

JEAN-DANIEL DELLEY

La démocratie directe

Un système politique aux portes ouvertes

I. — INTRODUCTION

A l'instar du chocolat et des montres, les institutions de démocratie directe font partie intégrante des clichés qui, à l'étranger, permettent spontanément d'identifier la Suisse. Les premiers sont bien connus puisqu'ils s'exportent, alors que les seconds sont souvent perçus comme un archaïsme, héritage résiduel d'une époque où la Suisse n'était qu'une alliance de communautés montagnardes. Cette image d'Epinal est d'ailleurs soigneusement entretenue dans le pays, où l'on aime à rappeler la filiation directe entre les institutions de la Suisse moderne et la démocratie d'assemblée de la Confédération primitive : le besoin est grand pour une collectivité de plonger ses racines au plus profond de son histoire.

En réalité, les droits populaires tels que nous les connaissons aujourd'hui sont plutôt un produit d'importation ; ils concrétisent la théorie de la souveraineté populaire et les idées de Rousseau, manifestant ainsi l'influence de la Révolution française sur les institutions helvétiques. On est loin de la permanence séculaire qui ferait de nous les héritiers directs de l'antique démocratie germanique.

La Suisse moderne naît en 1848 à la suite d'une guerre civile aussi brève que peu sanglante. La Constitution établit un Etat fédéral et une démocratie essentiellement représentative. En effet la participation directe des citoyens aux décisions se limite au référendum obligatoire pour toute modification de la Constitution et à l'initia-

tive populaire pour demander sa révision totale. Les droits populaires se développent d'abord dans les cantons, dans la foulée de la Révolution de Juillet 1830 en France, puis à partir de 1860 sous la pression du mouvement démocratique. La participation des citoyens dans les affaires cantonales précède donc l'apparition des droits populaires au niveau fédéral ; elle est aussi plus étendue et le restera jusqu'à nos jours : le citoyen cantonal dispose de moyens d'intervention plus développés que le citoyen fédéral.

Revenons aux droits populaires dans l'Etat fédéral :

- A l'occasion de la révision totale de la Constitution en 1874, on introduit le référendum facultatif en matière législative ;
- L'initiative populaire en matière constitutionnelle fait son apparition en 1891, à la suite d'une pression conjointe des conservateurs et de la gauche.
- Depuis 1921 les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis au référendum facultatif.
- En 1949, à la suite du succès d'une initiative populaire, les arrêtés fédéraux (lois d'une durée limitée) urgents sont soumis au référendum facultatif si leur durée est supérieure à un an ; les arrêtés urgents dérogeant à la Constitution et qui sont adoptés pour plus d'un an sont soumis au référendum obligatoire. Ces nouvelles dispositions sont acceptées en réaction à l'abus qu'a fait le Parlement de la clause d'urgence, parfois pour éviter d'avoir à affronter la votation populaire.
- Depuis 1977, l'adhésion de la Suisse à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales doit faire l'objet d'un référendum obligatoire. Par ailleurs le référendum facultatif ne vaut plus seulement pour les traités de longue durée mais également pour ceux qui unifient le droit et qui créent des organisations internationales.

Voilà les droits populaires au niveau fédéral, tels qu'ils se sont développés depuis 1848. Plusieurs tentatives de les élargir encore ont échoué. Parmi les plus récentes citons le référendum obligatoire permettant aux populations touchées de se prononcer sur le choix d'un site nucléaire (1979) et le référendum facultatif sur les dépenses militaires (1987). Mais répétons-le, ces droits sont plus étendus dans les cantons : on y rencontre souvent le référendum sur les dépenses et l'initiative législative, parfois même le référendum législatif obligatoire.

II. — MÉCANISMES

Nous nous limiterons ici à traiter du niveau fédéral.

a / Le référendum obligatoire

Toute révision totale ou partielle de la Constitution est soumise d'office à la votation populaire, tout comme l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale et les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution.

