1995 471.

²⁴⁰ Motion Petitpierre (CE) 92.3125 du 19.3.1992, BOCE 1992 545; cf. le Conseiller national Peyrot, à propos de la motion Tschumi (CN) 12024 du 25.9.1974, qui trouvait déjà l'acte de signer trop facile: «c'est pour les ennuyer là-haut», BOCN 1974 1343.

conditions draconiennes²⁴¹. Leurs auteurs invoquent le motif suivant:

On punit des commerçants lorsqu'ils fixent sur leurs produits des étiquettes qui ne correspondent pas à ceux-ci [...] et pour le domaine infiniment plus important qu'est celui de l'exercice des droits politiques, on serait incapable d'effectuer ce contrôle et de veiller à ce que le titre corresponde au contenu de l'initiative ou à une partie de celui-ci!²⁴²

77.- À propos de multiplication des initiatives populaires, on a suggéré l'introduction d'un délai d'attente pour la réitération d'une initiative rejetée en votation populaire²⁴³.

78.- En ce qui concerne enfin le stade de la votation populaire, on a proposé d'introduire un quorum de participation des deux tiers des citoyens (moyenne nationale), en deçà duquel une loi attaquée par référendum est considérée comme acceptée, et une initiative acceptée si au moins un tiers des titulaires du droit de vote l'ont approuvée²⁴⁴.

5.2.1.2. Le Parlement

79.- D'autres propositions touchent le volet parlementaire de la procédure, et on a par exemple proposé d'allonger les délais de traitement des initiatives par les Chambres fédérales²⁴⁵. Les auteurs de telles propositions avancent en général l'argument suivant:

²⁴¹ Seule la mention des articles à modifier serait acceptée, selon la motion Zwingli (CN) 89.778 du 13.12.1989.

²⁴² Motion Zwingli (CN) 89.778, BOCN 1990 1478, identique à la motion Schmid (CE) 89.449 du 5.6.1989.

²⁴³ Interpellation Wyss (CN) 85.950 du 10.12.1985, BOCN 1986 470; motion Rüz (CN) 83.402 du 17.3.1983 (3 ans); postulat Weber-Schwyz (CN) 12183 du 2.12.1974, BOCN 1975 1032; postulat Luder (CE) 12175 du 25.11.1974.

²⁴⁴ Initiative Zimmerli 94.420 du 26.9.1994.

²⁴⁵ Motion Groupe Radical (CN) 88.530 du 2.6.1988, qui propose de modifier l'art. 33 LREC en permettant le doublement des délais de traitement d'une initiative populaire «ayant la même teneur ou poursuivant les mêmes buts qu'une initiative antérieure qui n'a pas encore fait l'objet d'une votation ou sur laquelle le souverain s'est prononcé au cours des deux années précédentes». Cette motion est une variante "parlementaire" du délai pour la représentation d'un texte rejeté en votation populaire. V. ég. l'initiative CIP-CN 83.224 du 14.9.1983 qui prévoit la possibilité pour l'Assemblée fédérale de prolonger d'un an le délai (de 4 ans de l'art. 27), «si une des Chambres au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un acte législatif ayant un rapport étroit avec l'initiative populaire» (nouvel art. 27 al. 5bis LRC).

Il est à la mode, après une décision populaire avec laquelle on n'est pas d'accord, de lancer aussitôt une nouvelle initiative populaire avec le même but ou tout au moins la même orientation²⁴⁶.

80.- On a également proposé d'ajouter une phase de contrôle de la validité des initiatives en regard de la Constitution (!) et du droit supranational²⁴⁷. Cet obstacle serait dressé avant la récolte des signatures²⁴⁸ et aurait pour but

quant au droit, [d'étudier] leur validité, leur faisabilité et l'unité de la matière, [le Conseil fédéral veillant] à ce que les auteurs des initiatives ne puissent commettre d'abus²⁴⁹.

81.- Il est vrai que cette dernière proposition n'a pas vraiment pour but de restreindre les droits de démocratie directe, mais plutôt d'étendre le principe de hiérarchie des normes au plan supranational et de concrétiser pour les initiatives le principe de supériorité du droit conventionnel sur le droit interne. Toutefois, pris isolément, le développement (droit supranational) et le déplacement (Conseil fédéral ou Tribunal fédéral) d'une étape existante (le contrôle par l'Assemblée fédérale), s'il n'est pas accompagné d'un contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité des lois fédérales, nous paraît devoir être rangé avec les restrictions.

5.2.2. Les institutions

82.- Deux types de propositions portent directement sur l'existence, la nature ou la portée des institutions de démocratie directe. Il y a d'abord les nombreuses propositions d'introduire l'initiative unique²⁵⁰. Souvent présentées comme un progrès, elles doivent en réalité être considérées comme une restriction des droits populaires, car l'initiative unique transfère dans le meilleurs des cas au Parlement le pouvoir de décider du rang de

²⁴⁶ Motion Schoch (CE) 86.358 du 13.3.1986, BOCE 1986 434, qui propose également de doubler les délais de traitement des initiatives (de 4 à 8 ans). V. ég. la motion identique du Groupe Radical (CN) 86.531 du 13.3.1986.

²⁴⁷ Motion CIP-CE 93.3533 du 8.11.1993, BOCE 1994 743; motion Frey (CN) 75361 du 19.3.1975.

²⁴⁸ Initiative Seiler (CN) 95.411 du 14.6.1995.

²⁴⁹ Motion Keller 94.3374 du 28.9.1994, BOCN 1995 945; postulat Luder (CE) 12175 du 25.11.1974.

²⁵⁰ Initiative Ruf (CN) 87.227 du 18.6.1987; initiative Groupe UDC (CN) 87.224 du 4.6.1987; discours de la Conseillère fédérale Kopp du 26.2.1987, Documenta 1/1987 13; motion Groupe UDC (CN) 82.550 du 4.10.1982; discours du Conseiller fédéral Furgler du 27.4.1978, Documenta 4/1978 3.

la proposition, et lui octroie encore, dans les autres cas de figure, le soin de rédiger le texte législatif. D'ailleurs, les partisans de telles initiatives avouent quelquefois leurs intentions:

Départager clairement les tâches, les compétences et les responsabilités de l'exécutif, du législatif et du peuple qui vote. [...] Beaucoup d'initiatives n'ont d'autre but que de mettre hors circuit le Parlement comme législateur et le Conseil fédéral comme autorité d'exécution. [...] Une extension sans fin de la démocratie directe peut avoir des effets négatifs, même sur la démocratie²⁵¹.

Faut-il voir dans l'introduction de l'initiative unique la seule manifestation concrète de la volonté, fréquemment affichée par ailleurs, de revenir à l'essentiel des droits populaires²⁵²?

83.- Dans le même groupe, on peut ranger les propositions de restreindre le champ des initiatives, et notamment de déclarer nulles celles qui produiraient des effets rétroactifs²⁵³.

84.- On a enfin proposé, sans plus de précision, de placer des limites matérielles aux initiatives populaires²⁵⁴.

85.- Il faut encore citer la proposition, à vrai dire très rare, de supprimer purement et simplement les institutions de démocratie directe et d'établir un régime strictement parlementaire²⁵⁵.

5.3. Des attitudes neutres?

86.- Bon nombre de propositions se contentent en fait de rappeler la nécessité de réformes, ou de préconiser des réformes, des aménagements et des adaptations, mais sans en préciser le contenu²⁵⁶. Sans doute certaines participent-elles d'une récente ten-

²⁵¹ Initiative Groupe UDC (CN) 87.224, BOCN 1989 410; v. ég. le discours du Conseiller fédéral Aubert du 9.11.1979, qui commente l'introduction de l'initiative unique en évoquant le souci de «restituer aux partis et au Parlement la place qui fut autrefois la leur», Documenta 4/1979 24-25.

²⁵² «Die Verwesentlichung und Vereinfachung der Volksrechte», Conseiller national Engler, dans le cadre de l'initiative Groupe UDC (CN) 87.224 du 4.6.1987, BOCN 1981 1622, qui estime en l'occurrence que l'initiative unique ne répondrait *pas* à cet objectif.

²⁵³ Motion CIP-CN 93.3533 du 16.6.1994, BOCN 1995 798; initiative Zwingli (CN) 91.410 du 11.3.1991.

²⁵⁴ Postulat Luder (CE) 12175 du 25.11.1974.

²⁵⁵ Initiative Jaeger (CN) 91.428 du 23.9.1991.

²⁵⁶ «Sont également à réformer nos institutions, et ainsi l'aménagement de la démocratie directe», discours du Conseiller fédéral Koller du 8.3.1996, Documenta 1/1996 18;

dance à la réforme à tout prix, qu'on pourrait lire comme une continuation de la critique du freinage. Mais il est difficile de les distinguer et nous préférons renoncer à classer les propositions de réforme dépourvues de contenu, comme par exemple la motion demandant une révision totale de la Constitution contenant «des institutions démocratiques modernes»²⁵⁷, ou à l'inverse la pétition s'opposant à la révision totale (en cours) et préconisant des adaptations urgentes ayant trait pour l'essentiel aux droits populaires²⁵⁸.

87.- Il en va autrement des propositions de réforme portant en apparence sur les droits populaires, mais qui poursuivent en réalité d'autres objectifs. Celles-ci ont certes un contenu, mais qui ressortit toutefois à d'autres domaines et ne peut trouver place dans notre classement. On pourrait citer par exemple l'initiative parlementaire proposant de modifier la règle de la double-majorité en fixant à deux tiers des cantons la majorité du "non" étatique²⁵⁹, et qui nous paraît davantage inspirée par des considérations fédéralistes que par le développement ou la restriction des droits populaires. On pourrait également évoquer la proposition de soumettre au référendum obligatoire une loi fédérale dont la constitutionnalité n'a pas convaincu une majorité qualifiée des chambres²⁶⁰, en ce qu'elle vise plutôt à résoudre des problèmes de contrôle de constitutionnalité ou de hiérarchie des normes.

88.- Enfin, il reste quelques rares propositions dont le contenu vise bien les droits de démocratie directe, mais ne propose qu'un *statu quo*. Il s'agit des discours visant à interdire toute espèce de limitation²⁶¹, ou à sauvegarder de manière toute générale la

«La Confédération adapte les instruments démocratiques du peuple et du parlement [...]», initiative cantonale jurassienne 95.309 du 11.12.1995; «seule une nouvelle vision globale et une réforme globale consécutive des droits populaires peuvent conduire à des solutions satisfaisantes», discours du Conseiller fédéral Koller du 26.6.1995, Documenta 3/1995 20. V. ég. l'interpellation Büttiker 92.3022 du 30.1.1992. Le discours du Chancelier Huber du 12.11.1977 estime que «notre processus de décision nécessite impérativement une réforme fondamentale», Documenta 6/1977 6

²⁵⁷ Motion du groupe Socialiste (CN) 90.440 du 20.3.1990-

²⁵⁸ Pétition Aktion Volk und Parlament n° 96.2014 du 1.3.1996, BOCN 1996 1183, BOCE 1996 839-840.

²⁵⁹ Initiative Robert (CN) 93.405 du 1.3.1993, BOCN 1993 1918-1928.

²⁶⁰ Interpellation Cotti (CN) 82.383 du 19.3.1982.

²⁶¹ Ex.: motion Démocrates suisses/Lega (CN) 92.3282 du 19.6.1992.

démocratie directe... dans sa forme actuelle²⁶². Ainsi par exemple cette interpellation demandant au Conseil fédéral

quels instruments de participation sont ou seront offerts aux consommateurs suisses pour que le principe du libre-échange ne porte pas préjudice à leurs droits fondamentaux démocratiques²⁶³.

Non sans hésitations, nous y avons également rangé les discours s'opposant à une demande de développement des droits de démocratie directe²⁶⁴.

5.4. Conclusion

89.- Sur la base des critères développés plus haut, nous avons identifié, de 1970 à 1996, pas moins de 75 propositions (au sens large) de développement des droits de démocratie directe. Le record est détenu par les initiatives parlementaires (26) qui se concentrent sur la période allant de 1986 à 1996, et qui sont suivies par les motions (20), les postulats (12) et les interpellations (7). Il faut ajouter trois initiatives populaires, une question, une petite question et une pétition. Restent trois discours du Conseil fédéral ou de la Chancellerie.

90.- Par comparaison, le nombre de propositions de restriction est infiniment plus faible et représente moins de la moitié (34) des propositions de développement. Initiatives (13) et motions (13) forment les deux tiers des propositions, le reste étant dû à trois discours, deux postulats, deux interpellations et une initiative cantonale.

91.- Nous avons enfin enregistré 21 discours neutres, qui proposaient pour l'essentiel des réformes sans en préciser toutefois le contenu. Il y a 8 discours du Conseil fédéral ou de la Chancellerie, 7 postulats, 2 initiatives, 2 interpellations, auxquelles il faut ajouter une motion et une initiative cantonale.

²⁶² Discours du Conseiller fédéral Koller du 20.5.1992, Documenta 2/1992 27-29. V. ég. le postulat Rechsteiner (CN) 91.3071 du 18.3.1991, concernant l'ajustement du droit suisse à l'EEE «sous réserve des compétences législatives démocratiques», ou le postulat Wiederkehr (CN) 90.365 du 8.2.1990 demandant «quels droits politiques le Conseil fédéral considère comme inaliénables».

²⁶³ Interpellation Gonseth (CN) 94.3391 du 3.10.1994, BOCN 1994 2519.

²⁶⁴ Ainsi p. ex. le discours du Conseiller fédéral Delamuraz du 2.2.1985 contre l'introduction du référendum en matière de dépenses militaires, Documenta 1/1985 16.

92.- Que tirer de ces chiffres? Que contrairement à ce qu'aurait pu laisser attendre l'hégémonie du lexique péjoratif et la domination des discours critiques, les propositions de restriction sont finalement bien moins nombreuses que les propositions de développement. Autre est la question de savoir lesquelles de ces propositions se sont concrétisées; elle fait l'objet d'une étude distincte.

93.- Comment expliquer ce déséquilibre? Qualitativement, on constate sur la base du contenu des propositions et des argumentaires qui les accompagnent, que les propositions de restriction, même lorsqu'elles sont récurrentes, apparaissent comme autant de réactions à des événements ponctuels, dans lesquels leurs auteurs croient discerner la preuve de dysfonctionnements des institutions de démocratie directe. On y chercherait en tout cas en vain l'expression d'une réflexion ou d'une conception globale de la démocratie directe. On n'y trouve pas non plus beaucoup de signes d'un dessein élaboré. Au contraire, la récurrence des propositions restrictives semble parfois simplement liée à un phénomène de mode — au point qu'on pourrait se demander si elle ne concourt pas à la création de nouveaux mythes, tels que le "freinage des processus décisionnels" ou encore "le blocage des institutions". Ajouté à l'obstacle de la sacralisation des institutions de démocratie directe, le caractère réactif et répétitif des propositions restrictives pourrât donc expliquer leur importance mineure. Il semble en aller tout autrement des propositions de développement des droits populaires. Les propositions de développement, en effet, si elles tirent aussi argument d'événements ponctuels, s'articulent toutefois autour d'une conception beaucoup plus élaborée des institutions de démocratie directe et de leur usage dans une société moderne, faisant appel aux concepts de préférence aux stéréotypes, à la réflexion plutôt qu'à la péroration. Par ailleurs, elles semblent plus structurées dans les temps, plus organisées. Si on ajoute enfin qu'elles s'appuient sur la vénération dont jouissent les institutions, on comprend qu'elles dominent le bilan des propositions.

*

6. Récapitulation

94.- Que livre le discours des élites sur la démocratie directe? Nous avons vu en premier lieu que le Parlement et le Gouvernement relaient les conventions langagières, et contribuent même à les renforcer. Il n'est pas exclu qu'ils leur confèrent même un supplément de légitimité et contribuent, par la répétition de termes ou groupes de termes, à la formation de nouveaux mythes. Il n'est pas non plus exclu que l'agenda politique soit conditionné par l'apparition de nouveaux mythes.

95.- Nous avons vu en second lieu que lorsque les discours expriment des opinions, celles-ci sont très largement négatives. La critique se concentre cependant sur l'usage des institutions, sur leur fonctionnement, et semble épargner les institutions elles-mêmes, prises abstraitement. Ces dernières jouissent en effet d'une sorte de vénération.

96.- Nous avons vu en troisième lieu que l'importance relative des propositions de réforme est inversement proportionnelle aux discours d'opinion. Autant les critiques dominent dans la première approche, autant les propositions de restriction paraissent minoritaires dans la seconde. Faut-il y voir une conséquence de la dichotomie qui ressort des discours, et qui distingue les institutions de leur mise en oeuvre? Le double langage vénérant l'institution mais stigmatisant les excès de ses utilisateurs trouverait ses limites au moment du passage à l'acte, et se révélerait incapable de traduire en modifications institutionnelles ses critiques fonctionnelles. Cette conclusion semble trouver une confirmation dans les réformes des droits populaires ayant abouti ces vingt-cinq dernières années. La plupart étendent directement ou indirectement le champ ou le cercle des usagers de la démocratie directe: suffrage féminin en 1971²⁶⁵, référendum en matière de traités internationaux en 1977²⁶⁶, introduction du "double-oui" en matière d'initiatives populaires assorties d'un contre-projet en 1987²⁶⁷ et abaissement de la majorité civique à 18 ans en 1991²⁶⁸. La restriction principale, l'augmentation du

²⁶⁵ Modification de l'art. 74 Cst., votation populaire du 7.2.1971.

