

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

LEÇONS SUISSES

ON RÉCLAME DES LEÇONS AUX SUISSES ! Au fond, pourquoi pas ? Non pas qu'ils raffolent d'en donner, comme on le leur reproche trop souvent. Mais ils n'y répugnent pas, ils le font même volontiers quand on le leur demande. Alors, commençons tout de suite. Il y aura trois leçons : l'une sur les règles, la deuxième sur les applications, la troisième sur ce qu'on en peut penser. 125

I. L'APPAREIL

Avant de voir s'il y a quelque chose à chercher dans l'expérience des Suisses, il faut essayer de se rappeler les règles sur lesquelles elle se fonde. Et comprendre aussi que ces règles sont de deux niveaux : le niveau du droit fédéral, le niveau des droits des cantons. Or, comme la Suisse compte vingt cantons et six demi-cantons, ce n'est donc pas d'un appareil qu'il faudrait parler, mais de vingt-sept. Inutile d'aller plus loin sur cette voie, nous risquerions de tout embrouiller.

Disons seulement, pour n'y plus revenir, que les systèmes cantonaux, qui présentent d'ailleurs entre eux d'assez notables différences, sont en général plus démocratiques que celui de la Confédération. Par exemple, tous les cantons connaissent le référendum financier (le vote populaire sur les crédits), que la Confédération ne pratique pas.

2. Il ne reste guère, à l'heure actuelle, que la prohibition de l'absinthe (l'interdiction de certains modes d'abattage du bétail a été déconstitutionnalisées en 1973). On rappellera ici que la plupart des détails qui encombrant la Constitution fédérale sont dus, non à l'initiative populaire (qui est rejetée dans la grande majorité des cas ; voir plus loin, II), mais au Parlement lui-même, qui cherche à s'assurer ainsi un référendum favorable.

Certains cantons ont inventé des procédures plus nuancées que la Confédération, des votes sur des questions préalables, des votes sur des variantes, etc. Mais nous croyons ne pas rétrécir indûment le champ de cet exposé en le limitant au référendum *fédéral* ; on ne peut pas parler de tout en douze pages.

Le référendum fédéral est réglé principalement par la Constitution fédérale de 1874, aux articles 120 à 123 pour le référendum sur la Constitution elle-même et aux articles 89 et 89 *bis* pour le référendum sur les lois ordinaires, certains arrêtés et certains traités internationaux. Il est réglé accessoirement par deux lois fédérales : la loi sur les rapports entre les conseils, de 1962, qui détermine le contenu des actes législatifs et, par conséquent, contribue à définir les objets du référendum, et la loi sur les droits politiques, de 1976, en voie de révision, qui organise la

126

procédure référendaire. La distinction la plus immédiate se fait entre le référendum *obligatoire* et le référendum *facultatif*. Le référendum est obligatoire quand il a lieu d'office, sans qu'il soit nécessaire de le demander. Il est facultatif quand il n'a lieu que sur demande.

Le référendum est obligatoire pour toutes les révisions de la Constitution fédérale, totales (il n'y en a plus eu depuis 1874) ou partielles (art. 123 Cst. féd.). Il est également obligatoire pour les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution (art. 89 *bis* III). Il l'est enfin pour les arrêtés d'approbation de certains traités internationaux particulièrement importants (art. 89 V).

Le référendum est facultatif pour toutes les lois fédérales, pour les actes appelés arrêtés fédéraux de portée générale, ainsi que pour les arrêtés d'approbation de certains traités internationaux (art. 89 II à IV).

Les révisions de la Constitution sont proposées par le Parlement ou par une « initiative populaire » appuyée par au moins cent mille citoyens, dont les signatures doivent être réunies dans un délai maximum de dix-huit mois. L'initiative populaire est un instrument incisif ; elle déclenche le référendum obligatoire sans que le Parlement puisse l'empêcher ; tout ce qu'il peut faire est de lui opposer un contre-projet, qui sera soumis au référendum en même temps que le projet proposé

3. Douze : majorité de vingt cantons et six demi-cantons. Signalons dès maintenant que, sur environ trois cents cas où la double majorité était requise, il n'est arrivé que huit fois que les cantons tiennent en échec une majorité populaire positive. Mais le phénomène s'est tout de même produit deux fois dans une seule journée de 1994 (voir plus loin, II).

par l'initiative populaire.

