

Réflexions sur la démocratie référendaire

FRANÇOIS SAINT-OUEN*

Ce n'est plus un secret pour personne : en France, l'institution référendaire a beaucoup de mal à survivre au général de Gaulle. Périodiquement sont lancées des propositions visant à élargir le champ de l'article 11 de la Constitution... Mais connaît-on suffisamment la nature du mal ? L'expérience des pays étrangers est ici apte à nous fournir un utile éclairage, pour peu que le regard soit celui du politologue au moins autant que du juriste. Mais l'analyse comparative des processus référendaires non plébiscitaires apparaît comme un gisement trop peu exploité par la science politique française, ce qui est à la fois symptomatique et dommage.

Dans une première partie, nous ébaucherons un rapide diagnostic de la crise actuelle du système référendaire français à la lumière de plusieurs exemples étrangers, en nous limitant volontairement à l'Europe¹. Nous nous concentrerons ensuite sur l'expérience helvétique², la plus ancienne et la plus riche, afin de mieux évaluer l'impact d'un éventuel développement en France des « droits populaires » (initiative et référendum d'abrogation) : par rapport au fonctionnement « normal » du système représentatif d'abord (deuxième partie), par rapport aux risques de « dérives » démagogiques ensuite (troisième partie). Faute de place, nous ne pouvons ici développer certains facteurs dont nous avons tenu le plus grand compte pour déterminer ce qui paraissait transposable à la situation française. Mais ceci n'empêche pas les précautions d'usage, dues à la nature difficilement quantifiable de certaines variables telles que les traditions, la « culture » politique et les comportements qui lui sont liés³.

* Université de Genève, département de science politique.

1. Pour un aperçu des procédures utilisées dans divers pays, cf. F. Delpérée (dir.), *Référendums*, Bruxelles, CRISP, 1985.

2. Ne pouvant ici en faire l'historique ni le détail institutionnel, nous renvoyons au n° 43 de cette *Revue*, et plus spécialement à l'article de J.-D. Delley (p. 101 et s.).

3. Sur ce plan, les deux pays tendent vers des « types idéaux » opposés : « culture de l'Etat » et tradition centraliste en France ; « culture du citoyen » et tradition fédéraliste en Suisse, où les « droits populaires » ont d'abord été expérimentés à l'échelon communal et cantonal.

LA CRISE DU SYSTÈME FRANÇAIS

La France a recouru vingt fois au référendum depuis 1793, ce qui la place — on l'ignore souvent — en tête des pays européens derrière la Suisse. Mais si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que son utilisation est très discontinue : elle se concentre en fait autour de quelques périodes relativement courtes, qui correspondent généralement à des bouleversements considérables (1793-1815, 1851-1852, 1945-1946 et 1958-1962). Après 1972 s'est perpétué un long silence que la consultation « néo-calédonienne » vient tout juste d'interrompre. Ainsi, on dénombre sur la période 1978-1986 pas moins de six référendums en Italie et cinq en Irlande... alors que la France, absente du palmarès, se retrouve même derrière le Royaume-Uni, bastion traditionnel du système représentatif !⁴... Ces performances sont toutefois éclipsées par celles de la Suisse, qui demeure bien le fief de la démocratie semi-directe : sur la même période de huit ans, ce petit Etat en a usé 58 fois, soit autant que tous les autres pays du monde. Lorsqu'on la rapproche de la tendance inverse manifestée par divers pays voisins, la soudaine « défaillance » de la France s'avère donc de nature à frapper les esprits.

Au-delà des différences institutionnelles qui souvent les séparent, ces divers pays nous enseignent combien la pratique référendaire actuelle semble intimement liée à l'émergence spectaculaire d'acteurs d'origine diverse, qui ont largement contribué à revitaliser la procédure. On y trouve certes de grands partis politiques comme le PC italien qui, récemment, a réussi à mettre en difficulté la coalition au pouvoir sur l'« échelle mobile » des salaires⁵. Mais plus encore, on constate que la démocratie semi-directe sert habituellement de recours aux petites formations d'opposition, de « gauche » (les Radicaux italiens) ou de « droite » (l'Action nationale en Suisse), qui y voient un moyen privilégié d'acquérir une influence politique que la démocratie représentative classique ne leur accorde guère. C'est tout autant le cas pour des acteurs extérieurs au monde politique traditionnel qui peuvent jouer de leur audience dans tel ou tel domaine ; comme exemple remarquable, mentionnons ici l'Eglise catholique d'Irlande à propos du « droit à la vie » et de l'interdiction du divorce⁶... Dans un pays comme la Suisse, les ressources de la démocratie semi-directe sont même plus souvent exploitées par des groupements socioprofessionnels ou des associations diverses (patrons, syndicats, agriculteurs, consommateurs, locataires...) que par les partis politiques.