²⁶⁶ Modification de l'art. 89 Cst., votation populaire du 13.3.1977.

²⁶⁷ Nouvel art. 121bis Cst., votation populaire du 5.4.1987.

²⁶⁸ Modification de l'art. 74 al. 2 Cst., votation populaire du 3.3.1991. À noter cependant qu'un projet similaire avait échoué en votation populaire le 18.2.1979.

nombre des signatures pour l'initiative et le référendum en 1977²⁶⁹, a été présentée comme aboutissant en fait à un *statu quo* en raison de l'introduction, quelques années auparavant, du suffrage féminin et du doublement consécutif du nombre des ayant droit. Il est vrai que plusieurs initiatives populaires tendant à l'extension des droits de démocratie directe ont échoué en votation populaire durant la même période²⁷⁰, mais cette non-évolution nous renseigne plus sur les attitudes de l'électorat que sur les discours des élites. Bref: si le langage péjoratif est abondant et varié, si les critiques n'ont de loin pas manqué, si les propositions de restriction, déjà moins nombreuses, ont suivi, il faut bien constater que des paroles aux actes, le pas n'a pas encore été franchi. S'il fallait un dernier exemple, on pourrait citer le récent projet de révision de la Constitution. Dans son volet consacré à la démocratie directe, celui-ci prévoit entre autres, au titre des développements, l'introduction d'un référendum facultatif administratif et financier²⁷¹, et au titre des restrictions, le doublement du nombre des signatures pour la révision totale²⁷² et la révision partielle²⁷³ ainsi que l'introduction de l'initiative populaire générale²⁷⁴. Les trois parties de la révision seront présentées séparément à la sanction populaire, et il n'est pas sûr, compte tenu des résultats de la procédure de consultation, que le volet consacré aux droits populaires franchisse si facilement l'obstacle de la votation populaire. La vénération pour la démocratie directe déploierait-elle également des effets préventifs?

*

²⁶⁹ Modification des art. 120 et 121 Cst., resp. des art. 89 al. 2 et 89bis al. 2 Cst., votations populaires du 25.9.1977.

²⁷⁰ Référendum en matière de traités internationaux (nouvel art. 89bis Cst.) le 13.3.1977; Démocratie dans la construction des routes nationales (référendum administratif, nouvel art. 36bis al. 1bis Cst.) le 26.2.1978; Droit de référendum (administratif) en matière de dépenses militaires (nouvel art. 89 al. 2 Cst.) le 5.4.1987. Les deux dernières initiatives ne représentent que la tentative de contourner la lecture restrictive que le législateur ordinaire avait fait de la Constitution en adoptant la LREC en 1962.

²⁷¹ Art. 123 Projet de Constitution.

²⁷² Art. 117 Projet de Constitution.

²⁷³ Art. 118 Projet de Constitution.

²⁷⁴ Art. 119 Projet de Constitution.

Annexe: Répertoire des discours recensés, par ordre chronologique

CN =	Conseil national	BOCN =	Bulletin officiel du CN
CE =	Conseil des États	BOCE =	Bulletin officiel du CE
CF =	Conseil fédéral	FF =	Feuille fédérale

- [6.12.1922 motion Brügger (CE) n° 1685, BOCE 1923 39-46;
- 8.12.1922 motion Maillefer (CN) n° 1686, BOCN 1923 146-159;
- 22.12.1954 motion Ming (CN) n° 6791, BOCN 1956 647-650;
- 3.10.1956 postulat Borel Alfred (CN) n° 7037, BOCN 1956 650-652;
- 3.10.1956 postulat Grendelmeier (CN) n° 7123, BOCN 1956 652-660;]
- 30.9.1970 postulat Muheim (CN) n° 10690, BOCN 1971 476-477;
- 2.3.1971 interpellation Nänny (CE) n° 10847, BOCE 1971 411-413;
- 10.3.1971 petite question Von Arx (CN) n° 689, BOCN 1971 476-477;
- 16.3.1971 postulat Schaffer (CN) n° 10886, BOCN 1971 953-956;
- 25.9.1972 initiative Alder (CN) n° 11412;
- mars 1973 initiative populaire AN "contre la limitation des droits populaires en matière de traités internationaux" (CN) n° 12143, + contre-projet CF, message CF: FF 1974 II 1133-1177;
- 20.3.1973 postulat Weber-Arbon (CN) n° 11.624, BOCN 1973 1810-1812;
- 22.4.1974 initiative populaire "démocratie dans la construction des routes nationales" n° 76.053, message: FF 1976 II 1105-1126;
- 4.12.1974 motion Weber (CN) n° 12194;

- 12.6.1974 motion Tschumi (CN) n° 12024, BOCN 1974 II 1343-1345;
- 25.11.1974 postulat Luder (CE) n° 12175, BOCE 1975 160-163;
- 25.11.1974 postulat Trottmann (CN) n° 12171;
- 2.12.1974 postulat Weber-Schwyz (CN) n° 12183, BOCN 1975 I 1032;
- 4.12.1974 motion Müheim (CN) n° 12188;
- 11.12.1974 initiative Oehler (CN) n° 12226, BOCN 1975 II 1860-1863;
- 11.12.1974 postulat Künzi (CN) n° 12222, BOCN 1975 I 494-495;
- 12.3.1975 "La démocratie suisse à l'épreuve de ce temps", discours G.-A. Chevallaz (CF), Documenta 1/1975 12-16;
- 19.3.1975 motion Frey (CN) n° 75.361, BOCN 1975 1427-1428;
- 19.3.1975 postulat Breitenmoser (CN) n° 75.363;
- 9.4.1975 message CF ad LFDP n° 75.018, FF 1975 I 1337-1407;
- 3.6.1975 interpellation Heimann (CN) n° 75.379;
- 11.6.1975 motion Aubert (CE) n° 75.400, BOCE 1975 526-529;
- 12.6.1975 motion Reiniger (CN) n° 75.401, BOCN 1975 1868-1869
- 2.10.1975 interpellation Thévoz (CN) n° 75.477;
- 9.12.1975 message CF ad Cst/LFDP n° 75.054) FF 1975 II 137-157;
- 5.5.1976 "Totalrevision als Weg in die Zukunft?", discours K. Furgler, Documenta 2/1976 16-20;
- 26.5.1976 "Indifferenz und Resignation in der direkten Demokratie", discours K. Huber, Documenta 2/1975 26-32;
- 18.11.1976 "Gesetzesinflation? Aspekte des Gesetzgebungsprogrammes des Bundes", discours K. Huber, Documenta 6/1976 17-24;
- 24.3.1977 postulat groupe S (CN) n° 77.339, rapport CF: FF 1977 III 503 ss. (528-532);
- 5.5.1977 motion Friedrich (CN) n° 77.364;
- 20.8.1977 "Bientôt toute la terre dansera", discours G.-A. Chevallaz, Documenta 4/1977 13-16;

- 12.11.1977 "Staat ohne Bürger?", discours K. Huber, Documenta 6/1977 6-10;
- 1.12.1977 "La politique étrangère de la Suisse", discours P. Graber, Documenta 6/1977 32-38;
- 27.4.1978 "Die Totalrevision der Bundesverfassung — Herausforderung und Auftrag" discours K. Furgler, Documenta 4/1978 2-6;
- 18.9.1978 interpellation Hubacher (CN) n° 78.456;
- 21.9.1978 postulat Hubacher (CN) n° 78.488;
- 13.12.1978 initiative Müheim (CN) n° 78.235;
- 8.3.1979 postulat Carobbio (CN) n° 79.322;
- 22.3.1979 interpellation Villard (CN) n° 79.374;
- 2.4.1979 "Das Regieren in der Schweiz", discours W. Ritschard, Documenta 2/1979 30-35;
- 26.9.1979 motion Euler (CN) n° 79.512;
- 9.11.1979 "Révision de la Constitution fédérale. Tour d'horizon de politique étrangère", discours P. Aubert, Documenta 4/1979 23-27;
- 10.11.1979 "Ist unser Staat noch regierbar?", discours K. Huber, Documenta 4/1979 31-36;
- 12.12.1979 initiative Herczog (CF) n° 79.232;
- 11.3.1980 postulat Müheim (CN) n° 80.343;
- 24.11.1980 "Particularités du régime politique suisse" discours G.-A. Chevallaz, Documenta 4/1980 6-10;
- 17.6.1981 motion Robbiani (CN) n° 81.417;
- août 1981 "Die Schweiz im Spannungsfeld zwischen gestern und morgen", discours E. Brügger, Documenta 3/1981 12-15;
- 3.10.1981 postulat Ott (CN) n° 81.521;
- 8.3.1992 interpellation Euler (CN) n° 82.342;
- 10.3.1982 motion Meier (CN) n° 82.346;
- 16.3.1982 interpellation Künzi (CN) n° 82.357;
- 19.3.1982 interpellation Cotti (CN) n° 82.383;
- 10.6.1982 motion Müheim (CN) n° 82.403;
- 23.9.1982 initiative canton BL n° 82.203;
- 4.10.1982 motion groupe UDC (CN) n° 82.550;
- 17.3.1983 motion Rätz (CN) n° 83.402;
- 19.5.1983 initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires" n° 86.029, message CF: FF 1986 II 481-506;

- 14.9.1983 initiative CIP-CN n° 83.224, rapport commission: FF 1983 IV 506-514;
- 17.11.1983 "La procédure préliminaire en matière de législation" discours W. Buser, Documenta 4/1984 18-24;
- 26.9.1984 postulat Hubacher (CN) n° 84.522;
- 12.12.1984 interpellation Ruf (CN) n° 84.906;
- 2.2.1985 "Volonté de défense et dissuasion", discours J.-P. Delamuraz, Documenta 1/1985 16-19;
- 6.2.1985 initiative Spoerry (CN) n° 85.226;
- 20.3.1985 postulat Robert (CN) n° 85.394;
- 21.3.1985 interpellation Blocher (CN) n° 85.407;
- 19.6.1985 postulat groupe AdI/PEP (CN) n° 85.487;
- 19.6.1985 postulat Eisenring (CN) n° 85.491;
- 22.6.1985 "La démocratie suisse est-elle sclérosée?" discours W. Buser, Documenta 3/1985 19-23;
- 10.12.1985 interpellation Wyss (CN) n° 85.950, BOCN 1986 470-471;
- 3.3.1986 initiative Jaeger (CN) n° 86.221;
- 13.3.1986 motion groupe R (CN) n° 86.351;
- 13.3.1986 motion Schoch (CE) n° 86.358, BOCE 1986 434-435;
- 20.3.1986 initiative Ruf (CN) n° 86.224;
- 18.4.1986 "Citoyen et État", discours J.-P. Delamuraz, Documenta 2/1986 21-23;
- 22.8.1986 "Sprache und Information in der Demokratie" discours O. Stich, Documenta 3/1986 11-13;
- 27.9.1986 "Verfassungsgrundsätze unserer Aussenpolitik" discours E. Kopp, Documenta 4/1986 11-14;
- 10.10.1986 initiative Günter (CN) n° 86.236;
- 9.2.1987 motion CEnergie-CN n° 87.342;
- 26.2.1987 "Gedanken zur Totalrevision der Bundesverfassung" discours E. Kopp, Documenta 1/1987 8-14;
- 18.3.1987 motion Villiger (CN) n° 87.353;
- 19.3.1987 motion Schmidhalter (CN) n° 87.376;
- 19.3.1987 motion Segmüller (CN) n° 87.364;
- 28.3.1987 "Primauté du facteur humain", discours A. Koller, Documenta 1/1987 18-22;
- 4.6.1987 initiative Groupe. UDC (CN) n° 87.224, BOCN 1989 I 408-412, BOCN 1991 1617-1624;

- 18.6.1987 initiative Ruf (CN) n° 87.227;
- 11.6.1988 "La Suisse et l'intégration européenne", discours R. Felber, Documenta 2/1988 12- 14;
- 15.6.1988 initiative Meier-Glattfelden (CN) n° 88.226;
- 22.6.1988 motion groupe PRD (CN) n° 88.530;
- 3.10.1988 initiative Dünki (CN) n° 88.235, BOCN 1990 1886-1888; 6.4.1989: motion de la commission, BOCN 1990 1888-1889;
- 7.10.1988 postulat Jagmetti (CN) n° 88.801;
- 28.10.1988 "Acte Unique et Confédération helvétique" discours R. Felber, Documenta 4/1988 5-7;
- 21.11.1988 motion de la Commission (CN) (minorité) Ad n° 88.226, BOCN 1990 1884-1886;
- 14.12.1988 postulat Onken (CN) n° 88.859;
- 16.12.1988 motion Braunschweig (CN) n° 88.893;
- 27.2.1989 motion Fischer-Seengen (CN) n° 89.329;
- 6.4.1989 motion de la commission (CN) ad 88.235, BOCN 1990 1888-1889;
- 5.6.1989 motion Schmid (CE) (n° 89.449), BOCN 1990 1475-1476;
- 23.6.1989 interpellation Haller (CN) n° 89.563;
- 1.8.1989 "Die Schweiz in Europa", discours O. Stich, Documenta 3/1989 16- 18;
- 28.11.1989 interpellation groupe UDC (CN) n° 89.714;
- 13.12.1989 motion Zwingli (CN) n° 89.778, BOCN 1990 700-701, 1476-1481;
- 15.12.1989 initiative Ruf (CN) n° 89.251;
- 15.12.1989 interpellation Bonny (CN) n° 89.832;
- 15.12.1989 interpellation Müller-Meilen (CN) n° 89.817;
- 18.12.1989 "L'Espace Économique Européen", documentation DFAE/DFEP, Documenta 4/1989 2-3;
- 8.2.1990 initiative Hubacher (CN) n° 90.225, BOCN 1991 2399-2401;
- 8.2.1990 postulat Wiederkehr (CN) n° 90.365;
- 20.6.1990 interpellation Wiederkehr (CN) n° 90.601;
- 21.6.1990 interpellation Hafner (CN) n° 90.601;
- 22.6.1990 motion Longet (CN) n°90.646, BOCN 1990 1908-1909;
- 7.9.1990 "Bürger und Staat in Europa", discours K. Villiger, Documenta 3/1990 21-26;

- 10.1.1991 "Le 700e anniversaire de la Confédération" discours F. Cotti, Documenta 1/1991 5-8;
- 28.1.1991 initiative CAE-CN (minorité) n° 91.413;
- 3.3.1991 "Votation sur l'initiative «Pour l'encouragement des transports, publics» déclaration A. Ogi, Documenta 1/1991 42;
- 11.3.1991 initiative Zwingli (CN) n° 91.410, BOCN 1991 2460-2464, BOCN 1993 I 793-805, 812-821, BOCE 1994 740-742, BOCE 1995 969-970;
- 18.3.1991 postulat Rechsteiner (CN) n° 91.3071;
- 15.6.1991 "Der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen" discours O. Stich, Documenta 2/1991 17-21;
- 7.9.1991 "La Suisse en Europe", discours F. Cotti, Documenta 3/1991 4-6;
- 23.9.1991 initiative Groupe UDC (CN) n° 87.224, discussion: BOCN 1991 1617-1624;
- 23.9.1991 initiative Jaeger (CN) n° 91.428;
- 3.10.1991 interpellation Rhyner (CN) n° 91.3359;
- 4.10.1991 "Neuorientierungen in Politik und Wirtschaft" discours K. Villiger, Documenta 4/1991 12-16;
- 28.10.1991 "Der EWR und die Versicherungswirtschaft" discours A. Koller, Documenta 4/1991 9-12;
- 2.12.1991 postulat Tschopp (CN) n° 91.3387;
- 9.12.1991 question Gross (CN) n° 53, BOCN 1991 2283-2284;
- 9.12.1991 question Gross (CN) n° 72, BOCN 1991 2290;
- 11.12.1991 interpellation groupe PDC (CN) n° 91.3406;
- 28.1.1992 initiative Rebeaud (CN) n° 92.400, BOCN 1993 I 531-534;
- 30.1.1992 interpellation Büttiker (CE) n° 92.3022, BOCE 1992 542-545;
- 20.2.1992 "Die Rolle der Schweiz in Europa", discours A. Koller, Documenta 1/1992 24-29;
- 19.3.1992 motion Petitpierre (CE) n° 92.3125, BOCE 1992 545-546;
- 19.3.1992 initiative Rychen (CN) n° 92.410, BOCN 1993 I 1293;
- 19.3.1992 initiative Seiler Hanspeter (CN) n° 92.411, BOCN 1993 I 1293-1299;
- 20.3.1992 motion Gross (CN) n° 92.3130, BOCN 736-738;