Les autres actes soumis au référendum obligatoire et tous les actes exposés au référendum facultatif sont proposés par le Parlement. Le droit fédéral ne connaît pas l'initiative populaire tendant à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté.

Le droit de demander le référendum, là où il est facultatif, appartient à cinquante mille citoyens, dont les signatures doivent être réunies dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours à compter de la publication de la loi ou de l'arrêté¹.

En d'autres termes, les citoyens suisses ont, dans le système fédéral de démocratie directe, trois droits : ils peuvent proposer une révision de la Constitution (initiative populaire), ils peuvent demander le référendum s'il est facultatif, et naturellement ils peuvent prendre part au référendum lui-même, qui, dans le langage utilisé ici, désigne le vote populaire.

Tout cela est peut-être laborieux à décrire, mais facile à comprendre. Voici qui est plus compliqué. Il s'agit de bien voir quels sont les *objets* du référendum.

Nous disons d'abord les révisions de la Constitution. Mais il faut considérer qu'il n'y a pas de définition de la matière constitutionnelle ; on peut mettre dans la Constitution tout ce que les citoyens acceptent d'y mettre (comme on le fait dans les États américains). Cela ne veut pas dire qu'en pratique on y mette n'importe quoi, les propositions extravagantes sont en général écartées². Mais cela signifie tout de même qu'à peu près n'importe quelle question peut être soumise au référendum, notamment par la voie de l'initiative populaire, ce qui a fait que le peuple suisse s'est prononcé, depuis plus d'un siècle, sur les thèmes les plus variés.

La notion de loi n'offre pas de perspectives aussi larges. La loi, comme objet possible de référendum, s'entend dans un sens ordinaire. Il s'agit de l'acte normatif que le Parlement adopte dans le domaine de la compétence législative de la Confédération.

La notion d'arrêté de portée générale est, en revanche, une spécialité suisse. La Constitution dit qu'un tel arrêté est exposé au référendum (art. 89 II), sans préciser ce qu'il peut contenir ; on aurait donc pu penser y mettre des crédits et introduire, de cette façon, le référendum finan-

4. Il s'agissait, dans les onze cas, de mesures de politique anti-inflationniste adoptées entre 1964 et 1975 et mises immédiatement en vigueur ; comme elles étaient contraires à la garantie de la propriété et de la liberté économique, elles ont fait l'objet d'un référendum obligatoire.

cier dans le droit fédéral. On aurait pu y mettre des actes administratifs importants. Mais le Parlement, dans la loi de 1962 qui a été citée plus haut, en a jugé autrement : l'arrêté de portée générale ne peut être qu'un acte normatif de durée limitée – ce qui, tant que la loi n'est pas modifiée sur ce point, enlève à cette figure une partie de son intérêt.

Quant aux traités internationaux : les catégories sujettes à référendum sont définies avec une relative précision (art. 89 III à V). Il s'agit notamment de l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale (référendum obligatoire) ou de traités qui entraînent une unification multilatérale du droit (référendum facultatif). Les mots utilisés par la Constitution posent inévitablement quelques problèmes d'interprétation, mais ceux-ci ne diffèrent pas de ce qu'on rencontre ailleurs.

128

Ajoutons, pour terminer, trois indications utiles :

– Le référendum n'est jamais consultatif, il est toujours *décisif*. La révision constitutionnelle ou la loi rejetée ne peut pas entrer en vigueur. Le Parlement peut sans doute la proposer une deuxième fois ; mais elle sera sujette à un deuxième référendum.

– Le référendum est, en général, *suspensif*. La procédure référendaire doit être achevée avant que l'acte qui y est sujet puisse entrer en vigueur. Le référendum n'est abrogatoire que pour les arrêtés que le Parlement a déclarés urgents ; ces arrêtés entrent immédiatement en vigueur, mais ils cessent de produire effet au bout d'un an s'ils ont été, dans l'intervalle, rejetés en référendum.