Le profil de ces différents acteurs témoigne ainsi de l'évolution d'une

4. J. Austen, D. Butler, A. Ranney, *Referendums, 1978-1986*, *Electoral Studies*, 1987, p. 139 et s.

5. Référendum repoussé de justesse par 54,3 % des voix en juin 1985.

6. L'inscription au « droit à la vie » dans la Constitution a été plébiscitée par 66,9 % des votants en 1983. L'introduction du divorce a été repoussée dans une proportion équivalente (63,5 %) en 1986.

pratique référendaire qui aujourd'hui tend à s'émanciper de plus en plus des sphères gouvernementales pour trouver son terrain d'élection auprès d'un certain nombre d' « exclus » de l'exercice du pouvoir, qui l'utilisent pour faire « contrepoids » à la logique imposée par le système représentatif en vigueur. Tout ceci l'éloignant à l'évidence du modèle bonapartogaullien.

Serge Sur a notamment parlé de « greffe jusqu'à présent manquée dans les institutions républicaines »⁷ pour désigner ce qui est resté en France une sorte de procédure exceptionnelle qui n'est pas encore parvenue à trouver sa voie en dehors des périodes de crise. Dans la situation actuelle, tout porte à mettre en cause une pratique hexagonale qui demeure soumise au bon vouloir de l'autorité en place, alors qu'ailleurs on s'aperçoit que ce sont précisément les « minoritaires » de tous bords qui ont contribué à revitaliser l'institution référendaire. En raison de son degré de fermeture, la pratique française a paru osciller entre deux extrêmes : le blocage et le parasitage plébiscitaire. Bien (voire même trop) connue, cette dernière tendance a trouvé sa dynamique lors de situations, assez particulières, dans lesquelles un homme fort, charismatique, cherchait à asseoir son autorité par un « bain de foule » venu des urnes. En revanche, il s'avère évident que le système correspond mal à une démocratie plus pacifiée, de même qu'à une configuration politique plus fluide : il tend alors vers le *blocage*.

Certains auteurs ont ainsi fait valoir, avec justesse, qu'à partir du moment où le Président était élu au suffrage universel direct, il n'était plus vraiment tenté de recourir à une procédure qui incorpore désormais le risque considérable d'entamer sa légitimité⁸. D'une certaine manière, le Président est ainsi devenu suffisamment « fort » pour que les inconvénients — de son point de vue — l'emportent souvent sur les avantages... Et ceci est d'autant plus lourd de répercussions que la procédure empêche pratiquement les acteurs se trouvant en position de faiblesse, même très relative, de recourir au référendum. En France, l'exclusion des « minoritaires » — dont nous avons relevé ailleurs le rôle crucial — a ici une étendue propre à donner le vertige : elle va en effet jusqu'à englober les situations de partage du pouvoir ! Ainsi l'opposition, bien que dominant l'une des Chambres (le Sénat) fut incapable de faire aboutir sa proposition de référendum sur la proportionnelle en 1984. Mieux : le Président de la République en personne s'est heurté la même année au Sénat qui a fait capoter son projet de « référendum sur le référendum » : en période de « cohabitation », il n'aurait même pas pu (faute du soutien du Premier ministre) lancer une telle proposition⁹!

7. Un bilan du référendum en France, *RDP*, 1985, p. 597.

8. S. Sur, art. cit., p. 598-599 ; M. Guénaire, Le défi référendaire d'un président minoritaire, *RDP*, 1986, p. 1084 et s.

9. J.-L. Quermonne, Le référendum : essai de typologie, *RDP*, 1985, p. 577 et s.

DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE ET SYSTÈME REPRÉSENTATIF

En gardant à l'esprit les précautions d'usage, nous allons maintenant essayer d'évaluer, à partir de l'exemple suisse, quelles pourraient être les conséquences, en France, de l'introduction d'éléments de démocratie semi-directe sur le fonctionnement du système représentatif.

