

Guide de la démocratie directe

EN SUISSE ET AU-DELÀ



L'INSTITUT EUROPÉEN SUR L'INITIATIVE ET LE RÉFÉRENDUM

Guide de la démocratie directe

EN SUISSE ET AU-DELÀ

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

ÉDITION 2007

GUIDE IRI DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE – ÉDITION 2007

CONÇU, ÉCRIT ET ÉDITÉ PAR

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

EDITEURS FRANÇAIS

Ariane Gigon Bormann, Michel Chevallier

EN COLLABORATION AVEC

Peter Fankhauser, Presence Switzerland (PRS). Présence Suisse est un organe de la Confédération suisse chargé d'encourager la diffusion à travers le monde d'informations concernant la Suisse [www.presence.ch].

CONCEPT, DESIGN ET LAYOUT

swissinfo/Swiss Radio International Webfactory, Berne

PHOTOGRAPHIES

Simon Opladen, Berne

Image de couverture: Décompte des bulletins, après la fermeture des urnes, dans une salle de classe utilisée comme bureau de vote.

IMPRIMÉ EN SUISSE PAR

Benteli Hallwag Druck SA, Wabern

Cet ouvrage a reçu le soutien de Présence Suisse PRS [www.presence.ch] et de la Direction suisse du développement et de la coopération [www.deza.ch]

Commande d'exemplaires

The Initiative & Referendum Institute Europe

Box 200540, DE-35017 Marburg

Phone +49 6421 28 24 748 / Fax +49 6421 28 28 991

guidebook@iri-europe.org

www.iri-europe.org

Pour accéder à d'autres informations, visitez le site
www.guidebook-to-direct-democracy.info

Première édition (français): 3'000 exemplaires

Informations mises à jour jusqu'au 1.1.2007

Disponible en français, espagnol, anglais

ISBN: 978-300-020-946-8

© 2007 Initiative & Referendum Institute Europe

Tous droits réservés. Aucun élément du contenu de cette publication ne peut être reproduit ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, que ce moyen soit l'utilisation d'un système de stockage et de recherche de l'information, sans l'autorisation préalable écrite de Initiative & Referendum Institute Europe.

Table des matières

PRÉFACE	La démocratie directe – un processus d'apprentissage aux multiples facettes	6
	Préface de la Conseillère fédérale suisse Micheline Calmy-Rey	
INTRODUCTION	Initiatives & Référendums	9
	Pour une démocratie vraiment représentative	
ESSAYS	1 Une année de décisions	18
	Comment les Suisses gèrent six élections et 30 référendums en dix mois	
	2 En politique, les citoyens tiennent le premier rôle	26
	Comment les Suisses peuvent accélérer les changements	
	3 Retour vers le futur	34
	L'histoire d'une révolution démocratique au coeur de l'Europe	
	4 Aussi centralisée que nécessaire, aussi décentralisée que possible	42
	Du fédéralisme moderne	
	5 Au pays des perdants satisfaits	50
	La démocratie directe, où comment révéler là où le bât blesse	
	6 Jura: la démocratie, pas le nationalisme	58
	Comment le Jura est devenu indépendant sans faire la guerre	
	7 Le mythe du citoyen incompetent	66
	Les droits relevant de la démocratie directe bénéficient à leurs usagers	
	8 A haute voix	74
	Pourquoi de parfaits inconnus se mettent à se parler en public	
	9 Un vote à valeur ajoutée	80
	Un système qui encourage la croissance fortifie la société – en rend ses citoyens plus heureux	
	10 C'est le concept qui fait la qualité	88
	Instructions for a citizen-friendly democracy	
	11 Démocratisation de la démocratie	98
	La démocratie directe suisse, si sophistiquée, mais toujours si éloignée de la perfection	
	12 L'utopie devient réalité	106
	De la Norvège à Taiwan et de la Nouvelle-Zélande à l'Equateur – et maintenant: l'UE!	
RESSOURCES	Table des matières	115
FICHES	Fiches d'information 1-29	116
SURVOLS	1 Les procédures de démocratie directe et les plébiscites dans les Constitutions de 32 pays européens	192
	2 Glossaire de la démocratie directe	228
INFORMATIONS	En marche vers la première conférence mondiale sur la démocratie directe 2008	241
	L'Institut Européen sur l'Initiative et le Référendum (IRI)	242
	Sur les auteurs et éditeurs / Remerciements	244
	Index	247

La démocratie directe – un processus d'apprentissage aux multiples facettes

Préface de la Présidente de la Confédération Micheline Calmy-Rey

Les droits populaires que sont l'initiative et le référendum sont des signes distinctifs très forts du système politique suisse. Il est vrai que des institutions de démocratie directe existent aussi dans d'autres pays, mais seule la Suisse appelle si souvent ses citoyens à voter. Des critiques prétendent que la démocratie directe suisse est devenue une «vache sacrée» et qu'elle ralentit le développement économique et les réformes institutionnelles. Ils avancent que le système est trop lent, trop cher et que la complexité des objets de vote dépasse souvent l'entendement des citoyens appelés à se prononcer. Je ne partage pas ce point de vue.

Il est vrai qu'en comparaison internationale, la participation aux référendums est relativement faible en Suisse. Le constat doit cependant être nuancé par le fait que, lorsque des enjeux majeurs sont discutés, le niveau de participation prend l'ascenseur. Ainsi, en 1992, lors du vote sur l'accession de la Suisse à l'EEE, 79% des citoyens dotés du droit de vote ont donné leur avis. Il vaut du reste la peine de noter aussi que, selon les sondages d'opinion, une écrasante majorité des Suisses tient au maintien de cette boussole à la fréquence traditionnelle des scrutins, rejetant tout changement du système de démocratie directe, quel qu'il soit.

Le système est aussi, parfois, accusé d'éviter aux responsables politiques de devoir assumer leurs décisions. Ceux-ci pourraient en effet «se cacher» derrière le verdict des urnes, tandis qu'en démocratie indirecte la responsabilité politique est clairement définie. Et il est vrai que, en Suisse, le peuple – ou, comme on dit, le «souverain» – a le dernier mot et assume la responsabilité politique. Mais cela n'absout en aucune façon le gouvernement puisque celui-ci doit prendre position, dévoiler ses décisions et engager un dialogue intensif avec les citoyens. Or, cela, c'est aussi l'exercice de la responsabilité politique.

Le Conseil fédéral, les gouvernements des cantons et les autorités locales n'ont de cesse de défendre leurs positions lors de débats publics et de rencontres avec les citoyens, de même que dans les médias. Nous le faisons beaucoup plus

ouvertement et beaucoup plus intensément que nos collègues ne le font dans des démocraties purement représentatives. Gagner ou perdre un référendum est souvent lié à la force de conviction des membres du gouvernement et dépend aussi de la qualité des explications fournies officiellement, c'est-à-dire du «matériel de vote». Nous portons donc une responsabilité considérable dans l'issue du scrutin.

La démocratie directe suisse s'est façonnée au long de nombreuses décennies (plus d'un siècle et demi, en fait), par un processus d'apprentissage aux multiples facettes. Le référendum législatif a été instauré en 1874 et l'initiative populaire en 1891. Dans les années qui ont suivi sa création en 1848, l'Etat fédéral a dû affronter un grand défi: celui de maintenir la cohésion d'une société suisse qui était, politiquement et socialement, très fragmentée. Les droits populaires ont permis d'intégrer des groupes minoritaires au système socio-politique, leur donnant un instrument pour exprimer leurs intérêts. Les catholiques, les ouvriers et les membres de minorités linguistiques ont ainsi pu faire entendre leur voix.

Autre atout important de la démocratie directe: elle contribue à donner une légitimité au système politique et aux décisions politiques du gouvernement et du parlement. Je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas ici de démocratie de plébiscite, un système par lequel les leaders politiques utilisent l'instrument du référendum pour obtenir la bénédiction d'une population docile suite à des décisions déjà prises. Je parle bien de démocratie directe, un système qui instaure un dialogue permanent entre le gouvernement et les citoyens. Il est strictement impossible, en Suisse, d'instaurer une politique qui irait contre la volonté de la population. Nous ne pouvons faire de la politique qu'avec cette dernière.

Et il doit en être ainsi. Car si nous réussissons à convaincre la population de la justesse de nos décisions, celles-ci seront réalisables et durables à long terme. La démocratie directe est un mécanisme qui permet d'éviter un fossé trop grand entre les intérêts de la population et la politique du gouvernement. Des protestations de grande ampleur, telles qu'en a connues la France en 2006 avec le projet d'une nouvelle loi du travail qui aurait permis d'engager et de licencier plus facilement les jeunes gens— sont à peine imaginables dans le système de démocratie directe suisse, car la population est impliquée depuis le début dans la discussion et le processus de décision. Je suis du reste heureuse que l'UE fasse prudemment ses premiers pas en direction d'un processus de décision directe accordé aux citoyens.

Les critiques soutiennent aussi que la démocratie directe étouffe toute volonté d'innovation. Lorsqu'un gouvernement va plus loin dans une réforme ou une

nouveauté que ne le veut la majorité de la population, les citoyens peuvent tirer le «frein à main» en utilisant l'arme du référendum. Mais il serait erroné de penser que le gouvernement est toujours plus orienté sur les réformes ou les innovations que la population. L'initiative populaire est du reste souvent qualifiée «d'accélérateur». Les initiatives amènent en effet bien souvent des idées nouvelles, innovatrices et parfois même tout à fait radicales dans le débat politique. C'est un élément très positif, car la démocratie prospère grâce au dialogue et à la diversité d'opinions.

La démocratie directe «politise» les citoyens et contribue à créer une société civile vivante, car la démocratie a besoin de débattre sur le juste chemin à suivre pour aller de l'avant. Il se trouve que le débat public autour d'enjeux politiques est, en général, plus répandu et plus complet en Suisse que dans d'autres systèmes démocratiques, précisément parce que les citoyens sont appelés aux urnes plusieurs fois par année, que ce soit pour se prononcer sur des initiatives populaires, des référendums obligatoires ou facultatifs et pas moins d'une fois tous les quatre ans pour les élections générales. En conséquence, les Suisses ont tendance à montrer une plus grande compréhension de la politique et des enjeux politiques.

Je salue la discussion actuelle sur l'avenir de notre pays et de ses institutions. Mais la démocratie directe ne devrait pas être un sujet tabou. Il n'y a aucun doute sur le fait que la crainte de devoir sacrifier ce système, ou des pans entiers de ce système, explique en partie l'attitude sceptique de notre pays vis-à-vis de l'UE. Il semble évident qu'une réforme de la démocratie directe se révélerait incontournable en cas d'éventuelle adhésion à l'UE. Mais cela ne signifierait pas qu'il faille la jeter par dessus bord. Il s'agirait plutôt de nous assurer une efficacité en tant que membre de l'UE en adaptant nos institutions, tout en conservant ce qui a fait ses preuves et ce qui, en assurément, fait partie de notre identité nationale.

Il me semble aussi très clair que la valeur de notre démocratie directe ne peut se mesurer en sommes d'argent. La démocratie directe a contribué de façon majeure à la formation et à la préservation de notre Etat plurilingue et multiculturel. Ce seul élément montre bien l'extrême efficacité du système. Il ne fait donc aucun doute que la démocratie directe a un avenir, en Suisse et dans le monde. Il faut cependant l'adapter et la réformer constamment. Ainsi, et ainsi seulement, elle conservera son dynamisme et son efficacité.

Micheline Calmy-Rey
Conseillère fédérale, Cheffe du Département fédéral suisse des affaires étrangères. Présidente de la Confédération en 2007

Initiatives & Référendums

Pour une démocratie vraiment représentative

Chère lectrice, cher lecteur,

Jamais autant de personnes n'ont pu voter sur des sujets importants les concernant qu'en 2006. En Bolivie, les citoyens se sont rendus aux urnes pour se prononcer sur la décentralisation; de nombreux Etats des Etats-Unis ont tenu des référendums à propos du mariage homosexuel; les Catalans ont eu le dernier mot quant au statut de leur autonomie; les Mauritaniens ont voté sur leur nouvelle Constitution et les Italiens sur l'étendue des pouvoirs du premier ministre. Quant à l'Europe, elle compte un nouvel Etat souverain, le Monténégro, grâce à un référendum.

2006 a donc vu un très grand nombre de décisions prendre le chemin des urnes, tant sur le plan régional que local, comme ce fut le cas avec le référendum tenu dans la capitale suédoise Stockholm sur l'introduction d'une taxe pour éviter les bouchons routiers. Le nombre d'initiatives populaires lancées dans de nombreux pays du monde est également très élevé. Pour la toute première fois dans l'histoire, des citoyens ont commencé à récolter des signatures pour des initiatives transnationales. Au sein de l'Union européenne, des campagnes ont été lancées pour réunir un million de signatures en faveur d'un droit d'initiative européen qui soit facile à utiliser et pour abolir le second siège du Parlement européen, Strasbourg.

Les développements de 2006 ne représentent toutefois en rien l'amorce d'une nouvelle tendance: ils renforcent bien plutôt un mouvement déjà existant. Depuis le tournant du millénaire, le nombre de pays ayant commencé à utiliser le référendum, en complément d'élections, ne cesse de croître. De plus en plus de personnes peuvent désormais exercer une influence sur l'agenda politique au moyen de l'initiative. A travers le monde, la démocratie directe est en cours de réforme et de modernisation. On assiste à une revitalisation de systèmes de décision indirecte par des procédures et des pratiques de démocratie directe qui leur donnent une légitimité plus grande. Il n'y a pas si longtemps, la situation était très différente.

En 1980, moins de la moitié de la population mondiale (46% dans 54 pays) vivait dans une société gouvernée par des principes démocratiques minimaux, un système législatif, la reconnaissance des droits de l'homme fondamentaux, le multipartisme et des élections libres. Un quart de siècle plus tard, plus de 130 Etats affichent désormais la bannière démocratique. Cela signifie que plus de 70% de la population mondiale vit aujourd'hui dans une société plus ou moins «démocratique». Ce progrès significatif a jeté les bases vers la prochaine grande étape: la démocratisation de la démocratie.

UNE DISTRIBUTION DE POUVOIR BEAUCOUP PLUS FINE

La démocratie directe – le droit des citoyens de participer directement aux décisions politiques – est un élément clé de cette nouvelle étape. La démocratie directe implique une distribution beaucoup plus fine du pouvoir et l'enjeu (on pouvait s'y attendre) est aussi controversé que l'introduction du suffrage universel (le droit de vote pour tous les hommes et toutes les femmes) à l'époque. Ceux qui s'opposent à cette extension de la démocratie utilisent souvent des arguments contraires au principe de souveraineté populaire, comme, par exemple, de dire que le peuple n'a pas la compétence de prendre des décisions politiques importantes. Après tout, la démocratie directe moderne est une façon de rendre la démocratie dite «représentative» véritablement représentative.

Fondé en 2001, l'Institut européen pour l'étude de l'initiative et du référendum a pour but de contribuer de façon significative à l'amélioration des connaissances de l'histoire et de la pratique de la démocratie directe, dans le monde en général, mais spécialement en Europe.

C'est pourquoi le «Guide de la démocratie directe» édité par l'IRI se concentre sur le pays où les instruments qui permettent aux citoyens de participer aux processus de décision politique sont les plus étendus et sont utilisés depuis le plus longtemps: la Suisse. Depuis 150 ans, ces droits n'ont cessé de s'étendre. Ils recouvrent aujourd'hui tous les niveaux de la vie politique (nationale, cantonale et locale) et tous les domaines de la politique (y compris la politique étrangère).

Le Guide de la démocratie directe édité par l'IRI Europe ne se limite cependant pas à la Suisse, mais place la riche expérience de ce pays dans son contexte européen et global, puisque les droits de participation aux décisions politiques touchent aujourd'hui de plus en plus de gens dans des pays toujours plus nombreux. Ils vont bien au-delà, désormais, de la simple élection du personnel politique et de leurs représentants, pour inclure aussi la

possibilité d'influencer l'agenda politique, grâce à l'initiative, et de prendre des décisions sur des sujets importants, grâce au référendum.

L'édition 2007 du «Guide de la démocratie directe en Suisse et au-delà» permet d'aborder le sujet de différentes manières: les douze essais présentent le cadre et les enjeux de base, tandis que les «fiches d'informations» qui suivent approfondissent les éléments factuels et analytiques en une sélection de thèmes spécifiques. Enfin, les survols contiennent d'autres informations, telles que faits et renvois aux institutions et à la pratique de la démocratie directe dans le monde.

COMPLEMENT A LA DEMOCRATIE INDIRECTE

La démocratie directe en tant que complément à la démocratie indirecte est apparue au 19^e siècle en Suisse et n'a cessé de se développer depuis. Au long de centaines de référendums tenus pendant plus d'un siècle, les citoyens suisses ont appris à prendre des décisions politiques importantes, que ce soit sur le plan fédéral (national) dans les cantons ou à l'échelon local des communes. Concrètement, quelle est la signification de cette expérience? Quels en sont les effets directs et indirects? Cette question, et bien d'autres encore, trouvent des réponses dans ce guide.

En Suisse, la démocratie directe signifie qu'un processus de référendum est lancé soit parce qu'un groupe de citoyens le demande, soit parce qu'il est rendu obligatoire par la Constitution. Le gouvernement ne peut pas décider de la tenue d'un référendum: la démocratie directe implique l'existence et l'usage d'instruments de partage du pouvoir politique qui sont aux mains des citoyens et qui servent leurs intérêts; la démocratie directe ne peut pas être contrôlée par le gouvernement ou le parlement pour les partis politiques ou d'autres intérêts. Le plébiscite n'existe pas en Suisse, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de procédure de vote populaire lancée et organisée dans le but exclusif de servir les autorités, gouvernement, président ou parlement.

La démocratie directe suisse comporte trois procédures principales. Le référendum obligatoire est le premier d'entre eux: si le parlement veut ajouter quelque chose à la Constitution ou l'amender, la Constitution elle-même prévoit que ledit ajout ou amendement soit approuvé (ou rejeté) par les citoyens lors d'un vote national. Le référendum facultatif est le deuxième instrument: de nouvelles lois ou des modifications de lois adoptées par le parlement peuvent faire l'objet d'un vote référendaire, ce qui signifie qu'elles doivent aussi recevoir l'approbation des votants, si 50 000 citoyens le demandent. Enfin, troisièmement, l'initiative populaire permet aux citoyens de proposer eux-mêmes des changements législatifs qui devront être sou-

mis au vote référendaire, pour autant que 100'000 citoyens aient signé le changement en question.

Ceci permet une participation de l'électorat avant même que les objets en discussion n'aient été traités au parlement, parce qu'il ne l'a pas encore fait ou parce qu'il ne veut pas le faire. Une fois que l'initiative populaire est validée (c'est-à-dire qu'elle a satisfait tous les critères requis), le vote référendaire sera organisé si les auteurs de l'initiative le souhaitent toujours, indépendamment des vœux du gouvernement ou du parlement.

Ainsi, la démocratie directe et les votes populaires ne sont pas la même chose: toutes les procédures de vote populaire ne sont pas issues des principes de la démocratie directe. Un plébiscite a par exemple un effet très différent d'un véritable référendum. La démocratie directe donne du pouvoir au citoyen; le plébiscite est un instrument d'exercice du pouvoir utilisé par ceux qui l'ont. Beaucoup de malentendus et de confusions seraient évités si les procédures de démocratie directe et celles du plébiscite étaient clairement distinguées et si elles avaient des noms bien distincts.

MODERNE, EFFICACE ET PACIFIQUE

Le premier des douze essais de cet ouvrage accompagne une citoyenne suisse au long d'une année normale ponctuée par des élections et des référendums. A l'agenda politique de cette Suisseuse tout à fait typique figurent pas moins de six élections et de trente référendums. En la suivant, nous plongeons au coeur de la vie politique d'un citoyen suisse et voyons comment celui-ci se débrouille avec la démocratie directe. Le deuxième essai suit le parcours d'une initiative populaire («Droits égaux pour les personnes handicapées») et de celui d'un référendum (contre la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire). Nous y découvrons les processus politiques et leurs effets. Bien que la plupart des initiatives populaires soient rejetées en votation (helvétisme pour «vote»), elles ont presque toujours des conséquences importantes. Elles peuvent provoquer des changements dans la société qui correspondent aux buts des auteurs de l'initiative ou bloquer certaines propositions, temporairement ou définitivement. Ceci est un aspect fondamental des principes de démocratie directe en Suisse: la plupart des décisions politiques importantes sont le fait des citoyens eux-mêmes, ou peuvent être contrôlées par eux.

Le troisième essai revient sur la naissance de la démocratie directe en Suisse, sur ses sources et les différences entre la démocratie moderne et pré-moderne. On trouve une certaine continuité dans cette évolution, mais il

est vrai aussi que la démocratie directe moderne n'est pas née sans accroc ni sans douleur de la forme de démocratie indirecte qui prévalait depuis la création de l'Etat fédéral suisse après la Révolution française. Les difficultés que rencontra la Suisse libérale de 1848 sont les mêmes que celles que l'on observe aujourd'hui dans de nombreux Etats revendiquant le titre de «démocratie»: les représentants élus du peuple se sont battus – comme ils se battent aujourd'hui – contre l'introduction d'une démocratie directe servant les intérêts des citoyens..

La Suisse de 1848, formée de 25 tout petits Etats indépendants, se trouvait face à un défi semblable à celui rencontré aujourd'hui par l'Union européenne et ses 27 Etats-membres. Les 25 cantons de la Suisse d'alors ne sont pas devenus un Etat unitaire, mais se sont unis dans une Confédération où l'autorité fédérale n'a que le pouvoir que lui cèdent expressément les cantons et les citoyens. La Suisse devait à l'époque trouver le moyen de prendre en compte convenablement les droits démocratiques des citoyens d'une part, les intérêts et le statut indépendant des cantons d'autre part, et tout particulièrement des petits cantons face aux grands. Le quatrième essai explore les interactions entre la démocratie directe et le fédéralisme, de même que les tentatives pour trouver une solution à ce défi: autant que possible, les décisions doivent être prises sur le plan local par ceux qu'elles affectent; elles ne devraient être prises sur un plan « trans-local » (canton et Confédération) que si cela est absolument nécessaire. En d'autres termes, le processus de décision devrait être aussi décentralisé que possible et aussi centralisé que nécessaire.

Les initiatives populaires et les référendums ont une multitude d'effets directs et indirects et ils servent de nombreux et divers objectifs. Ainsi, ils fonctionnent comme moyen auxiliaire de contact entre la société civile et le système politique et permettent de transmettre de l'une à l'autre des intérêts et des besoins, mais aussi des craintes ou des espoirs, des résistances au changement ou au contraire des tentatives de faire passer de nouvelles idées. Une des fonctions primordiales de l'initiative populaire est d'imposer à l'agenda politique les besoins, les intérêts, les problèmes que les autorités et les partis ont négligés ou délibérément ignorés. En cela, la démocratie directe prend le pouls d'une société, lui tend un miroir et fait office de système d'alerte préventive. Elle lie aussi les politiciens à la société civile de façon plus serrée. Comment cela se passe-t-il, quelles questions sont-elles ainsi traitées, qui sont les acteurs, quels sont leurs succès et quelles conséquences leur démarche a-t-elle: ce sont les thèmes abordés dans le cinquième essai.

AMELIORER L'ESTIME DE SOI ET LES COMPETENCES POLITIQUES

Le sixième essai se penche sur les effets de la démocratie directe sur la politique et sur la forme de l'Etat. Le référendum a contribué de façon décisive à transformer, en Suisse, la démocratie de majorité en démocratie de consensus. Le droit d'imposer un référendum, en récoltant des signatures, contre une loi pourtant adoptée par le parlement est un instrument de pression permanente. Ceux qui sont au pouvoir ont intérêt à tenir compte du spectre le plus large possible des représentants politiques lorsqu'ils prennent une décision. En même temps, des groupes insuffisamment intégrés socialement peuvent faire usage de leur droit d'initiative et de référendum pour compenser leur manque de représentation – pour autant qu'ils soient dotés des instruments de communication nécessaires et qu'ils aient les moyens et les compétences d'organiser une campagne. Le fait que ces instruments puissent être utilisés à tout moment a un effet intrégrateur, en cela qu'ils représentent un garde-fou contre le danger que des relations conflictuelles entre des groupes sociaux plus ou moins puissants ne dégénèrent en affrontements violents. La résolution du conflit dans la région du Jura est à cet égard exemplaire et elle montre comment de tels conflits peuvent être résolus grâce aux instruments de démocratie directe.

Le septième essai aborde un nouveau champ de recherche, à savoir les effets de la démocratie directe sur le développement de la personnalité. Dans les démocraties purement parlementaires, la suprématie du pouvoir chez les politiciens modèle les relations entre dirigeants et dirigés, jusque dans leur définition même de la démocratie. La démocratie directe brise ce déséquilibre du pouvoir et modifie fondamentalement les relations entre dirigeants et dirigés. De même, la façon dont les élus représentant le peuple et les citoyens se voient eux-mêmes est modifiée et ils renvoient désormais l'image qu'ils se font de leur rôle respectif dans la vie politique. Bref: les droits citoyens renforcent l'estime de soi mais aussi les compétences politiques des citoyens et ils empêchent les sentiments d'aliénation et d'impuissance. Que cette sorte de valeur ajoutée puisse aussi être avoir une incidence sur le travail des médias est montré dans notre huitième essai. Car dans une démocratie directe, tant les médias que les autorités se doivent de faire un effort particulier pour fournir aux citoyens des informations précises et complètes et pour susciter un dialogue continu avec eux.

Les résultats de recherches récentes sur les bienfaits économiques de la démocratie directe ont suscité un vif intérêt et un non moindre étonnement. La thèse communément admise voulait que des droits populaires très développés en matière de co-décision agissent comme un frein à l'innovation et à la croissance économique. Or c'est le contraire qui est vrai, comme le

prouvent des études empiriques comparatives. Le neuvième essai s'attache ainsi à montrer comment un usage répandu des procédures de démocratie directe renforce l'économie, réduit la soustraction fiscale et abaisse le niveau de la dette publique.

LA GLOBALISATION DE LA DEMOCRATIE DIRECTE

Dans les trois derniers essais, nous montrerons que les effets positifs de la démocratie directe décrits plus hauts n'apparaissent pas automatiquement, mais qu'ils sont conditionnés à de nombreux critères. L'un d'entre eux, crucial, est le concept même de démocratie directe tel que l'élabore une société, et est l'objet du dixième essai. Pour pouvoir fonctionner correctement et pleinement, pour pouvoir répondre aux attentes des citoyens, la démocratie directe doit être conçue et appliquée avec soin. Toute tentative d'amoindrir la démocratie directe et de la rendre inefficace, de même qu'un échec à la rendre aussi conviviale que possible fait tout simplement perdurer le vieux combat contre les droits civils. Les procédures suisses – à tous les échelons – s'en sortent spécialement bien dans toutes les comparaisons internationales précisément parce qu'elles sont faciles à utiliser. Cependant, si l'on compare tous les cantons suisses, et leurs procédures très perfectionnées d'implication des citoyens dans le processus de décision, il ressort que l'usage fréquent qui est fait de ces procédures dépend de nombreux autres facteurs. Si un bon concept est une condition *sine qua non* pour que la démocratie directe fonctionne bien, cela n'est pas encore suffisant. Notre onzième essai montre que si les conditions minimales d'existence d'une démocratie (un système législatif; le respect de la Constitution, les droits de l'homme fondamentaux et le droit international; le renoncement à l'usage de la force; une presse et des médias démocratiques; des prises de décisions transparentes; l'ouverture à l'auto-critique; l'engagement de tous ceux qui sont impliqués à observer les principes démocratiques) – si ces conditions minimales ne sont pas remplies, si le public et les partis politiques ne sont pas prêts à s'en tenir aux principes de la démocratie, alors les procédures de démocratie directe ne fonctionneront pas, quelle que soit la qualité de leur conception.

Le dernier essai dépasse les frontières suisses et analyse la situation dans l'Europe élargie, où les procédures de démocratie directe occupent aujourd'hui une place qu'elles n'avaient jamais eue jusqu'ici. L'échelon transnational en fait partie, grâce auquel l'UE a lancé un processus d'élaboration d'une Constitution prévoyant l'instauration d'un droit d'initiative populaire européenne. Ce nouvel instrument démocratique donnerait à un million de citoyens européens au moins la possibilité de proposer une nouvelle loi ou un nouvel article de la Constitution à la Commission européenne, ce qui

revient à donner à 0.2% de l'électorat de l'UE le même droit que celui dont jouit le parlement européen, directement élu par le peuple, depuis 1979.

Le Guide IRI 2007 est disponible en plusieurs langues. Son contenu est le fruit d'années de travail éditorial minutieux. Beaucoup de personnes et d'institutions ont participé, directement ou indirectement, à sa réalisation.

Cher lecteur, nous espérons que le matériel rassemblé dans cet ouvrage vous inspirera, vous aidera et vous encouragera dans votre travail et vos activités, voire même à réagir de façon critique aux sujets abordés. Nous accueillerons vos remarques et suggestions avec plaisir et leur ferons place dans les prochaines éditions du «Guide de la démocratie directe» de l'institut IRI Europe.

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

Marburg/Bruxelles, printemps 2007



1

Une année de décisions

Astrid R. vit à Zurich. En tant que résidente et citoyenne de cette ville, elle a pu participer à six élections et à trente référendums en l'espace d'une seule année, ce qui, à ses yeux, n'a rien d'excessif. Elle est même heureuse d'assumer la responsabilité que confère la démocratie directe. Voilà une année dans la vie politique d'une habitante de la plus grande ville de Suisse.

C'est un véritable défi, l'un de ceux qui exigent un minimum de préparation. Un jour de référendum, les citoyens peuvent se prononcer sur des sujets aussi différents que des loyers équitables, une assurance maladie à prix abordable pour tous, quatre dimanches sans voiture par année, des droits égaux pour les personnes handicapées ou encore une électricité d'origine non-nucléaire.

«Nous sommes abonnés à deux quotidiens, je regarde les informations et les émissions politiques à la télévision et j'aime écouter la radio dans la voiture quand je vais au travail. Mais ce qui compte le plus, pour moi, ce sont les discussions que j'ai avec mes amies et avec Spyros, mon mari. Nous parlons beaucoup de politique à la maison et nos discussions sont même devenues plus intenses depuis que notre fille a l'âge de voter.»

Le 18 mai 2003, neuf objets fédéraux, un objet cantonal et deux projets locaux figuraient au menu des votes d'Astrid, sans compter les élections des représentants des autorités ecclésiastiques. Un menu copieux, même dans un pays habitué aux élections et aux référendums comme la Suisse.

La presse et certains commentateurs se sont du reste inquiétés, affirmant que l'on exigeait trop des citoyens. Ce n'est pas réaliste, ont-ils affirmé, de penser que les citoyens puissent être capables de juger par eux-mêmes et de prendre une décision équilibrée sur neuf objets complexes. Soumettre autant de projets au vote le même jour revient, selon eux, à surcharger encore plus une démocratie directe déjà bien exigeante.

Astrid ne partage pas du tout ce scepticisme. «Ce n'est pas un fardeau, insiste-t-elle avec énergie, c'est de la politique vivante!» Comme pour lui donner raison, l'ambiance est plutôt détendue, ce dimanche de mai, dans les bureaux de vote des villes et des villages de Suisse. Après des décennies où le décompte des bulletins n'a posé aucun problème particulier, les Suisses savent qu'il n'y a aucune raison de paniquer.

Les résultats de ce dimanche confirmeront une tendance établie: les sept initiatives populaires seront rejetées à une nette majorité, tant par le peuple que par les cantons, suscitant des commentaires unanimes dans la presse du lendemain: «Une défaite pour la gauche».

UNE NATION D'IDIOTS?

«Sept initiatives intelligentes, sept fois un «non» sec: pourquoi les Suisses votent-ils contre leurs propres intérêts?» C'est la question que se posait, quelques jours plus tard, Constantin Seibt de l'hebdomadaire de gauche «WochenZeitung», manifestement intrigué par le vote des citoyens. «La question est: pourquoi une majorité du peuple se prononce-t-elle obstinément contre des propositions qui lui bénéficieraient socialement, et même contre ses intérêts basement égoïstes? Les Suisses seraient-ils donc idiots?»

Si nous suivions cette argumentation, nous devrions conclure que les Suisses sont 1) politiquement incompetents, 2) faciles à soudoyer ou très manipulables par la propagande de groupes d'intérêts financièrement puissants, 3) aussi suiveurs que des moutons, 4) et que, de plus, ils ont toujours été comme ça: sur un total de 161 initiatives populaires, seules 15 (état au 31.06.2006), la plupart symboliques et inoffensives, ont été acceptées.

Cela nous amène à l'un des plus grands défis posés par la démocratie directe suisse: n'est-ce pas finalement ennuyeux que, scrutin après scrutin, la majorité des citoyens votent différemment de ce qu'ils devraient – du moins aux yeux de ceux qui pensent mieux savoir où est le vrai et le juste? N'est-ce pas ennuyeux que les gens veulent et sont capables de décider pour eux-mêmes ce à quoi ils attachent de l'importance et ce dont ils se fichent?

Des loyers équitables, une assurance maladie à prix abordable pour tous, quatre dimanches sans voiture par année, des droits égaux pour les personnes handicapées, la désaffection progressive des centrales nucléaires, la prolongation du moratoire sur la construction de nouvelles centrales nucléaires, une meilleure offre pour la formation professionnelle des jeunes adultes: la «WochenZeitung» avait recommandé de voter oui à chacune de ces propositions, mais les citoyens et les cantons ont majoritairement et clairement refusé.

La plupart des citoyens suisses votent pour les partis de centre-droit. Ils sont très prudents vis-à-vis du changement, surtout s'il coûte de l'argent – et presque tout coûte de l'argent, comme chacun sait! Mais tous les perdants ne se sont pas lamentés sur les résultats des votes du 18 mai 2003: «Pour le dire simplement: nous, la gauche, devons accepter la défaite de ce dimanche comme une équipe de football. Nous n'étions tout simplement pas assez forts pour la deuxième mi-temps», a ainsi déclaré un politicien de la «liste alternative» de Zurich.

Astrid R. connaît bien le sentiment de frustration qui s'empare du citoyen lorsque la majorité de ses congénères a une nouvelle fois voté contre ce qu'il considère comme juste. Tous les Suisses ont déjà fait l'expérience de la défaite politique, tous se sont retrouvés, au moins une fois, dans le camp de la minorité: aucune majorité n'est prévisible à l'avance. «Les gens ont voté «non» à l'initiative sur les droits égaux pour les handicapés parce qu'ils ne se sont pas sentis concernés ou parce qu'ils ont pensé que son application serait trop coûteuse. Mais cela ne signifie pas que l'initiative n'a été qu'une perte de temps. Il y a eu beaucoup de débats et les gens sont désormais plus conscients des problèmes. Un but a été atteint.»

DES CITOYENS DE HAUTE VALEUR

Le 18 mai n'était d'ailleurs pas le premier test politique de cette année 2003, puisque les premières élections et les votes populaires avaient eu lieu le 9 février. Comme toujours, trois ou quatre semaines avant la date du scrutin, toute personne ayant le droit de vote reçoit les documents nécessaires par poste. Sur le plan fédéral (national), il fallait se prononcer sur l'extension de la démocratie directe et sur un autre objet.