Le projet est accepté lorsqu'il réunit, fédéralisme oblige, la double majorité du peuple et des cantons. Ainsi le 27 février 1983, un projet d'article constitutionnel donnant compétence à la Confédération de conduire une véritable politique énergétique n'a pas passé la rampe : approuvé par 50,9 % des votants, il n'a pas obtenu le soutien de la majorité des cantons. Mais la discordance entre peuple et cantons est rare : le cas s'est présenté à huit reprises seulement depuis 1848.

b / Le référendum facultatif

Il permet aux citoyens de se prononcer sur un projet de loi, d'arrêté fédéral de portée générale ou sur la ratification de certains traités internationaux si 50 000 citoyens en font la demande dans un délai de quatre-vingt-dix jours après la publication de la décision du Parlement.

Le référendum a un *effet suspensif* : le texte qui y est soumis n'entre en vigueur qu'après échéance du délai pour en faire la demande ou, si la demande en a été faite, s'il est accepté par la majorité des citoyens ayant participé à la votation.

Exception : un arrêté fédéral urgent peut entrer en vigueur immédiatement. Le référendum est alors *abrogatoire* : si le référendum est demandé et que la majorité populaire est négative, l'arrêté est abrogé après un an.

c / L'initiative populaire

Elle permet de proposer une révision totale ou partielle de la Constitution. Pour aboutir, la proposition doit recueillir au moins 100 000 signatures dans un délai de dix-huit mois. Formellement l'initiative populaire émane d'une fraction du corps électoral et

elle est adressée directement à l'ensemble des citoyens. En effet le Parlement ne peut s'opposer à ce qu'elle soit soumise à la votation populaire, sauf à la déclarer irrecevable pour des raisons formelles — non-respect de l'unité de la forme ou de la matière : deux cas seulement depuis 1891. Tout au plus a-t-il la possibilité de lui opposer un contre-projet qui sera proposé au peuple comme une alternative à l'initiative. Lorsque l'initiative se présente sous forme d'un vœu — on dit alors qu'elle est conçue en termes généraux — il appartient au Parlement de formuler le projet qui est ensuite proposé à la sanction du corps électoral.

L'initiative populaire conduit donc toujours à un référendum obligatoire, puisqu'elle vise à une révision de la Constitution, sauf si le Parlement la déclare irrecevable pour des raisons formelles ou si ses auteurs la retirent avant la votation.

En résumé le souverain est obligatoirement consulté lorsqu'il s'agit de la Constitution, que le projet émane du Parlement ou d'une fraction du corps électoral (référendum obligatoire) ; lorsqu'il s'agit des lois, il se prononce si une fraction du corps électoral en fait la demande (référendum facultatif).

III. — RÉSULTATS

Le tableau ci-dessous donne la situation au 31 décembre 1986 :

Référendum obligatoire

a / Sur la révision totale de la Constitution

— Projets du Parlement	oui	1	non	1
— Initiatives populaires			non	2

b / Sur une révision partielle de la Constitution

— Projets du Parlement	oui	91	non	37
— Initiatives populaires				
— rédigées	oui	8	non	73
— en termes généraux			non	6
— Contre-projets du Parlement	oui	17	non	9