– Dans les cas de référendum obligatoire que nous avons énumérés plus haut, le résultat n'est positif qu'à la *double majorité du peuple et des cantons*. Cela signifie que l'acte n'est considéré comme accepté que s'il l'est par la majorité des citoyens qui prennent part au vote dans l'ensemble du pays et par une majorité de citoyens dans une majorité de cantons (c'est-à-dire dans douze d'entre eux)³.

II. LE FONCTIONNEMENT DE L'APPAREIL

Voici d'abord quelques informations statistiques. Ces données couvrent la période qui va de la création de l'État fédéral, en 1848, jusqu'au 31 décembre 1995.

5. C'est le dernier des douze cas mentionnés dans notre statistique ; voir ci-dessus.

Les citoyens suisses ont été invités à se prononcer sur 437 questions (dont 220 au cours des trente dernières années). Il s'agissait, pour 311 d'entre elles, d'un référendum obligatoire et, pour 126, d'un référendum facultatif.

Référendum obligatoire

Sur la révision totale de la Constitution fédérale : un projet du Parlement a été rejeté (1872), le projet suivant, dûment corrigé, a été accepté (1874). Une initiative populaire a été rejetée (1935), dans un vote préalable d'un type spécial qui n'a pas été mentionné plus haut.

Sur la révision partielle de la Constitution fédérale : 39 projets du Parlement ont été rejetés (dont 8 du temps de l'ancienne Constitution, en 1866) ; 107 ont été acceptés (dont 1 en 1866 et 106 du temps de la nouvelle Constitution, qui date, comme on vient de le voir, de 1874). A quoi il faut ajouter 10 contre-projets qui ont été rejetés et 18 qui ont été acceptés. Quant aux initiatives populaires, 107 ont été rejetées, 12 ont été acceptées. On voit, par les chiffres qui précèdent, que la Constitution de 1874 a subi 136 révisions partielles.

129

Sur les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution : aucun n'a été rejeté ; 11 ont été acceptés⁴.

Sur les traités internationaux : 2 ont été rejetés (l'adhésion à l'Organisation des Nations unies en 1986, l'adhésion à un Espace économique européen en 1992) ; 2 ont été acceptés (l'entrée dans la Société des Nations en 1920, un traité de libre-échange avec la Communauté européenne en 1972).

Référendum facultatif

Sur les lois et les arrêtés de portée générale : 62 projets du Parlement ont été rejetés ; 60 ont été acceptés.

Sur les traités internationaux : 2 ont été rejetés ; 2 ont été acceptés (notamment, en 1992, l'adhésion aux institutions de Bretton Woods).

Le référendum facultatif a donc été demandé 126 fois, alors que le Parlement a adopté environ 1 800 actes contre lesquels il aurait pu l'être (en moyenne, le référendum est donc demandé sept fois sur cent).

Si l'on veut bien considérer que les rejets d'initiatives populaires sont autant de votes favorables aux autorités, on constatera que le référendum a été progouvernemental environ 320 fois et antigouverne-

6. Voir, comme pour le n° suivant, la note 3.

7. L'inscription de ce détail dans la Constitution était due à un projet du Parlement (accepté en 1980) ; voir, ci-dessus, la note 2.

mental environ 120 fois. Ce rapport d'à peu près trois à un s'est encore vérifié au cours des deux dernière décennies (1975-1995). Et si l'on se met à pondérer les questions selon leur importance, on s'aperçoit que les succès et les échecs sont en proportion semblable dans les grandes et dans les petites affaires. Il n'y a guère qu'en politique étrangère que le bilan est négatif. Cela tient sans doute à un certain décalage qui s'est créé entre des autorités récemment acquises à l'ouverture internationale et un corps électoral resté, en général, plus méfiant.

Nous aimerions maintenant donner une image plus détaillée de l'institution référendaire en montrant comment les choses se sont passées au cours des deux dernière années. Nous donnons cela, en quelque sorte, comme le chapitre politique d'une « Vie quotidienne des Helvètes au temps de François Mitterrand et de Jacques Chirac ».