«Je trouve que le principe de consulter les citoyens est bon et juste, explique Astrid R. Le gouvernement fait toujours ses propres recommandations, il s'exprime et explique aux citoyens pourquoi ils devraient voter de telle ou telle manière, mais ce qui compte, c'est, bien sûr, ce qui sort des urnes. Le gouvernement doit se plier aux décisions populaires. Personne ne peut donc dire que nous, les citoyens, n'avons pas notre mot à dire dans les décisions politiques. Je ne me sens pas du tout surchargée par le fait qu'il y a de plus en plus de votes et je ne pense d'ailleurs pas qu'il y en ait trop. Je peux aussi décider si je me prononce ou pas sur tel ou tel sujet ; personne ne me tient un pistolet contre la tempe en me disant ce que je dois voter! Nous pouvons voter si nous le voulons, si nous sentons que nous le devons. C'est pourquoi je pense qu'ici, en Suisse, nous sommes plus terre-à-terre avec la politique. Nous l'appréhendons de façon plus simple. Votre opinion a une réelle valeur, vous recevez vos bulletins de vote et les explications sur les objets de vote dans une enveloppe adressée à votre nom et vous vous faites votre opinion vous-même.»

Spyros, le mari d'Astrid, voit de très grandes différences entre les systèmes politiques grec et suisse, y compris sur un plan structurel. «La Grèce ne s'est dotée d'un système parlementaire, qui fonctionne plus ou moins bien, qu'en 1974. Leur héritage ancestral ne permet donc pas aux Grecs de se prévaloir d'une longue expérience de la démocratie. Les partis politiques continuent à jouer un rôle bien trop grand dans le processus politique. L'Etat est encore bien trop centralisé et des droits de démocratie directe n'existent pratiquement pas.»

Le débat sur la réforme des droits civils n'a pas fait de vagues en Suisse. La très faible participation au vote (29%) montre que les citoyens n'ont accordé qu'une faible importance à cette réforme. D'un autre côté, la clarté du « oui » en faveur de cette extension des droits des citoyens – introduction d'une initiative dite « générale » et extension du référendum facultatif aux traités internationaux – montre à quel point la démocratie directe est bien ancrée en Suisse. Du coup, seuls les citoyens les plus consciencieux ont voté, comme Astrid R. et encore plus Spyros, qui vote toujours, par principe

(«Si je crois dans le système démocratique, alors je dois exercer mes droits démocratiques»). Le projet a reçu un large soutien de toutes les couches sociales, mais encore plus des femmes et des milieux ruraux.

Outre les deux objets fédéraux, les citoyens de Zurich devaient aussi, le 9 février, se prononcer sur des projets communaux (la ville de Zurich) et cantonaux (le canton de Zurich). Comme bien souvent, il s'agissait de l'utilisation des deniers publics. Citoyenne de la ville de Zurich, Astrid a ainsi pu voter sur un crédit destiné à améliorer les bâtiments des services électriques de la ville et sur un autre crédit, pour le canton cette fois-ci, qui doit permettre la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire. Elle a aussi pu élire des juges de paix.

«Je ne vote que si je suis satisfaite de mes connaissances et si j'ai pu me faire ma propre opinion. J'écoute les autres personnes, mais je décide moi-même ce que je pense. Je ne vote pas selon les recommandations d'un parti précis mais je suis bien sûr influencée par ce que disent les partis. Si je n'ai pas pu me faire une idée très claire, je ne vote pas – c'est le cas par exemple pour les juges de paix, car je ne connaissais pas les candidats. Je ne sais pas s'ils sont compétents ou non, alors je n'ai pas voté», explique Astrid.

ELECTIONS GÉNÉRALES SUR LE PLAN CANTONAL...

Le 6 avril, les Zurichois ont renouvelé leur parlement cantonal («Kantonsrat») et leur gouvernement ou Conseil d'Etat («Regierungsrat»). Ces élections générales survenaient dans un contexte politique et social ayant énormément changé depuis la fin de la guerre froide. Au centre-droit de l'échiquier politique, le Parti radical-démocratique (PRD, FDP en allemand) a longtemps été la force dominante, mais il ne cesse de perdre du terrain depuis 1990, au profit de l'Union démocratique du centre (UDC, SVP en allemand), plus à droite que lui. Parti de taille plutôt modeste à l'origine, l'UDC est devenue la première force cantonale. A gauche, le Parti socialiste, (PS, SP en allemand), particulièrement bien ancré dans les villes de Zurich et de Winterthour, a réussi à consolider sa position. Tandis que l'UDC a réussi à gagner des sièges dans les parlements de la ville et du canton, elle n'a en revanche pas réussi à progresser pareillement dans les exécutifs. Le Conseil d'Etat (gouvernement cantonal) a compté pendant des décennies deux représentants de l'UDC sur sept élus, mais, en avril 2005, il a perdu un siège lors d'une élection partielle. En ville, le parti n'a pas réussi à forcer les portes de l'exécutif. Lors des dernières élections, il a une nouvelle fois progressé au parlement, mais a échoué dans sa tentative de placer des représentants à l'exécutif. En ville toujours, le PS, qui compte environ 35% des voix, est le parti fort du gouvernement. Depuis 1990, la majorité

est aux mains de la gauche, socialistes et écologistes, le PRD étant lui aussi bien représenté.

Le «méga-vote» du 18 mai 2003 a été suivi par un été exceptionnellement chaud pour la Suisse. La politique a été mise entre parenthèses et les Zurichois ont profité de leurs vacances, en plongeant dans le lac ou en buvant une bière fraîche à l'ombre. Mais bientôt, les affaires politiques sont revenues sur le devant de la scène. Le 19 octobre avaient lieu les élections fédérales, c'est-à-dire l'élection du parlement fédéral. La campagne commençait. Canton le plus peuplé de Suisse, Zurich envoie 34 députés au Conseil national, qui compte 200 membres au total. Au Conseil des Etats en revanche, les 20 cantons envoient chacun deux élus, tandis que les six «demi-cantons» (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Nidwald, Obwald, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures) n'ont droit qu'à un siège chacun. Le Conseil national («Chambre basse») et le Conseil des Etats («Chambre haute») ont exactement le même statut et les mêmes droits. Ils forment ensemble le parlement fédéral, ou Assemblée fédérale.

...ET SUR LE PLAN FÉDÉRAL

Les dernières élections fédérales ont confirmé les tendances visibles depuis les élections de 1995 et de 1999: comparée aux dix années précédentes, la participation électorale augmente régulièrement; les résultats montrent que les changements survenus dans la société transforment le système des partis en Suisse également – ce qui s'est passé dans le canton de Zurich s'est aussi passé au plan fédéral. Mais le changement le plus significatif affecte la répartition du pouvoir non pas entre la droite et la gauche, mais entre les partis du centre-droit, le PRD et le PDC («Parti démocrate-chrétien»), et l'UDC qui suit un cours résolument nationaliste et très à droite. La question européenne et la renaissance d'un combat pour l'identité nationale ont créé une rupture entre PRD-PDC, d'une part, et l'UDC, d'autre part. Cette dernière est devenue la première force au parlement, ce qui a eu une incidence sur la formation du gouvernement («Conseil fédéral»). Le 10 décembre 2003, lors de l'élection des sept membres du collège, le parlement n'a pas, pour la première fois depuis 131 ans, réélu l'un des sept «ministres» (Ruth Metzler, PDC). La «formule magique» qui prévalait depuis 1959 (2 PRD, 2 PDC, 2 PS, 1 UDC) a dû être revue et un deuxième UDC, Christoph Blocher, a été élu. Le PDC ne compte désormais plus qu'un membre au Conseil fédéral.

Astrid R. a suivi ces développements et les conséquences des élections d'octobre avec grand intérêt. Le 30 novembre, elle a dû se prononcer sur neuf objets de vote cantonaux, dont certains étaient pour ainsi dire acquis (répar-

tion des responsabilités entre le canton et les autorités locales), d'autres faisant l'objet de débats vifs (liens entre l'Etat et les religions). Astrid R. est heureuse d'avoir le droit de participer aux décisions politiques, même s'il n'est pas toujours commode de se faire une idée définitive sur certains projets. Mais c'est le lot de tous les citoyens dans ce pays au cœur de l'Europe, où chaque année est une année de décisions.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F1 Elections et votations dans le canton de Zurich en 2003

F2 Votes populaires (référendums) dans les cantons: 1970–2003

F11 Comportement de vote sur les initiatives et les référendums

F19 Résultats des élections parlementaires 2003

S2 Glossaire de la démocratie directe



2

En politique, les citoyens tiennent le premier rôle

Quand le peuple met son pied collectif sur l'accélérateur — ou, à l'inverse, sur la pédale des freins — des décisions importantes sont prises. Voyez comment les initiatives et les référendums sont utilisés en Suisse et voyez ce qui se passe quand les citoyens ne veulent plus jouer les figurants et tiennent bel et bien le premier rôle sur la scène politique.

Les initiatives populaires ne sont pas soumises au vote populaire d'un jour à l'autre. Elles s'inscrivent dans un processus à plus long terme, qui peut durer jusqu'à une décennie pour être achevé. Au début, elles sont souvent l'expression d'une proposition de changement radical dans tel ou tel domaine.

Les deux piliers de la démocratie directe sont l'initiative et le référendum. L'initiative est l'instrument le plus dynamique. Elle permet à une minorité de citoyens de choisir un thème de discussion, d'obliger le monde politique à le traiter et d'organiser ensuite un référendum à son propos. Les citoyens éligibles ont ainsi le droit de participer eux-mêmes au processus législatif, que cela plaise ou non au Parlement ou au Gouvernement. Sur le plan fédéral, la Suisse connaît l'initiative constitutionnelle et, sur le plan cantonal, l'initiative législative. 100'000 citoyens éligibles peuvent demander des amendements ou des révisions de la Constitution fédérale. Si le Parlement fédéral rejette une initiative, elle est soumise au vote populaire, à moins que les auteurs de la proposition ne la retirent.

L'INITIATIVE POPULAIRE «DROITS ÉGAUX POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES»

Le 18 mai 2003, les quelque 4,76 millions de personnes formant l'électorat suisse avaient à voter sur une initiative populaire réclamant des «Droits égaux pour les personnes handicapées», qui proposait un nouvel article à inscrire dans la Constitution fédérale.

«La loi pourvoit à l'égalité de droit pour les personnes handicapées. Elle prévoit des mesures en vue de l'élimination et de la correction des inégalités existantes. L'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des équipements et à des prestations destinés au public sont garantis dans la mesure où ils sont économiquement supportables.» (Art. 8, al. 4)

Entre août 1998 et juin 1999, plus de 120'000 signatures avaient été collectées par 35 organisations pour les personnes handicapées. Durant les quatre années suivant le dépôt officiel de l'initiative et le vote, le nouvel article constitutionnel proposé a été examiné par le gouvernement suisse (le Conseil fédéral) et par les deux chambres du parlement fédéral (l'Assemblée fédérale), qui tous l'ont rejeté, principalement pour des raisons économiques.

Dans la brochure explicative envoyée à tous les électeurs avant le scrutin, le gouvernement recommandait de rejeter l'initiative avec les arguments suivants: «La garantie d'un droit d'accès direct aurait de lourdes conséquences financières non seulement pour les collectivités, mais aussi pour les personnes privées.» Le gouvernement soulignait encore qu'une nouvelle loi sur l'égalité pour les handicapés, adoptée à la quasi-unanimité par le parlement en décembre 2002 et dont l'entrée en vigueur était agendée au 1er janvier 2004, visait à l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées.

Le 18 mai 2003, lors du vote, l'initiative «Droits égaux pour les personnes handicapées» n'a pas eu la moindre chance de succès. Avec une participation de 50% exactement, 62,3% (1'439'893) des votants la rejetèrent, 37,7% (870'249) votèrent en sa faveur. L'octroi d'un accès garanti aux bâtiments publics, qui était le but de l'initiative, ne fut accepté que par trois cantons sur 26 (Genève à 59%, le Jura à 54,9% et le Tessin à 54%). Pour être adoptée, l'initiative aurait dû être acceptée par une majorité de cantons et une majorité de votants. Cette double majorité est obligatoire en Suisse pour tous les changements constitutionnels: pour l'initiative sur les handicapés, la défaite n'en était que plus grande.

Comme le montre l'exemple de l'initiative pour les handicapés, les initiatives populaires ne sont pas soumises au vote populaire d'un jour à l'autre. Elles font parties d'un processus à long terme, qui peut durer jusqu'à une décennie. Au début, elles sont souvent l'expression d'une proposition de changement radical dans tel ou tel domaine. Dans notre exemple, les initiateurs voulaient éliminer l'inégalité des chances frappant les personnes handicapées. A la fin, provisoire, d'un processus tel que celui-ci, le résultat habituel est une défaite de la proposition lors du vote populaire (moins d'une initiative populaire sur dix est acceptée par le peuple). Pourtant, dans bien des cas, le parlement fait un geste dans le sens voulu par l'initiative, avec un contre-projet direct (les deux textes sont soumis au vote en même temps) ou indirect (comme ce fut le cas avec l'initiative sur les handicapés).

«C'est vrai, aujourd'hui, nous avons perdu», admettait au soir du vote Mark Zumbühl, porte-parole de l'organisation pour personnes handicapées Pro Infirmis, «mais en même temps, nous avons aussi fait des progrès grâce à la bataille politique que nous avons menée pendant des mois et des années: un plus large public est désormais conscient des difficultés que les handicapés doivent, de nos jours, affronter en Suisse.»

REFERENDUM POPULAIRE SUR «ARMÉE XXI»

Le 18 mai 2003, le jour du vote sur l'initiative pour les handicapés, les Suisses ont aussi eu à se prononcer sur une réforme concernant la défense nationale. En octobre 2002, une large majorité du parlement avait approuvé un amendement de la loi sur l'armée qui jetait les bases de ce qui est appelé «Armée XXI» (pour 21^e siècle). Opposés à la réduction des forces armées d'un tiers de ses effectifs, d'anciens soldats professionnels ont «lancé le référendum », c'est-à-dire choisi la voie du référendum facultatif pour demander un vote sur cette réforme.

Le 23 janvier 2003, ils ont déposé 64'196 signatures validées à la Chancellerie fédérale, à Berne, l'état-major fédéral des droits politiques. Mais, lorsque l'amendement a été voté, seuls 541'577 citoyens (24% des votants) ont suivi l'avis des anciens soldats opposés à la réforme. La réforme adoptée par le parlement a été acceptée par 1'718'452 votants, soit 76% d'entre eux. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2004.

De son côté, l'initiative populaire donne aux citoyens la possibilité de «mettre le pied sur l'accélérateur» pour faire avancer certains développements politiques ou introduire de nouvelles réformes. C'est, en quelque sorte, l'inverse du référendum populaire, qui est un instrument de contrôle du gouvernement et du parlement et qui donne aux citoyens la possibilité de dire «stop». Le référendum permet à une minorité de citoyens éligibles le droit d'imposer un vote populaire sur une décision déjà adoptée par le parlement.

En Suisse, le référendum facultatif consiste à s'opposer à une nouvelle loi fédérale, pour autant que 50'000 citoyens au moins l'exigent en signant une demande de référendum et que la demande ait abouti dans les 100 jours suivant la publication officielle de la loi. Le vote populaire doit alors impérativement être organisé. La nouvelle loi n'entre en vigueur que si une majorité des votants l'accepte.

Etant donné l'existence de cet instrument, il n'est pas inutile de mentionner que, sur plus de 2200 lois adoptées par le parlement fédéral depuis 1874, seules 7% d'entre elles ont fait l'objet d'un référendum facultatif. En d'autres termes, pour 93% des lois, les citoyens ont estimé que les décisions de leur parlement étaient suffisamment bonnes pour ne pas s'y opposer.

DAVANTAGE DE DEMOCRATIE DIRECTE DANS LES CANTONS

Les votes sont en général répartis sur quatre dimanches par année. Mais l'année 2003 étant aussi celle des élections parlementaires (en automne), le gouvernement a décidé d'avancer la date de vote pour tous les projets qui étaient prêts. C'est pourquoi, le 18 mai 2003, il y avait, en plus de l'initiative sur les handicapés et du référendum facultatif contre la nouvelle loi sur l'armée, pas moins de sept autres projets soumis aux citoyens (six initiatives populaires et un référendum). Et ce n'était pas tout! L'initiative et le référendum n'existent pas seulement sur le plan fédéral, mais aussi cantonal (régional) et communal (local). Les cantons ont le droit de choisir eux-mêmes comment les citoyens peuvent participer aux décisions politiques. Ainsi, outre l'initiative constitutionnelle et le référendum législatif, le référendum financier existe par exemple dans tous les cantons sauf Vaud.

Dans le plus grand canton suisse, les Grisons, toute dépense non-renouvelable de plus de 10 millions de francs suisses (4,6 millions de livres/6,6 millions d'euros/8,6 millions de dollars) fait l'objet d'un vote obligatoire. Les dépenses d'un montant allant de 1 à 10 millions peuvent être combattues par un référendum facultatif, si 1'500 citoyens au moins (environ 1,2% de l'électorat total du canton) en font la demande. Dans le même temps, toute nouvelle dépense récurrente (revenant chaque année au budget, comme par exemple un subside à un opéra ou à un festival culturel) est obligatoirement soumise au vote si elle dépasse un million de francs. Si le montant excède 300'000 francs, la dépense est à nouveau passible de référendum facultatif muni d'au moins 1'500 signatures.

Autre instrument de démocratie directe important dans les cantons: le référendum législatif obligatoire, tandis que les communes sont dotées du référendum administratif. Certains cantons et communes connaissent encore le référendum avec contre-projet. Dans celui de Zurich, les citoyens peuvent déposer des initiatives individuelles. En outre, dans plusieurs cantons, les citoyens disposent d'un droit de révocation des membres de l'administration. En d'autres termes, plus l'échelon politique est bas, plus les citoyens ont de possibilités d'être intégrés au processus de décision.

USAGES VARIÉS DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Cette variété de possibilités peut, de temps en temps, faire que les citoyens aient à se prononcer sur un grand nombre de sujets différents. Ainsi, le 18 mai 2003, les électeurs de la commune de Freienbach au bord du lac de Zurich (mais faisant partie du canton de Schwytz) ont eu à dire «oui» ou «non» (ou encore voter blanc) à 23 questions. Outre les neuf objets fédéraux, le vote portait sur trois projets cantonaux, trois projets communaux et huit demandes de citoyenneté.

La popularité des instruments de démocratie directe est même de plus en plus grande dans la Suisse de ce début de 21^e siècle. Depuis 2000, plus de 10,8 enjeux nationaux a été soumis au vote en moyenne chaque année. Les décennies précédentes, cette moyenne était de 10 (1990-99) et 6,2 (1980-89).

Dans les cantons et les communes, le nombre de votes populaires est resté stable, à un haut niveau, ces trois dernières décennies. Mais il y a de grandes différences entre cantons et communes. Par exemple, les électeurs du canton de Zurich ont pu voter sur 457 projets différents entre 1970 et 2003. Durant le même laps de temps, le canton du Tessin n'appelait ses électeurs aux urnes «que» 53 fois. Les statistiques communales révèlent des diffé-

rences plus grandes encore. Entre 1990 et 2000, 848 sujets ont été soumis au vote dans les communes du canton de Berne; dans le canton voisin de Fribourg (Freiburg en allemand) seuls quatre objets communaux ont mis en votation durant ces mêmes années. Ces variations extrêmes ne peuvent pas seulement être mises sur le compte du nombre de communes (400 dans le canton de Berne, 246 dans celui de Fribourg). Des raisons historiques expliquent que, dans le canton de Fribourg, beaucoup de décisions sont prises lors d'assemblées communales.

Malgré un extraordinaire degré de convergence formelle – telle l'initiative populaire pratiquée dans tout le pays, le référendum facultatif et le référendum obligatoire – le système global de la démocratie directe suisse reflète l'énorme variété culturelle, linguistique et institutionnelle du pays. A quelques exceptions près, les droits des citoyens sont plus étendus dans la partie germanophone du pays que dans la partie francophone et qu'au Tessin, seul canton italophone. La raison en est historique: les cantons alémaniques ont toujours accordé une autonomie beaucoup plus grandes à leurs communes que les autres régions linguistiques.

Le degré d'accès aux instruments de démocratie directe, de même que leur transparence, déterminent l'usage qui en est fait. Un exemple: si, dans le canton A, 1'000 signatures sont requises pour faire aboutir un référendum facultatif, tandis qu'il en faut 10'000 dans le canton B, qui est de taille similaire, on peut raisonnablement penser qu'il y aura davantage de votes dans le canton A que dans le canton B. Outre le nombre minimal de signatures, le temps imparti pour les récolter joue aussi un rôle décisif dans la fréquence et l'utilisation des initiatives et des référendums. De manière générale, la tendance, ces dernières années en Suisse, va dans le sens d'une ouverture des règles de la démocratie directe, c'est-à-dire vers un abaissement des conditions d'accès.

Autrefois, le meilleur endroit pour récolter des signatures était la sortie des bureaux de vote les jours de scrutin: on était sûr d'y trouver, réunis sur quelques heures, la plupart des citoyens politiquement actifs. Mais depuis l'introduction illimitée du vote par correspondance en 1996, le nombre des votants se rendant physiquement au bureau de vote ne cesse de diminuer: dans certaines communes, leur proportion n'atteint pas 10%.

LES CITOYENS, PRINCIPAUX ACTEURS

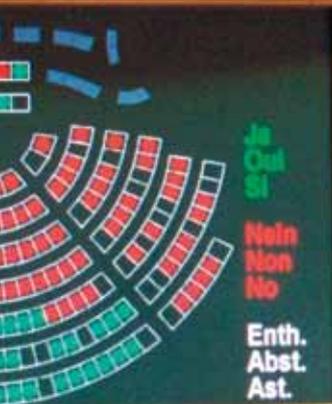
L'exemple du vote par correspondance montre que les conditions d'utilisation de la démocratie directe changent, et ce processus va à coup sûr se poursuivre, notamment si le vote électronique est introduit. D'un côté, ce genre de réformes peut faciliter la participation des citoyens aux votes, ce que l'on constate par exemple depuis l'introduction du vote par correspondance: les taux de participation ont légèrement augmenté. D'un autre côté cependant, le fait de voter depuis chez soi crée de nouvelles difficultés dans un système où le contact personnel direct et le dialogue politique entre citoyens continuent à jouer un rôle essentiel.

Ainsi, qu'ils pressent sur l'accélérateur avec l'initiative populaire ou actionnent le freinage d'urgence avec le référendum, grâce aux instruments de démocratie directe, les citoyens jouent automatiquement leur rôle sur la scène politique, aux côtés des organes de l'Etat, gouvernement ou parlement. Contrairement à presque tous les autres pays au monde, les changements constitutionnels sont décidés par le peuple en tant que souverain: dans ces questions, la fonction tant du parlement que du gouvernement est d'informer les citoyens.

Lorsque les électeurs suisses ont dit «non» à l'initiative sur les handicapés et «oui» à la réforme de l'armée, ils ne jouaient pas les figurants, mais tenaient bel et bien le rôle principal dans le scénario de la politique nationale!

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

- F6 Le vote par correspondance
- F7 Le vote électronique – les premières expériences réelles
- F12 Initiatives populaires acceptées par le peuple et les cantons
- F16 Le référendum sur Armée XXI du 18 mai 2003
- F17 L'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées»
- F18 Droits des citoyens sur le plan fédéral en Suisse
- S2 Glossaire de la démocratie directe



Ja
Cont.

Nein
Non

Entst.
Abst.



3

Retour vers le futur

La démocratie directe moderne a eu un très fort impact sur le caractère et l'histoire des Suisses et de la Suisse. Rien n'unit le peuple davantage que de connaître la valeur fondamentale de la démocratie directe, qui préserve les droits des citoyens et encourage une coexistence pacifique dans un Etat multi-culturel. Récit d'une révolution démocratique au cœur de l'Europe.

Le référendum constitutionnel a trouvé son chemin de la France vers la Suisse avant de se propager en Europe. Actuellement, des efforts sont faits pour l'introduire sur le plan européen dans le cadre de la nouvelle Constitution de l'Union européenne, qui doit encore être approuvée et ratifiée.

«Les gens ne veulent plus être gouvernés d'en haut; ils exigent leur part dans la fabrication des lois et l'exercice du pouvoir (...) ils demandent que l'auto-gouvernement devienne finalement ce qu'il signifie», écrivait Florian Gengel, éditorialiste du quotidien bernois «Der Bund», en août 1862.

En Suisse, le mouvement libéral était arrivé au pouvoir en accomplissant ce qu'il n'avait pas réussi ailleurs: la création d'un Etat-nation et l'introduction de la démocratie moderne. Le demi-siècle entre 1798 et 1848, suite de conflits ayant ponctuellement dégénéré en chaos – peut être vu comme la période où les bases furent jetées. Cela commença avec la «République helvétique», la courte tentative de transformer en Etat unifié, sur le modèle français, l'alliance très lâche d'Etats qui formaient l'ancienne Confédération. Ensuite, l'ordre ancien fut brièvement restauré, en deux étapes (Acte de Médiation de 1803 et nouveau Pacte fédéral de 1815) et la Suisse redevint une ligue d'Etats conservatrice.

Mais le développement économique et social allait dans un sens contraire à celui de la Restauration. En 1830/31, douze cantons ont connu une révolution démocratique; l'ordre ancien a été remplacé par des institutions démocratiques modernes, toutefois, pour le moment encore, sans participation directe des citoyens au processus législatif. Tous ces cantons, à l'exception de Fribourg, ont approuvé leur nouvelle Constitution lors d'un vote populaire. Ces changements sont les fondements du système politique et démocratique suisse qui existe toujours aujourd'hui. Mais il fallut encore d'amères batailles et une guerre civile pour que l'Etat fédéral de 1848 naisse.

La Constitution fédérale de 1848 a institutionnalisé une nouvelle organisation de l'Etat sur le modèle des cantons libéraux. Elle était conçue dès le départ comme ouverte au changement et à la révision. Elle incluait déjà le droit d'initiative populaire demandant une révision totale de la Constitution et le référendum obligatoire pour son adoption. Elle créait un cadre pour le gouvernement bourgeois-libéral et sa politique de modernisation. En même temps, on peut la voir comme une déclaration d'intention: la démocratie nationale, la nation et le peuple suisse, l'Etat-nation et l'Etat fédéral étaient davantage des buts qu'une réalité effective.

La nouvelle démocratie a suscité le mécontentement pratiquement dès le début, mais les revendications de l'opposition pour davantage de droits participatifs ont d'abord été combattues. Une deuxième révolution démocratique fut nécessaire pour que la démocratie directe puisse prendre place à côté de la démocratie représentative, et il fallut vaincre la résistance de l'élite libérale pour qu'une nouvelle qualité de démocratie imprègne les relations entre ceux qui font les lois et la population. Cette seconde révolution a été menée par le Mouvement démocrate, qui

parvint, dans les années 1860 à battre l'élite au pouvoir et qui, dans le canton de Zurich, réalisa la percée décisive vers la démocratie directe moderne.

C'est en effet dans le canton de Zurich qu'une nouvelle Constitution, en 1869, a apporté une série de nouveaux droits participatifs (les initiatives constitutionnelles et législatives, le référendum obligatoire législatif et constitutionnel et le référendum financier), institutionnalisant ainsi un degré de démocratie directe moderne qui n'avait encore existé nulle part ailleurs auparavant. Cette Constitution a servi de modèle pour le changement de système politique de la démocratie indirecte vers la démocratie directe dans d'autres cantons ainsi qu'au niveau fédéral.

Comme pour d'autres changements qui l'ont précédée ou suivie, l'introduction de la démocratie directe s'est faite dans les cantons avant d'atteindre le plan fédéral (sous une forme amoindrie). L'histoire de la naissance de la démocratie directe en Suisse s'est achevée avec l'introduction du référendum facultatif (en 1874) et de l'initiative populaire (1891) sur le plan fédéral. Le référendum signifiait que le développement constitutionnel était désormais placé sur un autre niveau, ce qui eut de grandes des conséquences pour tout le système politique. D'un gouvernement représentatif avec une démocratie de majorité naquit la démocratie «de référendum» suisse, une démocratie basée sur le consensus, dont principes fondamentaux perdurent aujourd'hui encore et qui est acceptée comme légitime par les citoyens.

Après 1891, la démocratie directe a continué à s'étendre. L'introduction du système proportionnel (en 1918) pour l'élection du Conseil national a permis à de petits groupes d'être représentés au parlement. Le référendum sur les traités internationaux (introduit en 1921, élargi en 1977 et 2003) donnait la parole aux citoyens en matière de politique étrangère. En 1949, l'instauration du référendum obligatoire pour les arrêtés urgents ou dérogeant à certaines conditions à la Constitution a restreint les possibilités de l'Assemblée fédérale de protéger ses décisions contre d'éventuels référendums en les déclarant mesures urgentes (le gouvernement en avait abondamment usé durant les années 30 en utilisant la clause d'urgence pour éviter les référendums). Dans tous les cas, ces nouveautés ont été introduites par le biais d'une initiative populaire, preuve que la démocratie directe utilise son droit d'initiative pour s'étendre (mais aussi se restreindre) elle-même.

LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE DISPUTÉE

Les libéraux acceptaient le principe de souveraineté aux mains du peuple. Après 1830 cependant, des dissensions éclatèrent entre libéraux et radicaux-démocrates, jusqu'à la rupture, à propos de la manière d'appliquer ce principe dans les institutions de l'Etat. Pour l'establishment libéral, la souveraineté populaire devait se limiter à la démocratie élective dans laquelle les élus exercent le pouvoir politique

au nom du peuple. Il s'opposait à une participation directe des citoyens dans le processus législatif. Ce point de vue l'a emporté dans les premières constitutions démocratiques des cantons ainsi que la première Constitution fédérale de 1848. L'article 1 de la Constitution zurichoise de 1831 l'illustre bien: «La souveraineté est dans les mains du peuple en tant qu'ensemble uni. Elle est exercée en accord avec la Constitution par le Grand Conseil des représentants du peuple.»

L'élite au pouvoir justifiait son modèle de démocratie par le fait que, selon elle, le citoyen commun était politiquement immature et incompetent. Une personne dénuée de biens et d'instruction était prétendument incapable de prendre une décision politique raisonnable et basée sur la compréhension du bien commun. Les libéraux avaient peur que des citoyens incompetents prennent les mauvaises décisions et finissent par mettre le progrès en danger.

Pour les radicaux-démocrates opposés aux libéraux, la souveraineté populaire n'impliquait pas que les citoyens s'en remettent à leurs représentants élus, mais au contraire qu'ils aient le dernier mot dans le processus législatif. C'est sur la base de ce principe que les radicaux ont mené leur combat et ont demandé l'extension des droits populaires.

Les radicaux-démocrates pensaient que la démocratie indirecte manquait tout simplement son but – défendre la raison et le bien commun de la meilleure manière possible – et ne servait qu'à créer et développer, en lieu et place, un nouvel ordre de privilèges pour les riches et les gens instruits, ordre qui se faisait au détriment de, voire excluait, de larges pans de la population. D'un point de vue radical, un système de gouvernement purement représentatif servait prioritairement les intérêts de l'establishment libéral. Pour changer la situation, il fallait que les citoyens aient davantage de droits.

LE MOUVEMENT DÉMOCRATIQUE IMPOSE UN CHANGEMENT DE SYSTÈME

Mais il fallut un temps relativement long pour que, au sein du Mouvement démocrate, la remise en cause de l'ordre établi débouche finalement sur une critique du système. Lors des débats constitutionnels de 1830-31 et des mouvements populaires de 1839-41, l'opposition avait demandé l'instauration du droit de veto. Ce dernier peut être vu comme un précurseur institutionnel du référendum. Il a été institutionnalisé pour la toute première fois en 1831 dans le canton de St-Gall, sous la forme d'une concession faite aux paysans qui manifestaient et comme moyen d'empêcher les radicaux de demander de nouveaux droits participatifs. Mais en tant qu'instrument de démocratie directe, le veto n'était pas très facile à utiliser pour les citoyens et ne représentait en outre pas une menace pour la démocratie parlementaire libérale; l'opposition démocratique était toujours trop faible pour cela. La situation n'évolua pas jusque dans les années 1860. Mais lors-

que l'opinion fut convaincue qu'une société juste était impossible sans l'instauration d'une «démocratie pure», c'est-à-dire sans l'addition de la démocratie directe à la démocratie indirecte et représentative déjà existante, alors le Mouvement démocrate a pu progresser.

Ce mouvement tirait sa force du mécontentement de larges pans de la population vis-à-vis des conditions de vie politique, sociale et économique. Il accusait le gouvernement de servir les intérêts des riches plutôt que le bien commun. Il se plaignait que de puissants intérêts financiers et commerciaux avaient un effet délétère sur la politique. Il exigeait la démocratie directe comme un remède, non seulement pour mieux contrôler le gouvernement, mais aussi pour pouvoir améliorer les conditions de l'égalité sociale et économique. «La ploutocratie tendant à s'élever ne peut être contrôlée qu'en déplaçant le centre de gravité du processus législatif, en l'extériorisant pour englober le peuple entier; car une centaine de conseillers cantonaux, c'est-à-dire la démocratie représentative, ne sont pas assez forts pour résister à la corruption.» Ces mots de Karl Bürkli résument au mieux la pensée de tout le Mouvement démocrate.

L'instauration du système de la «démocratie pure» ne s'est pas faite dans un mouvement de rupture avec le passé, mais comme une continuation de la tradition ancienne de liberté. Il était plus facile d'accepter quelque chose de nouveau sous les atours d'une vénérable tradition. Mais le peuple avait néanmoins conscience de l'importance historique du changement, comme le montre cette citation de Friedrich Albert Lange: «Le 18 avril 1869 a donné au canton de Zurich une Constitution qui doit être considérée comme l'un des phénomènes les plus importants sur le terrain institutionnel étatique. En bref, il s'agit de la première tentative cohérente de mettre en œuvre l'idée de pouvoir populaire pur dans une forme appropriée aux conditions culturelles modernes. La vénérable, mais encombrante «Landsgemeinde» (l'assemblée annuelle et souveraine réunissant tous les citoyens masculins ayant le droit de vote), qui est appropriée pour des situations à petite échelle, est ainsi remplacée par une institution dont la pierre angulaire est le vote dans les communes locales.»

Cette seconde révolution démocratique, tout comme la première en 1830-31 se déroula presque sans aucune violence. Le gouvernement et l'opposition ont continué à se parler. Des milliers de citoyens se sont rassemblés dans des «Landsgemeinden» (les assemblées populaires traditionnelles), faisant pression sur ceux qui avaient le pouvoir en présentant les mêmes listes de revendications, et ils ont imposé un changement fondamental de système démocratique, clairement exprimé dans le premier article de la nouvelle Constitution cantonale: «Le pouvoir de l'Etat est aux mains du peuple considéré comme un tout. Il est exercé directement par les citoyens qui ont le droit de vote et indirectement par les autorités

et les personnes officielles.» En termes contemporains, ce changement pourrait être décrit comme la victoire de ceux qui étaient victimes de la modernisation sur ceux qui avaient des chances d'en profiter. Aujourd'hui, plus de 130 ans plus tard, la démocratie directe est devenue plus actuelle et plus significative que jamais, pas seulement sur les plans locaux et nationaux mais aussi, ce qui est totalement nouveau, sur le plan de l'Union européenne.