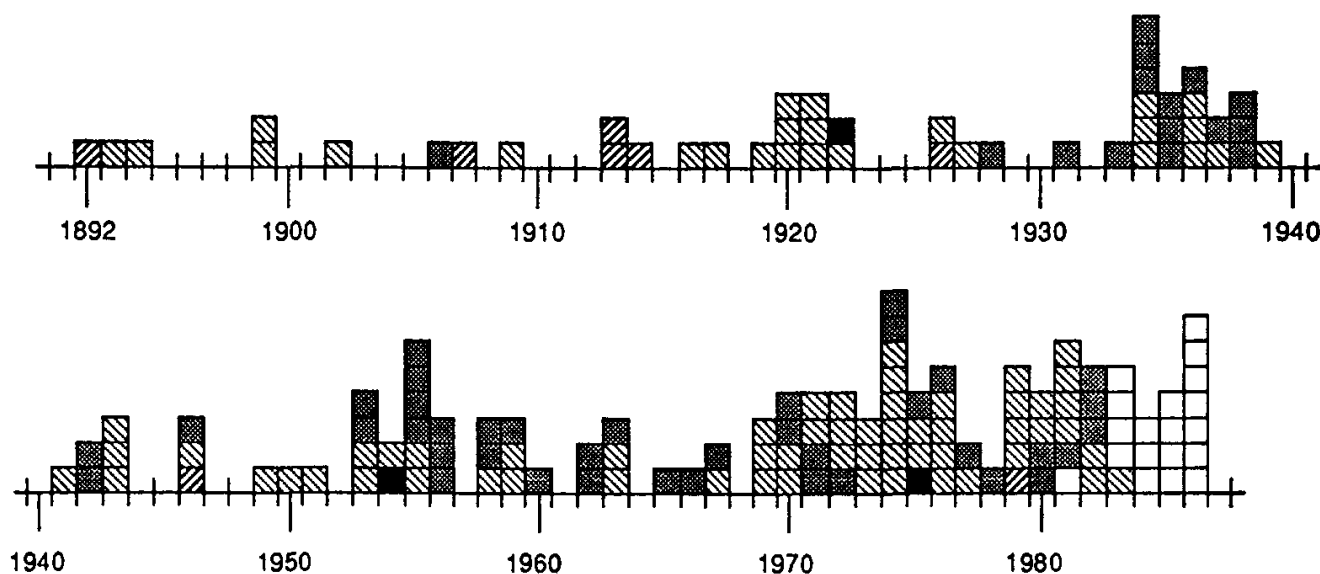
Référendum facultatif

Lois	oui	41	non	55
------	-----	----	-----	----






IV. — FONCTIONNEMENT

A première vue ces données semblent exprimer une grande confiance des citoyens dans leurs autorités. En effet, 25 % seulement des projets constitutionnels émanant du Parlement sont rejetés,

Les initiatives populaires depuis 1891
(date du dépôt)



Légende :

- | | | | |
|---|----------|---|------------|
|  | acceptée |  | nulle |
|  | refusée |  | en suspens |
|  | retirée | | |

alors que les initiatives populaires ne passent que très difficilement le cap de la votation, contrairement aux contre-projets du Parlement. Si le référendum facultatif semble faire exception à la règle — plus de la moitié des projets législatifs sont refusés —, il faut tenir compte du fait que seuls 7 % des projets susceptibles d'être attaqués en référendum l'ont été effectivement.

Mais cette lecture superficielle ne permet pas de rendre compte de la place véritable des droits populaires dans le système politique et de leur impact sur les autres éléments du système. A cet égard les moyennes ne sont pas significatives.

a / Le référendum facultatif

Le référendum facultatif connaît des débuts fracassants dans le dernier quart du XIX^e siècle. Les conservateurs, vaincus lors de la guerre civile de 1847, utilisent cette arme pour secouer le joug de la majorité radicale au pouvoir. Durant cette période, 12 % des projets législatifs sont attaqués et seuls 22 % d'entre eux trouvent grâce devant le souverain. Pendant les deux guerres mondiales et la crise économique qui sévit dans l'intervalle, l'usage du référendum est fortement limité par le droit d'urgence et les pleins pouvoirs du Gouvernement. Nouvelle période florissante immédiatement après 1945, qui voit la remise en question des privilèges obtenus par certaines branches du commerce et de l'industrie et par l'agriculture à la faveur de la crise économique et de la guerre. Si les projets attaqués sont peu nombreux (5,8 %), 64 % d'entre eux sont rejetés. Puis pendant une décennie, le référendum facultatif connaît une relative désuétude. Ce phénomène fait dire à Neidhart que le référendum facultatif a perdu sa fonction première de contrôle *a posteriori* du travail législatif (1). Et, selon cet auteur, c'est le référendum lui-même qui est la cause de sa propre disgrâce. En effet, une société pluraliste, fortement différenciée linguistiquement et culturellement, ne peut pas résoudre ses problèmes dans le cadre d'une procédure — le référendum facultatif — qui réduit les solutions à des décisions majoritaires. C'est pourquoi on peut observer le développement et l'institutionnalisation d'une démocratie de négociation qui vise à éviter le recours au référendum : présence au Gouvernement de tous les grands partis, participation des intérêts organisés au processus de décision préparlementaire, autant de moyens d'aboutir à des solutions de compromis qui rendent caduque la fonction plébiscitaire. Effectivement aucun projet législatif important de l'après-guerre n'a été attaqué et aucun des grands partis et des puissantes organisations socio-économiques n'a fait usage de ce droit.