- 4.3.1992 initiative Zisyadis (CN) n° 92.404, BOCN 1993 I 1364-1367;
- 20.5.1992 "Das EWR-Abkommen und die Anpassung des schweizerischen Rechts", discours A. Koller, Documenta 2/1992 27-29;
- 1.6.1992 initiative Sandoz (CN) n° 92.419;
- 3.6.1992 motion Bischof (CN) n° 92.3187;
- 17.6.1992 postulat Gross (CN) n° 92.3240;
- 18.6.1992 initiative Rechsteiner (CN) n° 92.431, BOCN 1993 I 821-829;
- 19.6.1992 motion DS/Lega (CN) n° 92.3282;
- 27.6.1992 "Berner Rapport", discours K. Villiger, Documenta 2/1992 29 ss.;
- 10.7.1992 initiative CIP-CN n° 92.436, BOCN 1992 I 1397-1400;
- 17.9.1992 "Wor einer wichtigen Weichenstellung", discours K. Villiger, Documenta 3/1992 20- 23;
- 24.9.1992 initiative populaire dépenses militaires n° 94.062, message: FF 1994 III 1181 s., discussion: BOCN 1995 1396-1417;
- 7.10.1992 postulat Haller (CN) n° 92.3423;
- 8.12.1992 "Wie weiter nach dem EWR-Nein?", discours K. Villiger, Documenta 4/1992 5-12;
- 15.12.1992 interpellation Moser (CE) n° 92.3517;
- 15.12.1992 interpellation Büttiker (CN) n° 92.3520;
- 26.2.1993 initiative Zwingli (CN) n° 91.410, rapport commission CN: FF 1993 II 205-223, avis CF: FF 1993 II 224-233, décision CN: BOCN 1993 793-805 & 812-821, décision CE: BOCE 1994 740-742, divergences CN: BOCN 1995 793-798, divergences CE: BOCE 1995 969-970;
- 1.3.1993 initiative Robert (CN) n° 93.405, BOCN 1993 II 1918-1928;
- 3.3.1993 interpellation Carobbio (CN) n° 93.3071;
- 4.3.1993 interpellation Aguet (CN) n° 93.3073;
- 17.3.1993 motion Gross (CN) n° 93.3133;
- 23.3.1993 initiative cantonale soleuroise n° 93.303, BOCN 1995 539-541, BOCN 1995 2130-2131;
- 23.4.1993 pétition Balastèr A.-M. n° 94.2001, BOCN 1995 467-468, BOCE 1995 733-734;

- 27.4.1993 initiative Morniroli (CE) n° 92.425, BOCE 1993 248-250;
- 28.4.1993 initiative Baumberger (CN) n° 93.431;
- 28.4.1993 initiative Hafner (CN) n° 93.433;
- 29.4.1993 initiative Blatter (CN) n° 93.435, BOCN 1995 469-472+481;
- 4.5.1993 "Intégration européenne et identité suisse" discours F. Cotti, Documenta 2/1993 9-13;
- 10.6.1993 interpellation Aguet (CN) n° 93.3284;
- 1.9.1993 révision LFDP n° 93.066, message: FF 1993 III 405-514, discussion: v. infra, BOCN 1993 II 2323-2329, 2467-2490, BOCN 1994 325-329 + 663, BOCN 1995 441-467, BOCN 1996 45-56;
- 21.9.1993 interpellation Groupe Socialiste (CN) n° 93.3398;
- 22.9.1993 motion Rebeaud (CN) n° 93.3407;
- 7.10.1993 initiative Haller (CN) n° 93.447;
- 8.10.1993 initiative Suter (CN) n° 93.449;
- 8.10.1993 initiative Lederberger (CN) n° 93.451;
- 8.11.1993 motion CIP-CE n° 91.410, BOCE 1994 743;
- 21.11.1993 "Das politische System der Schweiz auf dem Prüfstand", discours A. Koller, Documenta 4/1993 12-16;
- 28.11.1993 "Taxe sur la valeur ajoutée: quatre fois oui", déclaration du Conseil fédéral, Documenta 4/1993 31-32;
- 13.12.1993 révision LFDP n° 93.066, (16.12.1993) discussion: BOCN 1993 II 2323-2329, 2467-2490, v. infra BOCN 1994 374-..., 1996 868-869, BOCE 1996 45-56;
- 16.12.1993 interpellation Hubacher (CN) n° 93.3635, BOCN 1994 632-634;
- 16.12.1993 initiative Gross (CN) n° 93.458, BOCN 1995 475-479;
- 21.1.1994 initiative populaire LEGA/DS "Négociations [...] CE: que le peuple décide!" n° 95.061, message CF: FF 1995 IV 820-825, discussion: BOCN 1996 454-471, 1276-1277, BOCE 1996 338-342;
- 1.3.1994 initiative Zisyadis (CN) n° 94.401;
- 1.3.1994 initiative Jenni (CN) n° 94.3063;
- 7.3.1994 question Gross (CN) n° 94.5024, BOCN 1994 173;

- 10.3.1994 postulat Büttiker (CN) n° 94.3097;
- 11.4.1994 "Gouverner la Suisse, est-ce encore possible?" discours J.-F. Couchepin, Documenta 2/1994 21-25;
- 6.6.1994 question Steinemann (CN) n° 94.5097, BOCN 1994 858-859;
- 16.6.1994 motion CE (ad CIP-CE 91.410 n° 93.3533), BOCN 1995 798;
- 20.6.1994 "Gedanken zum politischen Vertrauensverlust", discours K. Villiger, Documenta 2/1994 18-20;
- 22.6.1994 initiative populaire dépenses milit. n° 94.062, message CF: FF 1994 III 1181-1220;
- 28.6.1994 "L'importance d'un renouveau du partenariat social", discours J.-P. Delamuraz, Documenta 2/1994 6-8;
- 16.9.1994 "Die Schweiz als Chance — Herausforderungen in Wirtschaft und Politik", discours K. Villiger, Documenta 3/1994 12-18;
- 26.9.1994 initiative Zimmerli (CE) n° 94.420;
- 27.9.1994 "Gouverner la Suisse en 1994; illusions ou réalité?" discours F. Couchepin, Documenta 4/1994 28-32;
- 28.9.1994 motion Keller Rudolf (CN) n° 94.3374, BOCN 1995 945;
- 3.10.1994 interpellation Gonseth (CN) n° 94.3391, BOCN 1994 2519-2520;
- 5.10.1994 postulat Reimann (CN) n° 94.3411;
- 6.10.1994 postulat Gross (CN) n° 94.3435, BOCN 1995 2125-2126;
- 10.11.1994 "Quel avenir pour la Suisse?", discours A. Ogi, Documenta 4/1994 25-28;
- 22.11.1994 "Die Schweiz zwischen Veränderung und Beharrung" discours K. Villiger, Documenta 4/1994 2-9;
- 30.11.1994 question Dreher (CN) n° 94.1140, BOCN 1995 350;
- 5.12.1994 question Gross CN n° 94.5257, BOCN 1994 2117;
- 15.12.1994 initiative Robert (CN) n° 94.436, BOCN 1995 2683-2684;

- 18.2.1995 "Drogenpolitik — ein Prüfstein der Zusammenarbeit" discours A. Koller, Documenta 1/1995 22-24;
- 9.6.1995 "Forum de l'histoire suisse", discours R. Dreifuss, Documenta 2/1995 21-22;
- 14.6.1995 initiative Seiler (CN) n° 95.411;
- 20.6.1995 initiative dépenses milit. n° 94.062, discussion: BOCN 1995 1396-1417, v. ég. message: FF 1994 III 1181 ss.;
- 26.6.1995 "Reform der Bundesverfassung", discours A. Koller, Documenta 3/1995 18-20;
- 18.11.1995 pétition pour l'octroi du droit de vote aux étrangers (session des jeunes) n° 96.2016, BOCN 1996 1841, BOCE 1996 570-571;
- 11.12.1995 initiative cantonale jurassienne n° 95.309;
- 1.3.1996 pétition contre une révision totale précipitée de la constitution fédérale n° 96.2014, BOCN 1996 1183, BOCE 1996 839-840;
- 7.3.1996 révision partielle LFDP n° 93.066, suite discussion: BOCN 1996 45-56;
- 8.3.1996 "Schweiz am Wendepunkt?", discours A. Koller, Documenta 1/1996 16-18;
- 11.3.1996 question Steinemann (CN) n° 96.5012, BOCN 1996 188-189;
- 20.3.1996 initiative populaire «Négociations...» n° 95.061, suite discussion: BOCN 1996 454-469;
- 22.3.1996 question Gross (CN) n° 96.1028, BOCN 1996 1297;
- 31.5.1996 "Das Wagnis Volksdiskussion hat sich gelohnt", discours A. Koller. Documenta 3/1996 18-20;
- 5.6.1996 initiative populaire «Négociations...» n° 95.061, discussion et décision finale: BOCE 1996 338-342;
- 10.6.1996 question Vetterli (CN) n° 96.5057, BOCN 1996 802;
- 17.6.1996 question Ruf (CN) n° 96.5104, BOCN 1996 956;
- 19.6.1996 postulat de Dardel (CN) n° 96.3304, BOCN 1996 1451-1454;
- 20.6.1996 question Gross (CN) n° 96.1058, BOCN 1996 1941;

- 21.6.1996 initiative populaire «Négociations...» n° 95.061, votation finale: BOCN 1996 1276-1277;
- 15.8.1996 postulat CIP-CN (CN) n° 96.3366 (ad pétition n° 96.2016 du 18.11.1995), BOCN 1996 1842-1843;
- 23.9.1996 question Gusset (CN) n° 96.5112 BOCN 1996 1462-1463;
- 22.10.1996 "Le partenariat pour la paix: espoirs et enjeux", discours A. Ogi, Documenta 4/1996 13-16;
- 21.11.1996 "Botschaft zur Verfassungsreform", discours A. Koller, Documenta 4/1996 11-12.

* * *

C. La réforme de la Constitution*

1. Introduction

1.- L'histoire constitutionnelle de la Suisse moderne est relativement pauvre en bouleversements totaux. La Constitution de 1848 a connu plusieurs tentatives de révision totale. L'une, d'origine populaire, a échoué en 1866 faute de signatures. Deux autres furent proposées par les autorités, en 1872 et 1874, mais seule la seconde trouva l'approbation du peuple et des cantons. Depuis 1874, aucune révision totale n'a encore abouti. Il faut dire qu'à l'exception d'une initiative populaire, rejetée en 1934, aucun projet d'envergure n'a, pendant longtemps, vu le jour. Ce n'est en fait que depuis 1966 que la Suisse a ouvert le chantier de la réforme de sa constitution. Ce chantier, qui n'est toujours pas achevé, a connu trois grandes étapes dont chacune a donné lieu à une vaste consultation des milieux intéressés et de la population avant de déboucher sur des propositions des autorités: le rapport Wahlen, le rapport Furgler et le rapport Koller. Il a paru intéressant de parcourir ces textes pour examiner quel discours ils tenaient sur les droits populaires. Nous nous sommes intéressés ici au fond des propositions, à leur contenu. On peut penser qu'à l'occasion de chacune de ces étapes, les institutions de la démocratie directe ont suscité un débat animé et approfondi. Nous verrons que tel n'est pas le cas, et qu'on assiste plutôt à une reprise par les autorités du discours dominant sur les droits populaires, tel qu'il se développe en doctrine et parmi les élites politiques.

*

* Cette partie a été rédigée par Jean-Daniel Delley et Claudio Mascotto.

2. Le rapport Wahlen

2.- En 1964, le professeur Max Imboden publie un mince ouvrage dont le titre, *helvetisches Malaise*, veut exprimer un sentiment d'insatisfaction à l'égard d'institutions politiques déjà anciennes et qui peinent à gérer les changements économiques et sociaux rapides que connaît la Suisse de l'après-guerre.

3.- C'est cette inadaptation que soulignent deux parlementaires fédéraux, le conseiller aux États Obrecht et le conseiller national Dürrenmatt, pour justifier leurs motions parallèles déposées en 1965 en vue de la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale.

Depuis 1848, les fondements de notre État fédéral sont, dans le domaine des idées et des institutions, demeurés les mêmes dans leur essence. Ils n'ont subi que des modifications de détail par la voie de révisions partielles pour tenir compte des conditions nouvelles. Aujourd'hui plus que jamais, on a l'impression que ces fondements ne sont plus suffisants et qu'il est nécessaire de procéder à une révision approfondie et à une large adaptation pour répondre aux besoins futurs,

... affirme Karl Obrecht²⁷⁵, tout en se gardant bien de préciser les domaines qui révèlent des insuffisances et qui devraient selon lui faire l'objet d'une adaptation. Son collègue Dürrenmatt n'est pas plus précis et se contente d'exclure du débat les principes essentiels de la Constitution — le fédéralisme, le système bicaméral, les institutions de démocratie directe, le principe collégial du Conseil fédéral et la garantie des droits fondamentaux des citoyens — qui «se sont affermis à tel point, au cours de ce siècle, qu'on ne saurait les discuter»²⁷⁶.

4.- Dans son rapport final, le groupe de travail présidé par l'ancien conseiller fédéral Wahlen fait preuve de la même attitude respectueuse à l'égard des droits populaires. Les résultats de la procédure de consultation confirment le bien-fondé d'un système bâti sur «la combinaison d'éléments empruntés à la démocratie représentative et à la démocratie directe»²⁷⁷. Si les droits populaires «reposent dans une large mesure sur l'idée selon laquelle le peuple est l'organe suprême de l'État, le constituant et le législateur de rang le plus élevé» (ibid), c'est le par-

²⁷⁵ BOCE 1966 p.168.

²⁷⁶ BOCE 1965, p. 22.

²⁷⁷ Rapport final, p. 230.

lement qui, selon la Constitution (art. 7 al. 1), revêt cette fonction, sous réserve des droits du peuple et des cantons. C'est pourquoi il faut plutôt considérer le peuple comme un organe de contrôle, tant il est vrai que dans un État moderne «il n'est pas possible de donner à chacun la possibilité de participer aux décisions en toutes choses» (ibid., p. 231).

5.- Certes, la consultation met en évidence un certain nombre de problèmes liés à l'exercice de la démocratie directe: complexité des problèmes soumis au suffrage populaire, nécessité pour l'État d'agir rapidement, dépendance croissante à l'égard de l'étranger notamment. Malgré ces limites, les réponses, dans leur grande majorité, expriment un soutien aux institutions de démocratie directe, considérées comme «des droits acquis» (ibid., p. 234). Les avantages contrebalancent nettement les inconvénients: légitimation démocratique accrue, obligation pour les autorités d'anticiper l'opinion populaire, canalisation des tendances à la transformation de l'ordre établi.

6.- Cette adhésion sans réserve se double néanmoins d'un souci de mettre de l'ordre dans l'exercice foisonnant des droits populaires. Ne serait-ce que pour combattre la lassitude des citoyens qui s'exprime par un taux élevé d'abstention, il s'agit de concentrer la participation populaire sur les questions essentielles. En matière constitutionnelle, cette concentration implique qu'une future charte fondamentale ne contienne que des dispositions importantes et que la législation obéisse à des critères plus stricts de hiérarchie normative.

*

3. Le projet Furgler

7.- Le rapport Wahlen présentait une ébauche de discussion sur les conceptions de la démocratie helvétique et le rôle des droits populaires. Dans le rapport publié en 1977 par la commission d'experts présidée par le conseiller fédéral Furgler, ce thème est complètement absent. La démocratie directe est traitée dans la troisième partie du rapport qui a trait à l'organisation de l'État. Sans développer les raisons de son choix, la commission plaide pour le «maintien de la combinaison originale de la démocratie directe et de la démocratie représentative»²⁷⁸.

8.- Néanmoins l'idée déjà exprimée par le groupe Wahlen de concentrer l'exercice des droits populaires sur l'essentiel est reprise et développée. On assiste à la naissance d'une idée de réforme selon deux volets indissociables qui va marquer jusqu'à aujourd'hui le débat sur la démocratie directe: il faut «simplifier et renforcer», ou, exprimé différemment, «concentrer et développer» tout à la fois les droits populaires. Cette double démarche doit répondre d'une part à l'adhésion incontestée à la démocratie directe, principe constitutif du système politique suisse, et d'autre part aux contraintes qui caractérisent la gestion d'un État moderne. Aux dires mêmes de la commission, cette double démarche représente «la quadrature du cercle» (ibid.). À cet égard les experts sont d'ailleurs divisés: la majorité, privilégiant la gouvernabilité, propose de remplacer le droit d'initiative actuel par l'initiative de type unique dont la réalisation et le choix du niveau normatif incombent au parlement; la minorité au contraire élargit la palette des droits populaires en introduisant l'initiative législative (variante).

9.- L'examen des résultats de la procédure de consultation révèle l'absence d'un débat de fond sur la démocratie directe, les participants se limitant à aborder des questions techniques et divergeant seulement sur l'étendue à donner aux différents droits populaires. Il montre aussi l'opposition, notamment des cantons et des organisations économiques, au projet de constitution en général, lequel est alors retravaillé par le département fédéral de justice et police et donne lieu à un rapport du Conseil fédéral (FF 1985 III 1), accompagné du projet de 1977 et de l'essai de

²⁷⁸ Rapport final, p. 126.

modèle" du département fédéral de justice et police (FF 1985 III 175s., 202s.).

10.- Saisies du rapport, les Chambres fédérales décrétèrent finalement, le 3 juin 1987, la révision totale de la Constitution fédérale et chargèrent le Conseil fédéral de leur soumettre un projet qui «mettra[it] à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non-écrit, le rendra[it] compréhensible, l'ordonnera[it] systématiquement et en unifiera[it] la langue ainsi que la densité normative» (art. 3).