LES SOURCES DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE SUISSE

Les expériences et les idées américaines et, plus encore, celles de la Révolution française ont été une source d'inspiration et d'influence pour le développement de la démocratie directe en Suisse. Les lois de la Révolution française comprenaient de nombreux instruments de démocratie directe qui furent ensuite adoptés en Suisse, où elles avaient été consciencieusement étudiées. Les idées françaises sur la démocratie ont fortement influencé la démocratisation en Suisse, même si on ne l'admettait pas ouvertement à l'époque. Mais elles n'ont jamais été mises en œuvre en France, à l'exception du référendum constitutionnel ; mais la façon dont il a été utilisé a suscité, non pas une démocratie directe, mais une tradition de plébiscite qui sert les intérêts de ceux qui sont au pouvoir.

Le référendum constitutionnel a ainsi trouvé son chemin de la France vers la Suisse avant de se répandre à travers l'Europe. Actuellement, des efforts sont faits pour l'introduire sur le plan européen dans le cadre de la Constitution de l'Union européenne, aujourd'hui en débat après les refus populaires français et néerlandais. La conviction est toujours plus grande qu'une Constitution qui n'a pas été approuvée explicitement par les citoyens n'est tout simplement pas démocratique.

Le processus d'introduction de la démocratie directe moderne a donc été inspiré par l'expérience des formes de démocratie pré-modernes. Les cantons suisses étaient fortement liés par une tradition républicaine bien ancrée qui les différenciait de leurs voisins monarchistes. La culture de la démocratie d'assemblée populaire («Landsgemeindedemokratie») y était vivante. Le référendum fédéral remonte au Moyen Âge. Quand l'ancienne Confédération disparut, beaucoup virent dans leur démocratie d'assemblée populaire locale une forme de démocratie bien meilleure et une garantie de liberté bien plus grande que la démocratie indirecte de style français. Le «Printemps des Landsgemeinden» en 1798, bien que bref, le mit bien en évidence, de même que le fait que seuls les cantons pratiquant l'assemblée populaire (Glaris, Schwytz et Nidwald) opposèrent une résistance tenace aux Français quand ceux-ci envahirent leur pays.

Les gens étaient à l'aise avec leur démocratie d'assemblée populaire et ils lui faisaient confiance. Plus fondamentalement, un déplacement de la Landsgemeinde

vers un système représentatif moderne signifiait la perte tant des droits de participation politique que d'avantages matériels. Ces deux considérations rendirent les assemblées populaires encore plus fortes.

De nombreux mouvements sociaux ont eu recours consciemment et de façon répétée à l'assemblée traditionnelle pour organiser leurs protestations officielles sous la forme d'une *landsgemeinde*. Par exemple, le 22 novembre 1830, les libéraux ont tenu une assemblée populaire à Uster (canton de Zurich) pour faire campagne pour la «restauration des droits perdus du Peuple» et, le 13 décembre 1867, le Mouvement démocrate tenait des assemblées à Uster, Bülach, Winterthour et Zurich. Le rendez-vous d'Uster est célébré chaque année aujourd'hui encore.

CONTINUITÉ ET RUPTURE

La démocratie directe moderne peut être comprise comme un mélange d'idées et d'institutions totalement nouvelles et d'anciennes traditions de participation.

Ce qui est complètement nouveau, c'est la façon dont la démocratie moderne est abordée depuis les Révolutions américaine et française. La démocratie et la liberté ne sont plus présentées comme le privilège historique d'un groupe de personnes qui se sont battues contre une tyrannie injuste (Guillaume Tell), mais comme le droit naturel de tous les individus. L'idéal de la démocratie moderne – tous les hommes et femmes doivent être libres et égaux – est incompatible avec les situations où certaines personnes sont soumises à la volonté d'autres. La forme pré-moderne de la démocratie, qui était considérée comme un privilège de groupe, n'excluait pas la possibilité d'opprimer les autres et c'était même chose relativement commune dans l'ancienne Confédération.

Ce qui est ancien, c'est la conviction que la liberté des citoyens dépend de leur capacité et de leur désir de participer aux processus de décision politique. C'est une des idées centrales du républicanisme, qui correspond à la pratique des assemblées populaires. Contrairement à la démocratie purement parlementaire, la démocratie directe moderne poursuit cette tradition ancestrale de la démocratie pré-moderne. Elle le fait grâce aux nouveaux instruments que sont l'initiative et le référendum.

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

- F3** Différences entre la démocratie pré-moderne et la démocratie moderne
- F9** Extraits des Constitutions de 1798, 1848, 1874 et 1999
- F10** Développement de la démocratie directe sur le plan fédéral suisse
- F25** Les attentes du Mouvement suisse pour la démocratie directe au 19^e siècle
- S2** Glossaire de la démocratie directe



Zwischenstand

Einbürgerung 3. Generation



Indemehr gesch
ände Nein 15%

4

Aussi centralisée que nécessaire, aussi décentralisée que possible

Dans une démocratie, tous les votes ont la même valeur. Dans le système fédéral suisse, les votes de tous les cantons ont la même valeur. Combinés, ces deux éléments font que, dans les petits cantons, les voix des électeurs ont davantage de poids. C'est ce qu'illustre — entre autres — l'exemple de la bataille pour la protection des eaux. Il montre que des divergences d'opinion ne doivent pas forcément diviser le peuple. Au contraire.

Comparée à d'autres pays européens, la Suisse est considérée comme ayant une législation sur la protection des eaux particulièrement. Ce résultat doit beaucoup au processus législatif suscité par une initiative populaire.

Le 17 mai 1992, les Suisses avaient à se prononcer sur sept propositions différentes. Au menu de ce dimanche de «votation» (vote), figuraient par exemple l'adhésion de la Suisse aux institutions de «Bretton Woods» (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) ou encore l'introduction d'un service civil pour ceux qui refusent d'effectuer le service militaire obligatoire. Et il y avait aussi une initiative populaire lancée par des groupes de protection de l'environnement, intitulée «Pour la sauvegarde de nos eaux». Les citoyens devaient également voter sur la révision de la loi fédérale dans ce domaine, adoptée par le parlement mais combattue par des propriétaires de petites usines hydro-électriques qui avaient fait aboutir le référendum facultatif.

L'eau est une ressource naturelle vitale, l'une des plus importantes pour les êtres humains, les animaux et les plantes. La protection formelle des sources d'eau figure dans la Constitution suisse depuis 1953 et une loi ad hoc a été adoptée deux années plus tard pour concrétiser le principe constitutionnel. En 1975, l'article 24bis créait en outre la base constitutionnelle pour la protection des réserves d'eau et spécialement pour garantir les réserves d'eau potable dans le pays. Cet article (devenu l'article 76 dans la nouvelle Constitution fédérale) exige que la Confédération prenne en considération l'ensemble des intérêts – souvent en concurrence les uns avec les autres – qui sont portés aux ressources en eau (lac ou rivière).

La Constitution fédérale suisse donne aux organes centraux de l'Etat (gouvernement, parlement) la compétence d'édicter les principes généraux, mais laisse aux 26 cantons le soin de les appliquer dans leur propre législation, leur donnant ainsi une grande marge de manœuvre. La règle veut que la Confédération n'intervienne que dans les domaines qui exigent des dispositions unifiées à l'échelle du pays. Le reste est laissé aux cantons. Dit autrement: le gouvernement suisse est aussi centralisé que nécessaire, et aussi décentralisé que possible. Ce qui distingue le concept suisse de fédéralisme et ce que l'on nomme le «principe de subsidiarité» dans l'Union européenne est le fait que, en Suisse, le pouvoir étatique central ne peut édicter un principe uniformisant que s'il a été préalablement approuvé par une majorité de citoyens et de cantons lors d'un référendum constitutionnel obligatoire.

Dans le cas de l'utilisation de l'eau, il est spécialement vrai que les cantons – beaucoup ont leur propre usine hydro-électrique – ont un intérêt certain à maintenir le niveau des restrictions le plus bas possible. L'histoire de l'initiative «Pour la sauvegarde de nos eaux» est spécialement instructive sur l'usage du fédéralisme et de la démocratie directe en ceci qu'elle cristallise deux conflits d'intérêts, l'un opposant ceux qui veulent protéger les res-

sources en eau et ceux qui veulent les exploiter, l'autre la Confédération et les cantons. Les acteurs principaux de l'histoire sont, d'un côté, les militants des mouvements écologistes et de protection des eaux, de l'autre les usagers, en l'occurrence les propriétaires des petites usines hydro-électriques. Sans oublier les intérêts des cantons de montagne qui, ici, ont joué un rôle important.

Les militants écologistes ont démarré la récolte des signatures pour leur initiative «Pour la sauvegarde de nos eaux» en été 1983. Le comité d'initiative comprenait des représentants de neuf organisations écologistes et de pêcheurs professionnels. Le délai pour récolter les 100'000 signatures requises était, comme c'est la règle, de 18 mois. Le 9 octobre 1984, le comité d'initiative déposait 176'887 signatures.

L'initiative populaire est un processus de dynamique démocratique typique de la démocratie directe en Suisse. Si une initiative est adoptée par vote, elle produit une loi véritablement issue du peuple (ce qui la distingue de l'approbation des textes générés par le parlement), soit parce qu'une commission du parlement doit formuler une législation adéquate (s'il n'y a eu qu'une proposition générale) ou parce que l'initiative elle-même conduit à une législation (lorsqu'elle a la forme d'une proposition détaillée d'amendement constitutionnel).

LA SÉPARATION DES POUVOIRS ENTRE CONFÉDÉRATION ET CANTONS

Dans le cas de l'initiative «Pour la sauvegarde de nos eaux», le comité d'initiative avait élaboré un texte précis pour l'article 24 de la Constitution fédérale. Le gouvernement prit position en avril 1987 et recommanda de rejeter l'initiative. Bien qu'il considérait les buts visés par le texte comme fondamentalement justes, il estimait que le fait de se concentrer uniquement sur les aspects de protection aurait non seulement d'importantes répercussions en termes de coûts, mais négligerait aussi d'autres intérêts importants, notamment ceux des usagers. Et le gouvernement décidait d'opposer à l'initiative, en tant que contre-projet indirect, une révision de la loi sur la protection des eaux. Cette révision se contentait d'édicter des principes généraux et laissait aux cantons le soin de prendre les mesures appropriées pour les mettre en œuvre. Le projet du gouvernement était désormais aux mains du parlement, dont les deux chambres avaient à se prononcer.

Débattre sur l'initiative et la révision de la loi n'alla pas sans mal. Les deux chambres prolongèrent d'une année la période de traitement de l'initiative, pour pouvoir débattre d'abord de la révision proposée par le gouvernement. L'intention affichée était de retenir certains des éléments de l'initiative pour

les intégrer à la loi révisée. Celle-ci fut discutée du Conseil des Etats, première des deux chambres à se pencher sur le projet, en octobre 1988.

Avec ses 46 membres, le Conseil des Etats est la plus petite des deux chambres. Il représente les cantons. Les six demi-cantons (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Obwald, Nidwald, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures) ont chacun un représentant, tandis que les vingt cantons envoient deux élus à la Chambre, indépendamment de leur taille (le canton de Zurich, le plus peuplé, compte plus de 1,2 million d'habitants et le canton d'Uri n'en a que 35'000). C'est la solution «fédéraliste» trouvée pour compléter le principe de «une personne, un vote» et une règle de majorité simple en faveur des petites communautés.

La chambre basse, le Conseil national, compte 200 membres représentant le «Peuple», c'est-à-dire les citoyens suisses en général. Ici, le canton le plus peuplé, Zurich, compte 34 sièges, contre un seul pour Uri, le canton le moins peuplé. Mais les deux chambres ont exactement le même poids décisionnel et les mêmes devoirs et compétences. Elles règlent les affaires parlementaires courantes (lois fédérales, arrêtés budgétaires, traités internationaux, etc.) séparément. Un acte ou arrêté parlementaire n'est valable que si les deux chambres l'ont accepté.

Dans notre exemple, des divergences avaient éclaté sur le point essentiel: la révision de la loi sur la protection des eaux. Des représentants des cantons de montagne proposaient de supprimer la compétence attribuée la Confédération de prescrire des débits résiduels minimaux et de déléguer aux cantons l'établissement de restrictions dans l'utilisation des eaux. Faute de soutien suffisant, la proposition échoua au Conseil des Etats. Finalement, celui-ci approuva le projet gouvernemental. Cependant, les prescriptions en matière de quantités minimales de réserves d'eau étaient réduites à de simples lignes directrices. Deux propositions de dédommagement financier (connu sous le nom de «centime pour le paysage») pour les communes qui renonceraient à l'exploitation de l'énergie hydraulique pour la sauvegarde de sites naturels étaient accueillies favorablement par tous les partis. Mais le Conseil des Etats préféra ne pas encore se prononcer sur ce point et attendre la position de l'autre conseil. Celui-ci, le Conseil national, traita le projet lors de la session d'été 1989. Il modifia le projet de «centime du paysage» en décidant d'attribuer la compensation seulement aux régions de montagne qui renonceraient à l'énergie hydraulique pour protéger l'environnement.

À LA RECHERCHE DU JUSTE MILIEU

En décembre 1989, en deuxième lecture, le Conseil des Etats maintenait ses décisions antérieures. Il rejeta une nouvelle fois le «centime pour le paysage», même s'il avait entretemps été formulé de façon moins radicale. En mars 1990, le Conseil national n'en démordait pas et maintenait également ses positions en faveur du centime pour le paysage et des débits minimaux. En troisième lecture, des divergences entre les deux chambres pouvaient être éliminées mais il fallut attendre novembre 1990 et une quatrième lecture pour qu'une solution soit en vue: le Conseil des Etats abandonna son opposition à l'introduction de certaines prescriptions concernant les réserves. Et il acceptait le principe d'une compensation, à payer par la Confédération, aux communes qui renonceraient à l'énergie hydraulique. Reprenant la loi, le Conseil national faisait à son tour un geste en direction du compromis en écartant le dernier obstacle: la proposition de centime pour le paysage. Après plus de deux ans de discussions, les deux Chambres pouvaient enfin se mettre d'accord sur les termes de la révision de loi, créant ainsi le contre-projet indirect à l'initiative populaire.

Le comité d'initiative «Pour la sauvegarde de nos eaux» aurait alors pu décider de retirer son texte. Mais le contre-projet n'allait selon lui pas assez loin et il décida de maintenir l'initiative. A l'autre bout de la chaîne des intérêts, l'Association des propriétaires de petites usines hydro-électriques, l'ISKB, trouvait au contraire que les nouvelles dispositions légales allaient trop loin, notamment dans la fixation de quantités d'eau minimales (une fois les prélèvements autorisés effectués) dans le lit des cours d'eau. L'association décida de s'opposer à la loi révisée au moyen du référendum (facultatif) législatif. Selon elle, la nouvelle loi mettait en danger l'existence de petites usines produisant moins de 300 kW. Ce type de référendum est directement lié à la démocratie représentative, car le vote sanctionne des décisions déjà adoptées par le parlement. Avec le référendum législatif, les citoyens peuvent ensuite approuver ou rejeter les décisions du parlement.

L'exemple de ce combat politique pour la protection des eaux, qui a duré plus d'une décennie, illustre bien à quel point il est difficile de concilier des intérêts aussi différents que ceux des défenseurs de l'environnement, des cantons et des acteurs économiques. Dans notre exemple, la réconciliation s'est avérée si difficile que, lorsqu'il fallut enfin voter, le 17 mai 1992, deux objets étaient soumis à l'approbation ou au rejet populaire. L'initiative populaire «Pour la sauvegarde de nos eaux» fut rejetée par tous les cantons et par 62,9% des votants. Pour être adoptée, elle aurait dû obtenir l'aval d'une majorité de cantons et d'une majorité des citoyens. En comparaison, le vote sur la révision de la loi eut la tâche bien plus facile: une majorité simple des

citoyens suffisait. C'est ce qui arriva, avec une proportion de plus de 66% des votants en faveur de la loi. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er janvier 1993. Les cantons ont dû, dans la foulée, adapter leur législation en matière de protection des eaux. Comparée à d'autres pays européens, la Suisse est considérée comme ayant une législation sur la protection des eaux particulièrement progressiste. Ce résultat doit beaucoup au processus législatif suscité par l'initiative populaire. Reste que les cantons ont encore beaucoup de peine à appliquer les dispositions de la nouvelle loi. Les intérêts commerciaux l'emportent souvent sur les considérations environnementales.

CO-DÉTERMINATION AU LIEU DE VETO

Bien que les cantons jouent un rôle très important au sein de la Confédération suisse, aucun d'entre eux n'a de droit de veto contre des décisions prises par la collectivité, à la différence des pays membres de l'UE. La règle du consensus a été abandonnée en 1848 avec la naissance de l'Etat suisse moderne: 15 cantons 1/2 avaient approuvé la nouvelle Constitution, 6 1/2 l'avaient rejetée. Malgré cela, l'Assemblée constitutionnelle de l'époque, la Diète, décida de mettre en vigueur la nouvelle Constitution, remplaçant alors le principe d'unanimité par celui de la double majorité pour les référendums constitutionnels.

Le principe de la double légitimité (peuple et cantons) a subsisté au fur et à mesure du développement des instruments de démocratie directe. En 1874, la première révision totale de la Constitution a permis l'instauration de ce que l'on a appelé le référendum populaire contre les lois fédérales, mais aussi le référendum des cantons. Il faut aujourd'hui 50'000 signatures pour faire aboutir un référendum populaire, à récolter dans les 100 jours suivant la publication de la nouvelle loi, mais huit cantons au moins peuvent également demander par la voix de leur gouvernement la tenue d'un référendum.

Plus d'un siècle s'écoula avant qu'un canton ne se saisisse de cette possibilité, en 1981. Ce fut le Tessin, opposé à une modification de la loi pénale. Peine perdue cependant: de tous les cantons contactés pour soutenir sa démarche, les Tessinois ne reçurent que le soutien de Bâle-Ville. Mais le parlement du demi-canton manqua le délai légal pour que sa réponse soit validée.

Le premier référendum des cantons n'aura finalement lieu que 22 ans plus tard, en 2003, contre un paquet de mesures fiscales approuvé par le parlement et qui feraient perdre aux cantons des recettes d'un montant d'environ 500 millions de francs suisses. Pascal Broulis, ministre des finances du canton de Vaud et un des porte-parole du groupe de cantons opposés aux réformes, a ainsi déclaré: «Si la Confédération veut baisser les impôts qu'elle

perçoit, c'est son problème ; mais si la Confédération veut baisser les impôts cantonaux, c'est autre chose, une première dans l'histoire de la Confédération.» Mais avant cela, c'est bien ce premier référendum cantonal qui marquait les esprits: fin septembre, onze cantons avaient signé la demande, Berne, Alto Unterwald, Glaris, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, St-Gall, les Grisons Vaud, Valais et le Jura. Le 16 mai 2004, le «paquet fiscal» a été rejeté par plus de deux tiers des votants (67,2%).

PROTÉGER LES MINORITÉS, PROMOUVOIR LE COMPROMIS

Ce qui est décisif, dans la manière dont le fédéralisme suisse est appliqué, c'est la manière dont les décisions prises par le gouvernement et le parlement à différents échelons se raccrochent au principe démocratique. Grâce aux instruments de démocratie directe, les citoyens ont le dernier mot dans bien des domaines, ce qui suscite un plus grand respect à l'égard des organes de l'Etat et des politiciens élus par le peuple. Dans le même temps, les processus de démocratie directe sont intégrés au système politique national qui protège les minorités, encourage le compromis et les processus d'apprentissage collectif.

L'exemple de la bataille pour la protection des eaux montre que des divergences d'opinion ne doivent pas forcément diviser le peuple. Au contraire: une société qui est toujours prête à rediscuter même les questions où tout le monde semble d'accord sera toujours capable d'intégrer des points de vue différents et de trouver des solutions sur ce qui doit être fait dans l'avenir immédiat, au moins sur une base provisoire. Les institutions et procédures qui rendent cela possible en Suisse sont le fédéralisme et la démocratie directe.

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

- F4** Comment les cantons peuvent influencer l'élaboration d'une nouvelle loi
- F5** Cinq étapes dans la genèse d'une nouvelle loi
- F23** La loi sur la protection des eaux (1983–1992)
- S2** Glossaire de la démocratie directe

WANDELHALLE



5

Au pays des perdants satisfaits

La démocratie directe permet à une société de savoir là où le bât blesse. Mais même si elles gagnent la plupart des référendums à l'échelon national, les autorités n'ont pas la vie facile. C'est surtout vrai dans les cantons, et encore davantage dans les communes. Et pourtant, notez-le bien, les perdants, dans ce système, sont des perdants contents!

La démocratie directe est moins un élément perturbant de la vie politique qu'une manière de la rendre vivante et de la maintenir en alerte. Tous les éléments constitutifs de la société sont bien plus sollicités que dans un système uniquement parlementaire.

Il est tard ce dimanche après-midi, un dimanche de vote. Des sourires sur les visages alentour. Des membres du gouvernement tiennent conférence de presse pour expliquer pourquoi les électeurs les ont suivis. «C'est une victoire du centre», affirment la ministre de la Justice Ruth Metzler et son homologue en charge de l'Economie Joseph Deiss. Ce 9 février 2003, les Suisses ont accepté, à une majorité de deux contre un, une réforme des droits politiques et une loi sur le financement des hôpitaux. Trois mois plus tard, le soutien populaire aux décisions du gouvernement sera plus frappant encore: le 18 mai, les citoyens rejeteront sept initiatives populaires émanant de la gauche et des écologistes tout en acceptant une révision de la loi sur l'armée et une nouvelle loi sur la protection civile. Le président de la Confédération pour 2003, Pascal Couchepin, pourra alors déclarer: «La participation plus élevée que la moyenne prouve que les citoyens ne se sentent pas dépassés.» Particulièrement réjouissant pour le ministre radical sera le fait que les mêmes majorités se retrouvaient, à peu de choses près dans tous les cantons.

Mais, à chaque fois, les représentants du gouvernement se gardent bien d'exprimer la moindre réjouissance, sans parler même de «Schadensfreude» (joie devant la défaite), devant la débâcle de leurs opposants politiques. Les deux initiatives anti-nucléaires, qui demandaient d'une part la prolongation de dix ans du moratoire dans la construction de nouvelles centrales nucléaires et, l'autre, la désaffection progressive des centrales existantes, avaient été rejetées, mais le ministre de l'Energie Moritz Leuenberger déclara que le «non» devait en fait être compris comme un «oui» aux contre-projets indirects du gouvernement. Ainsi, la nouvelle loi sur l'énergie nucléaire donnerait davantage la parole aux citoyens sur d'éventuelles nouvelles centrales nucléaires et sur un arrêt du retraitement des barres combustibles. Sur le même ton emplis de respect, la ministre de la Justice Ruth Metzler insista sur le fait que le «non» à l'initiative sur les droits des handicapés ne signifiait aucunement un désaveu populaire pour les problèmes des personnes handicapées: «Vous avez accompli beaucoup de choses avec votre initiative», a-t-elle dit à l'intention du comité d'initiative, en le félicitant, avant de mettre en exergue la nouvelle loi sur les handicapés qui vise, comme l'initiative, à renforcer l'égalité de traitement entre handicapés et non handicapés, mais sans aller aussi loin et sans coûter autant.

Après avoir récolté tant de lauriers et d'encouragements de la part du gouvernement, les battus du jour se montrèrent satisfaits des résultats du scrutin. «Le gouvernement a désormais une base solide pour instaurer un dimanche sans voiture par année», a par exemple déclaré Rahel Häslar, co-présidente du comité d'initiative «Pour un dimanche sans voitures par

saison», qui avait reçu le soutien de 37,6% des votants. Adrian Schmid, responsable de la politique des transports à l'Association transport et environnement, renchérit: «Le parlement doit maintenant accepter le vœu exprimé par la population de davantage d'espace public sans trafic motorisé.»

LA DÉMOCRATIE DIRECTE N'EST PAS UN ÉLÉMENT PERTURBATEUR

Bien que neuf initiatives populaires sur dix soient rejetées par les votants, de nouvelles propositions sont constamment lancées, donnant du piquant à la politique et remettant en question la politique de la majorité. Le débat public s'en trouve dynamisé. Les auteurs d'initiative savent par expérience qu'ils bougeront quelque chose, même si leur texte échoue en votation. Une initiative populaire, ce n'est pas un jeu «à tout ou rien», où une partie gagne et l'autre perd. Selon les sondages d'opinion, 90% des Suisses rejettent catégoriquement toute limitation des droits que leur confère la démocratie directe de participer aux processus de décision.

Perdre un vote avec une initiative populaire ou perdre un référendum n'affecte en rien les chances d'être élu lors d'une échéance électorale. En réalité, ceux qui gagnent les élections ont bien souvent été du côté des perdants lors de votes importants. Perdre un référendum semble même donner aux partis politiques un profil très clair dans l'esprit des votants.

La vérité est que la démocratie directe est bien moins un élément perturbateur de la vie politique qu'une manière de la rendre vivante et de la maintenir en alerte. Tous les éléments constitutifs de la société sont bien plus sollicités que dans un système purement parlementaire. Les autorités ne peuvent pas compter sur un soutien populaire égal entre deux élections. Elles doivent être capables de trouver des majorités sur quantité de projets spécifiques. Cela pousse le gouvernement et le parlement à expliquer le mieux possible leur politique. La tenue régulière de votes populaires sur des sujets particuliers augmente la culture politique, caractérisée par le taux de participation. Cette culture augmente l'intérêt pour la politique, y compris dans les médias, et accroît la conscience politique et les compétences du grand public. Lorsque les citoyens se penchent sur la législation ou sur un amendement constitutionnel, ils élargissent leur connaissance des lois. En dernier ressort, la démocratie directe augmente la légitimité du processus de décision politique. La possibilité de lancer des initiatives et des référendums, et donc d'imposer un vote sur des sujets de préoccupation réelle, peut aussi être vue comme un miroir de la société, miroir qui lui donne conscience d'elle-même et indique où le bât blesse.

DES SUJETS RÉCURRENTS

Si l'on examine l'évolution dans une perspective à long terme, on remarque que les thèmes de politique sociale et d'immigration ont chaque fois pris de l'importance en période de difficultés économiques, par exemple entre les deux guerres mondiales et à la fin du 20^e siècle. De nombreuses initiatives populaires ont alors été lancées dans ces domaines. Mais les votes sur l'organisation de l'Etat ou de la démocratie occupent régulièrement le calendrier, de même que les sujets de sécurité nationale et de politique familiale.

Ces trois dernières décennies, un nombre croissant d'initiatives populaires ont porté sur des sujets de protection de l'environnement et de gestion du trafic motorisé, des domaines où elles ont du reste rencontré leurs plus grands succès. Parmi les exemples récents, on trouve la protection des marais (initiative qui voulait empêcher la création d'une place d'entraînement militaire près de Rothenturm dans le canton de Schwytz) qui fut acceptée en 1987 par la majorité des citoyens et des cantons. Sept ans plus tard, la double majorité fut également accordée à l'«Initiative des Alpes», qui inscrivait dans la Constitution l'obligation de transférer de la route au rail le trafic de marchandises en transit à travers la Suisse d'ici 2010 au plus tard. D'autres projets environnementaux ou de restriction du trafic, de même que des textes visant à réduire le nombre d'étrangers ou à rendre plus restrictive la politique d'asile furent en revanche rejetés. On remarque que même les sujets qui intéressent un grand nombre de personnes ou qui pourraient trouver des majorités n'obtiennent souvent qu'un soutien limité lors du vote parce que les solutions proposées sont trop particulières (et souvent trop radicales).

LES AUTORITÉS FÉDÉRALES SONT RAREMENT DÉSAVOUÉES

Entre 1848 et 2006, pas moins de 542 votes ont été organisés à l'échelon fédéral: on recense 161 initiatives populaires, 188 référendums obligatoires, 160 référendums facultatifs et 33 contreprojets du parlement.

La comparaison de toute la période avec les années 1990-2006 montre l'évolution suivante:

Seules 15 initiatives populaires, sur 161, ont été acceptées, soit 9%. De 1990 à 2006, la proportion est de 5 sur 61. L'une de celles qui a convaincu la majorité de la population et des cantons demandait l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Le gouvernement et le parlement approuvaient cette demande.

Les référendums obligatoires portant sur des amendements de la Constitution proposés par le gouvernement ou le parlement ont eu davantage de

succès. Les votants et la majorité des cantons en ont accepté 140 sur 188. La population a donc suivi ses autorités dans 74% des cas. Entre 1990 et 2006, seuls 7 référendums sur 38 ont été rejetés, 82% d'entre eux passant le cap des urnes.

L'instrument potentiellement le plus difficile à maîtriser, pour les autorités, est le référendum facultatif ou référendum populaire. Sur les 160 tenus à ce jour, 87 (54%) ont été acceptés et 73 rejetés. Depuis 1990, le taux de succès des autorités s'est beaucoup amélioré puisque la proposition officielle combattue par référendum a été acceptée à 42 reprises (73%).

Ces dernières années, des référendums facultatifs ont par exemple été lancés contre les accords bilatéraux passés avec l'UE, l'envoi de soldats suisses à l'étranger, la réforme de l'armée, la privatisation du marché de l'électricité ou un durcissement de la loi sur l'asile.

Avec les référendums parlementaires, y compris les contreprojets, les citoyens ont suivi leurs autorités dans 64% des cas entre 1848 et 2006. Entre 1990 et 2006, cette acceptation est passée à 72%. Cette évolution montre que le fossé entre votants et autorités se réduit.

DES SUCCÈS PLUS NOMBREUX AU PLAN CANTONAL

La comparaison à long terme des succès respectifs des initiatives et des référendums facultatifs à l'échelon fédéral révèle quelques intéressantes différences, surtout si on compare ensuite ces résultats avec ceux rencontrés dans les 26 cantons et les quelque 2740 communes (autorités locales) du pays. Les différences sautent aux yeux. Dans les premières années de la démocratie directe, le parlement et le gouvernement ont perdu quatre votes sur cinq. Au milieu du 20^e siècle, succès et échecs, du point de vue des autorités, se répartissent à parts presque égales. Ce développement reflète les changements survenus dans la composition du gouvernement suisse, qui, jusqu'en 1891, était composé exclusivement de représentants des partis libéral et radical. Progressivement, d'autres groupes sociaux comme les catholiques, les paysans ou les socialistes ont conquis des sièges. En 1959, l'introduction de la «formule magique» – 2-2-2-1 – qui détermina le nombre de représentants par parti au Conseil fédéral, a permis un plus grand succès (toujours du point de vue des autorités) dans le maniement des droits populaires. Cette formule magique, composante de la démocratie de consensus suisse, veut que la composition du gouvernement corresponde à la force des partis à l'Assemblée fédérale. Ainsi, de 1959 à 2003, l'exécutif fédéral comptait deux représentants du PRD (Parti radical-démocratique), deux PDC (Parti démocrate-chrétien), deux PS (Parti socialiste) et un UDC

(Union démocratique du centre). En 2004, il a fallu adapter cette répartition au changement de forces des partis au parlement. Le PDC a perdu son deuxième siège au profit de l'UDC.

Pour les autorités, la tâche est plus difficile dans les cantons, et plus encore dans les communes, bien que la situation soit très différente d'un endroit à l'autre de la Suisse. Dans les Grisons par exemple, les votants ont suivi les recommandations de leurs autorités dans 88% des votes, mais cette proportion descend à 60% dans le canton de Fribourg. Ces différences s'expliquent par le succès des initiatives populaires dans les cantons. A l'échelon fédéral, seuls 9% des initiatives ont été approuvées, tandis que 23% des initiatives déposées dans les cantons ont été couronnées de succès. Elles sont spécialement suivies en Suisse romande et au Tessin, où 40% des initiatives ont été acceptées. La tâche est particulièrement difficile pour les autorités dans les régions de Suisse où l'usage de la démocratie directe est inférieur à la moyenne. Les différences constatées à l'échelon des communes suggèrent que plus les citoyens ont une chance réelle de pouvoir utiliser des instruments de démocratie directe, plus ils vont effectivement les saisir, et il n'est pas rare que ce soit pour jeter des bâtons dans les roues de leurs autorités.

A n'en pas douter, l'introduction de la démocratie directe est un progrès démocratique. Le nombre d'enjeux qui peuvent ainsi être débattus sur la place publique est bien plus grand. Or le débat public permet à des compromis et à des accords de voir le jour (par exemple par le biais de contre-projets directs ou indirects). Le nombre de ceux qui peuvent se faire entendre au cours du processus de décision est également bien plus grand. Ces avantages sont ceux de la démocratie directe comparée à la démocratie purement parlementaire représentative. C'est cette vision, née de l'expérience, qui contient le secret du pays des perdants satisfaits.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F11 Comportement de vote sur les initiatives et les référendums

F12 Initiatives populaires acceptées par le peuple et les cantons

F20 Les principaux groupes auteurs d'initiatives et de référendums

F21 Les principaux thèmes des initiatives et référendums fédéraux et cantonaux

S2 Glossaire de la démocratie directe

A photograph showing a red car in motion, blurred in the foreground. In the background, a concrete wall features large, white, hand-painted graffiti that reads "JURA" on the top line and "LIBRE" on the bottom line. The wall is situated on a hillside with a metal railing above it and some vegetation to the right.

JURA
LIBRE

6

Jura: la démocratie, pas le nationalisme

L'ancestral conflit jurassien, débouchant sur la création du canton du Jura, illustre bien l'un des mérites de la démocratie directe: l'histoire du mouvement séparatiste jurassien prouve que des disputes entre groupes culturels et politiques différents ne doivent pas obligatoirement dégénérer en affrontements violents. Il y a une voie démocratique pour régler ce type de problèmes.

La création du canton du Jura est la victoire d'un modèle d'intégration basé sur le partage du pouvoir. Il montre qu'on peut opposer une alternative démocratique au nationalisme, qui s'est révélé incapable de résoudre les problèmes de relations avec les minorités.

«Quand il devint clair que le vote pour la création du canton du Jura avait été gagné, les réjouissances ne connurent pas de limites. Les gens dansaient dans la cour du château; ils se prenaient dans les bras et s'embrassaient les uns les autres; les klaxons jouaient en fanfare; des musiciens arpentaient les rues avec des percussions et des trompettes et toutes les cloches sonnaient en même temps.»

*Schwander, Marcel: Jura. Konfliktstoff für Jahrzehnte
[Le brûlot jurassien, Ed. du Jura libre, Moutier, 1977]*

Le conflit jurassien tire ses origines de l'intégration de l'Evêché de Bâle dans le canton de Berne décidée au Congrès de Vienne en 1815. Il s'est nourri des tensions entre la population francophone et catholique du Jura d'une part et la population germanophone et protestante bernoise de l'autre. Durant plus d'un siècle, le conflit a couvé comme un feu latent, dont des flammes s'échappaient de temps en temps; mais il ne s'est pas répandu au-delà de la région concernée. Ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que le mouvement séparatiste jurassien a commencé à poser un sérieux problème au canton de Berne et, finalement, à la Suisse entière.

Le canton du Jura est né après que toutes les tentatives d'intégrer socialement la population jurassienne eurent échoué. La création d'un nouvel Etat au sein de la Confédération suisse a représenté une grande victoire pour le mouvement séparatiste, qui continue à réclamer l'intégration des districts francophones protestants au nouveau canton fondé le 1er janvier 1979. Ces districts avaient cependant décidé de rester attachés au canton de Berne.

Jamais le conflit jurassien n'a été – pas plus hier qu'aujourd'hui – un problème de minorité: il s'agit plutôt de problème de relations sociales entre un centre fort et une périphérie faible. C'est un conflit typique du 20e siècle et de l'Europe contemporaine. Mais, dans le conflit jurassien, la violence a pu être évitée et la démocratie directe n'y est pas pour rien. La création du nouveau canton représente la victoire d'un modèle d'intégration basé sur le partage du pouvoir, qui a une déjà longue histoire jalonnée de succès en Suisse. Il montre que l'on peut opposer une alternative démocratique au nationalisme, qui s'est révélé incapable de résoudre les problèmes de relations avec les minorités.