Le référendum facultatif ne serait plus qu'une menace potentielle obligeant les acteurs sociaux à constamment renouveler le compromis politique : la démocratie référendaire a fait place à la démocratie de concordance.

Cette explication séduisante n'est pas sans faille. Tout d'abord les faits se rebiffent : dès le milieu des années 70, le référendum facultatif connaît une nouvelle vigueur : 16 référendums sont lancés entre 1974 et 1978. Parmi leurs auteurs, on relève notamment un

(1) Neidhart (1970, 278).

parti gouvernemental — le Parti socialiste — et deux puissantes organisations d'intérêts — l'Union syndicale suisse (ISS) et l'Union suisse des Arts et Métiers (USAM). Dans une période de difficultés économiques durables, les conflits s'exacerbent et le compromis est plus difficile à atteindre (2).

D'autre part l'influence des intérêts organisés sur l'élaboration de la législation et, d'une manière plus générale, sur les activités de l'Etat, n'est pas une caractéristique exclusive du régime politique suisse. Elle a été observée dans des régimes qui ignorent les institutions de démocratie directe. Si les gouvernements et les administrations sont conduits, selon des modalités diverses, à associer les organisations économiques aux décisions publiques, c'est avant tout à cause de la transformation radicale du rôle de l'Etat qui se produit dès le début du xx^e siècle : au cours du siècle, l'Etat devient de plus en plus un agent direct de la reproduction sociale et non plus seulement le garant d'un ordre juridique qui permet à la société civile de se perpétuer. Ce rôle nouveau implique la multiplication des interventions de l'Etat qui, en recherchant la collaboration des organisations d'intérêts, maximise l'information et la légitimité dont il a besoin pour conduire son action. S'il est indéniable que l'espace préparlementaire présente en Suisse des caractéristiques propres dont la menace du référendum facultatif a favorisé l'émergence, son existence ne peut pas être expliquée par la seule présence de cette institution particulière. L'analyse du rôle du référendum facultatif ne peut se limiter aux seuls cas où ce dernier a été effectivement utilisé. Il est bien évident que son existence même influence les modalités du processus de décision. En cela on est en droit d'affirmer que le référendum a influencé ce processus et plus particulièrement la phase préparlementaire : élaboration du projet par un groupe d'experts où sont représentés les intérêts organisés, mise en consultation de ce projet auprès des mêmes intérêts organisés, puis, ensuite seulement, transmission au Parlement d'un texte dont on peut admettre qu'il fait l'objet d'un large consensus.

Tout au long de son histoire, les analystes ont tenté d'attribuer au référendum des caractéristiques essentielles, qui découleraient en quelque sorte de la nature même de l'institution (3). Le référendum serait d'essence conservatrice : il retarde les adaptations nécessaires et bloque parfois la solution de problèmes urgents. Certes le référendum a été à son origine l'arme favorite des conservateurs pour

(2) Auer/Delley (1979).

(3) Auer/Delley (1979, 126 ss.).

freiner l'élan du radicalisme centralisateur ; dans leur majorité, les projets attaqués en référendum sont rejetés par le peuple et la gauche n'a jamais fait un usage fréquent de ce droit qui permet au mieux de préserver le *statu quo*. Mais, dans des circonstances précises, le référendum peut jouer un rôle progressiste, pour autant qu'on ne tienne pas pour un progrès toute mesure proposée par l'Etat central.