*

4. L'avant-projet Koller

11.- Malgré ce mandat limité, le Conseil fédéral prend l'initiative de présenter en 1995 un projet qui, outre la remise à jour du texte constitutionnel, propose deux réformes de fond, portant sur les droits populaires et la justice, «deux domaines dans lesquels le besoin de réforme est urgent et manifeste»²⁷⁹.

12.- Pour ce qui concerne les droits populaires, le Conseil fédéral réaffirme qu'ils «font partie de l'essence de l'identité suisse» (p. 15). Ils suscitent même un engouement nouveau que reflète le grand nombre de projets soumis au peuple et un taux de participation aux votations en hausse. En outre, estime le Conseil fédéral, le système «fonctionne, et pas si mal que le prétendent certains détracteurs» (p. 213). À ce discours de la continuité répond cependant une exigence d'adaptation: «nos droits populaires, conçus au siècle passé pour les besoins et les données de l'époque, ne correspondent plus aux exigences actuelles, s'agissant de l'action et du fonctionnement d'un État moderne. La crédibilité et la prévisibilité de notre politique — qui constituent les grands atouts de notre pays dans les relations internationales — ont diminué» (p. 15). Ce n'est donc pas dans une démarche restrictive que prétend s'inscrire le Conseil fédéral:

après tout, si une petite majorité du peuple suisse s'est montrée réfractaire à la politique étrangère du Gouvernement et du Parlement, on peut le regretter; mais en tirer argument pour retirer la parole aux citoyens a, sous les couleurs du modernisme, un côté un peu "ancien régime" qu'on croyait disparu depuis longtemps (p. 213).

Le système fonctionne donc, mais il présente quelques défauts «auxquels on peut bien chercher à remédier à l'occasion de la réforme de la Constitution.» (p. 213).

13.- Cette double exigence, de continuité et d'adaptation, conduit le Conseil fédéral à exprimer la réforme proposée en termes de renforcement, de revitalisation — un concept emprunté au discours économique actuel —, d'affinement et de remodelage. L'adaptation ne doit pas porter atteinte à la substance. S'il s'agit de «retrouver une certaine pondération entre une participation par représentation et une participation directe à la gestion de notre État» (p. 18) — c'est l'exigence de gouvernabilité qui s'exprime là — le Conseil fédéral insiste sur le caractère équi-

²⁷⁹ Exposé des motifs du projet de constitution, 1995, p. 13.

bré de la réforme: ni réduction ni extension des droits du peuple. La réforme proposée est équilibrée, prétend le gouvernement, dans la mesure où, si elle supprime certains droits ou en rend plus difficile l'exercice, elle ouvre également de nouvelles possibilités de participation:

L'option fondamentale, conclut le Conseil fédéral, était bien de renforcer et d'affiner les droits populaires, mais sans qu'il en résulte une enflure démesurée de la démocratie directe. Toutes les dispositions du projet ne devaient pas aller dans le même sens; il était clair, au contraire, que le renforcement et l'affinement des droits populaires auraient, sur certains points, des contreparties (p. 232).

14.- Gouvernabilité et préservation, voire élargissement des droits populaires, ces deux soucis caractérisent apparemment les propositions présentées. Concrètement, à chaque défaut relevé par le Conseil fédéral correspond une proposition de réforme. Ainsi, concernant les relations internationales, un élargissement du référendum facultatif doublé de la soustraction du référendum de certaines lois d'exécution devrait à la fois satisfaire les besoins de participation et réduire les risques de contradiction (p. 230). Dans le même domaine, respect de la volonté populaire et du droit international pourraient être conciliés par l'invalidation des seules initiatives populaires contraires au *jus cogens* (pp. 231-232). L'équilibre est de même recherché en matière de référendum facultatif, dont le champ serait étendu aux actes administratifs — avec toutefois quelques exceptions — et le nombre de signatures requis porté de 50'000 à 100'000 (pp. 214 & 223). Globalement enfin, l'introduction de l'initiative populaire générale et du référendum facultatif devraient, conjointement à la hausse du nombre des signatures requises, entraîner la diminution des initiatives constitutionnelles à teneur législative ou à effet administratif (appelé aussi "rétroactif"), et la possibilité pour le parlement d'introduire des variantes dans un texte soumis au référendum facultatif permettrait d'épargner à nombre de projets un rejet total pour une question de détail.

*

5. Le projet Koller

5.1. Contenu

15.- Lorsqu'il présente, à fin 1996, son projet²⁸⁰, le Conseil fédéral rappelle, en un paragraphe, les grandes lignes de son travail. Les prémisses d'abord: «Au niveau fédéral, le système actuel des droits populaires présente incontestablement des défauts, même si, dans l'ensemble, il fonctionne d'une manière assez satisfaisante» (p. 76). Le principe de la réforme ensuite: le projet n'a cherché «ni à accroître ces droits, ni à les réduire unilatéralement [mais] à réaménager les éléments de la démocratie directe, en proposant un train de modifications ponctuelles équilibrées et axées sur l'avenir» (ibid.). Ce qui domine à nouveau, s'est le souci de «conserver et rénover la substance» des droits populaires (ibid.).

16.- L'avant-projet de 1995 n'a pas fait l'unanimité lors de la procédure de consultation. Sont notamment discutées l'opportunité d'une révision, et, parmi les modalités, la hausse du nombre des signatures (pp. 87-90). Ces prises de position parfois critiques amènent le Conseil fédéral à revoir son projet. Ainsi décide-t-il d'atténuer la hausse du nombre des signatures requises pour l'initiative constitutionnelle rédigée, de rétablir la règle de la majorité des voix dans chaque chambre pour la soumission au référendum facultatif des actes administratifs, de limiter l'extension du référendum conventionnel tout en rétablissant la possibilité de soumettre au référendum les lois d'exécution et en ajoutant la possibilité de présenter en votation des "paquets", de limiter à deux le nombre des initiatives que les chambres peuvent soumettre simultanément au vote, et enfin d'introduire le droit d'initiative de huit cantons (pp. 94-95).

17.- Aussi le Conseil fédéral a-t-il beau répéter, lorsqu'il aborde le commentaire article par article, que «les propositions de réforme des droits populaires constituent un ensemble équilibré» (p. 452), ou que la réforme ne vise «ni la suppression des droits populaires ni leur développement exclusif» (p. 448), le fait est qu'il a dû limiter ses ambitions sur le versant des restrictions qu'il avait envisagées. De ce constat, il ne faut pas déduire que l'ensemble du projet tendrait en définitive au seul développement des droits populaires. Tel n'est certainement pas le cas.

²⁸⁰ Message: FF 1997 1 ss.

Simplement, il est frappant de constater que les intentions affichées demeurent presque inchangées, tandis que la réalité des propositions varie sensiblement. C'est comme si le discours acquérait une autonomie, et il est dès lors judicieux de délaisser un instant le contenu des propositions pour s'arrêter sur l'argumentaire du Conseil fédéral.

5.2. Discours

18.- Le chemin de l'équilibre que recherche le Conseil fédéral semble pavé de préoccupations contradictoires, émanant de la société civile et dont il doit d'abord rendre compte. Il y a d'une part l'«amélioration de la capacité de décision et d'action de l'État», qui entraînerait, sinon le passage à une démocratie purement représentative, du moins un «examen approfondi», voire «quelques restrictions» des droits populaires (p. 445). En face, le «développement de la démocratie directe», comprenant l'introduction du référendum en matière administrative et financière, du référendum constructif, de l'initiative législative, du droit de vote des étrangers, et ressortissant, selon les termes du Conseil fédéral, à une «approche radicale qui vise une participation politique [...] aussi étendue et intensive que possible dans tous les domaines d'importance de l'État [...]». À ces deux premiers chapitres viennent s'ajouter le souci de cohérence de la politique extérieure ainsi que le souci d'«éviter un "abus" des droits populaires» (ibid.). Sous ce dernier point sont regroupées les critiques adressées aux initiatives rétroactives qui ne donnent pas de nouvelles impulsions mais visent à corriger des décisions déjà prises, et dont la multiplication risque de saturer le citoyen (p. 446). C'est donc sur ces exigences diamétralement opposées que le Conseil fédéral fonde la nécessité d'une réforme des droits populaires. C'est à partir de là qu'il s'emploie à dégager les objectifs et les idées directrices de la réforme — la *Verwe-sentlichung* — et se concentre sur l'objectif d'«assurer [...] la capacité de fonctionnement de la démocratie directe» (p. 448).

19.- L'équilibre devrait donc répondre aux extrêmes opposés. Mais concrètement, le Conseil fédéral peine à trouver une voie médiane: certes, il semble renvoyer dos à dos des positions qu'il qualifie d'extrêmes (réduction démesurée vs. développement exagéré); mais s'il affirme rechercher l'équilibre, son argumentaire ne ressortit par pour autant au registre du juste milieu. Un exemple nous paraît montrer de manière convaincante l'écart entre les options affichées — l'aménagisme — et les concepts

véhiculés — la nécessité d'une restriction. Il est d'autant plus significatif qu'il touche l'une des propositions les plus controversées de la réforme: la hausse du nombre des signatures requises pour l'initiative et le référendum. Le Conseil fédéral commence par affirmer que «la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de [...] modifier [les droits d'initiative et de référendum] eu égard à leurs effets politiques» (p. 456). Mais la hausse est raisonnable, poursuit-il, notamment au vu de l'évolution démographique. Comment argumente-t-il? Population des citoyens et nombre de signatures se sont «écartés», et

une augmentation du nombre des signatures s'impose donc, notamment pour éviter une remise en question de l'équilibre entre les éléments de démocratie directe et les éléments de représentation au sein de notre système démocratique (ibid.).

Sous réserve de la validité de l'argument²⁸¹, le message exprime ici surtout la crainte d'un excès de démocratie directe dans le système. L'argumentaire apparaît encore plus confus lorsque le Conseil fédéral juge la diminution du taux de participation aux scrutins comme un indice de ce déséquilibre entre démocratie directe et indirecte. En liant ensuite l'importance de l'objet au nombre des signatures — «la mobilisation de l'ensemble du corps électoral ne se justifie que si un objet bénéficie de l'appui d'un certain nombre d'électeurs» (ibid.)²⁸² — puis en introduisant un critère de coût — «seul un équilibre approprié entre le nombre des signatures requis et le nombre de citoyens ayant le droit de vote est de nature à justifier les frais résultant d'une votation et le travail considérable que cela représente pour les autorités» (ibid.)²⁸³ — il se place clairement dans le registre de la dénonciation de l'*abus*: il serait abusif qu'un (trop) petit nombre de citoyens indispose la majorité (et sollicite abusivement le contribuable?). De même enfin invoque-t-il l'évolution des moyens de communication qui rend la récolte des signatures «beaucoup plus ais[é] qu'autrefois», ce qui explique d'après lui que trois fois plus d'initiatives aient abouti entre 1978 et 1996

281 En quoi l'équilibre représentation/participation directe est-il particulièrement menacé par le nombre exagérément bas des signatures? Et puis, il y aurait à s'interroger sur l'emploi du terme *équilibre* à propos d'un rapport qui paraît plutôt dynamique.

282 Plus loin, le message ajoute que «La condition préalable est qu'il existe manifestement *au sein de la population un besoin largement répandu* de se prononcer sur une question spécifique ou de présenter une demande» (p. 457, italiques dans le texte). Le message ne se demande pas si un problème n'est important que lorsqu'il est soulevé par une minorité... majoritaire.

283 Le message n'examine pas les bénéfices engendrés par la consultation populaire.

qu'entre 1891 et 1977 (ibid.): il faut comprendre que la récolte est trop facile, qu'elle favorise les abus, qu'elle devrait être rendue plus difficile.

20.- Cependant, nulle part dans le même exposé on ne trouve la mention des autres facteurs — comme par exemple le nombre et la complexité croissants des questions de société, l'augmentation de l'hétérogénéité de la société suisse, le développement de l'éducation, le besoin accru de légitimation... — qui pourraient induire à traiter différemment la question du nombre des signatures, et à éviter en tout cas les comparaisons strictement démographiques, comme les raisonnements exclusivement utilitaristes. Quant au caractère forcément minoritaire des droits de référendum et d'initiative, à leur effets intégrateurs (recherche du consensus par crainte du référendum) ou désagrégateurs (influence de l'initiative sur l'agenda politique en dépit des consensus des élites), ils ne sont pas plus mis dans la balance, mais tout au plus invoqués à titre de principes généraux dans l'incipit. Aussi, on a bien affaire à une argumentation unilatérale. Ce qui en ressort, c'est l'intériorisation, dans le discours du Conseil fédéral, des critiques propres à la tendance antidémocratique dont il prétend pourtant garder une équitable distance. L'effet du déploiement de ce type d'argumentaire, c'est un renforcement de la réputation de blocage attribuée aux droits populaires. Le message l'admet d'ailleurs explicitement:

Les nombres de signatures fixés correspondent à l'objectif de la réforme qui est de réduire la fonction de *veto* dans le système des droits populaires pour favoriser la fonction d'initiative. Dans l'optique de la capacité de décision et d'action des autorités fédérales, il est juste de renforcer les aspects constructifs et novateurs du droit d'initiative par rapport au référendum, qui constitue plutôt un *frein*, et de déplacer ainsi l'accent. (Ibid., nous soulignons)

21.- Certes, le résultat final — la proposition de hausse nombre des signatures requises — est en retrait par rapport au projet initial, et rien n'indique qu'il franchisse aisément le cap des chambres ni même l'épreuve des urnes. Là n'est toutefois pas l'intérêt, car cet exemple du nombre des signatures montre qu'au-delà des actes, le discours de la réforme équilibrée promu par le Conseil fédéral véhicule les concepts d'apparence aménagiste — mais de substance antidémocratique — produits par les élites et une partie des politologues.

*

6. Conclusion

22.- Le processus de révision totale de la Constitution fédérale n'a pas donné lieu à un débat de fond sur les institutions de démocratie directe. D'emblée ces dernières ont été présentées comme une donnée de base incontestable du système politique, comme une caractéristique qui fonde sa spécificité. Néanmoins, sous ce discours axé sur la permanence, pointe progressivement une exigence aménagiste qui prétend ne pas mettre en question la substance de la démocratie directe, mais simplement l'adapter aux conditions actuelles. Ce discours périphérique et modernisateur présente un danger évident: reprenant les éléments de consensus, il réduit à une fonction déclarative la question de la valeur et de l'importance des institutions, et réserve aux aménagements concrets un argumentaire qui emprunte pour l'essentiel à la rationalisation. Or, les institutions de démocratie directe font partie intégrante du système politique suisse. Même si leur apparition fut progressive, elles l'ont profondément marqué, déterminant les rapports entre gouvernement, parlement et peuple. Aménager ces institutions au gré de difficultés réelles ou imaginaires, sans les considérer dans leur dimension systémique, et surtout sans prendre en compte cette dimension dans le débat concret sur les réformes, c'est courir le risque de déséquilibrer le système politique tout entier. Le discours, de plus en plus décollé de la réalité des réformes, sur le caractère substantiel des droits populaires, sur la préservation de la substance des droits populaires, pourrait alors permettre de remettre en cause l'équilibre du système, et de toucher à sa substance même.

* * *

D. Le discours des sciences sociales*

1. Introduction

1.- Nous n'avons pas la prétention ici de dresser l'inventaire exhaustif des contributions relatives à la démocratie directe fournies par les sciences sociales dans le dernier quart de ce siècle. Nous nous limitons à mettre en évidence les grandes évolutions qui caractérisent l'analyse politologique et économique des droits populaires.

2.- Dans une première phase, les travaux portent sur l'analyse empirique de l'une ou l'autre des institutions de démocratie directe. Ils tentent d'en apprécier l'impact sur le fonctionnement du système politique. En règle générale, l'appréciation portée par les auteurs se révèle positive. La mise en question radicale de la démocratie directe par GERMANN (1975) reste une exception et ne rencontre guère d'écho.

3.- Dans une seconde phase, l'analyse se fait plus critique. Des auteurs mettent en doute la capacité des instruments de démocratie directe à exprimer véritablement la volonté populaire et relativisent les qualités prêtées à la participation directe du peuple aux décisions. La critique s'amplifie dès lors qu'apparaissent plus clairement les relations croissantes d'interdépendance entre les États. La nécessité de trouver des solutions supranationales à nombre de problèmes, tout comme le processus d'intégration en Europe mettent en évidence les contraintes liées à l'exercice des droits populaires : lourdeur du processus politique, imprévisibilité des décisions, lenteur des adaptations imposées par un environnement changeant.

4.- Plus récemment, cette position critique a reçu l'appui d'une cohorte d'économistes, préoccupés par la difficulté des autorités à élaborer et mettre en oeuvre une politique cohérente et à long terme. Au banc des accusés, les droits populaires et tout particulièrement le droit de référendum, armes favorite des groupes organisés qui trouvent là le moyen privilégié de défendre des situations acquises et empêchent donc les adaptations nécessaires pour faire face aux conditions nouvelles de l'économie mondiale.

* Cette partie a été rédigée par Jean-Daniel Delley.

2. Un regard plutôt bienveillant

5.- Les premiers travaux correspondent à l'émergence des sciences sociales modernes en Suisse. Ils s'attachent à dégager les fonctions des instruments de démocratie directe et leur impact sur les institutions.