130 Du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1995, vingt questions ont été posées, en six dimanches, au corps électoral fédéral : onze en référendum obligatoire sur des révisions partielles de la Constitution (huit proposées par le Parlement, trois par une initiative populaire), et neuf en référendum facultatif, dont huit sur des lois et une sur un arrêté de portée générale.

20 février 1994 (cinq questions)

1-3. Trois textes du Parlement devaient permettre à la Confédération de prolonger la perception de taxes sur l'usage des autoroutes et la circulation des véhicules lourds. Comme la Confédération n'a que les compétences qui lui sont données par la Constitution, c'était la Constitution qu'il fallait réviser. Les trois révisions ont été acceptées, en moyenne, par environ 1 250 000 « oui » contre 550 000 « non » et par tous les cantons (sauf la troisième, un peu plus contestée, qui a été acceptée par vingt et un cantons contre deux). Le nombre des citoyens inscrits étant actuellement d'environ 4,6 millions, la participation était de 41 %, comme d'ailleurs pour les n^{os} 4 et 5.

4. Une initiative populaire demandait d'inscrire dans la Constitution l'obligation de transférer de la route au rail, dans un délai de dix ans, le trafic de marchandises en transit (de frontière à frontière) qui passe par les Alpes. Cette initiative, qui nous mettait en difficulté avec les États voisins et la Communauté européenne, a néanmoins été acceptée (chose rare⁵), dans un élan d'écologisme, par 950 000 « oui » contre 880 000 « non » et par seize cantons contre sept.

5. Une loi favorable au développement de l'aviation a été attaquée par un comité référendaire qui invoquait, lui aussi, des arguments écolo-

giques, ainsi qu'une raison tirée de la démocratie locale (les cantons perdaient la possibilité de s'opposer à la construction ou à l'agrandissement d'un aéroport). Elle a tout de même été acceptée par 1 080 000 « oui » contre 690 000 « non ».

12 juin 1994 (trois questions ; un dimanche noir pour les autorités)

6. Une révision constitutionnelle proposée par le Parlement, qui accroissait modérément la compétence de la Confédération dans le domaine de la culture, a été acceptée par 1 060 000 « oui » contre 1 020 000 « non », mais refusée par douze cantons contre onze. Elle a donc été rejetée⁶. La participation était de 47 %, comme pour les n^{os} 7 et 8.

7. Même scénario, mais légèrement pire. La révision constitutionnelle voulait donner à la Confédération la compétence, jusqu'alors cantonale, de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers qui ont passé leur enfance en Suisse. Acceptée par 1 110 000 « oui » contre 990 000 « non », elle a été refusée par treize cantons contre dix et, par conséquent, rejetée.

8. Une loi qui prévoyait la création d'un corps suisse de « casques bleus » volontaires a été portée en référendum par des citoyens qui lui reprochaient de faire un pas vers l'abandon de la neutralité. Elle a été rejetée par 1 200 000 « non » contre 900 000 « oui ».

25 septembre 1994 (deux questions)

9. Une révision constitutionnelle supprimait une petite subvention destinée à diminuer le prix du pain. La lourde procédure du référendum obligatoire pour un enjeu aussi faible était due au fait que la subvention était elle-même prescrite par la Constitution⁷. La révision a été acceptée par 1 290 000 « oui » contre 710 000 « non » et par tous les cantons. La participation était de 46 %, comme pour le n^o 10.

10. Le second objet de la journée, quoique ici le référendum fût simplement facultatif, était d'une autre ampleur. Il s'agissait d'une révision du Code pénal, qui devait permettre de punir la discrimination raciale,

8. Comme l'idée de la révision constitutionnelle n'était pas fondamentalement combattue, le Parlement a préparé un nouveau projet ; voir un arrêté du 21 décembre 1995, qui sera soumis prochainement au vote du peuple et des cantons.