On a dit aussi du référendum qu'il favorisait les solutions de compromis, qu'il renforçait la cohésion sociale. C'est un fait certes, mais qui souffre des exemples contraires ; grâce au référendum les adversaires extrêmes d'un projet — pour les uns il est insuffisant, pour les autres il va trop loin — peuvent se coaliser et faire échec à une solution de compromis. On a connu ce scénario notamment à propos de l'avortement, de l'objection de conscience et de l'aide multilatérale au développement.

b / L'initiative populaire

Si le référendum permet de refuser les projets émanant des autorités — c'est une sorte de veto —, l'initiative populaire, formellement, est le moyen de proposer des solutions nouvelles que le Parlement a refusé d'adopter ou qu'il a même négligé de mettre à l'ordre du jour. Mais l'initiative populaire est plus que le simple court-circuitage des autorités qui permettrait à une fraction du corps électoral de s'adresser directement au peuple. Et le faible succès des initiatives populaires ne rend pas compte de ses effets et de sa fonction véritable. Incontestablement l'initiative est l'arme privilégiée des organisations d'opposition : partis non gouvernementaux, Parti socialiste — gouvernemental certes, mais minoritaire au sein d'un exécutif bourgeois —, syndicats ouvriers, petites organisations. Mais à l'occasion, tel grand parti ou organisation patronale n'hésite pas à lancer une initiative ou à appuyer plus ou moins ouvertement un comité d'action responsable du lancement d'une initiative.

Si l'initiative au sens originel — recours direct au peuple de la part de groupes minoritaires qui ne peuvent se faire entendre au Parlement — est fréquemment utilisée à la fin du XIX^e siècle, elle perd rapidement sa fonction pour se transformer en un instrument de négociation : le dépôt d'une initiative permet à une organisation, à un parti ou même à un groupe *ad hoc* de manifester sa force et d'affermir sa position dans le cadre d'un processus de décision en cours ou qu'il cherche à faire démarrer. Cet usage de l'initiative est favorisé par la procédure décidée à l'époque par le législateur, à

savoir que le Parlement est en droit d'opposer un contre-projet à l'initiative, donnant ainsi le choix aux citoyens entre deux solutions. Une manière, soit dit en passant, de désamorcer l'initiative, puisque le citoyen peut s'opposer aux deux projets ou en appuyer un, mais en aucun cas approuver les deux, une procédure qui, arithmétiquement, ne favorise pas le changement (4).

Par contre le législateur n'avait pas prévu originairement la possibilité pour les initiants de retirer leur initiative, une éventualité utile lorsqu'ils obtiennent satisfaction par le biais d'un contre-projet formel ou indirectement par une décision de niveau législatif.

Dès le début du xx^e siècle la pratique du retrait s'est établie ; elle a été légalisée en 1952 seulement. Actuellement chaque initiative doit obligatoirement être munie d'une clause de retrait qui permet au comité juridiquement responsable du dépôt de la demande de la retirer à la majorité des deux tiers de ses membres.

L'initiative populaire connaît des débuts difficiles. 14 demandes seulement sont déposées entre 1892 et 1918. Par contre le taux de succès est élevé puisque cinq d'entre elles sont acceptées. Mais certaines de ces victoires ne nous paraissent pas aujourd'hui très glorieuses : interdiction de la fabrication et de la vente d'absinthe (un alcool fort), interdiction de l'abattage du bétail selon le rite israélite par exemple. L'initiative est alors l'instrument des groupes exclus du pouvoir, essentiellement les conservateurs catholiques et les socialistes ; par ce biais ils réussissent au troisième essai (1919) à imposer un système électoral proportionnel qui va profondément modifier le régime politique.