Le problème du conflit de légitimité

Cette question est à l'origine de bien des craintes dans l'hexagone, où l'on a toujours redouté un « court-circuitage » des institutions traditionnelles de la démocratie représentative, voire une *dérive plébiscitaire* ou — à l'inverse — un vote-sanction. De ce fait, la démocratie semi-directe est souvent considérée comme une idée peut-être séduisante, mais qui, en pratique, aurait pour triste effet de dépasser régulièrement son objet (une consultation ponctuelle sur un sujet précis) et d'affecter le fonctionnement — sinon les fondements — du système républicain dans son ensemble.

Il faut donc rappeler ici un principe assez simple, qui permet de réduire sensiblement ce genre d'effets pervers : « Pas de référendum au gré des autorités. »¹⁰ C'est ainsi qu'en Suisse, ni le Gouvernement ni le Parlement ne peuvent déclencher de référendum ou d'initiative : sauf en cas de référendum constitutionnel, ce rôle est réservé à un nombre requis de citoyens (collecte de signatures). Cela ne signifie pas que les autorités soient pour autant dégagées de toute responsabilité... Mais un vote populaire contraire, s'il est toujours une forme de désaveu, n'entraîne guère de bouleversement politique : même dans les cas les plus extrêmes, le Gouvernement ne se sent pas obligé de démissionner, et personne ne réclame un quelconque remaniement. Le consensus, comme par miracle, se reforme immédiatement après le verdict : les effets de la démocratie semi-directe semblent donc correctement circonscrits au problème débattu.

S'il est techniquement possible d'introduire en France un système comparable, on peut se demander si les conséquences pourraient être aussi bien maîtrisées. Les rapports liant fortement le citoyen à l'Etat porteront irrésistiblement à interpréter les résultats en termes de soutien ou de sanction à l'égard du pouvoir en place, quel qu'ait été son rôle dans la procédure. Autre différence de taille : la vie politique nationale demeure polarisée autour d'un antagonisme majorité/opposition tout à fait fondamental, alors que son homologue helvétique (où la mouvance majoritaire représente 75 % des suffrages) est nettement orientée au consensus. Mais on aurait une vision statique et « culturaliste » si l'on s'arrêtait à ce genre de constat. En effet, une institution comme la démocratie semi-directe

10. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, t. II : *Ides et calendes*, 1967, n° 1115.

n'est pas simplement déterminée par son environnement politique : elle agit également sur lui. Et dans cette perspective, il importe de montrer comment, en Suisse, un de ses effets principaux a précisément été de produire un degré de consensus qui n'existait pas auparavant.

Voilà qui peut relancer le débat. En effet, si l'introduction de mécanismes de démocratie semi-directe allait dans ce sens, elle réaliserait ainsi — avec un certain décalage dans le temps — quelques-unes des conditions nécessaires à une cohabitation satisfaisante avec le système représentatif.

La question du consensus

Depuis une vingtaine d'années, les politologues suisses connaissent mieux les effets remarquables induits par le référendum d'abrogation sur le fonctionnement de leur système politique, notamment sous l'angle de la prise de décision et de la gestion des conflits¹¹. Depuis son établissement au XIX^e siècle, ce type de référendum¹² a joué un rôle profondément intégrateur. Dans leurs grandes lignes, les mécanismes en sont assez simples. A l'origine, le risque non négligeable de voir de nombreux textes de lois susceptibles d'être attaqués (dans le délai imparti de trois mois), donc éventuellement annulés, avait pour le Gouvernement et le Parlement quelque chose de traumatisant. Pour limiter ce genre d'incertitudes, on n'a alors vu logiquement qu'une solution : instituer de vastes procédures de consultations préalables, associant l'ensemble des formations politiques et les principaux groupes d'intérêts, afin d'élaborer, puis d'adopter, des textes de compromis que le moins de gens possible auraient ensuite l'idée de remettre en cause. Ceci a favorisé une intégration progressive d'importantes franges de l'opposition (en particulier les socialistes), contribuant ainsi peu à peu à élargir le consensus.