L'ÉCHEC DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Les cinq mouvements de protestation nés dans le Jura entre 1815 et la deuxième guerre mondiale ont tous été de courte durée. Ils n'ont jamais pu mobiliser suffisamment car d'autres conflits avaient la priorité. Malgré cela, une

conscience collective émergea et de nombreuses associations furent créées pour promouvoir et transmettre cette conscience. Le mouvement séparatiste découle directement de cette tradition de protestation.

Pour le mouvement séparatiste, le peuple jurassien subissait des discriminations au sein du canton de Berne. La séparation était vue comme la seule solution. Après la deuxième guerre mondiale, la marginalisation économique du Jura donna de la crédibilité à cette interprétation.

Le mouvement est véritablement né avec l'affaire Moeckli, en 1947, du nom d'un ministre jurassien, membre du gouvernement cantonal, qui se vit refuser un changement de département par le parlement bernois pour la seule raison que sa langue maternelle était le français. Ceux qui réclamaient l'autonomie pour le Jura tout en restant dans le canton de Berne rejoignirent le Comité de Moutier. De son côté, le Mouvement séparatiste jurassien, rebaptisé «Rassemblement jurassien» en 1951, représentait ceux qui militaient pour une séparation complète.

Les autorités cantonales bernoises rejetèrent une fédéralisation du canton, mais firent des concessions quant à l'autonomie du Jura. La reconnaissance du peuple jurassien fut inscrite dans la Constitution cantonale et confirmée lors d'un référendum en 1950. A ce moment-là, le conflit entre Berne et le Jura était perçu comme un problème régional. Les séparatistes étaient exclus de la table des négociations car une sécession était absolument inacceptable aux yeux des Bernois.

LA DÉMOCRATIE DIRECTE COMPENSE LA REPRÉSENTATION INSUFFISANTE

En septembre 1957, le Rassemblement jurassien (RJ) lance une initiative cantonale pour savoir ce que les Jurassiens pensent de l'idée de créer un canton séparé. Grâce à l'instrument de l'initiative, les séparatistes investissent le terrain politique, obligent les médias à parler d'eux et à commenter leur proposition. On ne peut plus les ignorer. Les nombreux comptes rendus qui se penchent sur l'histoire du mouvement se concentrent désormais sur le RJ, dont l'existence en tant qu'acteur de premier plan dans le conflit jurassien est peu à peu reconnue («Le mouvement est fort et largement répandu», expliquait la «Neue Zürcher Zeitung» le 15.7.1957)

Lors du vote en juillet 1959, la séparation fut approuvée par une nette majorité dans les trois districts francophones et catholiques du nord du Jura, tandis que les trois districts francophones et protestants du sud du Jura, ainsi que le Laufonnais germanophone et catholique restaient loyaux envers Berne.

Les journaux annoncèrent la mort du mouvement séparatiste: «Le rêve du RJ est mort!» («Basler Nachrichten», 6.7.1959); «Le séparatisme condamné à mourir» («Tagwacht», 6.7.1959).

Mais au lieu de faire plaisir à leurs critiques et de s'enterrer, les séparatistes changèrent de tactique et d'arguments. Ils parlèrent désormais de l'unité de la région francophone et non plus de toute la région jurassienne. Ils abandonnèrent l'idée que la géographie et l'histoire étaient la base de l'identité jurassienne pour ne retenir, en l'accentuant, que l'origine ethnique et l'usage du français.

La «nation» des séparatistes fondée sur la langue et l'ethnie, «communauté naturelle» pré-politique formait un contraste saisissant avec l'idée de nation suisse en tant que communauté politique. On a commencé à craindre publiquement que le nationalisme séparatiste jurassien ne sape l'idée d'une Suisse non pas fondée sur une communauté d'ethnie ou de langues, mais résultant d'une volonté expresse de s'unir malgré les différences («Willensnation Schweiz», en allemand). De leur côté, les séparatistes cherchaient des soutiens, en Suisse et à l'étranger, découvrant même un allié puissant en la personne du général de Gaulle et sa vision d'une «Europe des patries».

«PAS DE PLACE POUR LA VIOLENCE DANS LA POLITIQUE»

Dès lors, les séparatistes commencèrent à occuper le devant de la scène avec des actions de protestation intelligemment planifiées de manière à susciter un écho maximal dans les médias. Ils devenaient la principale force d'opposition à Berne, qui ne réussissait pas à les mettre sur la touche. Entre 1962 et 1964, un petit groupe séparatiste nommé Front de libération du Jura (FLJ) a posé des bombes et a incendié des baraquements de l'armée et les propriétés de quelques figures de l'anti-séparatisme. Mais ces actions, perpétrées par une poignée de militants, ne causèrent que peu d'indignation. Rien en tout cas par rapport à l'«Affaire des Rangiers», nom donné à l'action de sabotage menée lors d'une commémoration militaire nationale qui empêcha le ministre bernois Virgile Moine et le ministre fédéral Paul Chaudet de prendre la parole.

Le scandale suscité par cette action eut des conséquences à long terme. Il a marqué un point de rupture et un changement dans la perception que le grand public avait de la question jurassienne. Là où la violence physique avait manqué sa cible (parce qu'elle avait interrompu le dialogue), une violence symbolique prenait le relais. Elle remettait en cause la compréhension que la Suisse, désormais perturbée, avait d'elle-même, et faisait passer la question jurassienne de conflit régional en enjeu national. Mais, tout en remettant

profondément en cause le sentiment d'être suisse qui prévalait jusque-là, le mouvement séparatiste ne s'engageait pas, et il ne le ferait jamais, dans une bataille contre l'Etat fédéral. Il ne voulait pas faire sécession, ne voulait pas dire au revoir au pays, mais seulement au canton de Berne. A leurs yeux, les séparatistes défendaient une Suisse meilleure que leurs détracteurs. En renonçant d'eux-mêmes à la violence pour atteindre leurs buts, ils voulaient en outre montrer qu'ils ne se coupaient pas complètement du terrain commun de la politique. Roger Schaffter, leader du mouvement séparatiste avec le charismatique Roland Béguelin, a déclaré: «La violence n'est pas un instrument légitime de la politique en Suisse.»

La création du nouveau canton ne s'est faite pas en une fois. Elle a suivi plusieurs étapes et, à aucun moment, n'a représenté une solution inévitable. Mais une fois qu'il était devenu évident que le mouvement séparatiste ne pouvait plus perdre, les autorités bernoises se sont montrées davantage prêtes à demander au peuple jurassien ce qu'il pensait d'une possible séparation d'avec le canton de Berne. La première étape était de créer une base légale pour un tel changement. Le parlement cantonal («Grand conseil», «Grosser Rat») créa un nouvel article dans la constitution cantonale, article qui prévoyait un système de consultation dit «des plébiscites». Le parlement mit également au point la procédure de séparation selon la démocratie directe. Cet amendement constitutionnel fut accepté lors d'un vote cantonal le 1er mars 1970, ouvrant dès lors la voie à l'autodétermination du Jura.

LE RÉFÉRENDUM DU 23 JUIN 1974

Le gouvernement bernois devait alors poser la question à la population jurassienne: «Voulez-vous créer un nouveau canton?» Le référendum a eu lieu le 23 juin 1974. A la surprise de beaucoup, le «oui» l'a emporté par 36'802 voix contre 34'057, avec une participation de 88,7%.

Selon la procédure inscrite dans la Constitution en 1970, des initiatives pouvaient dès lors être déposées en faveur du maintien dans le canton de Berne. Les districts du sud et le Laufonnais se saisirent de cette possibilité et demandèrent un nouveau vote, comme le firent aussi, lors d'une troisième consultation populaire, des communes le long de la future frontière proposée. Les résultats de ces deux référendums, tenus en mars et en septembre 1975, furent conformes aux attentes: les districts du Jura Sud – Courtelary, Moutier et La Neuveville – votèrent en faveur du maintien. Le référendum dans 13 communes frontalières aboutit au maintien de 5 communes, protestantes, dans le giron bernois, et à la séparation des 8 autres, catholiques. Le Laufonnais, après de nombreux votes, a finalement décidé de s'intégrer au demi-canton de Bâle-Campagne.

Le Jura était maintenant officiellement divisé. Les citoyens du nouveau canton approuvèrent une nouvelle Constitution. Ensuite, ce fut au tour de tous les Suisses disposant du droit de vote de se prononcer. Dans son discours de Nouvel An, le président de la Confédération Willy Ritschard, appela ses concitoyens à accepter la création du nouveau canton. «Le 24 septembre prochain, déclara-t-il, une région demandera aux Suisses le droit de devenir un nouveau canton. Nous souhaitons montrer que nous savons comment agir en démocrates. Les démocrates respectent les minorités. Ils résolvent leurs conflits d'une manière pacifique et sensée. Je vous demande de dire joyeusement «oui» au nouveau canton.» Le jour du vote, tous les cantons et une large majorité de Suisses acceptèrent l'adhésion du nouveau canton à la Confédération.

L'histoire du mouvement séparatiste jurassien prouve que des problèmes de relations rencontrés par des minorités ne doivent pas obligatoirement dégénérer en affrontements violents. Il y a une voie démocratique pour régler ce genre de problèmes. Grâce à la démocratie directe, les séparatistes ont pu susciter un débat public sur leur plate-forme politique et, ainsi, trouver une compensation au fait qu'ils n'avaient pas de représentants élus. Cela réduit directement la probabilité de l'usage de la violence, car il est bien connu que le fait de ne pas pouvoir être entendu et de ne pas avoir de représentants pousse certaines minorités à user de la violence. Mais la combinaison de démocratie directe et de fédéralisme a rendu possible la création du nouveau canton.

DIRE «NON» AU NATIONALISME

La création de la République et canton du Jura fut, d'une part, une grande victoire pour le Mouvement séparatiste, qui possédait un attribut essentiel dans l'usage effectif de la démocratie directe: une cause clairement définie et la disponibilité de se battre pour elle, de s'organiser et de communiquer. Mais d'autre part, la création du nouveau canton peut aussi être vue comme la défaite du nationalisme séparatiste et la victoire des principes de la démocratie et du fédéralisme.

Le canton de Berne n'avait pas seulement reconnu l'existence du peuple jurassien et son droit à l'autodétermination, l'amendement constitutionnel avait même mis au point les conditions de la séparation. «Le droit de demander la tenue d'un référendum («consultation populaire») ou d'y prendre part appartient aux citoyens ayant le droit de vote sur les sujets cantonaux et qui résident dans une commune située dans la région où le référendum a lieu (...).»

Cette formulation définissait clairement le peuple jurassien, avec son droit à l'autodétermination, non comme une communauté ethnique ou «ethnos», comme les séparatistes l'avaient revendiqué, mais comme les citoyens d'une société étatique, ou «demos». Aux yeux des séparatistes, cette définition du peuple violait les principes fondamentaux de l'autodétermination nationale. Dans le contexte du référendum sur la séparation du Jura d'avec le canton de Berne, la question «qui fait partie du peuple jurassien?» était évidemment importante. On s'attendait à ce que les chances du mouvement séparatiste augmentent si la réponse donnée était de nature nationaliste, qu'elles diminueraient en revanche avec une définition démocratique.

Mais l'expérience a montré que l'utilisation de concepts nationalistes pour diviser la population en «communautés naturelles» et garantir à chacun de ces peuples un territoire propre et un Etat propre ne résout en rien le problème des relations entre minorités. Elle a même plutôt tendance à les perpétuer en créant et en excluant de nouvelles minorités. Plus ces concepts nationalistes seront étendus, c'est-à-dire plus une population est en réalité un mélange d'«ethnies», plus il faudra de la force et de la violence pour les appliquer. La récente explosion en ex-Yougoslavie a montré où cela pouvait mener.

L'origine du sentiment d'appartenance nationale induit deux attitudes fondamentalement différentes: si ce sentiment vient du fait que l'on peut participer activement au processus de décision politique, on dira «Nous, en Suisse»; mais, lorsque le sentiment d'appartenance vient de la croyance en une nation innée, pré-politique, (qui fait dire «Nous, les Suisses»), il faut en permanence assurer l'existence de cette nation par la distinction entre «ce qui est à soi» et ce qui est «étranger».

Fondamentalement, la Suisse doit son existence à un mélange d'unité et de diversité. Beaucoup de facteurs ont contribué à assurer le succès – jusqu'ici – de l'unité dans la diversité. L'un d'eux est sans aucun doute le partage du pouvoir, qui dépend des institutions, des procédures du fédéralisme et de la démocratie directe. Ce sont ces procédures, et non le nationalisme séparatiste, qui ont permis que le Jura se sépare pacifiquement du canton de Berne il y a bientôt 30 ans.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F14 Résultats des consultations populaires dans le Jura

F15 Chronologie du conflit jurassien (1815–2004)

S2 Glossaire de la démocratie directe

Stimmlokal



7

Le mythe du citoyen incompétent

Bien sûr, disent les sceptiques, les citoyens ordinaires sont incapables de prendre des décisions politiques de manière aussi sensée que les membres d'un parlement. Faux! Les droits de démocratie directe, qui donnent une responsabilité aux citoyens ordinaires, ont un effet certain sur ceux qui font usage de ces droits (et même sur ceux qui n'en font pas usage, bien qu'ils le pourraient). Il est temps de reléguer le mythe du citoyen incompétent aux oubliettes.

La démocratie directe connaît actuellement un regain de popularité en Europe. Mais, une fois de plus, ceux qui sont au pouvoir résistent, usant des mêmes arguments que leurs prédécesseurs, par le passé. L'un d'entre eux est de dire que les citoyens ordinaires ne sont pas capables de prendre des décisions sur des dossiers politiques complexes.

En 1851, à Zurich, le radical Johann Jakob Treichler publia dans son journal une critique de la «démocratie représentative» libérale et demanda, dans un programme en 19 points, le passage à une «démocratie pure», en complétant la démocratie représentative par la démocratie directe. «Ce que veut le 'Volksblatt' [le journal de Treichler], écrivit-il, c'est le plus grand bonheur possible du peuple par le peuple lui-même, le pouvoir plein et entier par le peuple; le principe fondamental doit être: tout pour, tout par le peuple.»

Alfred Escher proposa à son collègue Jakob Dubs de répondre à Johann Jakob Treichler, ce qu'il fit dans «Der Landbote», le journal de Winterthour. Membres de l'élite libérale, Escher et Dubs n'avaient aucune sympathie pour la démocratie directe. Ils partageaient l'opinion selon laquelle des personnes n'ayant aucun bien et n'ayant pas fait d'études étaient incapables de faire un bon usage de droits politiques étendus. Selon eux, ces personnes étaient absolument dépourvues de tout ce que l'exercice du pouvoir politique exigeait: le sens des responsabilités (dont seuls les personnes ayant des biens et de la fortune sont dotées), une connaissance de la justice et des lois, une vision à long terme, le sens du bien commun, de l'instruction, de la culture et de bons conseils.

L'image du peuple non instruit, n'ayant aucun intérêt pour la politique et incapable de la comprendre, mû par ses passions et non par la froide lumière de la raison, accompagne les développements de la démocratie depuis ses débuts. Elle ne cesse de revenir dans le discours de ceux qui ont le pouvoir et de leurs alliés dès que la demande pour davantage de démocratie est formulée. Mais si la marche de la démocratie a été, parfois, ralentie, rien ne peut l'arrêter.

La démocratie directe connaît actuellement un regain de popularité en Europe. Mais, une fois de plus, ceux qui sont au pouvoir résistent, usant des mêmes arguments que leurs prédécesseurs, par le passé. L'un d'entre eux est de dire que les citoyens ordinaires ne sont pas capables de prendre des décisions sur des dossiers politiques complexes. Et il n'est pas rare que la Suisse soit alors citée en exemple des dangers que ferait encourir trop de démocratie et trop de votes populaires.

LA POLITIQUE POUR LE PEUPLE ET NON AVEC LE PEUPLE

Au milieu du 19^e siècle, Dubs avait déjà formulé la crainte qu'une implication directe du peuple dans le processus législatif n'amène l'adoption de quantité de mauvaises lois servant des intérêts égoïstes et caractérisées par l'étroitesse d'esprit des citoyens ordinaires. «Laissons ceux qui le veulent s'abreuver au gobelet magique du programme démocratique; nous ne le pouvons pas; ce n'est en aucun cas le genre de démocratie en laquelle nous croyons; pas le genre de

liberté que nous vénérons; et ce n'est surtout pas l'humanité vraie et libre à qui l'avenir appartient.»

Bien que les Libéraux étaient arrivés au pouvoir grâce au peuple, ils entendaient gouverner pour lui et non avec lui. Ils jugeaient le citoyen ordinaire immature et incapable de participer directement au processus de décision politique. Depuis le tout début, cet argument était utilisé pour justifier la démocratie purement parlementaire. En Suisse, il resta majoritaire jusque dans les années 1860. Partout ailleurs, il l'est toujours.

Mais l'aube du 21^e siècle connaît une nouvelle demande de démocratie directe, pas seulement à l'échelon des Etats, mais aussi à l'échelon européen. Plusieurs pays européens débattent par exemple actuellement d'un possible référendum à l'échelon européen sur une future Constitution pour l'UE. Souvent, la participation du peuple à cette décision est contestée avec les mêmes arguments que les défenseurs de la démocratie purement représentative ont toujours utilisés.

Göran Djupsund par exemple, un professeur de sciences politiques à Turku (Finlande) a écrit que «la démocratie directe ne produit pas toujours (...) de bons résultats. Imaginons une situation où un vote populaire est organisé sur des sujets qui ont choqué. Les résultats des sondages pourraient être que certaines personnes espèrent la réintroduction de la peine de mort, ou une réduction du nombre de requérants d'asile admis, ou une coupe drastique des taxes pétrolières. On pourrait aussi s'attendre à une expansion explosive du secteur public (...) tandis que des pans entiers de celui-ci seraient réduits à néant, comme les soutiens publics aux musées, aux orchestres des villes ou aux opéras.»

Les débats d'aujourd'hui offrent des variations et des reformulations dans un cycle long et répétitif reprenant les mêmes arguments pour et contre la démocratie participative. La croyance en la capacité de tous les citoyens de prendre des décisions politiques censées est opposée à l'affirmation que cette croyance est naïve et irréaliste.

Aux 19^e et 20^e siècles, l'argument d'incompétence était utilisé contre la démocratie et aussi tant contre l'extension des droits masculins que contre l'instauration d'une égalité de droits pour les femmes. Aujourd'hui, l'égalité des droits politiques pour les femmes ne peut plus être remise en question. Mais les «vieux» arguments continuent à être utilisés pour combattre le vote généralisé sur des sujets importants, comme la démocratie directe.

L'argument de l'incompétence ne peut être soutenu que par ceux qui persistent à ignorer l'évidence, car les faits leur donnent tort: s'ils avaient raison,

la démocratie directe suisse, qui est la stabilité même, n'existerait pas depuis plus d'un siècle comme c'est pourtant le cas, puisqu'une démocratie de référendum est censée être auto-destructive et est condamnée, selon les prédictions de Giovanni Sartori, à échouer rapidement et catastrophiquement sur les récifs de l'incapacité cognitive.

L'environnement technologique et pédagogique favorable à la démocratie n'a probablement jamais été aussi grand qu'aujourd'hui. On ne peut raisonnablement plus soutenir que seule une catégorie de citoyens (les politiciens ou l'élite politique) est mieux à même de décider des affaires publiques que d'autres catégories de la population (les dénommés «citoyens ordinaires»). Mais malgré cela, l'idée persiste. Or elle n'explique rien, bien au contraire, c'est elle qui a besoin d'être expliquée.

DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE ET DÉMOCRATIE DIRECTE

Dans une démocratie parlementaire, les citoyens et les politiciens n'ont pas accès aux mêmes instruments politiques et ils ne jouent pas non plus le même rôle que dans une démocratie directe. La relation entre politiciens et citoyens est différente. La liberté d'agir politiquement et les possibilités d'apprendre comment jouer au jeu politique et, ainsi, devenir bon joueur, varient d'un système à l'autre. Exercer la politique contribue à former la personnalité. Mais la démocratie parlementaire forme la personnalité des politiciens et des citoyens autrement que la démocratie directe. Pour mieux comprendre ces différences, l'organisation politique de la démocratie et les relations entre politiciens et citoyens peuvent être considérées en termes de relations entre establishment (ceux qui sont établis dans le système) et outsiders (ceux qui sont partie prenante au système).

La dynamique caractéristique de telles relations vient de la manière dont les deux groupes, les établis et les outsiders, sont inter-reliés et dépendent les uns des autres. Des relations entre établis et outsiders existent non seulement entre politiciens et citoyens mais aussi partout et tout le temps, par exemple entre groupes définis comme «hommes» ou «femmes», «noirs» et «blancs», citoyens d'un pays et étrangers, personnes établies et nouveaux venus.

Bien qu'il y ait beaucoup de différences entre ces groupes, on observe des points communs. Les groupes établis visent toujours à monopoliser les opportunités de pouvoir et de statut qui leur importe. On constate une tendance typique à la stigmatisation (et à la contre-stigmatisation, en retour): les groupes au pouvoir ont tendance à percevoir les outsiders, qui dépendent d'eux, comme ayant moins de valeur qu'eux-mêmes, et de les traiter en conséquence. La cause et l'effet se mélangent.

Au cœur de la relation entre groupes établis et groupes outsiders, on trouve, selon Norbert Elias, un déséquilibre de pouvoir et son corollaire, les tensions sociales. C'est le facteur décisif qui autorise ensuite un groupe établi à stigmatiser les outsiders. Le droit de stigmatiser persiste aussi longtemps que le groupe établi se maintient au pouvoir. Mais dès que l'équilibre du pouvoir se modifie au profit des outsiders, ce droit de stigmatiser aux mains du groupe établi commence à disparaître.

MONOPOLISER LES DÉCISIONS IMPORTANTES

Il est évident que les politiciens établis peuvent profiter de leur position de pouvoir supérieur. Les images collectives qu'ils ont eux d'eux-mêmes et des autres produisent des résultats différents. Elles peuvent servir à justifier le statu quo. Elles renforcent l'estime de soi de ceux qui se considèrent comme l'«élite» et affaiblissent celle des soi-disant «citoyens ordinaires», étiquetés comme n'appartenant pas à l'heureux cercle de l'«élite».

Dans une démocratie purement parlementaire, les politiciens jouissent d'un monopole sur toute une série d'importantes sources de pouvoir et surtout, par-dessus tout, du droit de prendre des décisions sur des sujets importants et de déterminer l'agenda politique. C'est cet accès exclusif aux sources du pouvoir qui est à la base du déséquilibre entre les politiciens et les citoyens. Leur relation inégale est même une catégorie institutionnalisée. Elle fonde la division effective des rôles: les citoyens élisent et les politiciens décident. Elle affecte même la manière de parler, comme le montre l'exemple finlandais: en Finlande, les mots employés pour «citoyen» («kansalainen») et pour «ceux qui prennent les décisions» («päätättäjä») désignent deux catégories de population qui s'excluent mutuellement.

L'image du citoyen politiquement incompétent peut être comprise comme l'expression d'un pouvoir supérieur des politiciens sur les «citoyens ordinaires». Dans une démocratie purement parlementaire, l'accès aux décisions politiques n'est pas vraiment nié aux citoyens particuliers à cause de leur manque de talents ou de compétences politiques, mais seulement parce qu'ils font partie du groupe de population étiqueté «citoyens ordinaires». Dans ce contexte, la question de savoir si les citoyens sont compétents en politique ou non n'est pas pertinente. La question qui compte, c'est: quelles sont les conditions qui font que les politiciens ressentent le besoin de représenter et de traiter les citoyens d'outsiders incompétents?

L'écrivain suisse Iris von Roten a décrit la relation entre hommes et femmes avant que ces dernières n'aient les mêmes droits politiques d'une façon qui illustre bien également les relations entre citoyens et politiciens dans une démocra-

tie parlementaire. Elle répond aussi par là à la question posée: «Si les deux sexes n'ont pas les mêmes droits politiques, les hommes sont tenus pour des êtres plus importants que les femmes, ils peuvent – aux dépens des femmes – davantage jouir de la vie matérielle et, bien sûr, souhaitent continuer à le faire et même à en obtenir davantage. Car indépendamment de ce dont on parle – pouvoir, influence, liberté, richesses, biens, confiance en soi, prestige ou confort – tout le contrôle qui serait délégué aux femmes représenterait une perte équivalente pour les hommes. C'est ce que les hommes veulent, à tout prix, éviter.»

Dans une démocratie directe, les liens entre citoyens et politiciens, interconnectés et interdépendants fonctionnent d'une manière fondamentalement différente que dans une démocratie purement parlementaire. Dans une démocratie directe, les citoyens participent au processus de décision et ont souvent le dernier mot. Ils ont régulièrement l'occasion d'agir en politiciens et deviennent ce que Max Weber appelle «des politiciens occasionnels». Grâce aux droits d'initiative et de référendum, les citoyens ont un accès au processus de décision et à la fixation de l'agenda politique. Les politiciens élus ne peuvent pas monopoliser le pouvoir de prendre des décisions politiques, ils doivent le partager avec les citoyens. La concentration du capital politique et des sources politiques aux mains d'une minorité est ainsi considérablement restreinte.

En retour, la façon dont l'équilibre des pouvoirs s'établit entre élus et citoyens affecte l'image des deux groupes. La vieille image du citoyen incompetent est reléguée aux oubliettes et est remplacée par l'image de quelqu'un de plus mature, de plus responsable, de plus compétent sur le plan politique et qui a davantage confiance en soi. L'image des politiciens change également: des nobles sphères où ils se complaisaient, ils redescendent sur terre partager la réalité commune. Les politiciens vivront probablement ce changement comme une perte de pouvoir et de statut social, mais aussi comme un gain d'empathie et d'humanité.

Dans le système suisse de démocratie directe, le lien institutionnalisé entre les citoyens et les politiciens est très différent de ce qu'il est dans les démocraties parlementaires. L'absence d'inégalité de catégories est également exprimée dans le langage. Le concept de «citoyen» implique le droit de participation directe aux décisions politiques. Les citoyens et ceux qui font les lois ne sont pas deux principes divergents – car ce sont les citoyens qui représentent le pouvoir souverain.

«APPRENDRE EN FAISANT»

C'est une idée communément admise: on apprend en faisant. Les talents requis pour faire une loi sont au mieux développés lorsqu'on peut participer au processus législatif. Les procédures de référendum et d'initiative dans une démocratie

directe s'y prêtent davantage que dans une démocratie représentative, où le manque de procédures adéquates empêche la population de développer les compétences politiques nécessaires au législateur.

Matthias Benz et Alois Stutzer, deux chercheurs en sciences politiques de l'Université de Zurich, ont montré que des citoyens jouissant de droits de participation étendus sont aussi les mieux informés sur le plan politique. Les droits de référendum et d'initiative dont jouissent les citoyens suisses leur donnent un pouvoir de décision indépendant du gouvernement et leur permettent non seulement de s'opposer et de résister à un changement mais aussi de participer de façon constructive à la formation de l'Etat et de la société et ainsi de dénouer les blocages rencontrés par le système représentatif.

S'ils veulent atteindre un but, les citoyens doivent s'organiser et travailler ensemble. Ils peuvent par exemple lancer une initiative. Ce faisant, ils développent aussi leur sens de l'organisation et apprennent à mener une campagne référendaire avec tout ce que cela implique: trouver des ressources (financières, humaines et physiques), des informations, faire de la publicité, participer à des débats publics, négocier avec le pouvoir politique, gagner, perdre et bien d'autres choses encore. La démocratie directe implique un âpre travail politique. Les citoyens peuvent s'impliquer de manières très diverses et au degré qu'ils souhaitent.

La démocratie directe donne aux citoyens la possibilité de soumettre des projets, mais aussi celle d'exercer un contrôle politique, indépendamment des souhaits du gouvernement et du parlement. Le système est par conséquent mieux équipé pour garantir que «les mensonges seront dénoncés et les contrats respectés, le favoritisme évité et les urgences affrontées». Voilà la base d'un respect mutuel entre citoyens et d'une cohésion sociale étendue. En bref, la démocratie directe est aussi une manière institutionnalisée de susciter la confiance politique entre citoyens. Elle fait partie de ces institutions de base dont «le renforcement et la défense» demeurent, selon Claus Offe, un «défi pour la démocratie et une condition pour qu'elle puisse continuer à exister.»

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F13 Echelles comparatives de la démocratie directe et indirecte

S2 Glossaire de la démocratie directe



8

A haute voix

Quand la place réservée aux lettres de lecteurs s'élargit chaque jour dans les journaux, quand le volume des conversations ne cesse de croître dans les restaurants, quand des gens totalement inconnus l'un à l'autre commencent à se parler dans les trains ou les bus et quand, finalement, la brochure d'explications des autorités arrive dans les boîtes aux lettres, alors vous savez que le pays est une fois de plus en pleine campagne de référendaire.

La démocratie directe a une incidence sur le comportement des médias. Les campagnes précédant un référendum diffèrent des élections en cela qu'un nombre plus grand de partis et de groupes impliqués tentent de convaincre l'opinion de la justesse de leurs vues. Au lieu de programmes électoraux, ils présentent des propositions spécifiques pour régler des problèmes précis.

Andrea G. est toujours heureuse quand elle trouve la brochure d'explications du gouvernement dans sa boîte aux lettres. «Cela signifie que nous allons avoir une nouvelle votation», explique la styliste coiffeuse de 27 ans. La Bernoise récolte dans de nombreux journaux le plus d'informations possible sur les sujets soumis au vote et organise aussi des rencontres-dîners consacrés au scrutin. «Nous nous rencontrons toujours à plusieurs pour évoquer les propositions sur lesquelles nous devons nous prononcer. J'ai l'impression que mes idées ne deviennent claires et mon opinion sûre que lorsque j'ai pu les confronter aux opinions d'autres personnes.»

Andrea G. n'est pas une exception. Dans les études que l'Université de Berne a menées sur cette question, 60% des personnes interrogées se décrivent comme politiquement «bien informées». Cela ne signifie pas que tout le monde aille toujours voter; mais la confiance dans le fait d'être bien informé reflète à quel point les citoyens sont pris au sérieux par les institutions étatiques, dans la démocratie suisse. Il est évident que ceci est bien plus probable dans une démocratie qui s'est étendue par l'addition d'instruments de démocratie directe que dans une démocratie où la participation des citoyens se limite à voter lors des élections parlementaires: en Autriche, par exemple, seuls 30% des citoyens se considèrent comme «bien informés».

Les Grecs anciens eux-mêmes avaient déjà une idée de cette différence. Il y a quelque 2500 ans, Périclès écrivait: «Dans une démocratie, le débat public ne sert pas à freiner la politique. C'est plutôt une condition indispensable à toutes les sages décisions.» Et même à l'époque d'Internet, le face-à-face direct avec des amis et des connaissances reste la source d'informations la plus importante: une enquête récente en Suisse a montré que c'est la première source d'information pour 24% des personnes interrogées. Les médias en général n'arrivent qu'en deuxième position (pour 22% des sondés). Ensuite viennent les recommandations des partis politiques et, en dernier lieu, la brochure d'explications dans laquelle les autorités (sur le plan fédéral, gouvernement et parlement) et les comités d'initiative ou de référendum présentent leurs principaux arguments.

Cette petite brochure est la seule source d'information à atteindre de façon certaine les citoyens. Dans la majorité des cantons, elle est en effet envoyée trois ou quatre semaines avant la date du vote à tous les électrices et électeurs. Le courrier contient les bulletins de vote et la carte de vote individuelle (à signer). Sur le plan fédéral, cela représente plus de 5 millions d'envois dans les quatre langues nationales (italien, français, allemand et rhéto-romanche). Outre ce document, les citoyens reçoivent également les explications officielles de leurs autorités cantonales et communales si des scrutins ont lieu à ces échelons, par exemple sur des questions de budget ou sur un nouvel hôpital local.

L'histoire de la brochure d'explications, officiellement nommée «Explications du Conseil fédéral» remonte aux «Proclamations» officielles faites au en 1876 par les autorités avant le référendum sur la révision complète de la Constitution. Mais il fallut encore un siècle pour que cette brochure devienne une institution fixe, soumise à des règles précises.. Cette codification est intervenue à l'occasion du vote sur un libre-échange de 1'500 pages que le gouvernement décida, en 1972, de résumer et d'expliquer aux non-spécialistes.

LE DROIT DE S'OPPOSER

Pendant vingt ans, il est revenu au gouvernement de rédiger les arguments des partisans et des opposants d'un projet. Depuis 1983 dans la pratique, et 1984 dans la loi, les comités d'initiative et de référendum ont le droit de présenter eux-mêmes l'argumentaire qui sera ensuite imprimé dans la brochure. Le gouvernement ne peut intervenir que si le texte est diffamatoire ou trop long. Mais l'inverse est impossible: le droit de recourir contre les arguments du gouvernement, qu'ils soient diffamatoires, erronés ou trop longs, n'existe pas! Heureusement, les cas d'erreurs crasses sont rares. Un exemple: en 1993, lors d'un vote sur la nouvelle appartenance cantonale du district de Laufen, le gouvernement avait mal dessiné les frontières entre la France, l'Allemagne et la Suisse. L'exercice de la démocratie directe ne représente pas seulement un défi didactique pour le gouvernement. Il est aussi un bon test de la capacité des politiciens à bien communiquer et à convaincre les citoyens de la justesse de leur point de vue. Avant un vote, les élus forment souvent des comités inter-partis pour défendre le «pour» ou le «contre», ils écrivent des textes d'opinion dans les journaux et sont invités à débattre en public sur les enjeux du scrutin à venir. Les partis politiques organisent des débats dans les restaurants ou les centres sportifs. La presse et les médias électroniques sortent des sentiers battus pour mettre en lumière les différents aspects des questions posées, d'une manière aussi professionnelle, ouverte et équilibrée que possible (pas par altruisme: les journaux ont aussi intérêt à garder leur lectorat de base, quelle que soit l'issue du scrutin).

CITOYENS BIEN INFORMÉS

Les médias audiovisuels du service public sont dans une position particulière lorsqu'ils diffusent des comptes-rendus de votations: contrairement à leurs homologues des médias privés, les rédacteurs en chef des trois radios et trois chaînes de télévision publiques n'émettent aucune recommandation de vote avant le scrutin. La radio publique ne diffuse aucune publicité, tandis que la télévision est en partie financée par ce biais. Mais la publicité politique dans les médias audiovisuels est interdite en Suisse, contrairement aux Etats-Unis par exemple. Les médias publics se sont dès lors dotés d'un code de conduite interne spécifique pour traiter les sujets de votation, le «manuel de journalisme», qui doit garantir la précision l'impartialité et la loyauté des comptes-rendus.