9. Pour faire bien comprendre la souplesse de l'initiative populaire : une initiative a déjà été déposée, le 21 juin 1995, soit quatre jours avant le vote sur la loi (!), pour demander, au cas où la loi serait acceptée, une révision constitutionnelle par laquelle il serait dit que l'expression « 64 ans » serait remplacée par l'expression « 62 ans ». Naturellement, cette initiative devra encore être soumise au vote du peuple et des cantons.

notamment dans les établissements publics, ainsi que le « négationnisme ». Conflit classique entre l'égalité et la dignité humaine, d'une part, la liberté contractuelle et la liberté d'expression, d'autre part. Attaquée par des partis de droite, la loi a été acceptée par 1 130 000 « oui » contre 940 000 « non ».

4 décembre 1994 (trois questions)

11. Deux projets concernaient l'assurance-maladie. Le premier était une loi qui, comparée à la précédente, qu'elle devait abroger, prévoyait un plus libre choix de l'institution d'assurance et des conditions de l'assurance, une plus grande concurrence entre les institutions, une plus grande égalité dans les primes d'une même institution, etc. Le référendum fut demandé par plusieurs comités, qui s'en prenaient à divers éléments du projet, notamment au contrôle de l'utilité des prestations médicales. La
132 loi a été acceptée par 1 020 000 « oui » contre 950 000 « non ». La participation était de 44 %, comme pour les n^{os} 12 et 13.

12. L'autre projet était issu d'une initiative populaire et modifiait radicalement le financement de l'assurance, en prescrivant dans la Constitution que les primes se calculeraient désormais proportionnellement au revenu des assurés. L'initiative, dont le caractère « redistributeur » était évident, fut rejetée par 1 500 000 « non » contre 460 000 « oui » et par tous les cantons.

13. Une loi qui augmentait les possibilités de garde à vue des étrangers en instance d'expulsion a été combattue par des groupes politiques qui y dénonçaient une atteinte excessive à la liberté individuelle. Elle a cependant été confirmée à la majorité massive de 1 430 000 « oui » contre 530 000 « non ».

12 mars 1995 (quatre questions)

14-16. Ce jour-là, trois projets concernaient l'agriculture et pouvaient donner l'impression de former un ensemble. Le premier était une révision constitutionnelle, qui devait orienter la politique agricole dans le sens de l'économie de marché, c'est-à-dire des possibilités d'écoulement des produits. Il s'agissait de renoncer aux garanties de prix (qui poussaient à la surproduction) et de les remplacer par des paiements indépendants des quantités produites (paiements directs). Le deuxième projet était un arrêté de portée générale qui, dans le domaine de l'économie laitière, où la production était limitée par des contingents, assouplissait

10. Il s'agit des n^{os} 4, 6 à 8, 14 à 16 et 20.

le régime en autorisant, pour une durée de quatre ans, les agriculteurs à faire le commerce de leur contingent. Le troisième projet était une loi qui permettait au gouvernement d'obliger les agriculteurs non syndiqués à verser une contribution de solidarité aux organisations agricoles.

La loi était vivement critiquée dans son principe ; l'arrêté était mal reçu chez les petits paysans. Les deux textes furent donc l'objet d'une double demande de référendum et ils tombèrent tous les deux, la loi par 1 130 000 « non » contre 570 000 « oui » et l'arrêté par 1 080 000 « non » contre 620 000 « oui ». Mais l'opposition aux deux projets entraîna, par amalgame, la chute du projet constitutionnel lui-même, qui n'était pourtant guère contesté et qui n'avait de rapport nécessaire ni avec la loi ni avec l'arrêté : la révision (soumise, elle, au référendum obligatoire) a été rejetée par 870 000 « non » contre 840 000 « oui » et par quatorze cantons contre neuf⁸. Participation de 38 %, comme pour le n° 17.

133

17. Ce même dimanche, une révision constitutionnelle qui rendait un peu plus difficile au Parlement le vote de certains crédits était littéralement acclamée par 1 390 000 « oui » contre 280 000 « non » et par les cantons unanimes.

25 juin 1995 (trois questions)

18. Un projet modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse a été combattu par les syndicats parce qu'il retardait l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans (l'âge de la retraite des hommes restant fixé à 65 ans). La loi a été acceptée, en raison notamment de progrès qu'elle apportait, sur d'autres points, à la situation des femmes, par 1 110 000 « oui » contre 720 000 « non », avec une participation de 40 % – comme pour les n°s 19 et 20⁹.