6.- Dans son imposant ouvrage sur le référendum facultatif, Leonhard NEIDHART (1970) montre comment un instrument, conçu originellement comme un moyen de contrôle a posteriori de la législation — fonction plébiscitaire —, a progressivement transformé le processus de décision. Selon lui, c'est la menace référendaire qui a conduit peu à peu à l'intégration des principales forces politiques et sociales. Le gouvernement de tous les partis, la reconnaissance constitutionnelle du rôle des intérêts organisés dans le processus de décision dès 1947, le développement et l'affinement du processus préparlementaire témoignent de la volonté d'éviter des décisions majoritaires. Le compromis est reconnu comme le fondement de la politique fédérale; il apparaît comme l'expression d'une rationalité collective constituée «par la reconnaissance d'attentes législatives déterminées qui excluent les actions plébiscitaires de veto au profit de solutions d'accommodement» (p. 287). La démocratie de concordance ainsi développée et institutionnalisée a rendu caduque la fonction plébiscitaire du référendum facultatif. En effet, note NEIDHART, aucune des grandes oeuvres législatives de l'après-guerre n'a fait l'objet d'une attaque référendaire et aucun des grands partis et organisations économiques n'a fait usage de ce droit durant cette période. L'existence du droit de référendum a modelé à un point tel le comportement des acteurs politiques que son usage n'est plus nécessaire.

7.- AUER et DELLEY (1979) ont contesté cette démonstration sur la base du nouveau référendaire observé depuis 1975. Ni conservateur ni progressiste en soi, le droit de référendum n'est qu'un instrument dont l'usage reflète l'évolution des rapports de force. Surtout il constitue une ouverture du système politique permettant de mettre en question les compromis censés en rendre l'usage superflu.

8.- Durant la même décennie, le droit d'initiative fait pour la première fois l'objet de travaux approfondis. DELLEY (1978) observe que l'impact de cet instrument ne peut se mesurer à la seule aune des résultats enregistrés lors des votations. L'initiative populaire représente un moyen de «forcer l'entrée du sy-

stème politique et de déclencher un processus de décision. À ce titre elle définit une ouverture du système politique» (p. 123). Historiquement, les instruments de démocratie directe ont permis aux forces politiques et sociales minoritaires de manifester leur capacité de mobilisation et d'acquérir progressivement le droit de participer au pouvoir. Pourtant ils représentent toujours une possibilité de contester les décisions prises par le cartel du pouvoir et l'agenda fixé par ce dernier. WERDER (1978) note que grâce au droit d'initiative, les problèmes liés à la croissance économique (logement, consommation, environnement, population étrangère notamment), longtemps négligés par les acteurs de la démocratie de concordance, ont pu être exprimés et introduits dans le processus de décision.

9.- Pour cet auteur, la plupart des initiatives, dans la mesure où elles suscitent un contre-projet formel ou informel, débouchent sur une solution de compromis. «Ainsi le droit d'initiative, tout comme le référendum, s'est transformé en un mode de représentation. : les véritables décisions politiques n'incombent pas au peuple mais sont prises dans le cadre d'un processus de négociation préalable de type représentatif, au cours duquel on anticipe en permanence la possibilité d'une votation populaire» (p. 162).

10.- Toujours au cours de cette même décennie, on peut repérer les premières critiques à l'égard de la démocratie directe. Pour SCHUMANN (1971), l'hypertrophie de la participation populaire explique le niveau élevé d'abstention (p. 239). Par ailleurs la démocratie directe n'offre que des possibilités ponctuelles d'exprimer un désaccord. Ce mode d'opposition reste faible car il met en scène des minorités changeantes qui cherchent à rallier des majorités changeantes elles aussi (p. 235). Mais pour cet auteur, l'aspect le plus négatif des droits populaires réside dans le fait qu'ils empêchent les autorités d'exercer normalement leurs compétences, une entrave particulièrement grave quand on sait la complexité des problèmes à résoudre et l'interdépendance des tâches qui incombent à l'État (pp.245-246). NEIDHART (1976) partage cette crainte et voit dans l'usage de ces instruments l'expression des intérêts de groupes particuliers plutôt que celle de la volonté populaire. On reconnaît là un thème, celui de la gouvernabilité, qui va préoccuper de manière croissante les spécialistes des science sociales.

11.- La critique radicale adressée par Raimund GERMANN (1975) aux institutions de démocratie directe s'inscrit dans le

cadre du processus de révision totale de la Constitution fédérale engagé dès 1966. Cet auteur ouvre un débat qui se poursuit aujourd'hui encore et qui voit des universitaires apporter leur contribution à la réforme du système politique. Un débat qui, il faut le noter, ne se caractérise pas toujours par la rigueur de l'analyse.

3. Une critique radicale mais isolée

12.- Pour GERMANN, la révision de la Constitution est l'occasion à saisir pour améliorer la qualité de la démocratie et augmenter la capacité de pilotage de l'État, deux objectifs également présents dans les projets successifs de nouvelle constitution (cf. supra). Mais, contrairement à ces projets, GERMANN ne se contente pas d'aménagements ponctuels puisqu'il veut créer les conditions pour que puisse s'établir une démocratie de concurrence. Car c'est à la concordance qu'en a GERMANN. Selon lui le gouvernement de tous les partis, l'absence d'alternance et les solutions de compromis compromettent tout à la fois la qualité de la démocratie et la capacité de décision des autorités. Il s'agit donc d'éliminer les contraintes institutionnelles à la concordance, de distinguer fonctionnellement le gouvernement et l'opposition et créer de réelles chances d'alternance si l'on veut donner à la majorité politique la possibilité de gouverner.

13.- Parmi ces contraintes, le bicaméralisme intégral, le système électoral proportionnel et les droits populaires. L'aménagement des instruments de démocratie directe doit permettre à la majorité parlementaire et à son gouvernement de réaliser leur programme sans être constamment en butte aux pressions de l'opposition et des groupes d'intérêt. Afin d'éviter les nombreuses votations constitutionnelles, GERMANN propose de revoir le principe de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Pour que la majorité puisse gouverner, il faut éviter que les intérêts organisés aient le loisir d'attaquer ses décisions par voie référendaire. Dorénavant c'est à cette majorité qu'il incombe de décider si un projet législatif doit être soumis au suffrage populaire. Quant à l'initiative populaire, il convient d'en rendre l'usage plus difficile en élevant le nombre requis de signatures (200'000) et en la soumettant à un contrôle de constitutionnalité.

14.- Ces propositions n'eurent que peu d'écho. Elles vont pourtant refaire surface dans le cadre du débat sur les rapports de la

Suisse avec l'Europe et en réponse aux contraintes que représentent ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation de l'économie.

4. Une appréciation nuancée

15.- Dans les années 80, les critiques se font plus fréquentes que les louanges, mais elles restent très ponctuelles et ne prennent pas appui en général sur des analyses empiriques solides. Nous ne nous y attardons pas puisqu'elles sont résumées par trois auteurs, LINDER (1994), KRIESI (1995) et PAPADOPOULOS (1997) qui tentent d'appréhender les instruments de démocratie directe dans le cadre plus global du système politique. Dans cette perspective, l'appréciation des droits populaires devient plus contrastée. La démocratie directe perd de son aura et se présente comme un mode particulier de participation parmi d'autres, avec ses forces et ses faiblesses, et non plus comme l'expression privilégiée et aboutie du pouvoir du peuple.

16.- Si elle n'a pas eu l'impact craint ou espéré lors de son apparition au 19^{ème} siècle — en définitive, la Suisse n'a connu ni l'anarchie ni la révolution —, la démocratie directe a par contre contribué à une redistribution significative du pouvoir — gouvernement de tous les partis, proportionnalisation des instances de décision — et à une transformation profonde du processus de décision, fondé sur la concordance (LINDER:131). La thèse développée par NEIDHART (cf. *supra*) est donc maintenant très généralement admise.

17.- C'est précisément cet impact sur la distribution du pouvoir et les modalités de la décision qui est à la source des dysfonctionnements du système politique suisse, trop sensible aux «*inputs*» de son environnement (PAPADOPOULOS:65). Le processus de décision se caractérise par sa lenteur et par le faible contenu d'innovation de sa production. Et même lorsqu'il parvient à produire une décision, cette dernière court tous les dangers du fait de l'ouverture plébiscitaire représentée par les droits populaires.

18.- Cette critique «managériale», qui valorise l'efficacité de l'action de l'État, sa capacité d'adaptation aux changements de l'environnement, va être reprise et amplifiée par quelques éco-

nomistes qui, dans les années 90, font irruption dans le débat sur la démocratie directe (cf. *infra*).

19.- Par contre une critique nouvelle se fait jour qui touche le coeur même de l'institution. Si la démocratie directe privilégie la légitimité par la représentation, cette représentation laisse à désirer : la qualité démocratique des droits populaires n'est pas au-dessus de tout soupçon. Certes ces derniers facilitent l'intégration des minorités et des oppositions et leur exercice régulier permet une sorte d'apprentissage collectif (LINDER 1994:135). La démocratie directe confère même un surplus de légitimité aux décisions des élites (PAPADOPOULOS:134). Mais cette fonction d'intégration ne conduit-elle pas à la récupération de l'opposition et à la modération du répertoire d'action des mouvements sociaux qui seraient en quelque sorte disciplinés par les institutions de démocratie directe (KRIESI/WISLER 1996)? Par ailleurs Papadopoulos note que la démocratie directe n'échappe pas au phénomène de la sélection des acteurs selon des critères sociaux et culturels: «plus on multiplie les occasions de participation, plus on augmente les lieux possibles de l'exclusion politique dans une société inégalitaire». Plus grave encore, «des majorités conjoncturelles, finalement peu affectées par les mesures proposées, peuvent infliger des coûts très élevés aux exclus du jeu politique, voire leur interdire l'accès à des droits fondamentaux» (op. cit.:136).

20.- On observe également une sorte de «mercantilisation» de la démocratie directe qui devient un instrument aux mains d'organisations et d'entreprises disposant de ressources financières importantes. Certains n'hésitent pas à affirmer qu'il est possible d'acheter les votes (HERTIG 1982) et notent que «les mécanismes référendaires se prêtent particulièrement aux slogans simplificateurs et manichéens et donc à un traitement réducteur de la complexité des problèmes» (PAPADOPOULOS:137). La règle de la double majorité en cas de référendum obligatoire peut permettre à une majorité de cantons de tenir tête à une majorité populaire : le principe fédéraliste dévalorise le principe démocratique en introduisant un biais dans la représentation. Ce biais est d'autant plus important que l'écart démographique entre les cantons s'est largement creusé depuis le 19^{ème} siècle. Enfin, pour ce qui a trait à la qualité de la participation, il faut encore mentionner les résultats plutôt préoccupants d'études portant sur

la capacité de compréhension très relative des objets soumis au suffrage populaire (KRIESI 1993).

5. La critique des économistes

21.- Dès le début des années '90, un certain nombre d'économistes montrent de l'intérêt pour le débat sur la démocratie directe. Cet intérêt naît de leur préoccupation à l'égard de la capacité concurrentielle de la Suisse qui, selon eux, se détériore rapidement. L'internationalisation de l'économie exige du système politique qu'il puisse s'adapter rapidement à l'évolution de son environnement (BORNER et al. 1994:18). Les avantages comparatifs de la Suisse — sécurité institutionnelle, stabilité politique — ne sont plus aujourd'hui l'apanage de notre pays. Alors que l'évolution économique exige «un processus de destruction créatrice» (BORNER/RENTSCH 1997:12), le processus de décision helvétique est caractérisé par l'immobilisme. Les instruments de démocratie directe, parce qu'ils offrent de nombreuses possibilités d'intervention, permettent aux intérêts organisés de retarder, voire d'empêcher une stratégie cohérente de la part des autorités (idem:13). Facteur de lenteur et d'inadaptation, les droits populaires sont également source d'imprévisibilité, un phénomène particulièrement préoccupant en regard de nos relations extérieures mais aussi de la stabilité des conditions-cadre dont l'économie a besoin. Ainsi BORNER note que la démocratie directe, parce qu'elle investit le peuple du pouvoir suprême, peut mettre en danger les libertés indispensables au bon fonctionnement de l'économie de marché (idem:26).

22.- Cette appréciation très négative des effets de la démocratie directe n'est pas partagée par tous les membres de la corporation. Ainsi Bruno S. FREY (BORNER/RENTSCH 1997:183s.) défend une thèse opposée. Les droits populaires et le fédéralisme sont des conditions essentielles d'une société moderne, orientée vers le futur et qui recherche l'efficacité politique et économique. Les mécanismes de démocratie directe représentent une garantie d'adéquation entre les décisions politiques et les préférences des citoyens. Les débats qu'ils déclenchent contribuent à la formation de citoyens adultes et informés. Quant aux critiques les plus fréquentes adressées aux droits populaires par ses collègues (incompétence des citoyens, trop grande influence des groupes d'intérêts, lourdeur du processus de décision), elles se révèlent peu consistantes dès lors qu'on compare la démocratie

directe non pas à un système idéal mais à d'autres régimes politiques réels.

23.- L'apport des économistes au débat sur la démocratie directe souffre d'une grande confusion méthodologique. Les approches normative et empirique sont intimement mêlées et la qualité des données de fait à l'appui de leurs analyse très insuffisante.

*

Annexe: bibliographie

AUER/DELLEY (1979), "Le référendum facultatif — La théorie à l'épreuve de la réalité", RDS 1979 113 s.,

BORNER et al. (1994), *Die Schweiz im Alleingang*, Zürich, Verlag NZZ,

BORNER/RENTSCH (1997), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Chur/Zürich; Rüegger,

DELLEY (1978), *L'initiative populaire en Suisse: mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, l'Âge d'Homme,

GERMANN (1975), *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern/Stuttgart, Haupt,

HERTIG (1982), "Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen", ASSP, pp. 35-57,

KRIESI (1993), *Citoyenneté et démocratie directe*, Zürich, Seismo,

KRIESI (1995), *Le système politique suisse*, Paris, Economica,

LINDER (1994), *Swiss Democracy*, New-York, St-Martin Press,

NEIDHART (1970), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendum*, Bern, Francke,

PAPADOPOULOS (1995), "Analysis of Functions and Disfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives", in: *Politics and Society*, vol. 23, n° 4, pp. 448 ss,

PAPADOPOULOS (1997), *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, l'Harmattan,

SCHUMANN (1971), *Das Regierungssystem der Schweiz*, Cologne, Heymann,

WERDER (1978), *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern, Francke.

* * *

E. Le discours des juristes*

1. Introduction

1.- Il manquait encore, pour que le tour d'horizon soit à peu près complet, l'inventaire du discours de la *doctrine juridique*. C'est l'objet de ce dernier chapitre.

1.1. Objet

2.- La doctrine, c'est «l'ensemble des textes publiés par des auteurs sur des sujets à caractère juridique»²⁸⁴. Ainsi du moins présente-t-on au jeune juriste, aux côtés de la loi et de la jurisprudence, l'une des trois "sources" du droit consacrées par le droit positif suisse (art. 1 CCS). Implicitement, les auteurs doivent être des spécialistes du droit s'ils veulent faire autorité. Des juristes, donc — mais il faut d'emblée souligner que de nombreux politologues empruntent des approches juridiques, tandis que les juristes chaussent volontiers les lunettes des politologues. Il est donc délicat de définir un ensemble aux contours précis, et on verra que tous les auteurs des discours étudiés n'appartiennent pas forcément à la doctrine juridique au sens classique.

3.- En ce qui concerne l'objet de cette *doctrine juridique*, il ne s'agit pas de l'ensemble du droit, mais uniquement des droits populaires. Ajoutons qu'il est encore question de doctrine sur la démocratie directe même lorsque l'objet n'est abordé qu'accessoirement: c'est le cas par exemple des contributions sur l'intégration européenne. L'importance de la contribution est sans incidence: traités, monographies, articles, même les annotations ont été pris en compte.

4.- Du point de vue de la culture juridique, la doctrine retenue ici est la doctrine "suisse", soit les auteurs rattachés d'une manière ou d'une autre à la Suisse, ce qui exclut par exemple les contributions d'auteurs américains sur la Suisse, mais inclut celles d'auteurs suisses publiées dans des revues américaines.

* Cette partie a été rédigée par Claudio Mascotto.

²⁸⁴ Pierre TERCIER, *La recherche et la rédaction en droit suisse*, Fribourg, Éditions universitaires, 1991, n° 339, p. 88.

5.- Notre investigation est également limitée dans le temps, car nous ne prenons vraiment en compte que la doctrine produite entre 1980 et 1997. En outre, dans le recensement de la production que nous avons établi, nous avons dû opérer un échantillonnage. Pour donner une idée, 600 textes environ ont été produits à notre connaissance entre 1970 et 1997 sur la démocratie directe suisse; moins de la moitié suivent une approche au moins partiellement "juridique"; tous ne sont pas aisément accessibles, et le seraient-ils qu'ils n'auraient pas tous pu être lus. Cela explique que nous n'ayons finalement analysé qu'un peu plus d'une cinquantaine d'articles et ouvrages.