La période d'entre-deux-guerres connaît une augmentation importante des demandes d'initiatives. La première poussée (1919-1922) reflète les revendications de la gauche politique et syndicale, tenue à l'écart des centres de décision, alors que les conservateurs sont pleinement intégrés au gouvernement. La seconde poussée (1923-1939) est la conséquence directe de la crise économique qui ravive les tensions sociales et rend difficile l'acceptation des solutions de compromis ; par ailleurs l'usage répété du droit d'urgence prive les opposants du droit de référendum et ces derniers se rabattent sur l'initiative.

(4) Le 5 avril 1987, le peuple et les cantons ont accepté une révision de la Constitution qui modifie la procédure : à l'avenir les citoyens pourront approuver l'initiative et le contre-projet et indiquer leur préférence au cas où les deux textes seraient appuyés par une majorité des votants. Ce mode de faire doit garantir une meilleure prise en compte de la volonté populaire : en effet, à quelques reprises, tant l'initiative que le contre-projet ont été rejetés, quand bien même seule une minorité de votants était opposée à tout changement.

D'ailleurs sept initiatives revendiquent le rétablissement et l'élargissement des droits démocratiques, sérieusement limités à l'occasion du premier conflit mondial et de la crise économique.

Après 1945, la fréquence des initiatives va fortement augmenter. Certes tous les grands partis participent au Gouvernement et les principales organisations d'intérêt sont intégrées au processus de décision. Mais le régime de concordance et les solutions du compromis qu'il propose ne sont pas à même de satisfaire tous les intérêts. Le cartel du pouvoir sélectionne les problèmes à traiter et n'aboutit pas toujours à des compromis qui satisfont tous ses membres. Si ces derniers ne recourent plus que modérément à l'initiative, les groupes exclus du pouvoir, eux, disposent par ce biais du moyen de se faire entendre. A partir de 1969, la scène politique se modifie rapidement.

Le nombre des initiatives augmente à un niveau encore jamais atteint et reflète le malaise provoqué par les effets négatifs d'une croissance économique rapide et mal maîtrisée : problème de l'environnement, présence de la main-d'œuvre étrangère, pénurie de logements, inflation. La plupart des initiatives proviennent de groupes de dimension restreinte, faiblement organisés et souvent constitués à cette occasion. Les thèmes évoqués ont été ignorés par les acteurs politiques et sociaux de la démocratie de concordance ; parfois même des groupes marginaux n'hésitent pas à concurrencer les acteurs établis sur leur propre terrain : ainsi l'extrême gauche propose ses propres solutions en matière de politique sociale et de relations de travail, un domaine réservé de la gauche traditionnelle.

La pratique de l'initiative populaire révèle une grande diversité des thèmes abordés et des acteurs impliqués.

La politique sociale est un domaine classique de l'initiative populaire. Par ce biais les initiants — la plupart du temps les partis de gauche et les syndicats — visent à faire démarrer une révision législative ou à renforcer leurs positions dans un processus en cours ou déjà agencé. On observe le même phénomène à propos de la fiscalité : en Suisse, le régime financier est un provisoire qui dure ; les impôts sont déterminés pour une période limitée, faute d'un consensus suffisant pour en fixer la nature et les taux de manière définitive. Avant chaque échéance, une ou plusieurs initiatives sont déposées qui deviennent partie intégrante de la négociation. Dans ces domaines classiques, on retrouve en première ligne les partis politiques et les grandes organisations ; mais les organisations patronales n'agissent jamais à visage découvert, se contentant de soutenir au moment de la votation les demandes de comités *ad hoc*.

L'initiative populaire permet d'imposer des thèmes que le Par-

lement néglige ; parfois elle exprime un malaise que les partis politiques et les organisations n'ont pas su relayer. Ainsi le problème de la défense nationale est traité essentiellement par le biais budgétaire, sans référendum possible ; de ce fait la participation des citoyens à l'élaboration de la politique de défense est très limitée. Les milieux pacifistes utilisent le canal de l'initiative pour imposer le débat. Tout récemment une initiative « pour la suppression de l'armée » a été déposée ; elle n'a aucune chance d'être adoptée, mais elle va obliger partis et organisations à ouvrir la discussion sur un sujet qui, en Suisse, est encore largement tabou.