La démocratie directe a donc une incidence sur le comportement des médias. Les campagnes précédant un vote diffèrent des élections en cela qu'un nombre plus grand de partis et de groupes impliqués tentent de convaincre l'opinion de la justesse de leurs vues. Au lieu de programmes électoraux, ils présentent des propositions spécifiques pour régler des problèmes précis. Les attentes des citoyens sont également différentes: tandis que, après des élections, l'enjeu se concentre sur le respect des promesses électorales, après un référendum, les citoyens attendent que les mesures approuvées prennent force de loi et soient complètement mises en œuvre. Dans une démocratie directe moderne, il y a énormément d'incitations à communiquer ou à recevoir des informations, tant pour les utilisateurs que pour ceux qui fournissent les informations. Tous en profitent, tous élargissent leurs connaissances et leurs compétences. Conséquence: le citoyen suisse moyen, lorsqu'il va voter, est mieux et davantage informé que le parlementaire allemand moyen, quand bien même ce dernier, en fin de compte, est payé pour faire ce travail! Une découverte qui devrait apaiser tous ceux qui réaffirment sans cesse la supériorité d'une démocratie purement parlementaire sur la démocratie directe. En bref, dans une démocratie directe moderne, non seulement la demande d'informations politiques est plus grande, mais le matériel d'information est aussi plus riche et élaboré de façon plus compétente.

Si l'on compare les différentes formes de médias, on découvre que les pages éditoriales sont de première importance en tant que source d'information pour les citoyens. Ensuite arrive la brochure d'explications du gouvernement, puis les médias électroniques. Les lettres de lecteurs sont étonnamment bien notées: une enquête du chercheur en sciences politiques Hanspeter Kriesi montre qu'environ 25% des citoyens les considèrent comme une importante source d'information. Le rôle des partis politiques ne doit pas non plus être sous-estimé: 12% des votants accordent de l'importance à leurs recommandations de vote. Cette étude montre clairement que les citoyens ne se contentent pas d'une seule source d'information, mais qu'ils utilisent le matériel fourni par une variété de sources, politiques et autres, pour se faire une opinion.

SUISSES DE L'ÉTRANGER COURTISÉS

Des efforts considérables sont actuellement faits pour inclure les Suisses de l'étranger dans le processus de formation de l'opinion précédant les votes et les élections. Environ un cinquième des quelque 450'000 citoyens suisses éligibles résidant à l'étranger sont actuellement enregistrés dans un registre électoral communal. Ils ont le droit de vote et peuvent utiliser la possibilité du vote par correspondance. Régulièrement, leurs voix jouent un rôle déterminant dans des scrutins hautement disputés. Outre la brochure d'explications, les Suisses de l'étranger ont accès à des éditions spéciales de la plupart des quotidiens, ils se font envoyer des enregistrements, gratuits, de débats publics diffusés par la radio et

ils regardent aussi les dossiers spéciaux disponibles sur Internet. S'ils le désirent, les expatriés suisses peuvent aussi s'abonner à un service de distribution spécial avant un vote, qui les informe sur le scrutin à venir et annonce les prochaines dates de votation. Lors des élections parlementaires fédérales d'octobre 2003, certains partis ont, pour la première fois, présenté des listes de Suisses de l'étranger. Dans les débats sur les possibilités d'étendre ou d'améliorer la démocratie, les sceptiques soulignent souvent l'absence de conditions préalables de base: les votants sont supposés mal équipés, les médias seraient trop superficiels, la classe politique détesterait ou serait incapable de débattre des sujets du scrutin avec les citoyens sur un pied d'égalité. L'exemple suisse montre que la relation entre ces conditions préalables et le développement démocratique n'est pas une voie à sens unique: davantage de démocratie peut améliorer les conditions préalables à la démocratie. Les instruments et l'exercice de la démocratie directe contribuent à augmenter le degré de connaissances et de compétence des citoyens, à renforcer la demande en médias d'information de haute qualité et oblige les politiciens et les partis politiques à toujours prendre les citoyens au sérieux, pas seulement avant les élections. La connexion entre développement démocratique et conditions préalables à la démocratie est spécialement importante dans les communautés complexes et plurilingues telles que l'Union européenne.

L'expérience suisse montre aussi que tous les citoyens ne s'engagent pas de la même manière dans le processus de décision politique. A Berne, le chercheur en science politique Claude Longchamp distingue cinq catégories distinctes: les citoyens isolés, coupés du monde; les consommateurs passifs de mass médias; ceux qui aiment débattre, qui participent aussi à des discussions publiques; ceux qui «multiplient les médias» qui s'engagent activement pour se forger leur propre opinion et ceux qui imposent l'agenda et les sujets de discussion. Journaux, radios et télévision: tous ces médias jouent un grand rôle dans la démocratie directe suisse. Mais le meilleur d'entre eux ne suffirait pas, seul: les discussions entre quatre yeux sont essentielles pour échanger son point de vue avec d'autres. Dans la dernière ligne droite avant un référendum, ces discussions cruciales ont lieu lors de dîners, autour de la table de la cuisine, au travail, dans le train, au café ou au restaurant. Beaucoup de Suisses savent qu'ils ne seront capables de décider ce qu'ils pensent d'un sujet de vote que lorsqu'ils auront écouté ce que les autres pensent – à haute voix.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F6 Le vote par correspondance

F29 Les droits des citoyens suisses résidant à l'étranger

S2 Glossaire de la démocratie directe



9

Un vote à valeur ajoutée

Pendant des années, la démocratie directe a été accusée de freiner le progrès économique. Nous savons désormais que, au contraire, les initiatives et les référendums favorisent la croissance économique, renforcent la société et contribuent à rendre les gens plus heureux. Un système dans lequel les citoyens ont une influence directe sur le processus de décision pour les questions importantes suscite des résultats plus pragmatiques et plus adéquats en termes de rapports coût/efficacité que la réponse instinctive communément faite dans les démocraties purement parlementaires.

Dans le débat sur le potentiel et les limites de la démocratie directe, il est souvent expliqué que la majorité des citoyens est incapable de distinguer, lorsqu'il s'agit de dépenses publiques, entre les coûts (à court terme) et les bénéfiques (à plus long terme). L'exemple suisse contredit cette affirmation.

Les Suisses eux-mêmes furent étonnés lorsque, durant l'été 2002, la très influente association chapeautant l'économie suisse («economiesuisse») publia un document de fond sur les finances publiques dans lequel elle prônait: «La démocratie directe devrait être encouragée à tous les échelons de l'Etat.» La surprise venait du fait que, jusque-là, les ténors de l'industrie suisse et les experts financiers n'avaient cessé de se plaindre de l'étendue des droits de participation des citoyens suisses, coupables selon eux d'étouffer l'innovation et de prêter l'économie. Ainsi, à la fin du 20e siècle, le professeur d'économie de l'Université de Fribourg Walter Wittman avait écrit: «La Suisse doit abandonner son système de démocratie directe et retourner au système de démocratie parlementaire, comme les autres pays.» Sinon, «la démocratie directe en général, et le référendum en particulier, vont ruiner l'économie suisse.»

Les années 90 avaient du reste connu des appels répétés en faveur de l'instauration d'une démocratie directe «réaliste»: restriction des droits de participation par une augmentation du nombre minimal de signatures nécessaires pour les initiatives populaires et les référendums facultatifs, par exemple, et exclusion de certains sujets, tels que celui des finances publiques, des référendums. Un grand nombre de personnalités importantes de l'économie s'étaient regroupées pour propager cet appel après ce qu'ils avaient considéré comme une «défaite» pour la Suisse, le rejet en référendum de l'adhésion à l'Espace économique européen, en 1992, et le rejet, quelques années plus tard, d'une révision libérale de la loi sur le travail. Le chef de l'époque du Crédit suisse, Lukas Mühleman, demandait encore en 2001 une «restriction des droits de démocratie directe». Moins d'une année plus tard, l'association représentant les leaders de l'économie avait manifestement changé son fusil d'épaule et croyait désormais qu'il valait la peine de soutenir les instruments de démocratie directe puisqu'ils étaient bénéfiques à l'économie. Comment cette volte-face avait-elle été possible?

A la fin des années 90, la critique routinière de la démocratie directe venant des milieux académiques et économiques devait inciter toute une série de chercheurs universitaires à se pencher de plus près et de façon plus empirique sur le lien entre la démocratie directe et la croissance économique. Ces chercheurs ont regardé ce qui s'était passé aux Etats-Unis, où l'initiative et le référendum sont utilisés avec enthousiasme dans de nombreux Etats depuis plus de 100 ans. Avec l'exemple suisse, ils avaient une source idéale de données pour une recherche comparative. Idéale, car il y a de grandes différences dans la manière dont les cantons et les communes institutionnalisent et pratiquent la démocratie directe, c'est-à-dire dans sa relative proximité avec les citoyens. Par exemple, tous les cantons sauf Vaud connaissent le

référendum financier, qui soumet au référendum obligatoire ou facultatif toutes les décisions de dépenses publiques et de prêts. Autre variable importante: le nombre minimal de signatures requis pour faire aboutir une initiative populaire ou un référendum. Il varie de 0,9% de l'électorat (à Bâle-Campagne) à 5,7% (à Neuchâtel). Le délai imparti pour récolter les signatures peut aussi considérablement varier, de deux mois au Tessin à une période illimitée à Bâle-Campagne. Les différences sont encore plus grandes d'une commune à l'autre: certaines offrent une large palette de droits à leurs citoyens, et d'autres quasiment aucun.

MEILLEUR MARCHÉ, PLUS HONNÊTE, PLUS RICHE

Selon une étude des économistes Bruno Frey et Alois Stutzer, de l'Université de Zurich, les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Glaris, Zurich et les deux demi-cantons d'Appenzell sont les plus démocratiques. En 2003, une étude comparative menée par deux avocats basés à Genève, Michael Bützer et Sébastien Micotti conclut que les communes de la Suisse orientale et centrale jouissaient de beaucoup plus d'autonomie institutionnelle que celles de la Suisse occidentale et du Tessin.

Incluant d'anciennes recherches à leurs investigations, les économistes de St-Gall Gebhard Kirchgässner et Lars Feld, ce dernier actuellement professeur à l'Université allemande de Magdebourg, ont mené une étude statistique sur l'influence de la démocratie directe sur la croissance économique. Les résultats sont saisissants:

1. La performance économique des cantons qui octroient de larges droits de participation sur les questions financières est de 15% plus élevée (en termes de PIB par habitant).
2. Les cantons où les citoyens peuvent voter le budget connaissent 30% de moins de soustraction fiscale que les autres – 1'500 francs suisses en moyenne par contribuable. Autant qui n'alourdit pas la dette cantonale. Explication possible: la population supporterait mieux les dépenses publiques si elle est impliquée dans l'attribution des fonds publics.
3. Les communes dont les citoyens peuvent approuver le budget en référendum ont des dépenses de 10% moins élevées par habitant que dans les communes où les citoyens n'ont pas cette possibilité. Il s'avère que les citoyens sont plus prudents que les politiciens avec l'argent qui leur est soustrait sous forme de taxes.

4. Les communes qui connaissent le référendum financier ont une dette publique inférieure de 25% (5'800 francs suisses par contribuable). C'est une conséquence directe du niveau plus bas des dépenses et d'une taxation plus élevée.
5. Les services publics coûtent moins dans les villes et les communes connaissant la démocratie directe: l'élimination des ordures, par exemple, y est de 20% moins cher.

Le professeur Kirchgässner et ses collègues concluent: «En termes économiques, tout plaide pour la démocratie directe, rien ne s'y oppose.» Ils proposent donc d'étendre la démocratie directe, et non de la restreindre. De leur point de vue, la démocratie directe est «moderne, riche en succès, exportable et elle peut continuer à se développer.»

Les résultats de sondages d'opinion vont dans le même sens. Des comparaisons entre cantons suisses ont montré que plus les citoyens sont impliqués dans la politique au moyen d'initiatives populaires et de référendums, plus ils sont satisfaits de leur vie. Selon une étude de Frey et Stutzer, le degré de participation politique «joue même un plus grand rôle que le niveau de revenu personnel». Ce qui réduit à néant la thèse selon laquelle la population n'est intéressée qu'à gagner de l'argent.

CITOYENS FAVORABLES À DES HAUSSES D'IMPÔTS SPÉCIFIQUES

Dans le débat sur le potentiel et les limites de la démocratie directe, il est souvent expliqué – surtout en dehors de la Suisse – que la majorité des citoyens sont incapables de distinguer, lorsqu'il s'agit de dépenses publiques, entre les coûts (à court terme) et les bénéfices (à plus long terme). L'exemple suisse contredit cette affirmation, et pas seulement dans les cantons et les communes où la population a une relation plus proche avec les affaires politiques, mais aussi sur le plan fédéral.

Le 7 mars 1993, 54,5% des votants ont approuvé en référendum une augmentation du droit de base sur les carburants, essence et diesel, de 21 centimes suisses (environ 14 centimes d'euros) par litre. L'enjeu principal n'était pas de protéger l'environnement, mais de regonfler la bourse publique. Cinq ans plus tard, plus de 57% des citoyens ont voté en faveur d'une nouvelle taxe pour les poids lourds, dépendant du poids et de la distance parcourue, qui impliquait une augmentation des coûts du transports de marchandises par la route. Retour en 1993: deux tiers des électeurs ont dit «oui» à l'introduction de la TVA et à l'utilisation d'une éventuelle future augmentation pour le financement des retraites. En revanche, des propositions similaires faites par

le gouvernement et le parlement entre 1977 et 1991 avaient échoué, parce qu'elles étaient inscrites dans des paquets de mesures et non soumises séparément à l'approbation de la population. Quand les politiciens «nettoyèrent» les projets et furent capables d'expliquer pourquoi il fallait percevoir de nouvelles taxes, il devint possible non seulement de faire approuver le changement de système, mais aussi le principe d'une augmentation de la taxe.

Jusqu'ici, la question des coûts de la démocratie directe n'a pas été thématifiée, même dans un pays aussi conscient des problèmes de coûts que la Suisse. Cela est dû, d'une part, à la culture politique du pays, où une participation politique active de la population est perçue comme un droit fondamental, mais aussi aux larges bénéfices (y compris économiques) de la démocratie directe pour la société. Et comme, en outre, il y a des votes tous les trois ou quatre mois aux différents échelons (communal, cantonal et fédéral), il serait difficile de calculer les coûts administratifs du travail lié à l'organisation des votations.

En revanche, les dernières années ont vu la multiplication des remises en question du financement des campagnes de référendums. D'après le chercheur en science politique Claude Longchamp, il faut «environ dix millions de francs» si l'on veut pouvoir mener tout le processus de façon professionnelle, depuis le lancement d'une initiative populaire jusqu'au «raccourci des morceaux» après le vote. Mais l'exemple de l'«Initiative des dimanches» montre que cela est aussi possible avec beaucoup moins d'argent: bien que le comité réclamant l'instauration de quatre dimanches sans voiture par année n'avait pas plus de 50'000 francs, il a quand même récolté 37,6% de suffrages positifs. Lors du même scrutin, les Suisses ont aussi rejeté une initiative exigeant la sortie du nucléaire. Malgré un budget de campagne de 3,5 millions de francs, seuls 33,7% des votants ont suivi les organisations écologistes. Pour Claude Longchamp, cela prouve qu'en Suisse, on ne peut pas prédire les résultats de votes populaires. Autre exemple montrant que moyens modestes et succès en votation ne s'excluent pas obligatoirement: l'acceptation, en février 2004, de l'initiative «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables».

L'ARGENT SEUL NE SUFFIT PAS

Même dans les cas où des groupes influents et financièrement puissants sont impliqués dans des sujets de référendum, rien ne permet d'affirmer que leur engagement influence l'issue du vote. Ce serait même plutôt l'inverse: on trouve quantité d'exemples où, malgré des campagnes richement dotées en moyens financiers, les électeurs ont voté contre l'avis des élites politiques et financières. Ce fut le cas pour l'initiative «tendant à empêcher des abus

dans la formation des prix», acceptée en 1982 contre l'avis des autorités et des milieux économiques. Il en alla de même pour la taxe poids lourds et la vignette autoroutière, pourtant combattues par des associations influentes comme le Touring Club Suisse et la Fédération des voyagistes. En 1992, malgré les millions investis dans la campagne par les milieux économiques, les Suisses refusèrent leur adhésion à l'Espace économique européen.

Dans de plus grandes entités politiques dotées des instruments de la démocratie directe – comme l'Etat de Californie par exemple, qui compte 35 millions d'habitants - des études ont montré qu'avoir des moyens financiers importants était insuffisant pour gagner un vote. C'est en revanche primordial pour faire couler une proposition.

La chercheuse en sciences politiques Elisabeth R. Gerber, de l'Université de San Diego, a montré que des groupes de citoyens s'en sortent dans l'ensemble mieux, avec les initiatives et les référendums, que les riches groupes d'intérêts. Les Californiens ont ainsi accepté l'interdiction de la cigarette dans tous les endroits publics malgré une campagne menée à coups de millions de dollars par l'industrie du tabac.

D'un point de vue économique, il faut donc conclure que rien ne s'oppose à la démocratie directe. C'est plutôt le système politique basé sur le principe de consensus, dans lequel les citoyens ont une influence directe sur le processus de décision pour les questions importantes qui suscite des résultats plus pragmatiques que la réponse instinctive communément faite dans les démocraties purement parlementaires. Là, les réponses institutionnelles sont souvent excessives et doivent ensuite être corrigées à grands frais.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F12 Initiatives populaires acceptées par le peuple et les cantons

F21 Les principaux thèmes des initiatives et référendums fédéraux et cantonaux

F27 Les effets économiques de l'usage de la démocratie directe

S1 Les procédures de démocratie directe et les plebiscites dans les constitutions de 32 pays européens

S2 Glossaire de la démocratie directe



10

C'est le concept qui fait la qualité

Certaines façons d'organiser la démocratie directe sont meilleures que d'autres. La qualité du système n'est en effet pas seulement définie par le nombre de votes populaires, mais aussi par la manière dont ils sont provoqués. Qui a le pouvoir de les convoquer? Quelles sortes de procédures et de systèmes de majorité ont-ils été mis en place? Ce chapitre approfondit la manière de concevoir une démocratie directe proche des citoyens.

Dans une démocratie directe, la Constitution et les lois définissent clairement dans quelles conditions les citoyens doivent obligatoirement être consultés et dans lesquelles ils peuvent décider eux-mêmes s'ils veulent être consultés. La qualité des procédures de démocratie directe en place est cruciale pour l'usage de la démocratie directe et pour la qualité des décisions prises.

Chaque semaine, une initiative populaire ou un référendum est lancé quelque part en Suisse. En Haute-Engadine par exemple (une région du canton des Grisons), un comité de 27 personnes a commencé le 11 novembre 2003, à 11 heures 11 du matin, à récolter des signatures demandant la limitation de la construction des résidences secondaires. Présentant leurs arguments à Samedan, non loin de la célèbre station de sports d'hiver St-Moritz, Romedi Arquint, membre du comité, a expliqué vouloir «faire pression sur les politiciens pour qu'ils prennent enfin le problème au sérieux.» Ces dernières années, de nombreuses institutions financières ont investi des fonds dans la construction immobilière dans des régions touristiques telles que la Haute-Engadine, provoquant non seulement un boom du secteur de la construction, mais aussi des prix du terrain.

Subissant les conséquences de ce boom, la population locale espère renverser la tendance avec l'initiative populaire qui vise à limiter à 100 le nombre de nouvelles demeures chaque année. Le comité doit récolter 800 signatures valides et n'a pas de délai pour les soumettre aux autorités. Si l'initiative aboutit, les citoyens se prononceront lors d'un vote qui doit être organisé dans l'année qui suit.

FORMES TRÈS VARIÉES

La Suisse en tant qu'entité politique est extrêmement variée. C'est surtout vrai pour la démocratie directe, tant dans la manière dont elle est pratiquée que dans celle dont les droits participatifs sont conçus. Par exemple, le nombre de signatures requis pour qu'une initiative soit validée varie de 0,9% de l'électorat enregistré (dans le canton d'Argovie) à 5,7%, soit six fois plus (dans le canton de Neuchâtel). Pour les initiatives populaires lancées à l'échelon fédéral, cette proportion est d'environ 2%.

Au-delà des frontières suisses, les variations sont plus grandes encore. Dans l'Etat fédéral allemand de la Bavière, au moins 10% de l'électorat doit soutenir une initiative (appelée «demande du peuple», «Volksbegehren») pour qu'elle soit valide. Le seuil de signatures monte même à 20% des votants dans l'Etat fédéral de la Sarre. Il est peu étonnant, dès lors, que très peu d'initiatives parviennent au vote. Malgré que ce droit est inscrit dans les Constitutions des seize Etats fédéraux allemands, il n'y a eu que dix votes liés à une initiative depuis 1945.

Si l'on se penche sur la manière dont les droits d'initiative et de référendum sont formulés, on remarque que la question du «prix d'entrée» (le nombre minimal de signatures requis) n'est pas la seule variable: le temps imparti pour la récolte des signatures joue également un grand rôle.

En Suisse, il est en général plus long pour les initiatives que pour les référendums. A l'échelon fédéral, il faut récolter au minimum 100'000 signatures valables en 18 mois au plus pour valider une initiative et 50'000 signatures, dans les 100 jours suivant la publication de la loi pour le référendum facultatif. Dans les cantons, les délais varient beaucoup. Les comités d'initiative ont deux mois pour déposer les signatures au Tessin et les comités de référendum ont 30 jours. Dans le canton d'Argovie, douze mois sont à disposition pour les initiatives et 90 jours pour les référendums. Le canton de Schaffhouse n'a de son côté fixé aucune limite de temps pour les initiatives.

En dehors de la Suisse également, les délais de récolte de signatures varient considérablement. En Bavière, les initiants ont quatorze jours pour convaincre un million de citoyens (10% de l'électorat) de signer – et pas partout sur sol bavarois, mais seulement dans les bureaux de l'Etat. En Autriche, celui qui voudra soumettre une initiative au parlement a sept jours pour récolter 100'000 signatures (selon l'article 10 de la loi de 1973 sur les initiatives des citoyens, les personnes qui veulent signer ne peuvent le faire qu'à des endroits et à des heures spécifiques). Au Venezuela, ceux qui voulaient destituer le président en exercice Hugo Chavez en 2004 n'avaient que quatre jours pour obtenir les signatures de 20% de l'électorat total. Dans des conditions aussi extrêmes, il est très rare – ce fut le cas au Venezuela – que l'instrument de l'initiative ou du référendum entre en action.

Les concepts de démocratie directe sont un peu plus familiers aux citoyens des Etats-Unis et d'Italie. Aux USA, les quorums de signatures varient entre 15% des citoyens habilités à voter (sur la base des dernières élections générales) au Wyoming à un seuil de 2% des habitants au Dakota du Nord; en Italie, 500'000 signatures suffisent pour obtenir un référendum national de révocation législative. Mais le référendum n'est ensuite valable qu'avec une participation minimale de 50% le jour du scrutin.

Une comparaison internationale des droits des citoyens révèle en outre des différences significatives dans leurs implications légales. En Autriche, une «demande des citoyens» ne mène jamais à un vote populaire; en Suisse, les initiatives qui ont abouti mènent toujours à un vote, à moins que le comité d'initiative ne retire la proposition.

PROTECTION DES MINORITÉS ET COMMUNICATION

L'expérience suisse montre que les bénéfices de la démocratie directe ne peuvent être engrangés que si les instruments sont utilisés régulièrement dans la pratique politique. Mais il est aussi vrai que, dans des conditions démocratiques, la simple existence de procédures bien conçues exerce

déjà un effet positif. La fréquence d'utilisation de ces procédures dépend de différents facteurs. Les bénéfices d'une démocratie directe pratiquée régulièrement, à la lumière des principes démocratiques, peuvent être résumés ainsi:

- La démocratie directe implique une distribution du pouvoir politique plus équilibrée. Elle renforce le principe d'égalité de participation à la politique, rapproche citoyens et politiciens et confère une nouvelle qualité à leur relation. Les droits de démocratie directe donnent aux citoyens le statut de «politiciens occasionnels».
- La démocratie directe donne aux minorités le droit d'être entendues par le plus grand nombre et d'exercer ce droit, réduisant ainsi le risque de recours à la violence en cas de conflit. Il agit comme un système d'alerte pour les problèmes et les conflits sociaux irrésolus, augmente la légitimité des décisions politiques et fait progresser l'intégration sociale.
- Le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux est l'une des prémices de toute démocratie. L'exercice des droits de démocratie directe renforce les attitudes et les dispositions démocratiques des citoyens et, par là, rend plus probable le fait que les droits de l'homme seront respectés et préservés. Les personnes qui sont habituées à penser et à agir d'une façon démocratique sont moins enclines à céder aux tentations d'une politique autoritaire.
- La démocratie directe permet aux citoyens de contrôler leur gouvernement et leur parlement de façon plus efficace, en leur donnant une influence directe, apte à freiner ou à innover, sur la politique dans ses trois dimensions fondamentales (les institutions, les processus politiques et les enjeux politiques importants). La démocratie directe est un facteur dynamique qui empêche les dérives vers l'oligarchie et contribue à empêcher les institutions politiques de se couper du monde extérieur.
- La démocratie directe rend la politique plus communicative et les décisions politiques plus transparentes. Elle améliore la qualité de la sphère publique – en tant qu'entité à laquelle l'Etat représentatif doit rendre compte de ses décisions. L'initiative populaire, proposition «du peuple pour le peuple», donne corps à l'idée d'un dialogue qui inclut aussi l'exécutif et le parlement.
- Une démocratie directe bien développée confère aux citoyens des droits et des procédures, des instruments qui sont bien davantage que de simples moyens de résistance puisqu'ils permettent le défi constructif et l'innovation.

- Il ne faut pas confondre efficacité et vitesse: un processus de décision reposant sur une large base est une meilleure garantie contre les erreurs politiques majeures, et plus la légitimité d'une décision est grande, plus efficace sera son application. La démocratie directe est un moyen d'augmenter la légitimité institutionnelle de tout le système.

LE PLÉBISCITE, OU CE QUI DÉFINIT LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Avant de nous pencher de plus près sur les concepts de démocratie directe, il faut analyser les paramètres qui permettent de distinguer les procédures de démocratie directe des autres, y compris celles qui incluent la possibilité d'un vote populaire. Deux critères nous sont utiles. D'abord, la démocratie directe porte sur des enjeux, non sur des personnes. Deuxièmement, les procédures de démocratie directe servent à donner du pouvoir aux citoyens et élargissent la répartition du pouvoir; elles ne sont pas initiées et contrôlées d'«en haut» («de haut en bas»), mais d'«en bas» («de bas en haut»). «D'en bas» signifie deux choses: a) qu'une partie de l'électorat a le droit de lancer une initiative et de demander un référendum et que le comité d'initiative a la compétence de décider si son projet est soumis au vote ou non; et b) que la convocation d'un référendum est inscrite dans la Constitution. De ce point de vue, les plébiscites ou les procédures de vote populaires qui sont convoquées et contrôlées «d'en haut» ne font pas partie de la démocratie directe; pas plus que la destitution ou l'élection directe des représentants du peuple.

Dans un plébiscite, ceux qui ont le pouvoir – en général le président ou le chef du gouvernement – décident sur quoi et quand les citoyens pourront se prononcer. De fait, ce genre de plébiscite n'a souvent qu'une valeur consultative; juridiquement, ils n'a aucune valeur contraignante pour le parlement ou le gouvernement. Les plébiscites sont des instruments de pouvoir aux mains de ceux qui ont le pouvoir et qui recherchent l'approbation de la population pour consolider ou sauver ce pouvoir. L'objectif n'est pas de mettre en œuvre la démocratie, mais de conférer une légitimité aux décisions prises par le pouvoir.

Malheureusement, les procédures de plébiscite et celles du vote populaire dans une démocratie directe font souvent l'objet d'une confusion, comme l'illustre le fait que le terme de «référendum» est utilisé pour décrire les deux procédures malgré qu'elles soient si différentes. Ce faisant, nous rendons le concept de démocratie directe plus obscur et, en plus, peut-être sans le faire exprès, nous discréditons la démocratie directe en l'associant à l'usage du plébiscite par toutes sortes de dictateurs et de régimes autoritaires.

Les mauvaises expériences faites avec le plébiscite, souvent conduit de manière rituelle et répétitive, ne sont pas un argument valable contre la démocratie directe. Au contraire, le fait que tant de dictateurs aient usé du plébiscite pour justifier leur pouvoir devrait nous servir d'avertissement, puisqu'il nous montre que le plébiscite peut être utilisé pour transformer la démocratie en son contraire.

Mais ne pas réussir à établir une distinction claire entre la démocratie et la dictature est une grave erreur. On peut à peine concevoir que les bonnes démocraties – et surtout la démocratie directe – puissent permettre à des tyrans comme Hitler de fleurir. Au contraire: les dictatures et les totalitarismes ne peuvent s'épanouir que quand la démocratie n'existe pas ou a cessé d'exister: l'Allemagne au temps de l'arrivée de Hitler au pouvoir en est un exemple saisissant.

ÉLABORER LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Dans une véritable démocratie directe, la Constitution et les lois définissent clairement à quelles conditions les citoyens doivent obligatoirement être consultés et dans lesquelles ils peuvent décider eux-mêmes s'ils veulent être consultés. La qualité des procédures de démocratie directe en place est cruciale pour l'usage de la démocratie directe et pour la qualité des décisions prises. Lorsque les procédures d'initiative populaire et de référendum sont élaborées, un certain nombre de facteurs entrent en considération:

- **LE NOMBRE MINIMAL DE SIGNATURES:** combien de signatures d'électeurs sont-elles requises pour faire aboutir une initiative populaire ou un référendum?
- **LES DÉLAIS:** Combien de temps est-il imparti pour chaque étape du processus (récolte des signatures, réponse du gouvernement, discussion parlementaire, y compris un possible contre-projet, campagne précédant le vote)?
- **LA MANIÈRE DE RÉCOLTER LES SIGNATURES:** les signatures peuvent-elles être récoltées librement (dans la rue, par exemple) et ainsi susciter des discussions, ou les discussions sont-elles empêchées par des règles restrictives concernant les lieux de récolte (par exemple lorsque les signatures ne peuvent être récoltées que dans des bureaux spécialement désignés à cet effet)?
- **LA MANIÈRE DONT LA DÉMOCRATIE DIRECTE EST INTÉGRÉE DANS LE SYSTÈME POLITIQUE GLOBAL:** quelles sont les règles qui régissent l'intervention du parlement et du gouvernement?

- **MAJORITÉS ET TAUX DE PARTICIPATION PRESCRITS:** un nombre minimum de «oui» ou un quorum de participation (pourcentage de l'électorat) outre la règle de la majorité simple sont-ils prescrits?
- **INFORMATION DES CITOYENS ET DÉBATS PUBLICS:** es citoyens sont-ils informés correctement, objectivement et adéquatement? Comment le débat public est-il encouragé et soutenu?
- **RESTRICTIONS DU CHAMP D'APPLICATION:** quels sont les sujets sur lesquels les citoyens ne sont pas autorisés à intervenir par le biais de procédures de démocratie directe?
- **SUITES LÉGALES:** quelles sont les suites contraignantes d'une initiative populaire validée (c'est-à-dire lorsqu'elle a rempli les prescriptions légales)?
- **LE PROCESSUS COMME UN TOUT:** les procédures de démocratie directe forment-elles un tout cohérent qui ne peut pas être renversé par les autorités, le gouvernement ou le parlement?

Le nombre de votes populaires n'a cessé d'augmenter ces dernières décennies. Durant les années 1990, à l'échelon fédéral, l'augmentation a été d'environ 35% en Suisse et de plus de 100% au total en Europe. Les chiffres sont encore plus impressionnants à l'échelon local: pour la seule Bavière, plus de 1000 votes populaires ont eu lieu durant dix ans. Dans le monde, de plus en plus de citoyens peuvent désormais voter sur un nombre toujours plus grand de sujets.

Après cette percée quantitative de la démocratie directe depuis 1989, l'avenir dépend désormais d'améliorations qualitatives, en Suisse comme ailleurs, et il faut absolument tourner le dos une fois pour toutes à toutes les procédures de plébiscite.

DIRECTIVES POUR LA DÉMOCRATIE – OU POUR DAVANTAGE DE DÉMOCRATIE

Pour pouvoir se doter de procédures de démocratie directe (encore) mieux conçues, il faut prendre en considération les lignes directrices suivantes:

Les procédures de démocratie directe devraient être conçues de manière à encourager, plutôt qu'à prévenir, une communication sans obstacles à tous les échelons. Instaurer des seuils minimaux de participation et d'approbation ne fait qu'encourager ceux qui veulent sauver le statu quo à éviter toute

communication. Il est souvent plus facile d'empêcher des partisans d'une réforme d'atteindre un quorum de participation en bloquant la discussion et en convainquant la population de ne pas voter, que de s'assurer une majorité honnête lors du vote.

La réflexion, la discussion, les rencontres et les interactions prennent du temps. Tout comme les efforts pour trouver un accord ou un compromis entre les différents intérêts et les différentes organisations. Si le temps nécessaire n'est pas garanti, les procédures ont tendance à favoriser les intérêts de l'establishment, qui préfère en général ne pas avoir de défi à relever – sans compter qu'avec trop peu de temps à disposition il est impossible de renforcer l'intégration sociale. Il faut donc penser à tous ces éléments lorsqu'il s'agit de fixer les délais pour chaque étape du processus. Si seulement quatorze jours sont laissés pour récolter un nombre assurément trop grand de signatures, alors les organisations qui ne sont pas déjà établies et bien organisées n'ont que très peu de chance d'utiliser avec succès des instruments de démocratie directe qui leur étaient destinés. Il serait plus judicieux de permettre un temps de récolte des signatures d'au moins six à douze mois.

Les mêmes principes sont valables pour les délais et procédures accordés à l'administration, aux groupes d'intérêts et aux associations, aux partis politiques et au parlement. En Californie par exemple, les initiatives populaires ne passent pas par le parlement, tandis qu'en Suisse, une fois le nombre de signatures atteint, un long processus de consultation et de négociation commence. Si le système vise à susciter une discussion de haute qualité, avec d'authentiques tentatives d'atteindre un accord accepté par toutes les parties, alors il est vital de ne pas convoquer le vote trop tôt, seulement six mois par exemple après le dépôt des signatures. Les institutions devraient disposer d'au moins une année, peut-être même 18 mois. Cela ne signifie pas que l'on repousse ou que l'on traîne les pieds, c'est l'effort à consentir pour prendre ceux qui lancent une initiative au sérieux et pour augmenter la vraisemblance du système et de ses procédures ainsi que les chances de trouver un compromis acceptable. La démocratie directe est bien plus qu'un «fast food», une pseudo-démocratie de sondages basée sur des réponses instinctives et émotionnelles données à des préoccupations momentanées. Ce que les gens sont prêts à accepter et ce avec quoi ils veulent bien se soumettre doit faire l'objet d'un processus démocratique à chaque fois renouvelé.

Améliorer la qualité de la démocratie directe et la garantir n'est pas une fin en soi. Seuls des citoyens motivés et confiants en leurs possibilités, ayant une expérience positive de la politique sur les plans locaux, régionaux et nationaux auront le courage et la confiance de réclamer les éléments de

démocratie directe là où ils sont le plus nécessaires – en relation avec le processus d'intégration européenne. Car l'Europe n'a pas seulement besoin de davantage de démocratie. La démocratie elle-même a besoin, aujourd'hui, de pouvoir s'ancre fermement à l'échelon supra-national.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

- F8** La démocratie directe dans les cantons
- F18** Droits des citoyens sur le plan fédéral en Suisse
- F26** Eléments clés pour des référendums libres et loyaux en Europe
- F28** Facteurs importants dans l'élaboration des procédures de démocratie directe
- S1** Les procédures de démocratie directe et les plebiscites dans les constitutions de 32 pays européens
- S2** Glossaire de la démocratie directe

bürgerungen:
ber 2004

2x



 **ID SWISS**

Erleichterte E
am 26. Sept

11

Démocratisation de la démocratie

Durant ces 150 dernières années, la démocratie directe suisse a peu à peu gagné en maturité et en sophistication. Mais des reculs ont aussi été enregistrés. Parmi les faiblesses actuelles, on relève la critique, faite en Suisse et à l'étranger, de la manière dont le pays gère l'immigration. Les lacunes d'instruction politique dans les écoles sont également problématiques. Et qu'en est-il des droits civils, en Suisse?