1.2. Sources

6.- Pour obtenir notre échantillon, nous sommes partis d'un matériau brut de près de 3'500 références bibliographiques de textes de toute espèce relatifs à la démocratie directe²⁸⁵. Nous en avons tout d'abord extrait les 1'000 références portant de près ou de loin sur la Suisse, puis nous avons restreint encore le champ en ne prenant en compte que la production allant de 1980 à 1997. De ce dernier ensemble, de 550 références environ, nous avons exclu — sous réserve des remarques faites plus haut — les contributions non "juridiques". Restait alors une base de travail d'un peu moins de 200 références, dans laquelle nous avons sélectionné — en nous efforçant de représenter toutes les années, toutes les langues, toutes les régions, tous les genres de contributions — entre cinquante et soixante textes, dont la liste figure en annexe.

1.3. Approche

7.- L'approche retenue ici n'est ni juridique, ni à proprement parler politologique d'ailleurs. Nous n'avons pas la prétention de discuter le bien-fondé des thèses et des positions des spécialistes, mais avons préféré observer les variations, quantitatives et qualitatives, de la production doctrinale. Certes, notre travail ne se fonde que sur un échantillon, qui ne représente qu'un quart de la production totale de la période. Il ne permet donc d'obtenir, au mieux, que des indications en réponse aux questions suivantes: le volume change-t-il avec le temps, selon les époques,

²⁸⁵ Cette bibliographie a été élaborée dans le cadre du C2D, et est accessible sur l'Internet à l'adresse <http://c2d.unige.ch>.

les événements? quant aux objets des études de la doctrine, se modifient-ils eux aussi? selon quels facteurs? et suscitent-ils tous le même intérêt? Nous avons conclu en examinant l'idéologie de la doctrine juridique.

8.- La doctrine a certes pour fonction d'énoncer des idées dans un débat de spécialistes et de servir le travail créateur du juge. Mais comme tout discours, la doctrine est également porteuse de représentations de la réalité, et parallèlement à sa contribution dialectique à l'élaboration du droit, elle participe certainement à la formation des représentations sociales. Bref, la doctrine juridique exprime et véhicule des idéologies²⁸⁶. Ce constat n'a rien d'original: dans le débat le plus rationnel, ne délaisse-t-on pas quelquefois les idées pour déplorer un instant que leur auteur, ou son discours, sont imprégnés de, voire inféodés à une idéologie? Il s'agit donc de voir si la doctrine, prise comme un tout, manifeste une idéologie, si elle est porteuse d'une représentation homogène particulière de la démocratie directe.

1.4. Plan

9.- Nous nous intéresserons d'abord à l'abondance de la doctrine, aux rythmes de sa production, et examinerons s'ils sont déterminés par des contingences externes. Puis nous établirons un catalogue sommaire des préoccupations, des problèmes abordés par la doctrine. Se distinguent-ils des problèmes soulevés ailleurs? Nous en profiterons pour examiner les réponses qu'elle a apportées à ces problèmes. Enfin, de tous ces indicateurs, nous tâcherons de tirer des conclusions quant à l'idéologie de la démocratie directe dont serait porteuse la doctrine juridique.

1.5. Limites

10.- Au regard de l'ensemble du rapport, la présente étude conserve des proportions et des ambitions très modestes. Il n'est pas question, sur la base d'une cinquantaine de textes, de démontrer que la doctrine suisse serait obsédée par tel thème, dominée par telle idéologie, ni qu'elle serait traversée par tel courant précis. Il ne s'agit, avec ces quelques pages, que de commencer l'exploration d'un champ jusqu'ici peu parcouru.

²⁸⁶ Robert FOSSAERT, *La société*, Paris, Gallimard, 1983, (tome 6 «Les structures idéologiques»).

2. Indications quantitatives

2.1. Volume

10.- Il paraît nécessaire de souligner d'emblée l'importance de la production doctrinale sur la démocratie directe. On a en effet *beaucoup* écrit sur le sujet: nous avons recensé près de 1'000 contributions, comme on l'a vu, sur la démocratie directe en Suisse jusqu'en 1997, dont 600 titres depuis 1970²⁸⁷. Ces indications portent à croire que les droits populaires passionnent et motivent les spécialistes.

2.2. Fréquence

11.- Quant à la fréquence des publications, elle connaît des variations marquées. Sur une longue durée, ces variations révèlent un accroissement de la production annuelle, puisque, d'une production de quelques unités en moyenne du milieu du XIX^e siècle jusqu'au début des années 1970, on passe à 80 unités au début de la présente décennie — non sans rencontrer vers 1890 et vers 1910 des "pointes" à 10 unités — avant d'observer une légère décrue. Mais ces résultats sont à prendre avec précaution, car plusieurs phénomènes relativisent considérablement cette hausse. La difficulté de la recension de titres anciens et la parution récente de plusieurs recueils thématiques d'articles, d'une part. L'évolution concomitante de la production globale de doctrine en Suisse, d'autre part²⁸⁸. Sur ce dernier point, la bibliographie du droit suisse indique une production variant de 154 à 227 références par an pour les années 1970-1979; ces chiffres passent au-dessus de la barre des 200 au milieu des années '80, pour évoluer, de 1990 à 1995, de 360 à 815 références annuelles²⁸⁹. Les inflexions qui en résultent sont comparables à celles de la doctrine des droits populaires. La hausse tendancielle de la production doctrinale en matière de démocratie directe sur une longue période ne témoignerait donc de rien de plus que d'une augmentation globale de la littérature juridique.

²⁸⁷ Tous pays, toutes approches confondues.

²⁸⁸ La prise en compte de toutes sortes de publications, y compris celles qui n'abordent le sujet qu'accessoirement, constitue un motif de prudence supplémentaire.

²⁸⁹ Il s'agit des références droit/recht/diritto de droit suisse du catalogue de la BNS; source: centre d'information Helvetica de la Bibliothèque nationale suisse.

2.3. Facteurs des variations

13.- Certes, toute production scientifique est stimulée par plusieurs facteurs internes, au premier rang desquels l'évolution de la discussion entre spécialistes. Il vaut cependant la peine d'examiner si d'autres facteurs exercent une influence déterminante. Lorsqu'on concentre l'examen sur une période restreinte, allant de 1970 à 1997, on observe en effet de notables variations de production: les hausses succèdent aux baisses. Or, dans leurs grandes lignes, ces variations ressemblent aux variations des discours de l'élite étudiées sur la même période dans un autre volet du rapport²⁹⁰. Et si l'on applique au discours de la doctrine la même grille explicative, et notamment les facteurs ayant apparemment influé sur le discours des élites, on observe sans surprise les mêmes coïncidences. Les facteurs sont les suivants: en 1992, la question de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen et le référendum qui a fait la décision (précédés d'un pic de production)²⁹¹. De même la votation, en 1986, sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU (coïncidence avec une hausse de la production)²⁹²; enfin, on peut y ajouter, en 1977, la restriction des droits populaires par l'augmentation des signatures requises en matière d'initiative populaire et de référendum, ainsi que l'extension du référendum en matière de traités (suivies de près d'un doublement de la production). Or si l'on approfondit l'examen, et qu'on prend en compte les titres et les contenus des contributions, on s'aperçoit que, dans le premier cas, la hausse est en relation thématique directe avec l'événement, que dans le second, aucun rapport thématique n'apparaît clairement, que dans le troisième enfin, les présentations — dans des publications étrangères entre autres — semblent accompagner simplement la réforme législative.

14.- Plusieurs hypothèses peuvent être tirées de ces constatations. L'existence, tout d'abord, d'un lien de causalité général entre discours des élites d'une part, de la doctrine d'autre part:

²⁹⁰ Supra, ch. B, pp. 6 ss.

²⁹¹ Sur le thème de l'intégration supranationale: AUER 1991a, 1991b, FAGAGNINI 1991, GERMANN 1991a, 1991b, KAELIN 1991, LONGCHAMP/HARDMEIER 1991, MÜLLER 1991, SCHENKER 1991, TANQUEREL 1991, THÜRER 1991, etc.

²⁹² Sur cette question précise, on ne trouve aucune contribution en 1986-1987, sinon une publication française (BALLALOU 1986). Par contre, une décision de l'Assemblée fédérale dans un tout autre domaine – adoption conjointe d'un contre-projet direct et d'un contre-projet indirect, FF 1985 I 1369-1515 – provoquera de son côté une réflexion critique (AUER 1986).

il existe probablement un phénomène d'alimentation réciproque, mais il est difficile de démontrer laquelle des littératures influence l'autre, et l'intérêt de l'exercice est de toute façon mineur. L'influence, ensuite, vraisemblablement exercée par l'agenda politique sur la production doctrinale, une influence comparable à celle exercée sur le discours des élites. On a cité les trois événements de 1977, 1986 et 1992, qui se sont accompagnés de variations significatives. Mais d'autres relations, moins apparentes, peuvent être mises en évidence. Par exemple les quatre avis de droit sollicités par les autorités quant à l'unité de la matière d'une initiative visant au transfert de la moitié des dépenses militaires vers le budget social²⁹³: ces contributions doivent à une décision d'avoir été publiées et d'avoir ainsi enrichi la doctrine. À son tour, leur publication a suscité la discussion et probablement de nouvelles publications²⁹⁴. Autre exemple: un débat parlementaire, et à plus forte raison une décision du parlement, sur la recevabilité d'une initiative²⁹⁵ ou le genre de contre-projet à lui opposer²⁹⁶ ne manquent pas de relancer le débat. De même, la réforme en cours de la Constitution fédérale provoque-t-elle une abondante production doctrinale²⁹⁷. Enfin, les négociations internationales menées par un gouvernement lié par une initiative populaire engagent également la discussion²⁹⁸. Dans tous ces cas, les intitulés des contributions suggèrent que c'est l'agenda politique qui exerce une influence directe sur la production de doctrine.

15.- Est-ce à dire que la doctrine juridique ne fait preuve d'aucune autonomie, et qu'elle se contente de commenter *a posteriori* les transformations des instruments de démocratie directe et les accidents de leur usage? Sans doute le commentaire n'est-il jamais aussi pertinent que lorsqu'un événement significatif le

²⁹³ EICHENBERGER (1992), HANGARTNER (1992), KÖLZ (1992) et SCHINDLER (1992).

²⁹⁴ En l'occurrence nous n'avons recensé qu'une contribution qui rebondisse *directement* sur l'un ou l'autre de ces avis (RICHLI (1996)).

²⁹⁵ KÖLZ 1997, WILDHABER 1996, RICHLI 1996, ODERMATT 1996, ODERMATT 1995, etc.

²⁹⁶ AUER 1986.

²⁹⁷ GERMANN (1997), KAPPELER (1997), KOLLER (1997), MOSER (1997), RHINOW (1997), RICKENBACHER (1997), KOLLER (1996), RHINOW (1996), SCHINDLER (1996), AUBERT (1995), EHRENZELLER (1995), KOLLER (1995), MADER (1995), SEILER/WEBLER (1995), etc.

²⁹⁸ GERMANN (1995), SEILER (1995), etc. V. ég., mais avec une approche historique, KREIS (1996).

justifie. Il ne faut cependant pas méconnaître l'intérêt soutenu, et apparemment indépendant des contingences, porté par une partie de la doctrine²⁹⁹ à la démocratie directe: il se traduit par la production de séries d'articles, de traités, sur une longue période et atteste la capacité de la doctrine de prendre une distance à l'égard des préoccupations du moment, de garder du recul dans son approche d'une institution.

16.- Enfin, la doctrine juridique est-elle parfois à son tour un facteur autonome des variations de l'agenda politique? Il est à vrai dire très rare qu'une publication provoque ou détermine directement un débat politique. Nous avons relevé le cas d'une étude sur les problèmes spécifiques du droit d'initiative à Genève (AUER 1987), dont les recommandations ont finalement été prises en compte par le législateur (et le constituant) cantonal, et donc fait l'objet d'un débat. Mais l'influence n'était qu'apparente, car l'étude avait été commandée par un membre du gouvernement cantonal, si bien que l'impulsion originelle était en réalité inscrite par les autorités dans l'agenda politique.

*

²⁹⁹ AUER, GERMANN, GRISEL & KÖLZ notamment.

3. Quelques préoccupations

17.- Si l'on excepte les traités, ou les présentations générales, qui s'efforcent de "faire le tour" de la question de la démocratie directe³⁰⁰, quelles sont les préoccupations qui émergent de la production doctrinale? Nous observons, entre 1980 et 1997, et dans un ordre décroissant, la prédominance des questions de gouvernabilité, d'intégration supranationale, de réforme des droits populaires ainsi que de quelques problèmes juridiques précis comme la portée de l'initiative populaire, ses effets rétroactifs, l'étendue de l'exigence d'unité de la matière, l'information avant les votations, etc.

3.1. La gouvernabilité

18.- Bien qu'elle ait principalement occupé la science politique³⁰¹ et les élites³⁰², la question de la gouvernabilité des sociétés démocratiques a aussi intéressé la doctrine juridique. Ainsi EICHENBERGER (1983) pose-t-il l'exigence de gouvernabilité comme condition de l'existence de sociétés démocratiques, sans toutefois limiter son étude des solutions proposées aux instruments de démocratie directe. RHINOW (1984) établit directement la relation droits populaires-gouvernabilité (pp. 217 ss.). Ce qui est en cause, c'est l'effet d'obstruction — du moins supposé tel — des référendums facultatifs des art. 89 al. 2 et 89bis Cst. Il est rare que les monographies n'abordent pas le problème des abus dont l'usage des instruments de démocratie directe feraient l'objet: GRISEL (1987:3, 1988:4 & 1997b), TANQUEREL (1988:74-76), WILDHABER (1988:4), AUER (1991b & 1994), GRAF (1993) et AUBERT (1996) évoquent la question ou y font au moins allusion, et HOHL (1989) examine même la question de l'abus de droit à propos d'initiatives populaires destinées à contrecarrer des plans d'aménagement. Quelques études sont explicitement consacrées à la question des abus de l'initiative populaire (PONTIGGIA 1990).

19.- La question de l'intégration, traitée plus loin, comporte également un aspect de gouvernabilité, puisque aussi bien en ce qui concerne l'adhésion à des institutions supranationales que

³⁰⁰ GRISEL 1987, 1988, 1997, WILDHABER 1988.

³⁰¹ P. ex. NEIDHART (1983).

³⁰² P. ex. CHEVALLAZ (1984); *Le discours des élites...* cité, p. 20.

pour ce qui est des négociations bilatérales, les rythmes de travail et la marge de manœuvre des autorités apparaissent, aux yeux de la doctrine, menacées par les droits populaires. Ainsi SCHENKER (1991:305) estime-t-il à l'approche du vote sur l'EEE qu'«une minorité de *blocage* d'un quart [pourrait] faire échouer la plus importante décision politique du siècle» (nous traduisons et soulignons). Pour le reste, plusieurs études sur les modifications des droits populaires entraînées par une intégration supranationale abordent en préambule les reproches adressés en matière de gouvernabilité aux droits populaires (TANQUEREL 1991:188-190, 1994:102-103).

3.2. L'intégration supranationale

20.- L'intégration supranationale figure également en tête des préoccupations de la doctrine. En fait, la question se pose avec le processus d'intégration européenne et le projet d'adhésion de la Suisse à l'EEE. Ce qui préoccupe, tout d'abord, c'est la répercussion d'une adhésion sur les droits populaires en Suisse. Le thème des répercussions de l'adhésion est introduit par le Conseil fédéral³⁰³ en 1989, et aussitôt repris par la doctrine politologique³⁰⁴ et par la doctrine juridique. KÄLIN (1989) examine l'adhésion en regard des «principes structurels de la Constitution», au nombre desquels figure le principe démocratique, qui veut que les citoyens participent aux processus de décision (pp. 111-112). Or, le même principe n'a pas été adopté au plan européen, constate l'auteur, lequel considère qu'à la réduction de la liberté de décision de la Suisse, consécutive à l'adhésion, devrait correspondre une perte des droits démocratiques, soit une atteinte partielle au principe démocratique (p. 127). MÜLLER (1991:105) ajoute que l'effet d'intégration propre aux droits de participation populaire serait quant à lui affaibli: l'intégration menacerait en effet aussi la fonction légitimatrice de la démocratie directe. Mais dans l'ensemble, la doctrine a tendance à relativiser la menace. Plutôt qu'une véritable limitation des droits populaires, l'adhésion à l'UE entraînerait une perte de souveraineté (JACOT-GUILLARMOD 1990:60s). La diminution du champ du référendum ne serait ainsi que la conséquence de la

³⁰³ "L'intégration européenne et ses répercussions sur le fédéralisme", JAAC 1989 n° 55.

³⁰⁴ P. ex. Raimund GERMANN, "Pour une constitution fédérale eurocompatible", in: *Annales de la faculté de droit – Université Clermont I*, Paris, LGDJ, 1989, pp. 299-314 et RDS/ZSR 1990 1-16; du même, "Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen des Schweiz", ASSP 1991/31 257-269.

diminution des compétences du constituant et du législateur ordinaire en faveur de l'Union, autrement dit: d'un transfert de souveraineté (AUER 1991a:379-380). Il s'agirait tout au plus d'un «redimensionnement de la démocratie directe» (TANQUEREL 1991:204). Pour ce qui est de l'ampleur de ce redimensionnement, SCHINDLER (1990:23) estime que 9,2% seulement des 303 actes soumis au référendum obligatoire ou facultatif entre 1980 et 1989 n'auraient pas été de la compétence fédérale en cas d'adhésion à l'UE, et 18,8% ne l'auraient été que partiellement. SCHENKER (1991:307) estime quant à lui que les possibilités référendaires seraient réduites d'un tiers seulement en cas d'adhésion à l'UE.