Le problème de la population étrangère a été soulevé par des initiatives populaires ; après la courte défaite de 1970 — 46 % des votants (participation exceptionnelle de 74 %) rejettent une demande de réduction de 10 % de la population étrangère dans un délai de quatre ans — les autorités mettent en place une politique de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère. On peut encore mettre au crédit de l'initiative populaire la question de l'objection de conscience, de l'avortement, des manipulations génétiques, pour ne citer que quelques exemples. La prise de conscience des atteintes à l'environnement, les craintes à l'égard de l'énergie nucléaire ont également suscité plusieurs initiatives.

Huit initiatives ont été acceptées en votation populaire, dont seulement deux depuis 1945. Et pourtant le nombre des demandes ne fait que croître : 157 depuis 1891, dont 62 pour les quinze dernières années. Qu'est-ce qui fait donc courir les initiants ?

Tout système politique crée ses propres catégories d'accès ; il sélectionne les demandes et les acteurs légitimés à les exprimer. L'initiative populaire permet de tourner cette difficulté : la demande, si elle aboutit, sera *obligatoirement* prise en considération (référendum obligatoire) ; elle est un moyen de forcer l'entrée du système politique mais également de s'émanciper de la tutelle des intermédiaires reconnus, partis et organisations.

Par ailleurs, le dépôt d'une initiative est un objectif mobilisateur : il exige des soutiens pour la récolte des signatures, il déclenche une campagne d'information dans les médias, il impose le débat au Parlement, il oblige les forces politiques à se déterminer. D'une certaine manière on peut dire que chaque initiative est un « coup médiatique ». Du lancement à la votation populaire, l'initiative induit une dynamique.

Elle favorise la création de liens, la coopération entre des acteurs marginaux. On a pu observer ce phénomène à propos de l'opposition à l'énergie nucléaire ; l'initiative populaire a été l'occasion de réunir

des efforts dispersés géographiquement — lutte contre des projets d'implantation — au profit d'un combat commun au niveau fédéral. La campagne de récolte des signatures constitue une vaste opération d'information, par le contact direct avec les citoyens mais également par la couverture médiatique, effet qui se poursuit lors du traitement de l'initiative par les autorités. D'une certaine manière, on peut estimer que l'exercice du droit d'initiative contribue à l'apprentissage politique des citoyens, par la mise en évidence de thèmes nouveaux et par les débats qu'il suscite.

Mais pour certains acteurs, tous ces aspects positifs ne sont pas suffisants pour justifier l'entreprise. Ils en attendent une contrepartie plus substantielle. L'initiative est alors conçue comme un moyen d'améliorer sa position dans un processus de décision. A défaut d'un succès devant le peuple, les initiants peuvent espérer que le Parlement leur oppose un contre-projet intéressant ; ils pourront ainsi retirer leur demande et tabler sur un succès indirect. Parfois les initiants obtiennent une révision législative ou même une décision de l'exécutif qui leur donne satisfaction : on parle alors d'un contre-projet de fait. Cet usage particulier de l'initiative a connu une période faste entre 1950 et 1970 où 50 % environ des initiatives ont été retirées. Or ces vingt années représentent précisément l'âge d'or de la démocratie de concordance. A partir des années 70, le taux de retrait chute à 20 % : le climat politique se durcit à la suite de la récession économique et les acteurs sont moins disposés à faire des concessions.

V. — PERSPECTIVES

On a attribué aux droits populaires de nombreuses qualités et plus encore de défauts. Facteur de conservatisme (le référendum), moteur du progrès (l'initiative), instruments aux mains des puissantes organisations qui manipulent la volonté démocratique ou au contraire approfondissement de la participation démocratique. Toutes ces observations ont une part de vérité mais elles ne caractérisent ni absolument ni définitivement la démocratie directe. Plutôt que de multiplier les qualifications qui ont varié au cours de l'histoire, mieux vaut cerner la nature de l'institution.