Bien sûr, on peut se demander si la démocratie semi-directe porte véritablement au consensus, ou si elle ne fait plutôt qu'accentuer les tendances d'une société politique donnée. Auquel cas, les conséquences pour la France risqueraient bien d'être dissemblables. En ce qui concerne l'initiative populaire, il convient certes de demeurer prudent¹³. Mais pour ce qui est du référendum d'abrogation, les mécanismes ci-dessus décrits reposent sur des considérations à ce point pragmatiques qu'ils paraissent largement transposables. En outre, il ne faut pas avoir une image trop idéalisée de la Suisse : jusqu'à il y a une cinquantaine d'années, son histoire politique n'a pas toujours été marquée du sceau du consensus... Et si l'institution référendaire ne fut probablement pas l'unique moteur d'une

11. L. Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Francke Verlag, 1970.

12. Appelé en Suisse référendum facultatif. L'initiative populaire, en revanche, a pour objet l'introduction d'une disposition nouvelle, et non l'abrogation d'un texte existant.

13. Nous verrons plus loin que les institutions représentatives ne sont pas nécessairement désarmées face à elle.

telle évolution, il n'en reste pas moins que son rôle n'a guère été négligeable.

Toute médaille a néanmoins son revers, et puisqu'ils nous paraissent en partie transposables, on ne saurait cacher les principaux effets négatifs de ces « ajustements » destinés à faire face à la menace référendaire. Ils touchent surtout le processus de décision, qui se trouve considérablement ralenti, complexifié, voire bloqué dans certains cas. La réalisation du compromis le plus large ne va en effet pas toujours de soi. Et lorsque l'on ne peut y parvenir, il n'est pas rare qu'en Suisse on répugne alors à trancher et que l'on préfère entériner un *statu quo* qui a des chances de s'éterniser. En France où l'Etat est traditionnellement plus centralisé et plus interventionniste, il n'est pas évident que des conséquences du même ordre seraient à craindre. Si elles se produisaient néanmoins, leurs effets n'en seraient certainement que plus considérables.

APPRENTISSAGE DE LA DÉMOCRATIE, PRIME A LA DÉMAGOGIE ?

Nous allons quitter maintenant les réflexions d'ordre institutionnel pour aborder le problème sous l'angle du comportement politique du citoyen dans ce genre de votes.

La tendance à vouloir préserver les situations acquises

On connaît les deux thèses en présence : les uns pensent que la démocratie semi-directe permet au citoyen de participer plus fréquemment et plus activement à la politique, d'acquérir à la longue une plus grande expérience de la vie publique et une meilleure conscience de ses responsabilités ; les autres — moins optimistes — mettent l'accent sur le comportement souvent instinctif et irrationnel des masses, qui en fait la proie des propagandes les plus sommaires et des démagogues les plus habiles.

La réalité est certainement plus nuancée. On a signalé, avec raison, que depuis longtemps les citoyens votent autant pour faire triompher un programme politique que pour élire des représentants. La distinction traditionnelle entre le système représentatif (où l'on élit des hommes) et la démocratie semi-directe (où l'on vote sur des choses) n'est donc plus si accentuée. Ce que l'on peut craindre, c'est plutôt un affaiblissement de la capacité d'encadrement du comportement politique par les grands partis et les principaux clivages qu'ils expriment. Mais là encore, les préoccupations actuelles à propos de la « volatilité » électorale et de la croissance de l'abstention montrent que ce n'est plus l'apanage exclusif de la démocratie semi-directe. Pourtant, il faut reconnaître qu'elle introduirait certainement un facteur d'incertitude supplémentaire dans une situation déjà suffisamment délicate pour ne pas inciter à réfléchir.

Les succès référendaires du général de Gaulle au début des années soixante — alors que son soutien parlementaire était relativement faible —

sont dans toutes les mémoires ; on se souvient également de son échec de 1969, alors que le système représentatif venait de le doter d'une majorité considérable : de même, les 20 % de Non au référendum sur la Nouvelle-Calédonie ne correspondent pas plus à l'électorat du Front national que les 63 % d'abstention à celui du RPR. De telles distorsions pourraient bien sûr être attribuées au manque d'institutionnalisation de la procédure dans la vie politique française : disons tout de suite qu'en Suisse, en dépit d'une pratique séculaire, on retrouve la même incapacité des partis à encadrer leur électorat dans ce genre de votes. Ainsi, les enquêtes « Vox » réalisées depuis 1977 après chaque « votation » révèlent un degré de fidélité aux consignes partisans qui semble varier considérablement en fonction de la question posée. Sur une longue période (1920-1980), le comportement n'apparaît guère plus explicable par les principaux clivages¹⁴.