19. Une initiative populaire, qui demandait une augmentation sensible des rentes de l'assurance-vieillesse et la fixation de l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes comme pour les femmes, a été rejetée, eu égard à son prix élevé, par 1 310 000 « non » contre 500 000 « oui » et par tous les cantons.

20. Une loi qui entendait assouplir le régime (assez protectionniste) de la vente d'immeubles à des étrangers a été attaquée pour des raisons à la fois nationalistes, économiques et sociales (crainte d'un renchérissement du prix du sol et des loyers). Elle a été rejetée par 960 000 « non » contre 830 000 « oui ».

Il n'y a pas eu de référendum dans le deuxième semestre de 1995, à cause des élections législatives d'octobre, qui occupaient suffisamment le calendrier politique.

Au total, et si nous comptons bien, il y a eu, en 1994 et 1995, douze votes pour les autorités et huit contre elles¹⁰, ce qui ne correspond pas au rapport que nous avons donné plus haut. Mais nous pouvons aussitôt corriger ce démenti en signalant que les seize questions posées en 1993 (parmi lesquelles l'institution de la TVA) avaient toutes reçu une réponse progouvernementale !

III. UN JUGEMENT SUR L'APPAREIL

Est-il bon, est-il méchant ? Le référendum suisse est probablement l'un et l'autre.

Il a d'abord cette immense qualité, que les citoyens peuvent se prononcer directement sur les règles auxquelles ils seront soumis ; une qualité si précieuse qu'à part quelques esprits techniques personne chez nous n'imagine la vie politique sans lui.

Nous devrions préciser : sans le référendum et l'initiative populaire, qui en est le complément nécessaire. Et qui l'est d'ailleurs doublement. Elle l'est, d'une part, dans l'exercice même du référendum : quand celui-ci est facultatif, il nous paraît normal, en effet, que la faculté de le demander appartienne aux citoyens – ce que les auteurs français appellent si justement le « référendum d'initiative populaire ». Mais l'initiative populaire est, d'autre part, tout aussi nécessaire en dehors du référendum facultatif ; nous avons essayé de le montrer en décrivant l'appareil. S'il n'y avait de référendum que sur les actes des autorités, ce serait le Parlement qui détiendrait seul le droit de poser des questions. Les citoyens pourraient toujours voter « non » quand il les interroge, mais ils ne pourraient pas répondre aux questions qui ne leur sont pas posées. L'initiative populaire leur permet de forcer les portes des assemblées, de poser d'autres questions que celles qui plaisent aux autorités. C'est ce qui nous fait penser que le référendum et l'initiative populaire forment un ensemble cohérent. A eux deux, ils épargnent aux citoyens la peine de descendre trop souvent dans la rue.

Une autre qualité du système, c'est l'absence presque totale de l'élé-

11. Il y a eu quelques cas, en Suisse, où la campagne l'a emporté sur la ville et la partie germanophone du pays sur la partie francophone.

12. On peut bien mentionner le projet girondin du mois de février 1793 et la Constitution montagnarde du mois de juin suivant, qui sont, sur le point qui nous occupe, d'un très haut intérêt. Mais, et ce n'est pas la seule fois que la chose s'est produite, si les Français ont eu l'idée, ce sont les autres qui s'en sont servis.

ment plébiscitaire. En tout cas du côté des autorités. Derrière les questions qu'elles posent, il n'y a pas de nom particulier, pas de chef d'État, pas de Premier ministre, il n'y a qu'une majorité parlementaire et un collègue gouvernemental. Il est vrai que, du côté des « assaillants », c'est-à-dire des groupes qui combattent les projets officiels ou qui en proposent d'autres, certains tribuns peuvent se faire une réputation. Mais – jusqu'à maintenant du moins – jamais au point d'ébranler la légitimité des pouvoirs établis. Nos référendums ne sont pas des élections camouflées et ceux qui tournent mal n'entraînent pas de démissions.

Naturellement, le système ne doit pas être embelli. Il présente de réels défauts pour les organes constitués, c'est évident, mais aussi pour la société politique en général.

Disons d'abord que, sans les paralyser, le référendum freine les autorités et les porte au compromis, tandis que l'initiative populaire les dérange et leur impose un lourd supplément de travail.