La démocratie directe joue un rôle central dans l'attitude de la population suisse vis-à-vis de l'intégration européenne. Beaucoup de gens pensent que leurs droits politiques seraient menacés si le pays adhéra à l'Union européenne. D'autres en revanche considèrent que l'adhésion permettrait d'étendre la démocratie directe à l'échelon européen, où la plupart des décisions politiques d'aujourd'hui sont prises.

Le grand jour était enfin arrivé: le 8 février 2004, quelque 11'000 citoyens pouvaient, pour la toute première fois, voter dans les 22 districts que compte le canton de Vaud. Ce dernier devenait ainsi le quatrième canton suisse (après Neuchâtel, le Jura et Appenzell Rhodes-Extérieures) à octroyer le droit de vote aux résidents étrangers. Une initiative populaire lancée dans le canton de Vaud pour empêcher cette extension des droits populaires avait échoué au stade de la récolte des signatures déjà. Ces quatre cantons forment cependant toujours une exception: ces dernières années, de nombreuses tentatives d'octroyer le droit de vote aux résidents ne possédant pas le passeport suisse n'ont pas obtenu la majorité nécessaire en votation. Le débat actuel, politique et juridique, porte aussi sur la manière de naturaliser les étrangers qui souhaitent acquérir la nationalité suisse. Une chose est sûre: la Suisse semble aimer se compliquer la tâche dès qu'il s'agit d'intégration des étrangers. Les droits populaires jouent un rôle central dans cette question. Ce sont précisément les instruments que les citoyens qui jouissent déjà des droits de participation politique peuvent utiliser pour intégrer ceux qui en sont partiellement exclus – ou ne pas les intégrer.

Mais les instruments de démocratie directe offrent aussi les moyens de réformer la démocratie directe. Des initiatives populaires portant sur la démocratie directe sont régulièrement lancées à tous les échelons, communal, cantonal et fédéral, et des propositions de réforme des droits populaires sont régulièrement soumises à l'approbation des citoyens. Le 9 février 2003, plus de 70% des votants ont ainsi approuvé l'instauration de l'«initiative populaire générale» proposée par le gouvernement et le parlement. Ce nouvel instrument avait pourtant été critiqué comme «pseudo-réforme» tant par des représentants de droite que de gauche. La «Neue Zürcher Zeitung», l'avait, après coup, déclaré «mal conçu», tout en concédant que «s'il est utilisé avec correctement, il ne fera probablement pas de mal.»

Bien que les réformes de la démocratie directe soient un des sujets sur lesquels on vote le plus aux échelons communaux et cantonaux, l'approche est plus prudente lorsqu'il s'agit de réformer ces droits sur le plan national (fédéral). Néanmoins, ces dernières décennies, plusieurs votations importantes ont visé une extension des droits de participation. En 1987 par exemple, le peuple et les cantons ont accepté que la règle du «double oui» s'applique désormais également aux initiatives populaires lorsqu'un contre-projet officiel leur est opposé. Mais en 2000, une initiative populaire demandant l'instauration d'un «référendum constructif», qui aurait permis aux citoyens de proposer eux-mêmes un contre-projet, a été rejeté.

A l'inverse, les dernières années ont aussi vu une multiplication des tentatives de démanteler les droits populaires. Le gouvernement a par exemple essayé d'augmenter le nombre de signatures requises pour les initiatives et les référendums et les comités d'initiative ont exigé de raccourcir le temps imparti aux autorités pour traiter les initiatives. Tandis que ce dernier point subissait une défaite sans appel en votation, le projet d'augmenter le quorum des signatures n'a même pas été discuté par le parlement. Le quorum est donc resté le même – 100'000 signatures pour les initiatives populaires – mais il n'est pas pour autant plus facile de les récolter dans le temps nécessaire. En fait, c'est même devenu plus difficile. Hans-Urs Wili, responsables des droits politiques à la Chancellerie fédérale, est convaincu que «le développement du vote par correspondance a considérablement affecté la récolte des signatures traditionnellement effectuée à la sortie des bureaux de vote.» Ceci explique peut-être pourquoi, en janvier 2004, seules six initiatives populaires étaient prêtes à être soumises au vote, chiffre le plus bas depuis les années 1970.

LE TRIBUNAL FÉDÉRAL PEUT INTERVENIR

La question de savoir si l'introduction de l'initiative populaire générale, approuvée en février 2003, affectera l'exercice de démocratie directe ou non est toujours en suspens. Ce nouvel instrument, qui créait une nouvelle forme d'initiative à l'échelon fédéral, devait entrer en vigueur en 2007. Il aurait permis aux comités d'initiative munis de 100'000 signatures de présenter une proposition rédigée en termes généraux au parlement, qui aurait décidé ensuite de la forme à lui donner, législative ou constitutionnelle. Un mécanisme de contrôle avait été créé pour permettre aux comités d'initiative de recourir au Tribunal fédéral s'ils estimaient que le parlement n'avait pas respecté le contenu ou l'objectif de leur proposition. En décembre 2006, le Conseil national est cependant arrivé à la conclusion que le concept de l'initiative populaire général était trop complexe. La chambre a proposé de retirer de la Constitution le passage instaurant ce nouvel instrument. En 2007, le Conseil des Etats a approuvé cette procédure. Dès lors, la population devra aussi se prononcer sur un retrait de l'initiative populaire générale de la Constitution.

La Cour suprême est intervenue par le passé lorsque l'application des droits de démocratie directe remettait en question d'autres droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Ainsi, en 1991, le tribunal, basé à Lausanne, a interdit aux citoyens d'Appenzell Rhodes-Intérieures de continuer à exclure les femmes du droit de vote. En été 2003, il déclara que les décisions de naturalisation prises au bulletin secret étaient illégales, provoquant un vaste débat sur les possibilités et les limites de la démocratie directe. «Ac-

corder la citoyenneté n'est pas une décision politique, mais un acte administratif », expliqua la cour fédérale. Les juges ont surtout critiqué le fait que lorsque des décisions de citoyenneté sont prises par le biais des urnes, la décision prise ne fait l'objet d'aucune explication. Ce verdict amena une série de changements dans la manière de traiter les procédures de naturalisation dans le pays. Beaucoup de décisions dans ce domaine ont été ajournées en attendant que la question soit tranchée. En mai 2004, l'Union démocratique du centre (UDC) a lancé une initiative populaire pour inscrire dans la Constitution le droit du peuple de décider qui a la compétence de statuer sur les décisions de citoyenneté. Pour l'UDC, il s'agit d'autoriser les décisions de naturalisation en vote populaire. Le Conseil des Etats – la plus petite des deux chambres du parlement – souhaite de son côté laisser aux cantons le soin de décider eux-mêmes comment ils statuent sur les demandes de citoyenneté.

LES DROITS DU PEUPLE SONT... POPULAIRES, MAIS AUSSI CONTESTÉS

Le récent débat sur la réforme de la démocratie directe a montré que, bien qu'ils aiment leurs droits populaires, la plupart des Suisses se disputent régulièrement à leur propos. Par exemple, l'argument principal du Parti socialiste (PS) pour s'opposer à l'initiative populaire générale était le fait que le nombre de signatures requises, 100'000, était aussi élevé que celui qui est exigé pour l'initiative populaire réclamant un amendement constitutionnel. Au moment de l'élaboration du projet, le nombre de 50'000 avait été jugé suffisant. Le PS annonça qu'il proposerait des mesures pour réduire, dans la foulée, les quorums de signatures exigés pour les initiatives et les référendums.

A l'autre bout de l'échiquier politique, l'UDC s'opposait elle aussi à la réforme parce qu'elle estimait que l'extension de l'application du référendum aux traités internationaux, extension qu'elle réclamait, était «trop compliquée» et représentait un «affaiblissement du peuple». L'UDC est en outre favorable à l'élection du gouvernement par le peuple et à l'instauration d'un référendum financier sur le plan fédéral.

Pour les deux autres partis représentés au gouvernement, le Parti radical-démocratique (PRD) et le Parti démocrate-chrétien (PDC), les deux nouveaux instruments de démocratie directe représentaient une «étape, certes petite, mais essentielle dans l'extension des droits civils » (PRD), et «un renforcement logique du système démocratique» (PDC).

Pour moderniser la démocratie directe, le gouvernement se penche actuellement sur les possibilités offertes par Internet. Le tout premier scrutin avec possibilité de «e-voting» a eu lieu le 14 janvier 2003 dans la petite commune genevoise d'Anières. Dans un vote portant sur la rénovation d'un bâtiment public, 44% des votants ont utilisé Internet, 46% ont voté par correspondance et seuls 10% se sont rendus physiquement au bureau de vote. Le 26 septembre 2004, le premier vote électronique portant sur des objets fédéraux était organisé dans les communes genevoises d'Anières, Cologny, Carouge et Meyrin. Ce fut à nouveau le cas le 28 novembre 2004 (8 communes à Genève), le 25 septembre 2005 (nombre limité de votants dans le canton de Neuchâtel), le 27 novembre 2005 et le 26 novembre 2006 (nombre limité de votants neuchâtelois et trois communes zurichoises). Ces expériences ont fait l'objet d'une évaluation de la part du Conseil fédéral, qui a remis son rapport au Parlement le 31 mai 2006. Le Parlement devrait se prononcer durant le courant de l'année 2007 et dire comment il entend poursuivre sur la voie du e-voting.

Les cantons et les communes de Suisse se prévalent aussi d'une solide tradition de réforme des droits populaires. Les instruments de démocratie directe sont même davantage utilisés dans les cantons qu'au plan fédéral, dans le but d'augmenter les droits de démocratie directe. Comme Adrian Vatter le note dans son étude, «Kantonale Demokratien im Vergleich» («Comparaison des démocraties cantonales»), les initiatives populaires visant à octroyer le droit de vote aux étrangers et à abaisser la majorité civique à 18 ans sont particulièrement répandues dans les cantons. Également très fréquentes, les initiatives réclamant une plus grande participation des citoyens dans les décisions importantes sur des sujets tels que construction de nouvelles routes ou de nouvelles centrales nucléaires. La plupart de ces initiatives échouent cependant en votation.

QUI FAIT PARTIE DU «PEUPLE»?

Cette question a toujours été centrale dans l'histoire de la démocratie suisse. Avant que les droits de vote et d'éligibilité sur le plan fédéral ne soient enfin reconnus aux femmes en 1971, les hommes s'étaient prononcés contre cette revendication de longue date lors de plusieurs référendums cantonaux et nationaux. Depuis, il y a eu quantité de votes sur l'octroi du droit de vote aux étrangers et sur la manière dont les étrangers peuvent obtenir la citoyenneté suisse. Ces deux exemples illustrent bien le contraste entre une compréhension pré-moderne du droit de vote (perçu comme un privilège) et son acceptation moderne, qui en fait un droit de l'homme. Comme ce fut le cas avec le suffrage féminin, les cantons et les communes divergent considérablement en ce qui concerne le droit de vote des étrangers et la

naturalisation. Le gouvernement planche actuellement sur une réforme qui permettrait aux étrangers nés en Suisse mais non naturalisés de pouvoir voter.

Outre les controverses à propos du renforcement ou du démantèlement de la démocratie directe, la question de la loyauté du processus politique a aussi gagné en importance ces dernières années. Les questions portent sur :

- l'argent, versé par différentes sources, utilisé dans le processus de démocratie directe,
- l'honnêteté des arguments utilisés dans les campagnes de votation,
- le rôle du gouvernement dans l'ensemble du processus.

Sur le premier point, la question est de savoir s'il faut rendre obligatoire la divulgation des noms des donateurs soutenant tel ou tel point de vue avant un vote. Sur le problème de l'honnêteté, la proposition a été faite de mettre en place un médiateur qui dénoncerait toute information clairement erronée, mais n'aurait aucun pouvoir de sanction légale. Enfin, sur la troisième question, une initiative populaire lancée au début de 2003 exige la «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».

ÉT L'INSTRUCTION POLITIQUE DANS LES ÉCOLES?

L'une des faiblesses de la démocratie suisse est l'absence d'instruction politique dans les écoles primaires et secondaires. Les connaissances des jeunes Suisses de moins de 16 ans sont, dans ce domaine, inférieures à la moyenne internationale. Ils ont une idée très claire de ce qu'est la démocratie, mais leurs connaissances de la politique et leur désir de participer activement à la démocratie sont très faibles. C'est l'une des conclusions d'une enquête comparative menée par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire» (IEA), qui a questionné 90'000 jeunes de 14 et 15 ans dans 28 pays. Pour Fritz Oser et Horst Biedermann, professeurs à l'Université de Fribourg, cette analyse assez dégrisante révèle les lacunes largement répandues dans les écoles suisses en matière d'instruction politique. Il semble urgent d'agir.

La démocratie directe joue un rôle central dans l'attitude de la population suisse vis-à-vis de l'intégration européenne. Une majorité des gens pensent que leurs droits politiques seraient menacés si le pays adhérait à l'Union européenne. Une minorité en revanche considère que l'adhésion permettrait d'étendre la démocratie directe à l'échelon européen, où la plupart des décisions politiques d'aujourd'hui sont prises.

Selon une étude de Dietrich Schindler, professeur à l'Université de Zurich, environ 60% des lois et des initiatives populaires soumises au vote dans la première moitié des années 1990 auraient été tout à fait possibles dans le cadre du droit européen, tandis que 30% ne l'auraient été que partiellement. Globalement, le professeur estime donc que seuls 10% des votes populaires fédéraux auraient contrevenu au cadre légal de l'UE (au moins partiellement). Les droits populaires auraient été encore moins affectés aux échelons communaux et cantonaux. Ce qui donne une nouvelle perspective la critique selon laquelle l'intégration européenne reviendrait inévitablement à brader les droits populaires. A l'avenir, les droits d'initiative et de référendum sont d'ailleurs sur le point de jouer un rôle significatif, pour la première fois, dans le contexte du processus d'intégration européenne: dans la plupart des pays, l'acceptation le cas échéant d'un nouveau traité constitutionnel sera conditionnée à l'approbation populaire. Le projet de Constitution de 2004 contenait d'ailleurs un droit d'initiative (au même niveau que celui du Parlement européen).

Le développement des droits populaires en Suisse montre que la démocratisation de la démocratie n'est pas un chemin à sens unique. Elle fait parfois des progrès, et parfois enregistre des reculs. Le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan l'avait exprimé ainsi: «Les obstacles à la démocratie ont peu à voir avec la culture ou avec la religion, mais bien plus avec le désir de ceux qui ont le pouvoir de maintenir leurs positions à tout prix.»

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F6 Le vote par correspondance

F7 Le vote électronique – les premières expériences réelles

F22 Les votes populaires fédéraux portant sur les étrangers

F24 Restrictions à l'usage de l'initiative constitutionnelle en Suisse

S2 Glossaire de la démocratie directe



FANFARE MUNICIPALE

SAINT-URSANNE

1838
1963



12

L'utopie devient réalité

Partout, les initiatives et les référendums jouent un rôle croissant. Depuis 1991, le nombre de référendums nationaux et de plébiscites a doublé dans le monde. De la Norvège à Taiwan, de la Nouvelle-Zélande aux Bermudes, la démocratie directe se renforce sur les plans locaux et nationaux. Et le projet de Constitution de l'Union européenne contenait une disposition instaurant le premier droit d'initiative transnationale.

Le 21^e siècle verra la démocratie «à temps partiel» du passé laisser la place à une démocratie pleine et entière, dans laquelle les citoyens auront leur mot à dire sur les sujets importants. C'est la seule façon pour la démocratie représentative de devenir vraiment représentative. Les droits populaires peuvent transformer l'utopie d'hier en réalité de demain.

L'idée de Jean-Jacques Rousseau était aussi simple que possible: les gens ont besoin de lois pour conduire les affaires publiques; si tout un chacun est impliqué dans l'élaboration de ces lois, alors, en dernière analyse, tout le monde doit s'obéir à soi-même. Conséquence: l'auto-régulation est préférable à la domination de quelques uns sur les autres.

Le rêve utopique d'hier devient peu à peu la réalité d'aujourd'hui. Il n'y a pas si longtemps, seule une toute petite partie de la population mondiale vivait dans des pays appliquant des droits démocratiques. En 1980, seuls 46% de la population mondiale, dans 54 pays, jouissait des bienfaits de la démocratie. Aujourd'hui, plus de deux tiers des habitants de la Terre – 72%, dans 133 pays – appartiennent au monde «démocratique». Le processus de démocratisation est particulièrement visible en Europe où il ne reste désormais plus que la Biélorussie pour considérer que le mot «démocratie » est un gros mot.

Dans un rapport récent, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) décrit la démocratisation des sociétés comme l'une des tendances actuelles les plus positives. En même temps, les experts onusiens prédisent que la démocratisation de la démocratie est l'un des plus grands défis de notre époque. «Une vraie démocratisation signifie bien plus que des élections, avertissent-ils. La dignité des citoyens exige qu'ils puissent participer librement à la formation et à la supervision des règles et des institutions qui les gouvernent.»

C'est ce que la Suisse a accompli au 19^e siècle déjà. Ses citoyens se sont battus avec succès pour l'introduction de la démocratie directe. Le reste de l'Europe et du monde sont en train de rattraper leur retard: depuis 1991, le nombre de référendums nationaux et de plébiscites a doublé. Sur 560 référendums nationaux documentés dans le monde entre 1991 et 2006, 98 ont été organisés sur les continents américains, 62 en Afrique, 38 en Asie et 30 en Océanie. L'écrasante majorité, 332, a eu lieu sur sol européen. Durant la décennie précédente, il n'y avait eu que 129 référendums et plébiscites.

Deux développements en particulier illustrent bien la tendance actuelle à aller vers plus de démocratie (directe). D'abord, les révolutions démocratiques en Europe de l'Est ont vu l'adoption de pas moins de 27 nouvelles Constitutions qui furent, pour la plupart d'entre elles, approuvées par les citoyens en référendum. Deuxièmement, l'accélération de l'intégration à l'intérieur de l'UE a ouvert les vannes à une démocratie directe qui a des implications transnationales: sur 44 votes populaires en Europe consacré à la question européenne, 34 ont eu lieu depuis 1992.

En Suisse, certains cantons ont organisé des référendums au 15^e siècle déjà. Le tout premier référendum constitutionnel, en dehors de la Suisse, eut lieu en 1639, dans l'Etat américain du Connecticut, alors indépendant. Il y eut ensuite des référendums similaires au Massachusetts et au New Hampshire entre 1778 et 1780, dont l'importance formatrice a été considérable.

En Europe, c'est la France qui reprit l'impulsion américaine: en août 1793, six millions de Français ont été consultés sur une nouvelle Constitution nationale et démocratique (la Constitution des Montagnards). Près de 90% d'entre eux votèrent en faveur des nouvelles règles révolutionnaires, qui incluaient le droit, si 10% de l'électorat le demandait, de convoquer un référendum. Mais la Révolution engendra en Terreur et les Français continuent à n'avoir que peu d'intérêt pour la démocratie directe.

L'idée des droits populaires avait cependant trouvé un terrain fertile, pas en France, mais en Suisse et dans de nombreux Etats américains. La phase la plus importante du développement de la démocratie directe en Suisse a eu lieu dans la deuxième moitié du 19^e siècle. Les initiatives et les référendums ont été institutionnalisés dans les Etats de l'ouest des Etats-Unis au tournant du 20^e siècle. Et ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que les instruments de démocratie directe ont trouvé leur chemin vers beaucoup d'autres pays du monde, l'Italie, l'Autriche, l'Afrique du Sud et l'Equateur, par exemple. Ces 200 dernières années, 1380 référendums nationaux ont été organisés dans le monde, la moitié d'entre eux ou presque au cours de ces 15 dernières années seulement.

La démocratie directe en tant que complément à la démocratie indirecte n'est pas une notion stupide et passée ni le dada d'un petit groupe de fantaisistes ayant perdu le contact avec la réalité. Elle s'est au contraire révélée comme étant une idée extrêmement pratique, surtout à l'échelon local. En 2003, quelque 10'000 référendums ont été comptabilisés dans les seules communes des Etats-Unis et, depuis l'introduction du référendum local en Bavière, en Allemagne du sud, en 1995, il y a déjà eu plus de 1000 scrutins populaires. On n'a manifestement constaté aucune pénurie de sujets ou de citoyens actifs en Bavière: la politique locale a été revigorée, comme un membre du parlement bavarois, Klaus Hahnzog, l'explique dans une série d'essais intitulés «Mehr Demokratie wagen» («Oser davantage de démocratie»).

LA MÉTAMORPHOSE DE L'EUROPE

Osons davantage de démocratie: c'est spécialement vrai dans certains domaines. Les référendums et plébiscites organisés de par le monde couvrent

une variété énorme de sujets: la taille de l'Etat, la Constitution, les projets de constructions routières, les questions morales, la planification urbaine, ou encore les impôts. Mais une question domine toutes les autres: celle de l'intégration européenne. Cela, personne n'aurait pu le prédire.

Les pères fondateurs de l'UE ne tenaient pas en haute estime l'idée d'intégrer les citoyens directement dans le processus de décision à l'échelon politique européen. C'est moins l'expérience de la guerre 1939-45 que la menace grandissante de la guerre froide qui a conduit les idées de fédération européenne démocratique développées dans les années 1940 à finir à la poubelle. Le processus d'intégration, dans les années 50, était dominé par les questions économiques et bureaucratiques: le système Monnet ne prévoyait rien pour l'implication directe des citoyens.

Mais, au début des années 60, un autre grand Français, le président Charles de Gaulle, fut le premier à formuler le défi du référendum européen: L'Europe «prendra naissance le jour où ses peuples, dans leurs profondeurs, décideront d'y adhérer. Il ne suffira pas que des parlementaires votent une ratification. Il faudra des référendums populaires, de préférence le même jour dans tous les pays concernés».¹ Mais il faudra encore dix ans jusqu'à ce que le successeur de Gaulle, Georges Pompidou, se lance. Les Français ont ainsi été les premiers Européens à participer à un plébiscite. Le 23 mars 1972, à une majorité des deux tiers, ils ont accepté l'extension de la Communauté européenne au Danemark, à la Grande Bretagne, à l'Irlande et à la Norvège. Rétrospectivement, on voit que ce vote n'a pas seulement ouvert les portes vers les pays du Nord, mais aussi vers davantage de démocratie (directe) en Europe. La même année, les électeurs de la République irlandaise (le 10 mai) et du Danemark (le 2 octobre) décidaient de rejoindre la CEE. Ce n'était pas fini: il y eut encore des votes populaires sur l'Europe en Norvège et en Suisse. Le 26 septembre, les Norvégiens votèrent, de peu, contre l'adhésion et la Suisse acceptèrent massivement (72,5% de «oui») un traité de libre-échange avec la CEE (le 3 décembre).

Cette première grande année de référendums dans l'histoire de la construction européenne révélait déjà de grandes disparités entre les procédures de vote des différents pays: tandis que le plébiscite français était convoqué par le président et que le résultat n'était que consultatif, la décision irlandaise d'adhérer était requise par la Constitution et était contraignante pour les

¹ Propos rapportés par Alain Peyrefitte, «C'était de Gaulle», tome 1, p. 63-64 (Notes sur un entretien du 27 janvier 1960).

dirigeants du pays. Au Danemark, les transferts de souveraineté nationale à des organisations internationales ne doivent être soumis au vote que s'ils n'obtiennent pas une majorité de 5/6èmes du parlement. Enfin, en Norvège et en Suisse, c'est respectivement le parlement et le gouvernement qui décident volontairement de consulter la population.

Aujourd'hui, les citoyens d'une majorité (21) de pays des 27 Etats-membres de l'UE ont pu se prononcer au moins une fois directement sur l'Europe.

EXIGENCES MINIMALES POUR QUE CELA FONCTIONNE

La qualité de la démocratie directe ne dépend toutefois pas du nombre de référendums tenus, mais bien plutôt de la manière dont ils sont convoqués, des procédures adoptées et des règles de majorité. Et de ce point de vue, de nombreux pays sont très à la traîne. Seuls 9 des 45 pays européens étudiés par l'Institut européen pour l'étude de l'initiative et du référendum (IRI) octroient, au moins partiellement, à leurs citoyens un droit pourtant fondamental pour déterminer le niveau de qualité de la démocratie directe, celui de lancer des initiatives et des référendums même contre l'avis du gouvernement et du parlement. Ces pays sont la Suisse, le Liechtenstein, l'Italie, la Slovénie, la Lettonie, l'Irlande, le Danemark, la Lituanie et la Slovaquie. Les référendums organisés en France, en Espagne, en Autriche, Suède, Norvège, Hongrie et Pologne devraient être classés parmi les plébiscites, car ils dépendent de la volonté du pouvoir en place. En Allemagne (niveau fédéral) et à Malte, il n'y a pas (encore) de dispositions constitutionnelles pour organiser des votes populaires.

L'avenir de la démocratie directe en Europe et à travers le monde dépend de la manière dont les droits populaires seront librement exprimés et loyalement utilisés. Un certain nombre d'exigences minimales sont à remplir:

- Les citoyens doivent bénéficier du droit de lancer eux-mêmes une initiative populaire et un processus de référendum.
- Les résultats des votes doivent être contraignants. Les consultations non-contraignantes sont souvent ambiguës; au lieu de résoudre les problèmes, elles en créent de nouveaux.
- La participation au scrutin ne doit pas être soumise à des quorums minimaux, car ces derniers permettent d'instrumentaliser ceux qui ne votent pas, augmentant ainsi la probabilité que le vote ne soit pas valable.

Autres éléments à respecter:

- Tous les fonds et dons versés pour une campagne devraient être déclarés comme tels, dans l'intérêt de la transparence.
- Les médias doivent donner autant de place et de temps aux opposants et aux partisans.
- Les rôles respectifs du gouvernement et du débat public dans les campagnes de référendum doivent être clairement définis.

Bien des réformes «vendues» aux citoyens sous les étiquettes de droits «participatifs» ou de démocratie «directe» révèlent leur vrai caractère lorsqu'on les confronte aux six critères énumérés ci-dessus.

Le gouvernement social-démocrate de Suède a par exemple récemment proposé l'instauration d'un nouveau droit d'initiative qui permettrait de mener à un référendum (consultatif) à la condition que 10% des habitants d'une commune et un tiers des membres du parlement local en fassent la demande. En 2004, le parlement de Taiwan a adopté une loi sur le référendum qui est si compliquée et si peu conviviale qu'un commentateur de ce pays (23 millions d'habitants) en a conclu qu'elle empêcherait les citoyens d'avoir leur mot à dire sur les affaires publiques. Lorsque des droits populaires sont élaborés, il faut donc être particulièrement attentifs aux défauts de conception, car toute mauvaise expérience qui résulterait de leur application provoquera le rejet de la démocratie directe pour longtemps.

UN TEST EXEMPLAIRE: L'INITIATIVE POPULAIRE EUROPÉENNE

C'est pour cette raison que la possible instauration d'un droit d'«Initiative populaire européenne» sera un excellent test, quoique aussi très difficile: signé par les chefs d'Etat et de gouvernement en octobre 2004 à Rome, le projet de Traité européen incluait une disposition prévoyant que «des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, (...) peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution.» La possibilité de proposer un nouvel article de la «Constitution», un amendement de loi ou simplement une nouvelle réglementation placerait les citoyens sur un pied d'égalité avec les membres du parlement européen. Comparé aux différents droits d'initiative nationaux, bien développés dans certains pays, la disposition européenne peut sembler plutôt modeste, car en outre le droit formel d'initiative reste aux mains de la Commission européenne. Néanmoins, le nouvel instrument pourrait avoir de grandes conséquences indirectes si, par exemple, des syndicats ou d'autres organisations l'utilisaient pour mobiliser des personnes

afin de faire passer leur message, que ce soit en proposant une nouvelle loi ou une nouvelle réglementation. En outre, l'initiative telle que définie pourrait être un moyen d'étendre les droits de participation démocratique.

«Cet instrument de démocratie directe permettra aux citoyens de devenir des acteurs à l'échelon transnational», explique Jürgen Meyer, député allemand à la Convention. Avec d'autres experts de l'Institut européen pour l'étude de l'initiative et du référendum (IRI), Jürgen Meyer est consultant pour la Commission européenne et pour les Etats-membres à propos du nouveau droit d'initiative. Le but est d'essayer de garantir, comme le dit Jürgen Meyer, «que l'ensemble soit aussi convivial que possible pour les citoyens.»

Selon Brian Beedham, éditorialiste au magazine «The Economist» à Londres, la tendance actuelle vers davantage de démocratie directe ne signifie rien moins que l'humanité est sur le point de faire son «prochain grand pas». Le 21e siècle verra la démocratie «à temps partiel» du passé laisser la place à une démocratie pleine et entière, dans laquelle les citoyens auront en tout temps leur mot à dire sur les sujets importants. C'est la seule façon pour la démocratie représentative de devenir vraiment représentative. Les droits populaires peuvent transformer l'utopie d'hier en réalité de demain.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES (F=FICHE D'INFORMATION, S=SURVOL)

F26 Eléments clés pour des référendums libres et loyaux en Europe

S1 Les procédures de démocratie directe et les plebiscites dans les constitutions de 32 pays européens

S2 Glossaire de la démocratie directe

Resources

FICHES D'INFORMATION	1 Elections et votations dans le canton de Zurich en 2003	116
	2 Votes populaires (référendums) dans les cantons: 1970–2003	121
	3 Différences entre la démocratie pré-moderne et la démocratie moderne	122
	4 Comment les cantons peuvent influencer l'élaboration d'une nouvelle loi	124
	5 Cinq étapes dans la genèse d'une nouvelle loi	125
	6 Le vote par correspondance	127
	7 Le vote électronique – les premières expériences réelles	131
	8 La démocratie directe dans les cantons	136
	9 Extraits des Constitutions de 1798, 1848, 1874 et 1999	140
	10 Développement de la démocratie directe sur le plan fédéral suisse	147
	11 Comportement de vote sur les initiatives et les référendums	150
	12 Initiatives populaires acceptées par le peuple et les cantons	152
	13 Echelles comparatives de la démocratie directe et indirecte	154
	14 Résultats des consultations populaires dans le Jura	155
	15 Chronologie du conflit jurassien (1815–2004)	157
	16 Le référendum sur Armée XXI du 18 mai 2003	161
	17 L'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées»	162
	18 Droits des citoyens sur le plan fédéral en Suisse	164
	19 Résultats des élections parlementaires 2003	166
	20 Les principaux groupes auteurs d'initiatives et de référendums	168
	21 Les principaux thèmes des initiatives et référendums fédéraux et cantonaux	169
	22 Les votes populaires fédéraux portant sur les étrangers	170
	23 La loi sur la protection des eaux (1983–1992)	172
	24 Restrictions à l'usage de l'initiative constitutionnelle en Suisse	176
	25 Les attentes du Mouvement suisse pour la démocratie directe au 19e siècle	179
	26 Eléments clés pour des référendums libres et loyaux en Europe	180
	27 Les effets économiques de l'usage de la démocratie directe	182
	28 Facteurs importants dans l'élaboration des procédures de démocratie directe	184
	29 Les droits des citoyens suisses résidant à l'étranger	190
	Pour accéder à toutes les votations fédérales depuis 1848 et d'autres informations, visitez le site www.guidebook-to-direct-democracy.info	
SURVOLS	1 Les procédures de démocratie directe et les plebiscites dans les constitutions de 32 pays européens	192
	2 Glossaire de la démocratie directe	228
INFORMATIONS	En marche vers la première conférence mondiale sur la démocratie directe 2008	241
	L'Institut Européen sur l'Initiative et le Référendum (IRI)	242
	Sur les auteurs / Remerciements	244
	Index	247

ELECTIONS 2003

NIVEAU INSTITUTIONNEL		INSTITUTION À ÉLIRE
MUNICIPALITÉ	9 FÉV.	Juges de paix pour la période 2003–2009.
CANTON	6 AVRIL	Parlement 2003–2007.
	6 AVRIL	Gouvernement (exécutif) 2003–07 (4 femmes et 3 hommes élus).
	18 MAI	Synodes des Eglises 2003–2007.
CONFÉDÉRATION	19 OCT.	Parlement fédéral 2003–2007.
	19 OCT.	Election des deux représentants zurichois au Conseil des Etats 2003–2007.