21.- Une controverse a eu lieu à propos de la soumission au référendum facultatif de la législation nationale d'application du droit communautaire. Selon les uns, l'absence de marge de manœuvre des États membres exclut le recours au référendum (SCHINDLER 1990). Selon les autres au contraire (AUER 1991a:388), la Suisse disposerait dans certains cas d'une marge d'appréciation suffisante pour que les diverses applications pouvant être envisagées par le parlement continuent de rester soumises au référendum facultatif. Parmi ces derniers, on souligne toutefois que la brièveté des délais pourrait rendre la consultation populaire illusoire (LOMBARDI 1990:456-457).

22.- Le bilan de l'adhésion est-il exclusivement déficitaire? Autrement dit: ce que le citoyen "perd" en matière de droits populaires portant sur les actes nationaux, ne le "regagne"-t-il pas, même partiellement, au plan supranational? Le constat unanime est que la CEE, respectivement l'UE, ne sont guère démocratiques. Leurs institutions ne jouissent que d'une très maigre légitimité, note MÜLLER (1991:108-109), et la démocratisation de l'UE n'est pas pour demain, semble ajouter AUER (1991a, 1994), qui se réfère aux exemples suisse et américain pour souligner combien long est le développement des droits populaires au plan national dans un système fédéral. Ce constat pessimiste est quelquefois tempéré. L'article 236 al. 3 du traité CEE, observe par exemple JACOT-GUILLARMOD (1990), exige pour toute modification du droit originaire le respect dans chaque État membre de la procédure interne («les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives»), ce qui aboutirait pour la Suisse à soumettre toute modification du traité au référendum obligatoire, en application de l'art. 89 al. 5

Cst. (*contra*: AUER 1991b:58 n° 26). Hormis cette mise en œuvre inattendue du référendum conventionnel, aucune extension de la participation n'est attendue dans l'immédiat d'une adhésion.

23.- L'observation de JACOT-GUILLARMOD conduit à la troisième préoccupation de la doctrine en matière d'intégration supranationale, qui porte sur la procédure d'adhésion, et plus particulièrement le recours au vote du peuple et des cantons. AUER (1991b:58 n° 24-25) s'interroge par exemple, à propos de l'adhésion à l'EEE, sur le caractère supranational de cette organisation, mais observe que la presque totalité de la doctrine est favorable à — et l'opinion publique attend sans doute — l'organisation d'un référendum obligatoire exigeant la double majorité du peuple et des cantons, en application de l'art. 89 al. 5 Cst.

3.3. La réforme des droits populaires

24.- En tant que telle, la réforme des droits populaires intéresse la doctrine depuis fort longtemps. Il en a été question lors de l'adoption de la Loi fédérale sur les rapports entre les conseils en 1962, lors du projet de révision totale de la Constitution fédérale de 1977 (v. p. ex. MORAND 1984), lors de la révision partielle de la même année portant sur la hausse du nombre de signatures en matière d'initiative populaire et de référendum. Après une accalmie — voir cependant KÖLZ/MÜLLER 1984, dont le projet de nouvelle constitution fédérale prévoit une notable réforme des droits populaires — le débat a ensuite été relancé par une succession d'épisodes, allant de l'adhésion à des organisations supranationales (ONU en 1986, EEE en 1992), à des problèmes plus techniques, de gouvernabilité, et concernant l'unité de la matière, les effets rétroactifs, la portée des initiatives populaires, tous problèmes dont il sera question plus loin, et c'est à cet occasion qu'ont fleuri les contributions axées essentiellement sur la réforme (PONTIGGIA 1990, AUER 1991b, GRAF 1993). Dernièrement, le Conseil fédéral a présenté un projet de refonte totale de la Constitution (FF 1997 1 ss.) comportant un volet entièrement consacré à la réforme des droits populaires. Cette procédure, actuellement en phase parlementaire, a suscité jusqu'ici étonnamment peu de contributions de la doctrine juridique (pour un exemple, du président de la commission d'experts il est vrai: AUBERT 1995).

3.4. Divers problèmes juridiques liés à l'utilisation des droits populaires

25.- C'est sous l'angle de différents problèmes juridiques particuliers liés à leur utilisation que la doctrine s'est encore préoccupée de droits populaires: le champ de l'initiative populaire, la justiciabilité, les effets rétroactifs, l'unité de la matière, la conformité au droit supérieur et l'information du citoyen.

3.4.1. objet de l'initiative

26.- Sur quoi l'initiative populaire peut-elle ou doit-elle porter? Le champ de l'initiative populaire caractérise les travaux de TANQUEREL (1988) et HOHL (1989), traitant tous deux d'aménagement du territoire, et est naturellement abordé aussi dans les monographies sur les art. 121-122 Cst. (WILDHABER 1988). Dans quelques avis spécifiquement consacrés à une initiative populaire, on demande si une initiative peut assumer les fonctions de référendum administratif (HANGARTNER 1992, KÖLZ 1992).

27.- La question du champ est abordée enfin, sous l'angle des restrictions envisageables, dans les contributions sur les conséquences d'une adhésion à la CEE ou à l'UE mentionnées plus haut.

3.4.2. justiciabilité

28.- Qui doit décider de la validité d'une initiative populaire? C'est la question de la justiciabilité des droits de démocratie directe, qui se pose principalement au plan fédéral (voir cependant à propos des cantons KÖLZ 1982:48), et est réactivée par quelques décisions retentissantes, ainsi que par le projet de refonte de la Constitution, qui consacre un volet à la protection judiciaire.

3.4.3. effets rétroactifs

29.- Les initiatives produisant des effets rétroactifs ont suscité dans la doctrine un débat moins intense que parmi les élites. Le problème a déjà été abordé par le passé (KÖLZ 1982), mais c'est à propos de l'initiative "40 places d'armes, ça suffit" que la question resurgit, dans les avis de droit sollicités par les autorités (EICHENBERGER 1992:411, KÖLZ 1992:422-423, SCHINDLER 1992:402-404). Elle réapparaît ensuite (ODERMATT 1996) en

réaction entre autres à des propositions restrictives des élites (initiative parlementaire Zwingli, v. rapport sur les élites).

3.4.4. unité de la matière, unité de rang

30.- Par contre, la question de l'unité de la matière occupe depuis longtemps le débat des spécialistes (v. KÖLZ 1982). Elle a suscité, avec l'annulation de l'initiative pour la réduction de moitié des dépenses militaires et leur transfert vers le budget social, un regain d'intérêt (ODERMATT 1996, WILDHABER 1997, RICHLI 1997).

31.- Le principe de l'unité de rang fait enfin son apparition dans la doctrine: face aux abus dont souffre le recours à l'initiative populaire, ne conviendrait-il pas de séparer nettement les tâches du constituant et du législateur, de confiner le premier à l'édition de principes, et de laisser le second libre de les concrétiser? Des initiatives populaires prônant l'abaissement de l'âge de la retraite, ou l'interdiction de la publicité pour le tabac et l'alcool mélangent par exemple les deux rangs constitutionnel et législatif et contreviennent à l'exigence d'unité de rang, une exigence que la réforme de la Constitution devrait, selon GRISEL (1997a, 1997b), introduire.

3.4.5. conformité au droit supérieur

32.- Enfin, ce n'est que récemment que s'est posée la question de la conformité d'une initiative populaire fédérale au droit supérieur, avec la déclaration d'irrecevabilité, par l'Assemblée fédérale, de l'initiative populaire promue par les Démocrates suisses et la Lega dei Ticinesi, intitulée "Pour une politique d'asile raisonnable" et proposant le refoulement immédiat de certains candidats à l'asile. Étonnamment, cette décision de l'Assemblée fédérale, qui s'appuyait sur un principe de *jus cogens*, n'a suscité quasiment aucun commentaire.

3.4.6. l'information du citoyen

33.- L'expression de la volonté populaire dépend entre autres de l'information correcte du citoyen. Cette question a préoccupé épisodiquement la doctrine, qu'il s'agisse de l'intervention des collectivités publiques dans les campagnes (AUER 1985), ou de leur devoir d'information objective et pluraliste (HAEFLIGER 1997, MÜLLER 1997).

3.5 Nouveauté et originalité des préoccupations de la doctrine

34.- Certes, on avait déjà écrit sur l'information des citoyens³⁰⁵, sur l'unité de la matière³⁰⁶, mais rarement, et la doctrine, depuis le début du siècle, s'est plutôt penchée, en fonction de l'évolution des institutions, sur le référendum financier, le référendum en matière de traités, le retour à la démocratie (directe). Ce n'est donc que relativement récemment que sont apparus, dans la doctrine juridique, des thèmes comme la gouvernabilité, la justiciabilité, la conformité au droit supérieur, et, naturellement, les conséquences de l'intégration supranationale. Sans qu'il soit possible d'apporter des chiffres aussi précis que pour les 20 dernières années, la doctrine, sur l'ensemble du XX^e siècle, semble en définitive depuis longtemps dépendante des événements de l'agenda politique.

35.- Quant aux différences d'avec les élites et les politologues, on constate que la doctrine juridique a partiellement intégré les préoccupations ayant trait à la gouvernabilité, aux freinages, aux abus ou encore aux influences illicites sur la volonté populaire. Mais, et cela ne surprend évidemment pas s'agissant de sujets ou d'approches divergentes, rarement au titre d'arguments ou d'objets de réflexion.

*

³⁰⁵ Werner STAUFFACHER, "Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf", ZBl 1967 361s.

³⁰⁶ Zaccaria GIACOMETTI, "Die Einheit der Materie als formelle Voraussetzung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung und die Kriseninitiative", RSJ 1935 93s; Manfred Beat KUHN, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung: ein Beitrag zu den Problemen des Volkssinitiativrechtes*, Winterthur, Keller, 1956.

4. Quelques p(rop)ositions

36.- La doctrine porte-t-elle des jugements sur les droits populaires et leur utilisation? Et si oui, lesquels? De plus, quelles propositions formule-t-elle quant à leur réforme? Dans ce chapitre nous examinons les prises de position et les propositions de la doctrine.

4.1. Opinions

4.1.1. Les institutions

37.- Les jugements portés par la doctrine sur les institutions sont généralement positifs. Ils concernent la fonction symbolique — les institutions de démocratie directe «font partie du noyau le plus dur de la conscience de l'État» (KÖLZ 1981:54³⁰⁷) —, physiologique — «La démocratie semi-directe est un régime vivant, sain et flexible» (GRISEL 1997:213) —, sur la portée institutionnelle — le principe démocratique comme «principe structurel de la constitution» (KÄLIN 1989:111) — comme sur la fonction sociale — l'initiative populaire rédigée de toutes pièces est «source de légitimité et d'intégration, elle aide à la formation de l'opinion et renseigne à cet égard, elle a une valeur éducative et contribue à la paix politique» (WILDHABER 1988:16; v. ég. MÜLLER 1991 et TANQUEREL 1994:102-103; *contra* cependant ÜBERSAX 1991:2, qui parle de «Funktionsschwäche der Volksrechte»). La louange est parfois accessoire au discours (EICHENBERGER 1983:147), se manifeste par la réfutation d'une critique (GRISEL 1987:3, 1988:4, GRAF 1993) ou d'une proposition (AUBERT 1995:998-999), voire de tout un éventail des critiques (TANQUEREL 1988:71-76, AUER 1991b, WILI 1991, AUER 1994), ou prend la forme d'un bilan favorable (le rapport coût-bénéfices chez MORAND 1984), et même lorsqu'il est question d'idéologie démocratique, il paraît quelquefois difficile de contenir un parti-pris favorable aux droits populaires (AUER 1984:59); de ces positions, on peut rapprocher les critiques des positions anti-démocratiques (AUER 1991a). Il est rare, donc, que la doctrine traite directement de la démocratie directe sous l'angle de ses qualités ou défauts supposés. Mais lorsque c'est le cas, c'est plutôt pour aboutir à une conclusion positive quant aux institutions (AUER 1994), fût-ce sous les apparences d'une

³⁰⁷ Nous traduisons.

conclusion neutre: «Est-il bon, est-il méchant? Le référendum suisse est probablement l'un et l'autre» (AUBERT 1996:132). Si la doctrine se montre dans sa presque totalité très élogieuse des droits populaires, qu'en est-il de leur mise en œuvre?

4.1.2. L'usage des institutions

38.- Si l'on perçoit une atténuation de l'éloge en ce qui concerne l'usage des droits populaires, on ne peut toutefois pas parler de critique. On a vu que la fonction éducative et d'intégration des institutions, laquelle dépend d'une mise en œuvre, faisait la quasi-unanimité de la doctrine, qui se montre en général plutôt confiante dans le bon sens du peuple. Il est vrai cependant que cette dernière relaie quelquefois les critiques adressées à l'usage des droits populaires, dénonçant par exemple les «initiatives-photocopies» (i.e. à répétition, PONTIGGIA 1990). Mais le cas est rare, et lorsqu'elle évoque les problèmes d'abstentionnisme, de compétence des électeurs, d'influence de l'argent (RHINOW 1984:225s), c'est plutôt pour en relativiser la portée réelle, ou même en tirer des conclusions positives (MORAND 1984). La lutte contre la prétendue prolifération des initiatives, lorsqu'elle débouche sur une diminution des droits politiques, devient aux yeux de la doctrine juridique un objectif contestable (GRISEL 1997:53 n° 79).

39.- Il faut cependant distinguer entre usage populaire et usage par les autorités. Si le premier ne suscite finalement pas autant d'intérêt que dans le discours politologique ou des élites, le second en revanche ne manque pas de susciter l'attention, et parfois même la critique, qu'il s'agisse d'intervention des autorités dans les campagnes (AUER 1985, HAEFLIGER 1997, MÜLLER 1997), d'innovations dans l'organisation d'une votation (v. AUER 1986) ou encore de restrictions jurisprudentielles du droit de recourir (AUER 1981). Quant à l'activité des tribunaux, que traduit la jurisprudence, elle fait rarement l'objet de critiques — «Qu'il s'agisse de l'organisation des élections, de la forme et de l'invalidation des initiatives ou du référendum financier, pour ne citer que quelques exemples, le Tribunal fédéral sort de son rôle en faisant appel à des concepts qu'il dicte aux cantons», estime GRISEL (1997:42). On souligne au contraire volontiers son caractère innovatif, sa fonction de protection des droits politiques, et même sa qualité de droit commun jurisprudentiel (KÖLZ 1982).

40.- Il faut enfin mentionner l'avis, qui se répand à partir des années 1980, selon lequel le recours aux instruments de démocratie directe serait de moins en moins apte à garantir la participation populaire et la légitimation démocratique, dès lors qu'on assiste à un glissement progressif du centre de gravité du pouvoir de la loi vers l'ordonnance et la décision, soustraites au contrôle démocratique. Cette opinion, que l'on trouve d'abord chez Morand (1984:98s.) à propos de la généralisation de la délégation législative, se répand peu à peu pour se retrouver en matière d'aménagement du territoire (TANQUEREL 1988:35-36, HOHL 1989), et d'activité administrative en général. C'est la question que pose MOOR — «une démocratie administrative?» (MOOR 1994:300, titre) — lorsqu'il évoque à son tour le glissement de la loi vers l'ordonnance et le problème de la légitimation des décisions. De cette réflexion, qui excède à vrai dire le cadre des droits populaires, on peut rapprocher les rares études menées sous le point de vue de la *Betroffenheit* (UEBERSAX 1991).

4.2. Propositions

4.2.1. L'usage des institutions

41.- Lorsque la doctrine se fait proposition, c'est le plus souvent en faveur d'une interprétation peu restrictive des textes: ainsi des moyens dans un recours de droit public dirigé contre une ordonnance de l'exécutif (AUER 1981); de l'objet de l'initiative populaire constitutionnelle fédérale, qui — faute de référendum administratif (KÖLZ 1992:429) — peut fort bien être administratif (HANGARTNER 1992), ce qui revient à admettre les effets rétroactifs, lesquels ne sont interdits qu'en ce qui concerne les lois (EICHENBERGER 1992:411-412, KÖLZ 1992:422-423); du principe d'unité de la matière (EICHENBERGER 1992:407-410, KÖLZ 1992:420-421, SCHINDLER 1992:401-402; v. cependant une approche un peu plus restrictive chez RICHLI 1997): sur ce dernier point, la doctrine s'est montrée critique des catégories qu'elle avait elle-même contribué à élaborer, préconisant parfois une approche plus politique, ce qui a pu conduire selon les cas à une interprétation plus large, mais aussi plus étroite (WILDHABER 1997:296).