Avec cela, les deux instruments préviennent toute évolution vers un régime parlementaire, car on ne voit pas très bien ce que pourrait faire un Premier ministre porté au pouvoir par les élections, si le programme sur lequel il a été élu est taillé en pièces dans des votes populaires ultérieurs.

Mais il y a plus désagréable que cela.

Il y a d'abord la puissance de l'argent et son partage inégal. La récolte des signatures et les campagnes référendaires coûtent cher, certains milieux ont, plus que d'autres, les moyens financiers qu'il faut pour les conduire, et les Suisses ne sont pas mieux protégés que les Français, les Allemands ou les Italiens contre les effets d'une propagande habile. L'argent, chacun le sait, peut fausser la démocratie. Si toutefois nous n'avons encore rien entrepris pour contrôler les dépenses, c'est parce que nous avons pensé qu'en ce domaine comme en matière électorale une loi serait aisément tournée.

Il y a aussi la puissance de la parole. Parole lancée dans une salle survoltée, parole réduite à la douteuse simplicité d'un slogan, parole qui ridiculise l'adversaire et qui emporte les hésitants, c'est elle souvent qui décide de la journée. Et, à ce danger, le référendum, où il suffit de dire oui ou non, est certainement plus sensible que l'élection. On peut bien sourire, rappeler que le démagogue est toujours dans le camp d'en face, un mot d'esprit ne supprime pas la réalité : l'exploitation de l'ignorance, l'appel aux mauvais instincts, la crainte de ce qui est nouveau, la haine de ce qui est plus haut font parfois basculer le scrutin. Mais que peut-on faire contre l'orateur, sinon travailler à devenir orateur soi-même ?

Il y a enfin le risque de diviser un peuple. Sans doute la démocratie, nécessairement pluraliste, ne peut que diviser. Seulement, ici encore, nous croyons que la démocratie directe divise davantage que le régime représentatif. Après tout, quand il s'agit d'élections, on trouve les mêmes partis, socialiste, libéral, conservateur, à des doses variables il est vrai, dans toutes les régions du pays. Mais, quand il s'agit de voter pour ou contre une loi, il se peut que des sensibilités différentes selon les régions, en permettant la victoire des unes sur les autres, par exemple du nord sur le sud, donnent à la division un aspect territorial particulièrement marqué. Nous ne voulons pas insister sur ce point¹¹, mais nous croyons que, parmi toutes les institutions qui fondent une communauté politique, le référendum est l'une de celles dont l'effet intégrateur est le plus faible.

Et maintenant, pour conclure, qu'est-ce qu'un Suisse peut dire à des Français ? Il dira que la France est probablement trop grande, et aussi trop centrée sur le pouvoir exécutif, pour importer le système suisse. Ce système convient à des pays modestes, ou alors à des communes (et encore, le personnage du maire n'en sortirait pas indemne). Introduit au niveau de la République, il faudrait l'entourer de toutes sortes de précautions si l'on ne veut pas que les citoyens français se rendent aux urnes chaque trimestre. Le référendum présidentiel changerait lui-même de portée : aux questions du chef de l'État le peuple répondrait aussitôt par d'autres questions. Plus généralement, c'est l'ensemble du régime qui serait modifié.

Et puis, au-delà de toute rationalité, le référendum est une affaire d'habitude. Quand on le pratique depuis plus de cent ans, qu'on l'a développé à l'époque de la lampe à pétrole, on a eu le temps de s'y accoutumer et on ne peut plus s'en passer et il ne peut plus se passer de vous non plus. Mais vouloir, à la fin du XX^e siècle, l'importer dans un pays où il n'a aucune racine¹² dénoterait, c'est le moins qu'on puisse dire, un goût de l'aventure tout à fait surprenant.