MUNICIPALITÉ (VILLE DE ZÜRICH): RÉFÉRENDUMS EN 2003

	PROPOSITION	RÉSULTAT
9 FÉV.	1 Crédit-cadre de 75 millions de francs pour la construction de nouveaux bâtiments des Services électriques de la Ville de Zurich	ACCEPTÉ (78.13%) PARTICIPATION: 31.27%
18 MAI	2 Assainissement et rénovation du stade couvert Hallenstadion, comprenant l'achat de terrain pour 31'448'000 francs, le permis de construire, un prêt de maximum de 20 millions de francs et la participation à une augmentation du capital-actions	ACCEPTÉ (73.5%) PARTICIPATION: 49.55%
18 MAI	3 Nouveau concept pour la place «Sechseläutenplatz-Theaterplatz»	ACCEPTÉ (69.31%) PARTICIPATION: 49.68%
7 SEPT.	4 Subside pour l'encouragement à la construction et caisse de pension, garantie de déficit pour un prêt à la caisse de pension de la ville de Zurich, complément à un arrêté municipal du 31 août 1924	ACCEPTÉ (79.69%) PARTICIPATION: 32.33%
7 SEPT.	5 Plan d'affectation privé pour le stade avec étude d'impact sur l'environnement	ACCEPTÉ (63.26%) PARTICIPATION: 32.44%

MUNICIPALITÉ (VILLE DE ZÜRICH): RÉFÉRENDUMS EN 2003

	PROPOSITION	RÉSULTAT
7 SEPT.	6 Approbation d'une dépense de 47'666'500 francs pour la participation de la ville à la société Stadion Zürich AG chargée de la construction de l'infrastructure du stade de football. www.stadion-zuerich.ch	ACCEPTÉ (59.19%) PARTICIPATION: 33.25%
7 SEPT.	7 Introduction définitive des horaires en bloc pour les premiers niveaux de l'école primaire à partir de l'année scolaire 2005–2006, approbation d'une dépense annuelle de 3'650'000 francs	ACCEPTÉ (72.04%) PARTICIPATION: 32.72%

CANTON DE ZÜRICH: RÉFÉRENDUMS ET INITIATIVES EN 2003

	OBJET DU RÉFÉRENDUM (RECOMMANDATION DU GOUVERNEMENT CANTONAL)	RÉSULTAT
9 FÉV.	1 Acceptez-vous la Loi d'application cantonale au Code Civil suisse (amendement) (OUI)	ACCEPTÉ (56.5%) PARTICIPATION: 32.7% COMMUNES: OUI: 169 / NON: 13
9 FÉV.	2 Acceptez-vous la contribution du canton à la construction du train Glattal ainsi qu'aux constructions routières et aux adaptations au centre du Glattal (OUI)	ACCEPTÉ (66.6%) PARTICIPATION: 32.9% COMMUNES: OUI: 170 / NON: 12
18 MAI	3 Acceptez-vous l'initiative populaire «Des impôts plus bas pour les revenus modestes» (initiative populaire pour une plus grande équité fiscale dans le canton de Zurich?) (NON)	REJETÉ (63.9%) PARTICIPATION: 50.1%
30 NOV.	4 Acceptez-vous la modification de la Constitution cantonale concernant la répartition des tâches entre le canton et les communes? (OUI)	ACCEPTÉ (83.42%) PARTICIPATION: 40.0% COMMUNES: OUI: 182 / NON: 0

CANTON DE ZÜRICH: RÉFÉRENDUMS ET INITIATIVES EN 2003

	OBJET DU RÉFÉRENDUM (RECOMMANDATION DU GOUVERNEMENT CANTONAL)	RÉSULTAT
30 NOV.	5 Acceptez-vous la modification de la Constitution cantonale concernant un nouveau règlement des relations entre l'Etat et les Eglises? (OUI)	REJETÉ (55.01%) PARTICIPATION: 40.2% COMMUNES: OUI: 14 / NON: 168
30 NOV.	6 Acceptez-vous la loi sur les Eglises? (OUI)	REJETÉ (54.18%) PARTICIPATION: 40.2% COMMUNES: OUI: 16 / NON: 166
30 NOV.	7 Acceptez-vous la loi sur la reconnaissance des communautés religieuses? (OUI)	REJETÉ (64.06%) PARTICIPATION: 40.4% COMMUNES: OUI: 8 / NON: 174
30 NOV.	8 Acceptez-vous la loi pour un centre zurichois de justice et police? (OUI)	ACCEPTÉ (55.70%) PARTICIPATION: 40.3% COMMUNES: OUI: 110 / NON: 74
30 NOV.	9 Acceptez-vous la modification de la loi sur la santé concernant la remise de médicaments? (OUI)	REJETÉ (58.88%) PARTICIPATION: 40.8% COMMUNES: OUI: 14 / NON: 168
30 NOV.	10 Acceptez-vous la révision partielle de la loi sur la procédure pénale? (OUI)	ACCEPTÉ (76.27%) PARTICIPATION: 39.8% COMMUNES: OUI: 182 / NON: 0
30 NOV.	11 Acceptez-vous l'initiative populaire «Pour un droit de participation des citoyens aux questions fiscales»? (taux maximal de 98% fixé dans la Constitution) (NON)	REJETÉ (63.77%) PARTICIPATION: 40.3% COMMUNES: OUI: 11 / NON: 171
30 NOV.	12 Acceptez-vous l'initiative populaire «Pour mettre un terme à l'imposition des coûts d'habitation des locataires et des propriétaires»? (Abolition de l'impôt sur les mutations) (PARLEMENT: OUI; GOUVERNEMENT CANTONAL: NON)	ACCEPTÉ (52.06%) PARTICIPATION: 40.4% COMMUNES: OUI: 155 / NON: 27

FEDERATION: RÉFÉRENDUMS ET INITIATIVES EN 2003

	PROPOSITION	RÉSULTAT
9 FÉV.	1 Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires	ACCEPTÉ (70.4%) PARTICIPATION: 28%
9 FÉV.	2 Loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers	ACCEPTÉ (77.4%) PARTICIPATION: 28%
18 MAI	3 Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire	ACCEPTÉ (76.0%) PARTICIPATION: 50%
18 MAI	4 Loi fédérale sur la protection civile	ACCEPTÉ (80.6%) PARTICIPATION: 50%
18 MAI	5 Initiative populaire «pour des loyers loyaux»	REJETÉ (67.3%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 1 / NON: 19 6/2
18 MAI	6 Initiative populaire «Pour un dimanche sans voitures par saison – un essai limité à quatre ans (Initiative des Participation: 50% dimanches)»	REJETÉ (62.4%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 0 / NON: 20 6/2
18 MAI	7 Initiative populaire «La santé à un prix abordable (initiative-santé)»	REJETÉ (72.9%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 0 / NON: 20 6/2
18 MAI	8 Initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées»	REJETÉ (62.3%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 3 / NON: 17 6/2
18 MAI	9 Initiative populaire «Sortir du nucléaire – Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires (Sortir du nucléaire)»	REJETÉ (66.3%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 1/2 (BS) / NON: 20 5/2

FEDERATION: RÉFÉRENDUMS ET INITIATIVES EN 2003

	PROPOSITION	RÉSULTAT
18 MAI	IO Initiative populaire «Moratoire-plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire (Moratoire-plus)»	REJETÉ (58.4%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 2/2 / NON: 20 4/2
18 MAI	II Initiative populaire «Pour une offre appropriée en matière de formation professionnelle (Initiative pour des places d'apprentissage)»	REJETÉ (68.4%) PARTICIPATION: 50% CANTONS: OUI: 0 / NON: 20 6/2

VOTES POPULAIRES DANS 21 CANTONS

CANTON	TOTAL DES VOTES	
	1970-2003	1997-2003
Zurich	457	77
Soleure	316	47
Bâle-Campagne	282	74
Schaffhouse	272	52
Grisons	262	69
Bâle-Ville	242	22
Berne	222	22
Uri	183	29
Argovie	183	50
Thurgovie	163	17
Genève	150	30
Schwytz	142	26
Valais	136	8
Neuchâtel	121	6
St-Gall	121	20
Lucerne	99	21
Zoug	97	25
Vaud	86	23
Fribourg	85	11
Tessin	53	12
Jura (depuis 1979)	45	4
TOTAL	3'709	645

SOURCE: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, C2D (<http://c2d.unige.ch/>), étude portant sur 21 des 26 cantons suisses.

	PRÉ-MODERNE	MODERNE
CONCEPT	Démocratie directe classique	Démocratie directe moderne
MODÈLE	«Démocratie d'association»: «démocratie d'assemblée», «Landsgemeinde», ou simplement la «Gemeinde» (assemblée populaire)	«Démocratie individualiste»: les droits de référendum et d'initiative complètent la démocratie représentative
CONCEPT ANTAGONISTE	Artistrocratie, monarchie	Démocratie représentative.
CULTURE POLITIQUE, DROITS POPULAIRES	Conscience de groupe: la démocratie, la souveraineté populaire, la liberté, l'égalité sont des droits pour «nous» en tant que membres d'un groupe particulier et privilégié; justification historique d'un particularisme collectif	Individualisme: la démocratie, la souveraineté populaire, la liberté, l'égalité sont des droits pour «TOUS» en tant que droits de l'homme inaliénables; droits de l'homme individuels basés sur la loi naturelle
BASE, OU JUSTIFICATION	Démocratie en tant que privilège historique pour un groupe déterminé; trouve son origine dans la résistance à une tyrannie injuste (Guillaume Tell)	Démocratie en tant que droit naturel
DÉMOCRATIE	Compatible avec la domination de quelques uns sur les autres	Incompatible avec la domination de quelques uns sur les autres
LIBERTÉ	Liberté d'association, de groupe ou liberté collective	Liberté individuelle

	PRÉ-MODERNE	MODERNE
ÉGALITÉ	Egalité entre les membres d'un groupe particulier	Egalité de tous les êtres humains entre eux
ÉGALITÉ POLITIQUE	Les fonctions les plus importantes du gouvernement, de l'administration et de la justice sont occupées par les membres de familles éminentes, clairement distinctes (même si pas légalement) de l'«homme commun» sur les plans économique, social et culturel	Egalité formelle liée à une inégalité dans la pratique réelle de la participation à la vie politique
PRATIQUE POLITIQUE	Achat de fonctions officielles et de votes comme forme d'égalisation sociale ou de participation politique.	L'achat de fonctions officielles et de votes est considéré comme acte de corruption. L'égalisation se fait à travers le l'Etat social

La Suisse en tant qu'Etat fédéral est né sur les bases d'une ancienne confédération d'Etats séparés et indépendants, les cantons. Ceux-ci, auquel on fait souvent référence, en Suisse, en tant qu'Etats, se sont réunis en 1848 en confédération («Bund», en allemand), cédant à cette nouvelle entité une partie de leur souveraineté. Le système politique suisse reconnaît ce fait en accordant aux cantons un haut degré d'autonomie et en les impliquant profondément à tous les niveaux du processus de décision politique.

Le fédéralisme suisse est caractérisé par cinq éléments:

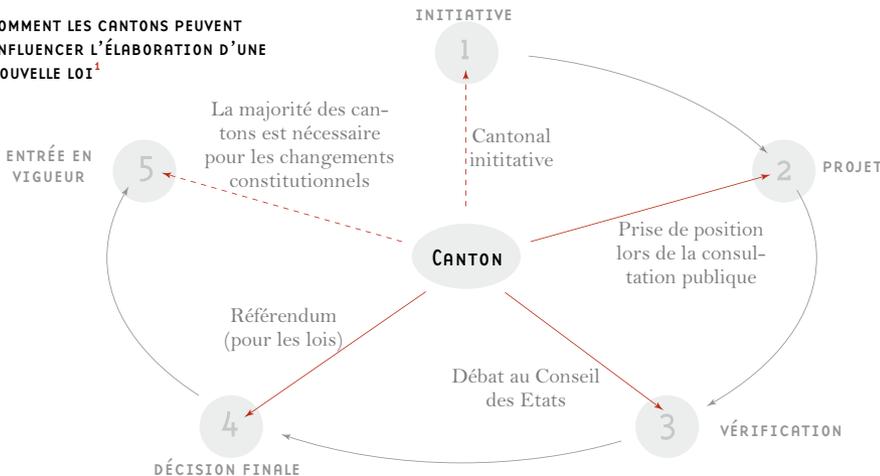
- 1 Les cantons jouissent d'un nombre élevé de pouvoirs et de compétences.
- 2 Il y a une coopération très étendue entre la Confédération (le pouvoir central) et les cantons; mais aussi entre les cantons eux-mêmes.
- 3 Les cantons jouissent d'une grande autonomie dans la manière de lever l'impôt et de le dépenser.
- 4 Les cantons sont autonomes, dans le respect de l'organisation et des procédures.
- 5 Les cantons disposent de droits institutionnalisés pour participer au processus de décision dans les domaines fondamentaux du pouvoir central.

L'article 3 de la Constitution fédérale stipule que:

«Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.»

La Suisse est composée de 26 cantons, dont six ont – pour des raisons historiques – des droits quelque peu réduits. Chaque canton a sa propre Constitution, son propre parlement, son propre gouvernement et ses propres tribunaux. Chacun d'entre eux envoie deux représentants au «Conseil des Etats», sauf Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Obwald, Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, qui n'en envoient qu'un.

COMMENT LES CANTONS PEUVENT INFLUENCER L'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE LOI¹



¹ Pour plus d'informations sur ces cinq étapes, voir la Fiche 5, «Cinq étapes dans la genèse d'une nouvelle loi.»

La genèse d'une loi est une affaire complexe et souvent de longue durée. Le processus prend au minimum douze mois mais, dans les cas extrêmes, il peut s'étendre sur plus de dix ans. Malgré cela, le nombre de nouvelles lois a augmenté de façon marquante ces dernières années. Actuellement, une nouvelle loi entre en vigueur chaque semaine.

Le chemin menant à l'application d'un nouveau texte légal peut être divisé en cinq étapes:

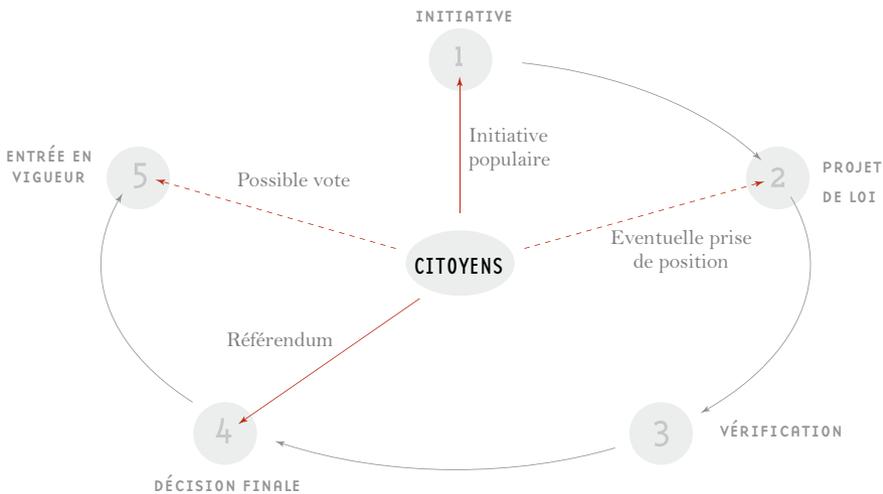
- 1 Le déclencheur peut être actionné, par exemple, par des citoyens ou des groupes d'intérêts qui lancent une initiative populaire. Mais l'étincelle peut aussi être allumée par des membres du parlement, l'administration, les cantons ou le Conseil fédéral.
- 2 Lors de la deuxième phase, un projet est élaboré. A ce stade, le Conseil fédéral institue souvent un comité de dix à vingt experts incluant des représentants des groupes concernés par la nouvelle loi. Un premier projet est envoyé pour consultation («procédure de consultation») aux cantons, aux partis politiques, aux syndicats et à d'autres groupes d'intérêt particuliers. Tous peuvent prendre formellement position et proposer des changements. L'administration retouche le texte sur la base des réponses données au cours de la consultation et transmet un nouveau projet au Conseil fédéral, qui revoit le texte, adopte la version qui lui semble adéquate et la transmet, avec un message explicatif, au parlement (Conseil national et Conseil des Etats).
- 3 La troisième étape est parlementaire, avec le débat sur le projet de loi. Les présidents des deux conseils décident quelle chambre aura la priorité. Une commission ad hoc du conseil choisi (par exemple le Conseil national) examine le projet en détail puis présente ses conclusions et ses recommandations au plénum, qui débat et vote. La procédure est répétée dans la deuxième chambre (dans cet exemple le Conseil des Etats), dont une commission examine d'abord le texte adopté par l'autre chambre.

Si le Conseil national et le Conseil des Etats ne sont pas d'accord, la procédure de navette entre les deux chambres commence pour «éliminer les divergences». La commission chargée du projet examine les divergences individuelles et fait des propositions au plénum qui peut alors, par exemple, accepter la version de l'autre chambre sur tel article de la loi mais insister sur son propre point de vue pour une autre disposition. Après que le projet amendé a été discuté et adopté par la première chambre, la commission préparatoire de l'autre conseil reprend le flambeau, examine les divergences restantes et fait des propositions à son plénum.

Si, après trois va-et-vient, des divergences subsistent, une conférence dite «de conciliation» se réunit pour trouver un compromis. Elle comprend des membres des commissions préparatoires des deux conseils. Le compromis doit ensuite être soumis aux plénums des deux chambres pour le vote final.

- 4 A ce stade, l'électorat a la possibilité de s'opposer à la nouvelle loi. Celle-ci est en effet soumise au référendum facultatif. Si 50'000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons en font la demande dans les 100 jours suivant la publication officielle de la loi, un référendum sera convoqué et le peuple sera consulté. (Les changements constitutionnels sont soumis au référendum obligatoire).
- 5 Si aucune demande de référendum n'est déposée dans les 100 jours, la nouvelle loi entre en vigueur. Si le référendum a eu lieu, la loi entre en vigueur si une majorité de citoyens l'a approuvée.

MOYENS DONT DISPOSENT LES CITOYENS POUR
INFLUENCER LA GENÈSE D'UNE NOUVELLE LOI



SOURCE: Chancellerie fédérale suisse: Législation (www.bk.admin.ch/themen/gesetz/index.html?lang=fr)

Depuis 1994, les Suisses ont la possibilité de décider s'ils veulent voter en se déplaçant personnellement au bureau de vote ou s'ils veulent participer aux scrutins fédéraux en votant par correspondance.¹ Le vote par correspondance facilite la participation au scrutin d'un point de vue spatial mais aussi temporel. Les citoyens absents le jour du référendum peuvent envoyer leur bulletin depuis n'importe où, même depuis l'étranger. Pour pouvoir recourir à cette possibilité, il faut d'abord avoir reçu le matériel de vote prouvant que l'on est habilité à voter selon le droit cantonal.² Les dispositions régissant le vote par correspondance sont de la compétence des cantons. La loi prévoit que ceux-ci «arrêtent notamment les prescriptions tendant à garantir le contrôle de la qualité d'électeur, à assurer un dépouillement sans lacunes du scrutin, à sauvegarder le secret du vote et à prévenir les abus.»³

La Suisse connaît deux systèmes différents de vote par correspondance: un système simplifié et un système fonctionnant sur demande. Le premier est plus fréquent. Les citoyens reçoivent par poste un courrier officiel contenant le matériel de vote par correspondance. Le deuxième est pratiqué dans un seul canton. Les citoyens doivent demander aux autorités compétentes l'autorisation de voter par correspondance, pour un référendum, pour une période de législature ou pour tous les référendums à venir.

Le vote par correspondance a désormais conquis la grande majorité des citoyens. En moyenne, 80% d'entre eux envoient leur suffrage par courrier, avec de notables différences toutefois d'un canton à l'autre.⁴

¹ Loi fédérale sur les droits politiques, Art. 8. Internet: www.admin.ch/ch/f/rs/161_1/index.html

² Art. 8§2

³ Art. 8 § 1

⁴ Pour plus d'informations:

Chancellerie fédérale, Enquête sur le vote par correspondance, Berne 1998

www.admin.ch/ch/f/pore/va/doku/pdf/enquete_bsa.pdf.

Claude Longchamp, Populaire vote par correspondance, – (en allemand) principaux résultats des analyses VOX du vote par correspondance lors de votes sur des référendums fédéraux, 1998.

Internet: www.politrends.ch/politrends/postgang.html

Von Arx, Nicolas: Démocratie postale, le vote par correspondance en Suisse, in: *Aktuelle Juristische Praxis*, 1998, Pp. 933–950.

Chancellerie fédérale suisse: «Vote par correspondance - Analyse de la votation populaire fédérale du 27 novembre 2005», Berne, 2006

Internet: www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00284/index.html?lang=fr

INTRODUCTION DES FACILITÉS DE VOTE DANS LES CANTONS⁵

CANTON	BASE LÉGALE ACTUELLE (ÉTAT AU 31.05.2005)	SINCE
Zurich	Loi sur les droits politiques, § 69 www.zhlex.zh.ch/	1994
Berne	Loi sur les droits politiques, articles 10 et 11 www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html	1991
Lucerne	Loi sur les droits de vote § 61–63 www.lu.ch/rechtssammlung.htm	1994
Uri	Loi sur les élections au bulletin secret, sur les votations et les droits populaires, articles 19–23 www.ur.ch/rechtssammlung/start.htm	1995
Schwytz	Loi sur les élections et les votations, § 28 www.sz.ch/gesetze/G100/120_100.pdf	2000
Obwald	Loi sur l'exercice des droits politiques, articles 29 et 30 http://ilz.ow.ch/gessammlung/pdf/122100.pdf	1995
Nidwald	Loi d'introduction à la loi fédérale sur les droits politiques, § 32–36 www.navigator.ch/nw	1994
Glaris	Loi sur les élections et les votations, articles 13, 15–17 http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_d_22_2.pdf	1995
Zoug	Loi sur les élections et les votations, articles 13, 23, 30–35 www.zug.ch/bgs/data/131-1.pdf	1997
Fribourg	Loi sur l'exercice des droits politiques, article 18 www.fr.ch/ofl_bdlf/de/plan_sys/default.htm	1995

⁵ Informations supplémentaires sur les facilités de vote: www.admin.ch/ch/f/pore/nrw07/ste/kt_index.html

INTRODUCTION DES FACILITÉS DE VOTE DANS LES CANTONS⁵

CANTON	BASE LÉGALE ACTUELLE (ÉTAT AU 31.05.2005)	SINCE
Soleure	Loi sur les droits politiques, §78–85 www.so.ch/extappl/bgs/daten/113/111.pdf	1980
Bâle-Ville	Loi sur les élections et les votations, § 6, 8 www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html	1995
Bâle-Campagne	Loi sur les droits politiques, § 7,10 www.baseland.ch/docs/recht/sgs_1-1/120.0.htm	1978
Schaffhouse	Loi électorale, articles 14, 50, 53bis–53quarter http://www.rechtsbuch.sh.ch/default.htm	1995
Appenzell Rhodes Extérieures	Loi sur les droits politiques, articles 13–15 www.bgs.ar.ch/	1988
Appenzell Rhodes Intérieures	Résolution du Grand Conseil concernant les droits politiques, articles 12–14, 17 www2.ai.ch/_download/lexdb/121.pdf	1979
St-Gall	Loi sur les votations, articles 16–16ter www.gallex.ch/gallex/1/fs125.3.html	1979
Grisons	Loi sur l'exercice des droits politiques dans le canton des Grisons, Article 27 www.navigator.ch/gr	1995
Argovie	Loi sur les droits politiques, § 17 www.ag.ch/sar/output/default.htm?/sar/output/	1993
Thurgovie	Loi sur le droit de vote lors de référendums et d'élections, § 10 www.rechtsbuch.tg.ch/	1985

⁵ Informations supplémentaires sur les facilités de vote: www.admin.ch/ch/f/pore/nrw07/ste/kt_index.html

INTRODUCTION DES FACILITÉS DE VOTE DANS LES CANTONS⁵

CANTON	BASE LÉGALE ACTUELLE (ÉTAT AU 31.05.2005)	SINCE
Tessin	Loi sur l'exercice des droits politiques, articles 32–34 www.ti.ch/CAN/temi/rl/ *(Vote par correspondance sur demande depuis 1987)	*
Vaud	Loi sur l'exercice des droits politiques, articles 17b, 18, 20, 24 www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.html	2002
Valais	Loi sur les droits politiques, articles 25–26 http://www.vs.ch/home2/etatVS/vs_public/public_lois/fr/loishtml/160.1.htm	2004
Neuchâtel	Loi sur les droits politiques, articles 9a, 10, 12a, 20 http://rsn.ne.ch/ajour/default.html?141.htm	2003
Genève	Loi sur l'exercice des droits politiques, articles 61, 62, 67 www.ge.ch/legislation/	1995
Jura	Loi sur les droits politiques, articles 18, 19, 21 http://rsju.jura.ch/	1999

⁵ Informations supplémentaires sur les facilités de vote: www.admin.ch/ch/f/pore/nrw07/ste/kt_index.html

QU'EST-CE QUE LE «E-VOTING»?

«E-voting», forme abrégée de «electronic voting», renvoie à la possibilité d'utiliser des moyens électroniques tels qu'Internet ou le courriel (e-mail) pour participer à des votes et à des élections, signer des initiatives et des demandes de référendums, ou encore pour obtenir auprès des autorités des informations sur des élections et des votes. En Suisse, il est prévu d'introduire le vote électronique pour compléter les procédures classiques (déplacement personnel au bureau de vote ou vote par correspondance), et non pour les remplacer.

POINT DE DÉPART

L'initiative est venue du parlement, qui a demandé au Conseil fédéral d'examiner si et comment la démocratie directe en Suisse pouvait être renforcée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. En août 2000, le gouvernement a chargé la Chancellerie fédérale d'examiner la faisabilité de l'«e-voting». La Chancellerie a alors institué un groupe de travail composé de représentants de la Confédération et des cantons. Connue sous le nom de «Avant-projet Vote électronique», le groupe a remis son premier rapport, «Chances, risques et faisabilité», en 2002.¹ Le Conseil fédéral a approuvé ce rapport, qui a ensuite été discuté en session plénière par le parlement. Le groupe de travail continue aujourd'hui à piloter les projets supervisés par la Chancellerie dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich. Ceux-ci ont été désignés pour des tests préliminaires, afin de clarifier les problèmes qui pourraient surgir si le vote électronique est introduit sur le plan fédéral.

PARTISANS ET ADVERSAIRES

Tant les partisans que les adversaires du vote électronique avancent des arguments de poids. Les premiers soulignent les chances de cette nouvelle procédure pour l'exercice des droits politiques. Plus facile à utiliser, le «e-voting» pourrait compenser la chute constante de participation aux élections et votations, diminution due pour beaucoup à la grande mobilité de la population suisse, aux nouvelles habitudes de communication et au flot ininterrompu d'informations quotidiennes. Mais on pense aussi, du côté des partisans, aux aveugles et aux malvoyants, à qui, aujourd'hui, le droit au bulletin secret ne peut pas toujours être garanti, ou aux Suisses de l'étranger, que la distance ou des services postaux trop lents excluent souvent du vote. Mais les experts ne sont pas unanimes sur le fait que le vote électronique encouragerait vraiment davantage de citoyens à voter.

De leur côté, les détracteurs soulignent les risques du vote électronique, essentiellement en termes de possibles abus. Ils craignent l'intervention non autorisée de tiers dans le processus de vote. En l'état actuel des connaissances technologiques, aucune garantie ne peut être donnée que les programmes sont impossibles à manipuler pour permettre à quelqu'un d'enregistrer et d'imprimer des documents différents de ceux qui apparaissent à l'écran. La recherche d'erreurs ou de problèmes techniques serait en outre plus difficile pour le vote électronique que pour les procédures ordinaires et la vérification publique des suffrages est moins facile. Or, si les doutes du public sur la fiabilité du système ne sont pas aplanis, c'est tout le système démocratique qui est remis en question.

¹ «Rapport sur le vote électronique du 9 janvier 2002:

Chances, risques et faisabilité», Feuille fédérale No 5, 5 février 2002. Disponible à l'adresse: www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/index.html?lang=fr

PROJETS PILOTE À GENÈVE, NEUCHÂTEL ET ZURICH

Une consultation menée dans tous les cantons a montré que nombreux étaient ceux qui désiraient participer aux tests partiellement financés par la Confédération². Pour l'heure, des accords ont été conclus avec Neuchâtel, Genève et Zurich.

Un critère s'est révélé décisif dans le choix de ces cantons: les trois couvrent ensemble une large palette de domaines centraux pour le vote électronique. Le canton de Genève³ s'est ainsi déjà doté d'une structure administrative centralisée et d'un registre central des citoyens, ce qui n'est pas encore fait dans le canton de Zurich⁴. Les Neuchâtelois examinent de leur côté la possibilité d'intégrer le vote électronique à un «Guichet unique», un bureau électronique qui répondrait à toute demande concernant l'autorité cantonale⁵. Les différences d'exigences et d'objectifs, de même que l'échelonnement temporel des trois projets-pilote permettent d'accumuler peu à peu les connaissances nécessaires à l'élaboration d'une solution nationale. Plusieurs tests ont été effectués dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich:

DATE	CANTON	COMMUNES	NOMBRE DE CITOYENS AYANT LA POSSIBILITÉ DE SE PRONONCER PAR E-VOTING	NOMBRE DE CITOYENS S'ÉTANT EFFECTIVEMENT PRONONCÉ PAR E-VOTING	PORTÉE DU VOTE / RÉFÉRENDUM OU ÉLECTION
19.01.2003	Genève	Anières	1,162	323	référendum communal
30.11.2003	Genève	Cologny	2,521	432	référendum communal
18.04.2004	Genève	Carouge	9,049	1,024	référendum communal
13.06.2004	Genève	Meyrin	9,170	788	référendum communal
26.09.2004	Genève	Anières, Carouge, Cologny, Meyrin	22,137	2,723	référendums nationaux et cantonaux

² Voir: www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/index.html?lang=fr

³ Pour plus d'informations sur le projet genevois: www.geneve.ch/evoting

⁴ Pour plus d'informations sur le projet zurichois: <https://evoting.zh.ch> (en allemand)

⁵ Pour plus d'informations sur le projet neuchâtelois: www.ne.ch/gvu

DATE	CANTON	COMMUNES	NOMBRE DE CITOYENS AYANT LA POSSIBILITÉ DE SE PRONON- CER PAR E-VOTING	NOMBRE DE CITOYENS S'ÉTANT EFFECTIVEMENT PRONONCÉ PAR E-VOTING	PORTÉE DU VOTE / RÉFÉ- RENDUM OU ÉLECTION
24.10.2004	Genève	Vandoeuvres	1,382	240	référendum communal
28.11.2004	Genève	Anières, Carouge, Cologny, Col- longe-Bellerive, Meyrin, Onex, Vandoeuvres, Versoix	41,431	3,755	référendums nationaux et cantonaux
24.04.2005	Genève	Anières, Bernex, Carouge, Chêne- Bourg, Collonge- Bellerive, Cologny, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Thonex, Vandoeuvres, Vernier, Versoix	88,082	7,911	référendum cantonal
25.09.2005	Neuchâtel	usagers du «Guichet unique»	1,732	1,178	référendums nationaux et communaux
30.10.2005	Neuchâtel	usagers du «Guichet unique»	2,209	1,194	élection cantonale
30.10.2005	Zurich	Bülach	3,919	1,461	référendum communal
27.11.2005	Zurich	Bertschikon, Bülach, Schlieren	16,726	1,397	référendums nationaux, cantonaux et communaux; élection communale
27.11.2005	Neuchâtel	usagers du «Guichet unique»	2,469	1,345	référendum national

DATE	CANTON	COMMUNES	NOMBRE DE CITOYENS AYANT LA POSSIBILITÉ DE SE PRONONCER PAR E-VOTING	NOMBRE DE CITOYENS S'ÉTANT EFFECTIVEMENT PRONONCÉ PAR E-VOTING	PORTÉE DU VOTE / RÉFÉRENDUM OU ÉLECTION
02.04.2006	Zurich	Bülach	9,601	728	élections communales
26.11.2006	Zurich	Bertschikon, Bülach, Schlieren	17,344	1,309	référendum national et cantonal
26.11.2006	Neuchâtel	usagers du «Guichet unique»	3,554	1,311	référendums national et communal

BASE LEGALE

La loi fédérale sur les droits politiques⁶ et l'ordonnance d'application⁷ formulée en termes similaires ont dû être complétées pour donner au Conseil fédéral la base légale nécessaire pour mener des études sur le plan fédéral. Celle-ci et les règlements d'application sont entrés en vigueur le 1er janvier 2003. A partir de là, le gouvernement a pu autoriser les cantons à procéder à des tests limités dans le temps, l'espace et les sujets soumis à la votation.

La Constitution fédérale garantit le droit à la «libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.» De là découlent les critères inscrits dans l'ordonnance aux articles 27a-27q. Ainsi, les citoyens doivent être informés de l'organisation, de la technologie utilisée et du déroulement temporel du processus de vote électronique; ils doivent pouvoir changer d'avis, ou interrompre la procédure, avant d'envoyer leur suffrage; aucun message qui pourrait influencer l'électeur ne doit pouvoir s'afficher en surimpression pendant le déroulement du vote électronique sur l'appareil utilisé par l'électeur pour voter; enfin, le votant doit recevoir une indication visuelle parfaitement claire sur son ordinateur ou l'appareil qu'il utilise pour voter, selon laquelle son suffrage est parvenu à destination.

⁶ Voir www.admin.ch/ch/f/rs/c161_1.html

⁷ At: www.admin.ch/ch/f/sr/c161_11.html

Pour garantir le secret du vote, le suffrage doit ensuite être codé entre le moment où il est envoyé et le moment où il parvient à destination; il doit rester parfaitement anonyme et toute traçabilité doit être empêchée. La possibilité de perdre un suffrage doit être techniquement exclue, même en cas d'erreur ou de problème technique. Il doit être possible de reproduire tout usage individuel du système et tout vote, même en cas de panne du système.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Les projet pilotes des cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich ont fait l'objet d'une évaluation^{*}. Le parlement devra bientôt décider s'il généralise le vote électronique à l'ensemble de la Suisse, en faisant ainsi une forme de vote supplémentaire.

^{*} «Rapport sur les projets pilotes en matière de vote électronique», Conseil fédéral, Berne, avec annexes, disponible sous www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/index.html?lang=fr (en français, allemand et italien)

INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES À PROPOS DU VOTE ÉLECTRONIQUE:
www.admin.ch/themen/pore/evoting

SURVOL DES PROCÉDURES D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM DANS LES CANTONS

[0] = OBLIGATOIRE / [F] = FACULTATIF (LE RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL EST OBLIGATOIRE DANS TOUS LES CANTONS)

CANTON	OBJET DE RÉFÉRENDUM	*INITIATIVES POPULAIRES	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES	*RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES
Argovie	Lois [0+F] Finances [F]	0.9	12 mois	0.9	90 jours
Appenzell Rhodes Extérieures	Lois [0+F] Finances [F]	Assemblée populaire			
Appenzell Rhodes Intérieures	Lois [0+F] Finances [0+F]	2		2	60 jours
Bâle-Campagne	Lois [0+F] Finances [F] Admin. [0]	0.9		0.9	56 jours
Bâle-Ville	Lois [F] Finances [F]	3.2		1.6	42 jours
Berne	Lois [F] Finances [F] Admin. [F]	2.2	6 mois	1.5	90 jours
Fribourg	Lois [F] Finances [0+F]	3.9	3 mois	3.9	90 jours

*Nombre minimal de signatures exprimé en pourcentage de l'électorat

SURVOL DES PROCÉDURES D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM DANS LES CANTONS

[0] = OBLIGATOIRE / [F] = FACULTATIF (LE RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL EST OBLIGATOIRE DANS TOUS LES CANTONS)

CANTON	OBJET DE RÉFÉRENDUM	*INITIATIVES POPULAIRES	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES	*RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES
Genève	Lois [F] Finances [F] Admin. [F]	4.8	4 mois	3.4	40 jours
Glaris	Lois [0] Finances [0] Admin. [0]	Assemblée populaire			
Grisons	Lois [0+F] Finances [0+F] Admin. [0]	4.0	12 mois	2.4	90 jours
Jura	Lois [F] Finances [0+F] Admin. [0]	3.9	12 mois	3.9	60 jours
Lucerne	Lois [F] Finances [0+F]	2.2	12 mois	1.3	60 jours
Neuchâtel	Lois [F] Finances [0] Admin. [0]	5.7	6 mois	5.7	40 jours
Nidwald	Lois [F] Finances [0+F] Admin. [0]	1.9	2 mois	1.0	30 jours

*Nombre minimal de signatures exprimé en pourcentage de l'électorat

SURVOL DES PROCÉDURES D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM DANS LES CANTONS

[0] = OBLIGATOIRE / [F] = FACULTATIF (LE RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL EST OBLIGATOIRE DANS TOUS LES CANTONS)

CANTON	OBJET DE RÉFÉRENDUM	*INITIATIVES POPULAIRES	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES	*RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES
Obwald	Lois [0+F] Finances [0+F]	2.3		0.5	30 jours
Schaffhouse	Lois [0+F] Finances [0+F] Admin. [0]	2.1		2.1	30 jours
Schwytz	Lois [0+F] Finances [0]	2.4		2.4	90 jours
Soleure	Lois [0+F] Finances [0+F] Admin. [0]	1.8	18 mois	0.9	30 jours
St-Gall	Lois [F] Finances [0+F]	2.8	3–6 mois	1.4	90 jours
Thurgovie	Lois [F] Finances [0+F]	2.9	6 mois	1.4	90 jours
Tessin	Lois [F] Finances [F]	5.3	2 mois	3.7	30 jours
Uri	Lois [0+F] Finances [0+F]	2.4		1.8	90 jours

*Nombre minimal de signatures exprimé en pourcentage de l'électorat

SURVOL DES PROCÉDURES D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM DANS LES CANTONS

[0] = OBLIGATOIRE / [F] = FACULTATIF (LE RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL EST OBLIGATOIRE DANS TOUS LES CANTONS)

CANTON	OBJET DE RÉFÉRENDUM	*INITIATIVES POPULAIRES	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES	*RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS	DÉLAI POUR LA RÉCOLTE DES SIGNATURES
Valais	Lois [F] Finances [F] Admin. [0]	3.3	12 mois	1.7	90 jours
Vaud	Lois [F] Admin. [0]	3.3	3 mois	1.7	40 jours
Zoug	Lois [F] Finances [0]	3.2		2.4	60 jours
Zurich	Lois [0] Finances [0+F] Admin. [0]	1.3 initiative individuelle	6 mois	0.6	60 jours

SOURCE: Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002), p. 226 et suiv.