L'expérience helvétique dégage néanmoins deux grands facteurs de régularité dans les votations populaires, dont on ne sait s'ils seraient transposables, mais qui peuvent servir d'indication : il s'agit d'un relatif conservatisme moral d'une part, et d'une certaine méfiance à l'égard des mesures touchant au porte-monnaie d'autre part. Le peuple a ainsi acquis la réputation d'être sensiblement moins ouvert au changement que les élites politiques, différence qui n'est du reste guère en voie de se résorber¹⁵. Il s'agit d'ailleurs moins d'un clivage gauche/droite que d'une rigidité de comportements qui pousse à la préservation des situations acquises et à un certain immobilisme, auxquels se heurtent la plupart des innovations quelle que soit leur orientation idéologique. Ainsi, on constate que le référendum — qui exprime le refus d'un texte nouveau — enregistre un taux de réussite bien supérieur à l'initiative, portuse — elle — de changement (dans un sens ou dans l'autre).

Faut-il craindre la démagogie semi-directe ?

Incontestablement, la démocratie semi-directe offre une chance aux minorités actives d'imposer leurs idées fixes, ou leurs intérêts catégoriels, par le biais d'arguments aussi sommaires qu'ils peuvent paraître justes ou séduisants. En outre, les plus habiles et les plus ambitieux semblent disposer de nos jours d'un baromètre précieux à travers les sondages, qui renseignent périodiquement sur « l'état de l'opinion » à l'égard de tel ou tel problème. En l'absence même de dérive plébiscitaire marquée, la démocratie semi-directe comporte par ailleurs le risque d'introduire un certain degré d'incohérence dans la gestion des affaires publiques, par accumulation de décisions ponctuelles sans véritable lien entre elles. Enfin, la « volonté populaire » peut triompher simplement par le jeu d'un fort taux d'abstention ou par l'addition de motivations hétérogènes et même contradictoires : dans ce cas, on peut se demander si elle mérite encore son nom.

14. D. Joye, *Structure politique et structures sociales*, Univ. de Genève, 1984.

15. D.-L. Seiler, *Enjeux et partis politiques en Suisse*, *Pouvoirs*, n° 43, p. 136-137.

En règle générale, l'expérience helvétique montre que ces divers inconvénients sont loin d'être illusoire. Si elle ne les infirme pas, elle permet toutefois de les nuancer sensiblement. Tout d'abord, l'organisation de campagnes — surtout répétées — réclame des moyens financiers et médiatiques que peu de groupes peuvent finalement réunir pour espérer l'emporter. En outre, les sujets que l'on serait tenté de mettre en première ligne, au vu de leur potentiel affectif et mobilisateur, demeurent exposés à la rigidité du comportement populaire, statistiquement peu enclin au changement : si l'on peut raisonnablement espérer réunir une majorité pour abroger une loi fraîchement adoptée, c'est en revanche beaucoup plus difficile lorsque l'enjeu est d'introduire une disposition nouvelle. A cet égard, il est frappant de constater qu'en Suisse les initiatives populaires visant à réduire le nombre des étrangers, nombreuses depuis les années soixante, ont toutes été rejetées¹⁶. Cela paraît d'autant plus remarquable que ce petit Etat abrite une proportion d'immigrés double de celle de la France. En outre, une telle attitude ne peut s'expliquer par un amour immodéré de la présence étrangère, puisque certains auteurs sont même allés jusqu'à faire de la « xénophobie » une structure profonde du consensus helvétique¹⁷! La peur des conséquences pratiques d'une réduction de cette main-d'œuvre — jointe à une image pas trop laxiste de la politique menée en la matière — s'est révélée souvent déterminante. En revanche, lorsque les mêmes milieux nationalistes se sont avisés cette fois-ci d'attaquer — par référendum d'abrogation — une loi sur les étrangers qui venait d'être votée, ils l'ont alors emporté (juin 1982). Plusieurs cas de figure semblables mériteraient d'ailleurs d'être relevés, dont l'abrogation de la peine de mort, aussitôt rejetée par le peuple (en 1879), mais qui s'est peu à peu imposée, à tel point qu'une initiative populaire à cet égard est devenue pratiquement impensable, bien que des sondages aient parfois montré qu'une courte majorité des citoyens se déclaraient favorables à son rétablissement¹⁸.