B I B L I O G R A P H I E

AUER, Andreas, « Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse », *Revue de*

-
- droit suisse*, 1984, II, p. 1-110 ; « Le référendum populaire : histoire et avenir », *Plädoyer*, 1991, n° 2, p. 54-60.
- DELLEY, Jean-Daniel, « La démocratie directe, un système politique aux portes ouvertes », *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 101-114.
- GRISEL, Étienne, « Initiative et référendum populaires », *Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, 1987.
- LINDER, Wolf, *Swiss Democracy*, New York, 1994.
- RHINOW, René A., « Grundprobleme der schweizerischen Demokratie », *Revue de droit suisse, op. cit.*, p. 111-273.
- TSCHANNEN, Pierre, *Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*, Bâle/Francfort, 1995 (et la bibliographie détaillée qui y est contenue).

* Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

1. Voir tableau des résultats de l'ensemble des référendums en fin d'article, p. 145-148.

2. Article 75 de la Constitution : « 1) Il y a référendum populaire pour décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, lorsqu'il est requis par cinq cent mille électeurs ou par cinq conseils régionaux. 2) Le référendum n'est pas admis pour les lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier des traités internationaux. » Cet article de la Constitution de 1948 renvoie à une loi pour déterminer « les modalités de mise en œuvre du référendum ». Il a fallu attendre vingt-deux ans pour que cette loi voie le jour. La loi n° 352 de 1970 fut la contrepartie obtenue par la Démocratie chrétienne en échange de sa non-obstruction au Parlement à propos de la loi introduisant le divorce en Italie. Les mouvements catholiques étaient presque tous convaincus qu'ils obtiendraient l'abrogation de cette loi par référendum. Le premier référendum du 12 mai 1974 eut le résultat inverse.

R É S U M É

La contribution rappelle d'abord les règles sur le référendum en droit fédéral suisse ; elle décrit ensuite, pour illustrer ces règles, les vingt référendums qui ont eu lieu en 1994 et 1995 ; elle cherche enfin à tirer quelques enseignements de la pratique suisse du référendum.

138

3. Les vingt projets de référendum sont :

1. Modification de la loi électorale pour la Chambre des députés (abrogation de la part de proportionnelle) ;
2. Légalisation des drogues légères ;
3. Abrogation du système électoral (proportionnel) pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature ;
4. Suppression du monopole de production et de vente d'électricité de l'ENEL ;
5. Abrogation des Golden Share de l'État dans les entreprises à privatiser ;
6. Démilitarisation des services des Douanes ;
7. Suppression de l'assistance syndicale ;
8. Objection de conscience ;
9. Interdiction de la chasse ;
10. Carrière des magistrats ;
11. Responsabilité civile des magistrats ;
12. Extension de l'interruption volontaire de grossesse ;
13. Limitation de la publicité sur la télévision publique (RAI) ;
14. Modification de la loi électorale pour le Sénat (suppression de la part de proportionnelle) ;
15. Suppression de la retenue fiscale sur les gains ;
16. Suppression de l'ordre des journalistes ;
17. Suppression du service sanitaire national ;
18. Suppression des modalités d'organisation obligatoire de l'enseignement à l'école élémentaire ;
19. Suppression des fonctions extraordinaires des magistrats ;
20. Abolition du registre public des véhicules automobiles.

4. Selon les dispositions de la loi et la jurisprudence constitutionnelle (sentence n° 16 de 1978), il appartient à la Cour de cassation « de vérifier si la demande en régularité est conforme à la loi en relevant par ordonnance les irrégularités éventuelles et en décidant par une ordonnance définitive de la légitimité de la demande même de référendum ». Il revient à la Cour constitutionnelle de juger si les demandes de référendum sont conformes à l'article 75 al. 2 de la Constitution. Mais la Cour constitutionnelle a également reconnu la possibilité de « raisons implicites d'inadmissibilité ». Elle s'est ainsi attribué le pouvoir d'« établir au préalable si d'autres raisons, à caractère constitutionnel, s'imposent sur la base desquelles il apparaît indispensable d'exclure le recours au corps électoral, en intégrant des hypothèses que la Constitution a prévues de manière ponctuelle et expresse ».

5. Article 34 : « En cas de dissolution anticipée des chambres ou de l'une d'elles, le référendum déjà autorisé est considéré comme automatiquement suspendu [...], les délais de la procédure pour le référendum reprennent à partir du 365^e jour qui suit la date de l'élection. »