Les droits populaires constituent avant tout une ouverture du système politique ; une ouverture quant aux acteurs qui ont accès au système, une ouverture quant aux thèmes qui sont portés à l'agenda politique.

Dans cette perspective, les droits populaires concurrencent directement l'élément représentatif. Et c'est bien pour cette raison qu'ils n'ont jamais été vus d'un très bon œil par une partie de la classe politique, toujours tentée de rationaliser le processus de décision.

En cas de crise ou de guerre, on en limite fortement l'usage. En 1977, le nombre des signatures nécessaires pour faire aboutir une demande de référendum et d'initiative a été porté respectivement de 30 à 50 000, de 50 à 100 000, et pour cette dernière, un délai de dix-huit mois a été fixé. Actuellement on discute d'un projet d'initiative unique qui se substituerait au système existant : la demande serait présentée sous forme d'un vœu qu'il incomberait au Parlement de concrétiser, en choisissant lui-même le niveau juridique adéquat — Constitution, loi, règlement. L'initiative perdrait ainsi son caractère de demande adressée directement au peuple, mais le législateur y gagnerait un pouvoir supplémentaire.

Reste à mentionner les points faibles de la démocratie directe. La participation étendue des citoyens aux décisions ponctuelles implique que ces derniers soient bien informés des enjeux. Or les quelques données disponibles indiquent que les citoyens n'ont qu'une connaissance très partielle de la matière ; les slogans véhiculés au cours de la campagne référendaire semblent avoir plus d'impact sur le résultat de la votation que les recommandations de vote des autorités et des partis politiques et les informations objectives. Les normes constitutionnelles et les lois sont d'un niveau relativement abstrait. De plus en plus la loi se contente de définir un cadre général pour l'action de l'Etat. Et les enjeux véritables se situent dans les textes d'application et même dans les décisions concrètes. Cette évolution a dévalué les droits populaires : les citoyens sont plus intéressés par la concrétisation des principes que par les principes et c'est pourtant sur ces derniers que leur avis est sollicité. D'où la croissance du nombre des initiatives qui tentent de s'opposer à des projets d'infrastructures — autoroutes, centrales nucléaires, barrages hydro-électriques par exemple — faute de pouvoir les attaquer par le biais du référendum : ces projets résultent de l'application de législations qui à l'époque n'ont pas été contestées. Pour pallier ce hiatus, il faudrait envisager d'élargir la participation populaire aux décisions administratives, ou tout au moins à celles qui ont un impact important sur l'aménagement du territoire et l'environnement (5).

(5) Morand (1982) ; Tanquerel (1987).

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Annuaire suisse de science politique*, Berne, Haupt, 1987. Ce volume est consacré aux élections et aux votations populaires en Suisse.
- J.-F. Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot, 1978.
- A. Auer, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in *Revue de droit suisse*, vol. 103, 1984, p. 1-110.
- A. Auer / J.-D. Delley, Le référendum facultatif. La théorie à l'épreuve de la réalité, in *Revue de droit suisse*, vol. 98, 1979, p. 113-138.
- J.-D. Delley, *L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, L'Age d'Homme, 1978.
- W. Linder, *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne, Réalités sociales, 1987.
- C.-A. Morand, La crise du droit vue à travers la participation aux décisions concrètes, in *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Bâle, 1982, p. 423-441.
- L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des Schweizerischen Gesetzesreferendum*, Berne, Francke, 1970.
- Th. Tanquedel, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne, Payot, 1987.
- H. Werder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Berne, Francke, 1978.

RÉSUMÉ. — *La démocratie directe est l'une des caractéristiques principales du système politique suisse. Elle offre aux citoyens des possibilités étendues de participation aux décisions. Cet article présente ces différents instruments de participation, l'usage qui en est fait et leur place dans le processus de décision.*