On perçoit du reste un décalage, parfois très sensible, entre « l'état de l'opinion » et le résultat des urnes. C'est pourquoi la pratique de la démocratie semi-directe n'est pas un simple reflet des sondages, lesquels peuvent induire en erreur même les plus avertis. Un exemple particulièrement frappant : le récent vote sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Des sondages en bonne partie favorables avaient encouragé le Gouvernement et la quasi-totalité de la classe politique à peser de tout leur poids en faveur du Oui... Et le 16 mars 1986, ce fut un raz de marée de 75,7 % de Non, aggravé d'un rejet unanime des cantons.

Abstraction faite du rôle non négligeable de tels phénomènes encore mal perçus en France, le risque démagogique peut être endigué par cer-

16. La dernière (déc. 1988) n'a recueilli que 32,7 % des voix. Score le plus élevé : 46 % en 1970.

17. M. Ebel, P. Fiala, *Sous le consensus, la xénophobie*, Institut de Science politique de l'Univ. de Lausanne, 1983.

18. Cf. F. Dunand, *Dessine-moi un Suisse*, Ed. 24 Heures, 1987, p. 202.

taines mesures techniques, comme le nombre de signatures obligatoires et le délai requis pour les réunir¹⁹ — voire la définition du domaine matériel ouvert au vote populaire (solution qui comporte beaucoup d'inconvénients)²⁰. De plus, il est évident que le peuple ne vote pas « à chaud » : en Suisse, il est ainsi fréquent que s'écoulent *quatre ou cinq ans* à partir du moment où la procédure est enclenchée. Par ailleurs, les institutions représentatives sont loin d'être désarmées. En effet, l'exercice de la démocratie semi-directe, jalonné de mobilisations ponctuelles, a pour handicap sa discontinuité : on constate ainsi qu'un texte abrogé par référendum se trouve souvent revoté quelques années plus tard pratiquement dans les mêmes termes, et cette fois-ci sans être annulé. En outre, il est important que les institutions représentatives aient la faculté de se prononcer sur les initiatives populaires : elles garderont alors une marge de manœuvre d'autant plus appréciable qu'elles pourront soumettre au peuple une contre-proposition reprenant certains éléments de l'initiative mais sans aller bien sûr aussi loin, ce qui lui confèrera souvent un potentiel électoral supérieur²¹.

CONCLUSION

Nous avons vu combien la désuétude frappante du référendum en France pouvait tenir au caractère d'une procédure trop liée aux autorités. Dans la recherche d'éventuelles solutions, l'étude du cas suisse a permis de relativiser un certain nombre de pseudo-vérités entretenues autour de la démocratie semi-directe. Il subsiste néanmoins une marge d'incertitude qu'il n'est pas toujours facile de réduire.

En tout cas, l'histoire de la Suisse montre qu'un apprentissage local de la procédure est presque un nécessaire préalable ; il peut, en outre, s'avérer riche d'enseignements pour une application ultérieure au niveau national. Une large frange de la classe politique française semble d'ailleurs prête à admettre — au moins verbalement — l'éventualité de plus larges « consultations » populaires au niveau communal. Ici, il convient d'être net : soit on introduit la démocratie semi-directe, soit on s'en tient au système purement représentatif (ces deux choix étant d'ailleurs parfaitement légitimes)²² : une procédure uniquement consultative, et déclenchée au seul gré des autorités communales, risquerait à nos yeux de supporter la majeure partie des inconvénients qu'entraîne la démocratie semi-

19. Pour lancer un référendum en Suisse, il faut réunir 50 000 signatures (1,2 % des électeurs) dans un délai de trois mois après la publication du texte visé. L'initiative nécessite le double, mais le délai est de dix-huit mois pour les réunir.

20. L'expérience de l'article 11 est là pour en témoigner. La Suisse ne connaît pas ce type de délimitation matérielle.

21. Les autorités suisses savent parfaitement user de cette possibilité à l'encontre des initiatives jugées les plus dangereuses.

22. Les modèles suisse et anglais sont en effet également estimables.

directe, sans en offrir *aucun* des avantages. Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi le référendum et l'initiative ne pourraient être introduits également au niveau départemental et régional. La relative faiblesse en compétences de chacun des trois niveaux, leur degré relativement élevé d'imbrication, tout cela rendrait l'institution peu viable si elle se limitait à l'échelon communal. Enfin, on discerne mal quel danger politique majeur inciterait à se priver des enseignements d'une telle expérience étendue à l'ensemble des collectivités territoriales.