4.2.2. La réforme des institutions

42.- À propos des institutions, la doctrine juridique s'est montrée dans l'ensemble plutôt partisane d'un développement — un développement de préférence graduel (GRAF 1993). Dans un article intitulé "Alternative démocratique à la révision totale de la constitution", MORAND explique l'insuccès du projet Furgler par une discrepance entre population et experts. Le projet des experts va à contre-sens des aspirations populaires: «Si l'on considère l'histoire, on constate que le thème institutionnel mobilisateur n'est ni l'accroissement des droits fondamentaux, ni l'extension de la juridiction constitutionnelle, mais le renforcement de la démocratie» (MORAND 1984:97). Cette prise de position résume assez bien l'inspiration majoritaire des auteurs qui se prononceront en faveur de l'introduction au plan fédéral du référendum administratif (KÖLZ 1981, 1982, KÖLZ/MÜLLER 1990), de l'initiative unique (PONTIGGIA 1990; *contra* GRISEL 1997), ou législative, de l'extension des droits de démocratie directe en matière d'aménagement du territoire (TANQUEREL 1988:335s), de l'institution de la compétence du juge pour évaluer la conformité des initiatives au droit supérieur (KÖLZ 1982). Il faut mentionner le cas particulier d'une étude consacrée à des problèmes spécifiquement cantonaux (AUER 1987). Il faut mentionner aussi la proposition d'un développement supranational des droits de démocratie directe (MÜLLER 1991:115), ainsi que la démocratisation de la société civile (MORAND 1983:126-127). Bref, la doctrine s'est montrée féconde en propositions, dont elle a d'ailleurs élaboré plusieurs synthèses (RHINOW 1984:234 not., AUER 1994). Quant à leur orientation générale, les propositions de la doctrine en matière de réforme des droits populaires tendent vers un enrichissement, un développement des institutions.

*

5. Idéologie(s) de la doctrine juridique?

43.- La doctrine juridique, bien qu'elle affirme se montrer soucieuse avant tout de problèmes juridiques, véhicule *nolens volens* un discours finalement assez homogène sur les droits populaires, et dont la valence est au surplus très positive. Est-ce le résultat d'une culture de l'approche institutionnelle, d'un réflexe de conservation, d'une adhésion aux mythes fondateurs de la Suisse, le fait est qu'elle juge tout d'abord positivement les *institutions*, se différenciant en cela assez peu des autres discours étudiés. Il peut paraître plus surprenant de la voir ensuite juger plutôt positivement aussi, et avec un bel ensemble, l'*usage* qui est fait des institutions. On est loin du cœur des critiques de l'élite et de la frange sceptique des politologues. Mais ce second constat peut lui aussi s'expliquer, si l'on se souvient que les juristes privilégient aussi une approche subjectiviste, plaçant le citoyen et ses droits au centre de la réflexion. Si l'on ajoute qu'ils ne se préoccupent guère de gouvernabilité, on voit que la protection des droits peut conduire à une attitude sinon progressiste, du moins défensive de l'usage des institutions. L'attitude positive de la doctrine se retrouve dans les propositions, qui tendent dans l'ensemble au développement des institutions d'une part, et d'autre part des conditions (pratiques des ayants-droit, pratique des autorités, pratiques judiciaires) de leur mise en œuvre: de la tendance à interpréter largement se déduit un préjugé favorable aux droits populaires. L'adage *in dubio pro populo* s'applique certes au raisonnement juridique, il traduit cependant aussi un parti pris généralement favorable à la démocratie directe.

44.- Cette position assez homogène, assez nette, qui assigne des valeurs aux institutions, nous paraît traduire une idéologie propre aux juristes. Au regard des valeurs qu'elle véhicule, il s'agit d'une idéologie démocratique, apparemment bien enracinée, et qui ne se retrouve pas avec la même netteté chez les politologues, et encore moins au sein des élites.

45.- Quels sont les facteurs de cette idéologie? On a évoqué le respect presque militant des juristes pour les droits du citoyen et une certaine vénération pour les institutions, ainsi qu'une probable acculturation aux mythes fondateurs. Un dernier facteur peut être pris en compte: l'usage des droits populaires a produit pour la science politique une matière première d'une inestimable richesse. Il n'est pas exclu qu'il en soit allé de même pour la

doctrine juridique, qui a pu trouver, tant sous l'angle institutionnel que du point de vue de la protection judiciaire, une matière tout à fait stimulante ainsi que l'occasion d'un renouvellement constant de sa réflexion.

*

6. Conclusion

46.- La doctrine suisse s'intéresse à la démocratie directe. Elle a tout au moins beaucoup écrit sur le sujet. Mais l'accroissement de l'intérêt des juristes pour les droits populaires est dû au développement général de la littérature juridique, ainsi qu'au développement de l'usage des droits populaires eux-mêmes: plus d'une réflexion, en effet, si elle n'a pas été sollicitée directement par l'autorité, naît ensuite d'un événement de l'agenda politique. Malgré cette dépendance des rythmes externes, la doctrine juridique conserve une certaine autonomie dans sa production, comme le montrent quelques réflexions développées sur la durée.

47.- Les questions abordées par la doctrine sont forcément déterminées par l'objet et les méthodes d'analyse du droit. Cela n'a pas empêché les juristes de s'intéresser à la gouvernabilité. Pour le reste, les études passées en revue ont traité de problèmes techniques liés à l'usage des droits populaires, ainsi que d'intégration supranationale. L'originalité des préoccupations de la doctrine juridique ne découle donc pas tant de leur différence d'avec la science politique ou les élites. C'est plutôt dans l'histoire de la littérature juridique que de nouveaux problèmes se sont imposés, et ont été thématiques.

48.- La conclusion la plus intéressante de l'étude a trait aux positions et propositions. Si les auteurs jugent en général positivement les institutions, ils portent un regard plutôt indulgent sur leur usage par les citoyens, et on ne trouve guère chez eux le lexique de l'abus, si ce n'est en vue d'une réfutation. En cela, leurs positions se différencient nettement de celles des analyses politologiques, et encore plus de celle des élites politiques. Le respect visible des institutions et de leur usage se double chez les juristes d'une attitude progressiste lorsqu'il s'agit d'envisager leur développement: ici, la doctrine juridique penche pour l'accroissement des droits populaires plutôt que leur restriction, pour leur enrichissement, ou tout au moins leur protection, et on ne retrouve pas l'équivalent des courants qui, au sein des élites ou parmi les politologues, préconisent un sévère redimensionnement des institutions de démocratie directe. Au contraire, quand les élites parlent de réduire la menace référendaire, les juristes envisagent d'étendre la participation. La question des choix est abordée sous deux points de vue diamétralement opposés: pour les élites, les choix sont compliqués par la participation

populaire, pour les juristes ils doivent autant que possible être légitimés: cependant leur lieu se déplace de la loi vers le règlement et la décision et ce mouvement doit entraîner le développement de la participation, sous la forme — entre autres — des droit populaires.

49.- C'est ainsi que la doctrine juridique se trouve être, des trois sources de discours étudiées, le siège, sinon le bastion, de l'*idéologie démocratique* — au sens de représentation des institutions et de leur usage tendanciellement optimiste et positive.

*

Annexe: bibliographie

AUER Andreas (1976), "Les détours du 'retour à la démocratie directe': le droit fédéral d'urgence 1971-1975", in: A. V., *Mélanges offerts à la SSJ*, Genève, Georg, 1976, pp. 1-39;

AUER Andreas/DELLEY Jean-Daniel (1979), "Le référendum facultatif – la théorie à l'épreuve de la réalité", RDS/ZSR 1979 pp. 113-138;

AUER Andreas (1981), "Politische Rechte und Gewaltentrennung, Kritische Anmerkungen zu einer Praxisänderung", ZBl 1981 pp. 346-356;

AUER Andreas (1984), "Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse", ZSR/RDS 1984 II pp. 1 ss.;

AUER Andreas (1985), "L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires", RDAF 1985 pp. 185-212;

AUER Andreas (1986), "Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle", RJB 1986 pp. 209-248;

AUER Andreas (1987), *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne, Payot, 1987;

AUER Andreas (1991a), "La démocratie directe face à l'intégration européenne", SJ 1991 pp. 374-397;

AUER Andreas (1991b), "Le référendum populaire: histoire et avenir", Plädoyer 1991/2 pp. 54-60;

AUER Andreas (1994), "La démocratie directe, prison ou garantie de la liberté politique?", RDAT 1994 II pp. 239-254;

AUBERT Jean-François (1995), "La réforme des droits populaires fédéraux", AJP/PJA 1995 n° 8 pp. 990-1003;

AUBERT Jean-François (1996), "Leçons suisses", Pouvoirs 1996 n° 77 pp. 123-135;

CHANCELLERIE FEDERALE (1989), "L'intégration européenne et ses répercussions sur le fédéralisme suisse", JAAC 1989 n° 55;

CHANCELLERIE FEDERALE (1991), *L'initiative populaire, une centenaire bien vivante*, Berne, Chancellerie fédérale éd., 1991;

EICHENBERGER Kurt (1983), "Wie sind Demokratien noch regierbar?", in: A. V., *Probleme des Demokratie*, Bern, P. Lang, 1983, pp. 131-156;

EICHENBERGER Kurt (1992), "Rechtsgutachten über fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund", ZBl 1992 405-419;

EICHENBERGER Kurt (1997), "Zur Idee des Parlaments in der halbdirekten Demokratie", in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 201-212;

GRAF Martin (1993), "Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte", *Législation d'aujourd'hui* 1993/1 pp. 69-83;

GRISEL Étienne (1988), Commentaire ad art. 89bis Cst., in: *Commentaire de la Constitution*,

GRISEL Étienne (1997a), *Initiative et référendum populaire en Suisse*, Berne, Staempfli, 1997 (2^e édition);

GRISEL Étienne (1997b), "La forme des initiatives populaires – le principe de l'unité de rang et de forme"; in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 213-222;

HAEFLIGER Arthur (1997), "Die Information des Bürgers vor dem Urnengang in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung", in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 223-230;

HANGARTNER Ivo (1992), (2 articles sans titre), NZZ 13.5.1992 p. 23 et 9.6.1992 p. 21;

HOHL Andreas (1989), *Probleme des Initiativesrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung*, Zürich, Zentralstelle der Studentenschaft, 1989;

JACOT-GUILLARMOD Olivier (1990), "Conséquences sur la démocratie suisse d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne", in: A. V., *EG-Recht und schweizerische Rechtsordnung*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1990;

KÄLIN Walter, "Die europäische Integration und die Schweiz", ASDI 1989 vol. XLV pp. 105-128;

KÖLZ Alfred (1981), "Ausbau des Verwaltungsreferendums?", SJZ 1981 pp. 53-65;

KÖLZ Alfred (1982), "Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts", ZBl 1982 pp. 1-49;

KÖLZ Alfred/MÜLLER Jörg-Paul (1984), *Projet pour une nouvelle constitution fédérale*, Münsingen, Fischer Drück, 1984;

KÖLZ Alfred/MÜLLER Jörg-Paul (1990), *Projet pour une nouvelle constitution fédérale*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1990 (2^e édition remaniée);

KÖLZ Alfred (1992), "Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär»", ZBl 1992 pp. 420-430;

KÖLZ Alfred (1997), "«So wie di Initiative lautet.» Welche ist das massgebende Verfassungsrecht, das durch eine Volksinitiative geändert werden soll?", ZBl 1997/6 pp. 241-251;

LOMBARDI Aldo (1990), "Verfassungsrechtliche Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum EWR-Vertrag", ZBl 1990 pp. 441-472;

MOOR Pierre (1994), *Droit administratif*, Berne, Staempfli, 1994 (2^e édition), vol I;

MORAND Charles-Albert (1983), "Démocratie et fédéralisme", in: A. V., *Probleme des Democratie*, Bern, P. Lang, 1983, pp. 115-129;

MORAND Charles-Albert (1984), "Alternative démocratique à la révision totale de la Constitution", in: A. V., *Mélanges Kurt Furgler*, Köln, Benziger, 1984, pp. 95-104;

MÜLLER Georg (1997), "Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht", in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 255-265;

MÜLLER Jörg-Paul (1991), "Grundrechts- und Demokratiedefizite als Legitimitätsproblem der EG – Überlegungen zu einem Beitritt der Schweiz", ZSR/RDS 1991 pp. 103-115;

ODERMATT Luzian (1996), "Ungültigerklärung von Volksinitiativen", AJP/PJA 1996/6 pp. 710-724;

PONTIGGIA Fabio (1990), *Réformer ou non la démocratie directe en Suisse? L'initiative populaire entre us et abus*, Bienne, Libertas, 1990;

RHINOW René A., "Grundprobleme der schweizerischen Demokratie", ZSR/RDS 1984 II pp. 111-273;

RICHLI Paul (1997), "Wie weiter mit der Einheit der Materie? 10 Thesen im Nachgang zur Ungültigerklärung der Halbierungssinitiative", in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 267-281;

SCHENKER Mark (1991), *EG als Chance, die Schweiz am europäischen Scheidenweg*, Zürich, Werd Verlag, 1991;

SCHINDLER Dietrich (1990), "Verfassungsrecht", in: A. V., *Le droit suisse et le droit communautaire: convergences et divergences*, Zürich, Schulthess, 1990, pp. 21-43;

SCHINDLER Dietrich (1992), "Rechtsgutachten über die Volkssinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär»", ZBl 1992 pp. 388-404;

SCHINDLER Dietrich (1997), "Zwischenstaatliche Interdependenz und Demokratie", in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp.283-292;

TANQUEREL Thierry (1988), *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Genève, Payot, 1988;

TANQUEREL Thierry (1991), "La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe?", RDS/ZSR 1991 187-220;

TANQUEREL Thierry (1994), "Démocratie directe et intégration supranationale: quelle compatibilité?", in: A. V., *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg, 1994, pp. 93-110;

TSCHANNEN Pierre/SEILER Hansjörg (1991), "Halbdirekte Demokratie: Verfassungskonzept und Herausforderungen", ZSR/RDS 1991 pp. 117-134;

ÜBERSAX Peter (1991), *Betroffenheit als Anknüpfung für Partizipation*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1991;

WILDHABER Luzius (1988), Commentaire ad. art. 121-122 Cst., in: *Commentaire de la constitution fédérale*,

WILDHABER Luzius (1997), "Neues zur Gültigkeit von Initiativen", in: A. V., *De la Constitution, mélanges Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 293-299;

WILI Hans-Urs, "Jux populi, vox dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiativen auf Partialrevision des Bundesverfassung", ZSR/RDS 1991 pp. 485-519.

* * *

F. Conclusion générale*

1.- À l'évidence, le balancement entre célébration et critique, caractéristique du discours politique sur la démocratie directe tout au long de son histoire, ce balancement persiste dans la période contemporaine. Au sein des élites politiques, personne ou presque ne remet en question le principe. Par contre les propositions d'aménagement se font plus fréquentes, mais elles sont présentées comme un approfondissement ou une adaptation de ces modes de participation aux exigences de l'heure. Si l'usage nécessite des aménagements, le noyau reste intangible. Même la très longue procédure de révision de la Constitution fédérale n'a pas donné lieu à un débat de fond sur la démocratie directe. Cette absence d'une réflexion fondamentale sur la nature et les exigences d'une participation populaire étendue, sur l'impact de ce type de participation sur le fonctionnement des institutions politiques et même la survie de la collectivité helvétique, présente le danger de modifier, voire même se dissoudre le noyau par des aménagements ponctuels. Les adaptations, dès lors qu'elles sont réalisées sans référence substantielle à ce noyau, risquent de modifier ce noyau sans même qu'on s'en aperçoive.

Si les juristes tiennent en général un discours positif sur la démocratie directe, les représentants des sciences sociales se montrent plus critiques. Il est possible que dans la durée leur argumentaire alimente l'élan réformateur des élites politiques qui y trouveront une justification scientifique.

Globalement, on doit constater que le discours scientifique repose lui aussi sur un soubassement théorique assez flou et une base empirique encore lacunaire. La tonalité dominante de ce discours exprime une exigence de modernisation des institutions qui concerne bien évidemment les droits populaires. Ce discours n'échappe pas au réductionnisme d'une approche rationalisante abstraite qui privilégie la légitimation du système politique par l'efficacité de l'action publique. «C'est aux fruits qu'on juge l'arbre» affirme le dicton. En oubliant que les fruits du système politique ne sont pas seulement des politiques publiques particulières mais aussi la production d'identité et de cohésion sociales.

* Cette partie a été rédigée par Jean-Daniel Delley.

Le discours scientifique sur la démocratie directe gagnerait en crédibilité en prenant appui sur des recherches empiriques plus nombreuses et plus approfondies, y compris des analyses comparatives. Trop souvent il se contente en effet d'appréciations subjectives et d'analyses ponctuelles. A cet égard, la banque de données du Centre d'étude et de documentation sur la démocratie directe (C2D) devrait se révéler utile.

Enfin le discours, lorsqu'il devient aménagiste — la remarque vaut aussi bien pour les élites politiques que pour les scientifiques —, reste invariablement prisonnier du cadre originaire qui a vu naître les droits populaires. L'État aujourd'hui n'agit plus exclusivement par le droit. Les normes constitutionnelles et légales sont loin de circonscrire la portée et le contenu de l'action étatique. Dès lors la question de la participation démocratique peut-elle se limiter à l'aménagement des instruments existants, dont on sait, initiative comme référendum, qu'ils n'offre qu'un choix dichotomique, donc restreint? Ou à débattre des avantages comparés de la démocratie directe et de la démocratie représentative? Ou ne doit-elle pas envisager des champs nouveaux, mieux adaptés aux formes actuelles des rapports entre l'État et la société : négociation et contractualisation des politiques publiques, délégation des tâches, évaluation pluraliste des résultats de l'agir public? (PAPADOPOULOS 1995:444).

* * *