LA PREMIÈRE CONSTITUTION HELVÉTIQUE DU 12 AVRIL 1798

(Rédigée par Pierre Ochs et acceptée sans discussion à Aarau le 12 avril 1798, suspendue partiellement et temporairement par les décrets du 5 novembre 1798, 15 février 1799 et 18 mai 1799, et annulée, de facto, par le coup d'Etat du 7 janvier 1800)

SOURCE: Hilty, Carl: Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik (Berne, 1878) p. 731ff

Alfred Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Band 1, Bern 1992, S. 126 ff.

TITRE 1^{ER}. PRINCIPES FONDAMENTAUX

- Art 1** La République helvétique est une et indivisible. Il n'y a plus de frontière entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton. L'unité de patrie et d'intérêt succède au faible lien qui rassemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et des préjugés domestiques. On était faible de toute sa faiblesse individuelle; on sera fort de la force de tous.
- Art 2** L'universalité des citoyens est le souverain. Aucune partie ou aucun droit de la souveraineté ne peut être détaché de l'ensemble pour devenir une propriété particulière. La forme de gouvernement, quelques modifications qu'elle puisse éprouver, sera toujours une démocratie représentative.
(...)

TITRE III. ÉTAT POLITIQUE DES CITOYENS

- Art 19** Tous ceux qui sont actuellement bourgeois effectifs, soit d'une ville municipale ou dominante, soit d'un village sujet ou non sujet, deviennent par la constitution citoyens suisses. Il en est de même de ceux qui avaient le droit de manence perpétuelle et des manents nés en Suisse.
- Art 20** L'étranger devient citoyen lorsqu'il a résidé en Suisse pendant 20 années consécutives, qu'il s'y est rendu utile et qu'il produit des témoignages favorables sur sa conduite et ses mœurs; mais il renoncera pour lui et ses descendants à tout autre droit de cité; il prêtera le serment civique, et son nom sera inscrit au registre des citoyens suisses, déposé dans les archives nationales.
(...)

TITRE IV. DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES ET DES CORPS ÉLECTORAUX

- Art 28** Les assemblées primaires sont composées des citoyens et fils de citoyens domiciliés dans une même commune depuis cinq ans, à dater du jour où ils déclarèrent que leur intention était d'y établir leur domicile. Il est des cas, cependant, où les Conseils législatifs peuvent ne reconnaître pour domicile que le lieu de la naissance, soit du citoyen lui-même, soit de son père, s'il n'était pas né en Suisse. Pour voter dans une assemblée primaire et électorale, il faut avoir vingt ans accomplis.

- Art 29** Chaque village ou bourg dans lequel se trouvent cent citoyens ayant droit de voter, forme une assemblée primaire.
- Art 30** Les citoyens de tout village ou bourg qui ne renferme pas cent citoyens ayant droit de voter, se réunissent à ceux du bourg ou village le plus voisin.
- Art 31** Les villes ont une assemblée primaire dans chaque section ou quartier; les Conseils législatifs déterminent le nombre des citoyens.
- Art 32** Les assemblées primaires se réunissent:
1^e Pour accepter ou rejeter la constitution
2^e Pour nommer annuellement les membres de l'assemblée électorale du canton.
- Art 33** Elles désignent un électeur à raison de cent individus ayant les qualités requises pour être citoyens.
(...)

TITRE XI. CHANGEMENTS DE LA CONSTITUTION

- Art 106** Le Sénat propose ces changements; mais les propositions faites à ce sujet ne deviennent résolutions qu'après avoir été décrétées deux fois, en laissant écouler un intervalle de cinq ans entre le premier décret et le second. Ses [sic] résolutions seront ensuite rejetées ou ratifiées par le Grand Conseil, et dans le dernier cas seulement, envoyées à l'acceptation ou refus des assemblées primaires.
- Art 107** Si les assemblées primaires les acceptent, elles forment autant de nouvelles lois fondamentales de la constitution.

CONSTITUTION FÉDÉRALE DE 1848

SOURCE: Premier recueil officiel des lois fédérales tome I, pp.3–34. (Première Feuille fédérale, 24.02.1849 (1(01) «ANNONCE»). (PP1–34) (www.ads.bar.admin.ch/ADS/showHome.do)

CHAPITRE I.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

- Art 1** Les peuples des vingt-deux Cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, à savoir: Zurich, Berne, Lucerne, Ury, Schwyz, Unterwalden (le Haut et le Bas), Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes) St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

- Art 2** La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune.
- Art 3** Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.
- Art 4** Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.
- Art 5** La Confédération garantit aux Cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leurs constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le Peuple a conférés aux autorités.
- Art 6** A cet effet, les Cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu:
- que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale;
 - qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines, représentatives ou démocratiques;
 - qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées, lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.
- Art 42** Tout citoyen d'un Canton est citoyen suisse. Il peut, à ce titre, exercer les droits politiques pour les affaires fédérales et cantonales dans chaque Canton où il est établi. Il ne peut exercer ces droits qu'aux mêmes conditions que les citoyens du Canton, et, en tant qu'il s'agit des affaires cantonales, qu'après un séjour dont la durée est déterminée par la législation cantonale; cette durée ne peut excéder deux ans.

Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un Canton.

CHAPITRE III.

Révision de la Constitution fédérale

- Art III** La Constitution fédérale peut être révisée en tout temps.
- Art II2** La révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale.

- Art 113** Lorsqu'une Section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre Section n'y consent pas, ou bien lorsque 50'000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du Peuple suisse, par oui ou par non. Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.
- Art 114** La Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Cantons.

CONSTITUTION FÉDÉRALE DE 1874

SOURCE: Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération Suisse, nouvelle série, tome 1, p.1–36 (cité par exemple par Jean-François Aubert, «L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1998» publié par les Services du Parlement, 1998, Helbing & Lichtenhahn Verlag AG Basel)

CHAPITRE I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

- Art 43** [Citoyenneté, droit de vote]¹
- (1) Tout citoyen d'un Canton est citoyen suisse.
 - (2) Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.
 - (3) Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un Canton.
 - (4) Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du Canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoises sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.
 - (5) En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois.
 - (6) Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du Conseil fédéral.
- Art 89** [C. Attributions de l'Assemblée fédérale]
- (1) Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.
 - (2) Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est

¹ Ce titre, de même que les numérotations qui suivent, ne figurent pas dans le texte original.

faite par 30'000 citoyens actifs ou par huit Cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

Art 90 La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

CHAPITRE III. RÉVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Art 118 La Constitution fédérale peut être révisée en tout temps.

Art 119 La révision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art 120 (1) Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

(2) Si dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art 121 [Constitutional Revision Approval]

(1) La Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats.

(2) Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi-Canton est compté pour une demi-voix.

(3) Le résultat de la votation populaire dans chaque Canton est considéré comme le vote de l'Etat.

CONSTITUTION FÉDÉRALE DE 1999 (DU 18 AVRIL 1999)

SOURCE: RO 1999 2556 (www.admin.ch/ch/f/as/1999/2556.pdf) Texte complet actuel.
www.admin.ch/ch/f/rs/1/101.fr.pdf

TITRE 2: DROITS FONDAMENTAUX, CITOYENNETÉ ET BUTS SOCIAUX

CHAPITRE 1, DROITS FONDAMENTAUX

Art 34 (1) Les droits politiques sont garantis.

(2) La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

TITRE 4: PEUPLE ET CANTONS**CHAPITRE PREMIER: DISPOSITIONS GÉNÉRALES****Art 136** Droits politiques

(1) Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

(2) Ils peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Art 137 Partis politiques

Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

CHAPITRE 2: INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM**Art 138** Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution

(1) 100'000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution.

(2) Cette proposition est soumise au vote du peuple.

Art 139 Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution

(1) 100'000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent demander la révision partielle de la Constitution.

(2) Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.

(3) Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

(4) Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.

(5) Toute initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Dans ce dernier cas, elle peut lui opposer un contreprojet.

(6) Le peuple et les cantons votent simultanément sur l'initiative et sur le contreprojet. Le corps électoral peut approuver les deux projets à la fois. Il peut indiquer quel projet l'emporte au cas où les deux seraient acceptés; si l'un des deux projets obtient une majorité des votants et l'autre la majorité des cantons, aucun des deux n'entre en vigueur.

Art 140 Référendum obligatoire

- (1) Sont soumises au vote du peuple et des cantons:
 - a. les révisions de la Constitution;
 - b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
 - c. les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année; ces lois doivent être soumises au vote dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale.

- (3) Sont soumis au vote du peuple:
 - a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution;
 - b. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale;
 - c. le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils.

Art 141 Référendum facultatif

- (1) Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 50'000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons
 - a. les lois fédérales;
 - b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an;
 - c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient;
 - d. les traités internationaux qui:
 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
 3. entraînent une unification multilatérale du droit.
- (2) L'Assemblée fédérale peut soumettre d'autres traités au référendum facultatif.

Art 142 Majorités requises

- (1) Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants.
- (2) Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.
- (3) Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci.
- (4) Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.

ORIGINES

- 1848** Constitution fédérale de 1848: droit d'initiative pour une révision totale de la Constitution et référendum constitutionnel obligatoire.
- 1872 and 1961** Rejet du projet d'introduire l'initiative législative.
- 1874** Révision complète de la Constitution fédérale: extension des droits populaires avec l'instauration du référendum législatif facultatif.
- 1891** Introduction de l'initiative populaire pour une révision partielle de la Constitution.

DÉVELOPPEMENT DEPUIS 1891

Avec l'initiative populaire, la démocratie directe devient son propre objet, puisqu'elle peut désormais être développée et étendue – ou au contraire démantelée. Bien sûr, les réformes peuvent aussi venir des autorités. On trouve, parmi les éléments introduits après 1891:

- a) L'introduction et l'extension du référendum sur les traités internationaux, qui donnent leur mot à dire aux citoyens en matière de politique étrangère (1921, 1977, 2003);
- b) L'option du «double oui» avec question subsidiaire lorsqu'une initiative et un contreprojet sont soumis au vote (1987; 2003);
- c) L'introduction de l'initiative populaire générale (2003).

La Constitution fédérale prévoit en outre que, en cas d'«adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales», le peuple et les cantons auront le dernier mot. Les Suisses ont ainsi rejeté l'adhésion de leur pays à l'ONU en 1986, avant de l'accepter en 2002. Ils ont également voté contre l'adhésion à l'Espace économique européen en 1992. S'il n'y avait pas eu de référendum obligatoire sur les traités internationaux, la population n'aurait pas été consultée et la Suisse ferait peut-être partie, aujourd'hui, de l'Union européenne.

En février 2003, le référendum obligatoire sur les traités internationaux a été une nouvelle fois élargi. Le gouvernement et le parlement ont proposé cette nouvelle étape car le droit international et les traités internationaux ont des implications de plus en plus grandes sur le plan intérieur et parce que la population doit être intégrée au processus de décision. En 1921, lors de l'introduction du référendum obligatoire pour les traités internationaux, et en 1977, lors de sa première extension, les réformes avaient résulté de pressions exercées par des mouvements populaires et par une initiative populaire.

Sous l'effet de la globalisation et de l'intégration européenne, les démocraties nationales perdent de l'importance puisque le processus de décision politique tend à se déplacer hors du champ de la démocratie nationale. Une réponse adéquate à ce défi serait d'étendre la démocratie au-delà des frontières nationales. Pour la Suisse, la question se pose en outre de savoir si une adhésion à l'UE provoquerait inévitablement un démantèlement des droits de la démocratie directe. Si la démocratie directe était instaurée à l'échelon européen, la menace d'un démantèlement serait diminuée.

De nombreuses tentatives de développer les droits de démocratie directe à l'échelon fédéral ont échoué en Suisse. Ainsi, le référendum financier a été rejeté en 1956, l'initiative législative en 1961,

le droit de participer aux décisions de constructions routières en 1978, de participer aux décisions d'octroi de licences aux centrales nucléaires en 1979, le référendum sur les dépenses militaires a été rejeté en 1987 et le référendum constructif en 2000.

Mais les tentatives de démantèlement des droits populaires ont également, jusqu'ici, toutes échoué. En 1935, les citoyens ont envoyé promener des forces de droites qui rêvaient de remplacer la démocratie par un régime autoritaire. En mars 2000, les citoyens rejetèrent massivement l'initiative «pour une démocratie directe plus rapide» (qui voulait réduire le temps de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces), empêchant ainsi de nouvelles tentatives d'affaiblissement de la démocratie directe sous le prétexte de la rendre plus pratique.

1918	Introduction de la proportionnelle pour les élections au Conseil national (deux autres essais pour passer du système majoritaire au système proportionnel, en 1900 et 1910, avaient échoué)
1910 et 1942	Rejet de l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple
1956	Echec de la tentative d'introduire le référendum financier sur le plan fédéral
1921	Introduction du référendum facultatif sur les traités internationaux (d'abord limités aux traités de durée indéterminée; soumis à la simple majorité des votants). Complété en 1977 par le référendum obligatoire sur les traités internationaux (règle de la double majorité du peuple et des cantons) d'adhésion à des organisations internationales
2003	Extension du champ d'application du référendum facultatif pour les traités internationaux.
1949	Introduction du référendum obligatoire pour les arrêtés fédéraux de portée générale urgents sans base constitutionnelle. Les arrêtés en question doivent être soumis au vote populaire dans un délai d'un an à compter de leur entrée en vigueur. S'ils sont rejetés en votation, ils sont annulés. S'ils ont une base constitutionnelle, la règle du référendum facultatif est appliquée
1971	Introduction des droits de vote et d'éligibilité pour les femmes (rejetés en 1959)
1973	Abrogation des articles de la Constitution fédérale sur les jésuites et les couvents («dispositions confessionnelles d'exception»)
1977	Augmentation du nombre minimal de signatures pour l'initiative et le référendum
1978	Rejet de l'initiative populaire «Démocratie dans la construction des routes nationales»
1981	Nouvel article constitutionnel sur l'«Egalité des droits entre hommes et femmes»
1987	Rejet de l'initiative populaire «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires»

1987	Acceptation de la règle du «double oui» lorsqu'une initiative et un contreprojet sont soumis au vote
2003	Version affinée de la règle du «double oui»
1991	Abaissement à 18 ans de l'âge donnant le droit de vote et d'éligibilité
1999	Le 18 avril, les Suisses acceptent la révision totale de la Constitution fédérale, qui entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2000
12.3.2000	Rejet de l'initiative populaire fédérale «pour une démocratie directe plus rapide (Délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» qui voulait réduire à douze mois le délai entre le dépôt d'une initiative et le vote à son sujet
24.9.2000	Rejet de l'initiative populaire «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)» qui demandait l'instauration de quotas au Conseil national, au Conseil des Etats, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral
12.3.2000	Rejet de l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)»
9.2.2003	Introduction de l'initiative populaire générale ¹ , élargissement du champ d'application du référendum facultatif en matière de droit international et version affinée de la règle du «double oui»

¹ L'application de l'initiative populaire générale devait être débattue au Conseil national en décembre 2006. Mais la Chambre n'est pas entrée en matière. Elle a même remis en question la base constitutionnelle de ce nouveau type d'initiative, estimant que son application serait trop complexe. Il faudra voir si le Conseil des Etats suit également cette voie. Si les deux Chambres décident de retirer l'initiative populaire générale, un référendum obligatoire devra être organisé et les citoyens devront se prononcer.

Lorsqu'ils votent, les Suisses suivent en général les recommandations des autorités – le gouvernement (Conseil fédéral) et le parlement (Conseil national et Conseil des Etats). Des exceptions, telles que les votations du 8 février 2004, où les citoyens ont voté contre l'avis de leurs autorités sur les trois objets soumis au vote, viennent confirmer cette règle.

EVOLUTION

L'évolution du comportement de vote des Suisses est frappante. Jusqu'au milieu des années 1990, il était plutôt rare que les citoyens se conforment aux recommandations officielles, puisque l'issue du scrutin allait dans le sens des autorités une fois sur cinq. Mais depuis lors, l'opinion publique n'a cessé de se rapprocher, sur le plan fédéral, du gouvernement et du parlement: le pourcentage des votes en adéquation a grimpé à plus de 80%. Cette tendance accompagne l'augmentation du nombre de votations dans la deuxième moitié du 20e siècle. En d'autres termes, il semble que les autorités aient été plus que capables de répondre au défi toujours plus grand de la démocratie directe.

CONSÉQUENCES DIFFÉRENTES

Les divergences sont cependant très grandes selon le type d'instrument de démocratie directe, initiative populaire, référendum obligatoire ou référendum facultatif: tandis que le succès des autorités a continuellement augmenté lors de votes suscités par le référendum obligatoire, avec le référendum facultatif, la courbe du succès ressemble plutôt à des montagnes russes. Ainsi, au 19e siècle, deux lois sur trois ont fini au rebut suite à un référendum facultatif. Puis la roue de la fortune a tourné: durant les vingt premières années du 20e siècle, les autorités ont réussi à convaincre les citoyens dans deux tiers des cas. Revers à nouveau durant les années 1930 et 1940: quatre projets sur cinq étaient rejetés en votation. Mais, depuis les années 1970. Citoyens et autorités se retrouvent peu à peu sur la même longueur d'ondes, dans plus de 50% des référendums facultatifs. Du point de vue officiel, cet instrument reste néanmoins, le droit populaire le plus «dangereux».

INITIATIVES INOFFENSIVES?

Pour le gouvernement et le parlement, les initiatives populaires sont une menace bien moindre que le référendum facultatif. Les autorités sont suivies 9 fois sur 10 lorsqu'il s'agit de voter sur des propositions populaires. Les initiatives demandent presque toujours quelque chose qui va plus loin que ce que les autorités ne sont prêtes à accorder. Celles-ci recommandent donc de rejeter le texte, tout en ayant la possibilité de lui opposer un contreprojet direct ou indirect (en forme de loi). Depuis que la réforme des droits populaires a été acceptée le 9 février 2003, le parlement peut aussi suggérer un contreprojet aux vues plus larges que le sujet couvert par l'initiative populaire auquel il est opposé. Historiquement, il n'y a eu qu'une courte période, entre 1910 et 1920, où un nombre égal d'initiatives populaires a été rejeté et accepté (deux fois deux). Depuis 1940, la proportion de 90% d'initiatives échouant en votation reste stable. Mais rétrospectivement, de nombreux comités d'initiative reconnaissent avoir récolté au moins un succès indirect, leurs intentions ayant été partiellement intégrées à la législation.

POURQUOI LES AUTORITÉS ONT-ELLES TANT DE SUCCÈS?

Une des premières raisons de la confiance accordée aux autorités réside probablement dans le principe de concordance régissant le gouvernement et dans l'objectif du parlement de rechercher le consensus le plus grand possible. En d'autres termes, plus les partis politiques représentés au gouvernement travaillent main dans la main et plus le consensus trouvé au parlement est grand, meilleures sont aussi les chances des uns et des autres de gagner lors du vote populaire. Mais si le Conseil fédéral ne parvient pas à imposer son point de vue sur tel ou tel sujet et si, au parlement, aucune majorité claire ne se dessine, le vote peut se révéler très délicat. C'est ce qui s'est passé le 8 février 2004: 63% des votants ont rejeté le contreprojet des autorités à l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes», 56% ont en revanche accepté une initiative (rejetée par les autorités) demandant l'«internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» et 64% ont rejeté une modification du droit de bail à loyer, là encore contre l'avis des autorités.

SOURCE: Trechsel, Alexander: *Feurwerk der Volksrechte* (Bâle, 2000)

DATE DE LA VOTATION	TITRE DE L'INITIATIVE	VOTANTS OUI (NON)	CANTONS OUI (NON)	RÉFÉRENCES
20.08.1893	1 «Interdiction d'abattre le bétail de boucherie sans l'avoir préalablement étourdi» (Constitution fédérale (CF) article 25bis)	191'527 (127'101)	10 3/2 (9 3/2)	FF 1893 IV 403 XIII 1015 En vigueur
05.07.1908	2 «Interdiction de l'absinthe et révision correspondante de l'article 31b» (Nouvel article CF 32ter)	241'078 (138'669)	17 6/2 (2)	FF 1908 II 849 FF 1908 IV 733 Abrogée
13.10.1918	3 «Election proportionnelle du Conseil national» (CF article 73, modification)	299'550 (149'035)	17 5/2 (2 1/2)	FF 1918 V 99 RS 34 1255 En vigueur
21.03.1920	4 «Interdiction des maisons de jeu» (CF article 35, modification)	271'947 (241'441)	11 2/2 (8 4/2)	FF 1920 IV 310 RS 37 303 Abrogée
30.01.1921	5 «Référéndum facultatif en matière de traités internationaux» d'une durée illimitée ou de plus de 15 ans. (CF article 89, modification)	398'538 (160'004)	17 6/2 (2)	FF 1921 I 435 RS 37 304 Abrogée
02.12.1928	6 «Maintien des kursaals» (FC Art. 35)	296'395 (274'528)	13 3/2 (6 3/2)	FF 1929 I 102 RS 45 73 Modifiée, en vigueur
11.09.1949	7 «Retour à la démocratie directe» (Abrogation de l'art. 89, 3e al. et remplacement par un art. 89bis.)	280'755 (272'599)	11 3/2 (8 3/2)	FF 1949 II 585 RS 1949 1614 En vigueur
28.11.1982	8 «Tendant à empêcher des abus dans la formation des prix» (CF art. 31 septies)	730'938 (530'498)	16 2/2 (4 4/2)	FF 1983 I 903 RS 1983 240 En vigueur
06.12.1987	9 «Pour la protection des marais – Initiative de Rothenturm» (CF art. 24 sexies et dispositions transitoires)	1'153'448 (843'555)	17 6/2 (3)	FF 1988 I 541 RS 1988 352 En vigueur

DATE DE LA VOTATION	TITRE DE L'INITIATIVE	VOTANTS OUI (NON)	CANTONS OUI (NON)	RÉFÉRENCES
23.09.1990	10 «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» (CF Dispositions transitoires art. 19)	946'077 (789'209)	17 5/2 (3 1/2)	FF 1991 I 275 RS 1991 247 Arrivée à expiration, plus en vigueur
26.09.1993	11 «Pour un jour de la fête nationale férié (Initiative 1 ^{er} août)» (CF art. 116bis et dispositions transitoires art. 20)	1'492'285 (289'122)	20 6/2 (0)	FF 1993 IV 275 RS 1993 3041 En vigueur
20.02.1994	12 «Pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» (CF, art. 36 quater)	954'491 (884'362)	13 6/2 (7)	FF 1994 II 690 RS 1994 1101 En vigueur
03.03.2002	13 «Pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU)» (CF Dispositions transitoires art. 24)	1'489'110 (1'237'629)	11 2/2 (9 4/2)	FF 2002 3690 RS 2002 885 En vigueur
08.02.2004	14 «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» (CF article 65bis)	1'198'751 (934'576)	19 5/2 (1 1/2)	FF 2004 2199 RS 2004 2341 En vigueur
27.11.2005	15 «Pour des aliments produits sans manipulations génétiques» (FC Art. 197 Ziff. 7)	1'125'835 (896'482)	20 6/2 (0)	BBI 2006 1061

SOURCE: Chancellerie fédérale suisse, section des droits politiques
www.bk.admin.ch/themen/pore/index.html?lang=fr

	DÉMOCRATIE PUREMENT REPRÉSENTATIVE	DÉMOCRATIE DIRECTE BIEN DÉVELOPPÉE
CONCEPTION DE L'ÊTRE HUMAIN	Citoyens politiquement «immatures», maturité réservée aux politiciens.	Citoyens «matures» agissant en politiciens.
RELATIONS ENTRE CITOYENS ET POLITICIENS	Relations entre établis et outsiders, l'inégalité des classes est institutionnalisée.	Distribution de pouvoir plus égale; pas d'inégalité de classes; les citoyens ont plusieurs possibilités à disposition pour contrôler le processus politique et pour faire des propositions.
DISTRIBUTION DES RESSOURCES DU POUVOIR POLITIQUE	Les politiciens monopolisent: 1) le droit de prendre des décisions politiques importantes, 2) le droit de déterminer l'agenda politique, 3) l'accès aux informations importantes.	Les politiciens n'ont pas le monopole des décisions politiques importantes ou de la fixation des thèmes à l'agenda politique.
DROITS POLITIQUES DES CITOYENS	Droit de participer à des élections.	Droits de participer à des élections et à des votes (référendums).
PROCÉDURES DE PARTICIPATION	Elections, plébiscites, possible référendums constitutionnels obligatoires.	Elections, initiatives populaires, votes, référendums constitutionnels obligatoires et référendums obligatoires sur des thèmes définis dans la Constitution (comme par exemple l'adhésion à des organisations internationales et supranationales).
RÔLE DU CITOYEN	Votant, citoyen passif, outsider, élit les partis et les représentants, ne participe pas aux décisions importantes, présente ses opinions aux politiciens, réglementation politique externe.	Votant, politicien occasionnel, citoyen actif, participe aux décisions importantes, élit les représentants des fonctions officielles, auto-réglementation politique.
RÔLE DU POLITICIEN	Prend les décisions, gouverne pour les citoyens, reçoit les opinions des citoyens, citoyen actif, membre du groupe établi.	Prend des décisions, gouverne avec d'autres citoyens, conseille les citoyens, citoyen actif.
LIBERTÉ	Liberté négative, renoncement à la liberté en tant qu'autonomie.	Liberté positive, liberté autant qu'autonomie.

- 1950** Le 29 octobre 1950, un référendum dans le canton de Berne aboutit à l'acceptation du statut du Jura par 69'089 «oui» contre 7289 «non», avec une participation d'environ 31%. Tous les districts ont accepté, plus nettement encore dans la partie jurassienne que dans la partie germanophone.
- 1959** Le 5 juillet 1959, l'initiative du Rassemblement Jurassien pour une séparation est rejetée, sur l'ensemble du canton, par 80'141 voix contre 23'130. Dans les sept districts jurassiens, le «non» l'emporte par 16'352 voix contre 15'159. Mais le Jura est divisé: les Franches-Montagnes, Delémont et Porrentruy approuvent la séparation avec une proportion de 66% à 76% de «oui», tandis que les districts de Courtelary, Laufon, Moutier et la Neuveville le rejettent avec des proportions de 65% à 75% de «non». La participation est de 85% dans le Jura et de 31% dans le reste du canton.
- 1970** La révision de la Constitution instaurant de le droit à l'auto-détermination des districts jurassiens est approuvée le 1^{er} mars par 90'358 «oui » contre 14'133 «non», avec une participation d'environ 60% dans le Jura et de 38% dans le reste du canton. L'amendement constitutionnel est accepté dans tous les districts, mais plus nettement dans les districts jurassiens.
- 1974** Le 23 juin 1974, référendum consultatif («plébiscite») auprès des habitants des districts jurassiens ayant le droit de vote. La question est: «Voulez-vous constituer un nouveau canton?»

DISTRICT	OUI	NON	NULS/BLANCS	PARTICIPATION (%)
Courtelary	3 123	10'260	288	90,03
Delémont	11'070	2 948	509	92,50
Franches-Montagnes	3 573	1 058	76	93,48
Laufon	1 433	4 119	51	73,16
Moutier	7 069	9 330	383	91,48
La Neuveville	931	1 776	41	86,47
Porrentruy	9 603	4 566	404	93,62
Jura	36'802	34'057	1 752	88,67

1975 16 mars 1975, référendum consultatif («plébiscite») auprès des trois districts du Jura méridional. La question est: «Voulez-vous rester dans le canton de Berne?»

DISTRICT	OUI	NON	NULS/BLANCS	PARTICIPATION (%)
Courtelary	10'802	3 268	115	92,13
Moutier	9 947	7 740	113	96,02
Neuenstadt	1 927	997	28	91,48

1978 24 septembre 1978: vote populaire fédéral sur la reconnaissance d'un 26^e et nouveau canton suisse. Tous les cantons et une majorité de votants l'acceptent, par 1'309'841 «oui» (82,3%) contre 281'873 «non» (17,7%). La participation s'élève à 42%.

- 1815** Au Congrès de Vienne, l'Evêché de Bâle, aujourd'hui connu sous le nom de Jura, est attribué au canton de Berne en compensation de la perte des cantons de Vaud et d'Argovie.
- 1815–1945** Cinq mouvements de protestation: 1826–31, 1834–36, 1838–39, 1867–69, 1913–19. Tous sont de courte durée et ne réussissent pas à mobiliser la population. D'autres sources de conflit qui divisent le Jura plutôt qu'ils ne l'unissent occupent prioritairement les esprits.
- 1947** Affaire Moeckli. Georges Moeckli, membre jurassien du gouvernement bernois, se voit refuser l'attribution du Département des travaux publics par le parlement cantonal, au prétexte que ses connaissances d'allemand sont insuffisantes. Deux mille personnes manifestent à Delémont. Le Comité de Moutier se forme. Son but: l'autonomie du Jura, au sein du canton de Berne. Le Mouvement séparatiste jurassien (MSJ) voit le jour. Dans son journal «Jura libre», il demande la séparation du Jura.
- 1948** Le Comité de Moutier adresse un mémorandum en 21 points au gouvernement cantonal bernois. Il demande l'autonomie pour le Jura et l'instauration de structures fédéralistes dans tout le canton. Le gouvernement n'est prêt qu'à des concessions de moindre ampleur.
- 1949** Le gouvernement cantonal bernois approuve le premier rapport sur le Jura élaboré par Markus Feldmann.
- 29.10.1950** La révision de la Constitution – instaurant un statut pour le Jura – est soumise au vote populaire et acceptée à une nette majorité. La nouvelle Constitution reconnaît explicitement l'existence d'un «peuple jurassien» séparé du peuple de l'ancien canton.
- 1951** Le gouvernement cantonal bernois reconnaît les armoiries du Jura. Le MSJ se rebaptise Rassemblement jurassien (RJ).
- 1952** Le Comité de Moutier est liquidé. Les anti-séparatistes créent l'Union des Patriotes jurassiens (UPJ).
- 1957** Le RJ lance une initiative visant l'organisation d'un plébiscite pour savoir ce que la population du Jura pense de l'idée de créer un nouveau canton.
- 5.7.1959** Votation: l'initiative du RJ est rejetée.
- 1961** Les séparatistes déposent quatre initiatives populaires cantonales. Le vote a lieu le 27.5.1962.
- 1962** Les jeunes séparatistes créent une aile du RJ, «Les Béliers». Affaire «Berberat»: le premier lieutenant Romain Berberat est puni pour avoir déclaré, lors d'un carnaval séparatiste où il portait des habits civils, que Berne était «une dictature autocratique de politiciens qui ne nous ont jamais compris».

- 1963 Le «Front de libération jurassien» (FLJ) revendique des incendies criminels et des attaques à la bombe. Il comprend trois hommes agissant indépendamment du RJ
- 1964 Affaire des «Rangiers»: des manifestants séparatistes interrompent une cérémonie commémorative de l'armée suisse.
- 1967 Le gouvernement bernois instaure la «Commission des 24» pour examiner la question jurassienne. Son rapport formule trois possibilités: le statu quo, l'autonomie ou la séparation.
- 1968 Sur suggestion du Conseil fédéral, le gouvernement bernois instaure une «Commission confédérée des bons offices pour servir de médiatrice entre les différentes parties. Son premier rapport est présenté le 13.5.1969.
- 1.3.1970 Votation sur une révision de la Constitution bernoise instaurant la possibilité des consultations populaires (nommées «plébiscites»). Le droit à l'auto-détermination des districts du Jura est garanti. Les tentatives d'élaborer un statut d'autonomie échouent.
- 23.6.1974 Premier plébiscite. Les citoyens jurassiens doivent répondre à la question: «Voulez-vous constituer un nouveau canton?» Courte majorité de «oui».
- 16.3.1975 Deuxième plébiscite dans les districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville: «Voulez-vous rester dans le canton de Berne?» La majorité répond «oui» dans les trois districts.
- 7 et 14.9.1975 Plébiscites dans les communes qui formeraient la frontière entre le Jura et le canton de Berne. Moutier, Grandval, Perrefitte, Rebévelier et Schelten (communes à majorité protestante) votent pour leur maintien dans le canton de Berne. Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Lajoux, Les Genevez, Mervelier et Rossemaison (communes à majorité catholique) décident de rejoindre le nouveau canton.
- 14.9.1975 Plébiscite dans le district de Laufon, qui rejette le canton de Berne. Une loi adoptée en 1975 autorise le district à demander l'adhésion à différents cantons voisins. Un traité d'adhésion à Bâle-Campagne est signé, mais rejeté en 1983 par les citoyens du district de Laufon. Cette décision sera annulée ultérieurement et, le 12.11.1989, le Laufonnais décide de rejoindre Bâle-Campagne.
- 19.10.1975 La commune de Roggenburg (catholique et germanophone) décide de rester avec le district de Laufon.
- 21.3.1976 Election de l'Assemblée constituante du Jura.
- 20.3.1977 Approbation de la Constitution en votation populaire.
- 24.9.1978 Les Suisses acceptent que le Jura devienne un nouveau canton membre de la Confédération (référendum sur le changement constitutionnel).
- 1.1.1979 La «République et canton du Jura» est proclamée. Le nombre de cantons suisses passe à 26.

- 1980 Une assemblée du RJ à Cortébert (Jura bernois) est violemment interrompue. Par la suite, la violence diminue peu à peu.
- 1990 Le canton de Berne recourt au Tribunal fédéral pour réclamer l'annulation de l'initiative populaire «Unir» lancée par le RJ afin de créer une loi sur l'unité institutionnelle du Jura. Deux ans plus tard, la Cour suprême donne raison au canton de Berne. En 1994, le canton du Jura abroge formellement la loi «Unir» adoptée par le parlement cantonal.
- 8.3.1993 Dominique Haenni présente son rapport sur «Les francophones du canton de Berne» au gouvernement bernois, rapport élaboré suite aux propositions Pétermann du 7.9.1989. Il recommande un processus d'autonomie grandissante pour la région francophone (Jura bernois) du canton de Berne, pour améliorer leurs relations avec le canton. Résultat:
- 19.1.1994 Le parlement adopte la «Loi sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienna», qui régit aujourd'hui encore la position de la minorité francophone dans le canton.
- 6.6.1993 La nouvelle Constitution cantonale est approuvée en votation. Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Elle octroie un statut spécial régional au Jura bernois (art. 5) à l'intérieur du canton. Les trois districts du Jura bernois sont francophones, leurs quelque 51 000 habitants (5,4% de la population cantonale) forment une minorité relativement petite. Art. 5 (de la Constitution cantonale bernoise) sur le Jura bernois:
- 1) Un statut particulier est reconnu au Jura bernois, composé des districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville. Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale.
 - 2) Le canton prend des mesures pour renforcer les liens entre le Jura bernois et le reste du canton.
- 25.3.1994 Un accord entre la Confédération et les cantons de Berne et du Jura institue l'Assemblée interjurassienne (AIJ) et institutionnalise le dialogue entre le Jura et le Jura bernois. Le Conseil fédéral maintient des contacts réguliers avec les gouvernements des deux cantons. L'idée de base est que la région jurassienne doit formuler elle-même des propositions pour régler ses problèmes.
- 1.1.1994 Le district de Laufon rejoint le canton de Bâle-Campagne.
- 10.3.1996 Vote populaire fédéral: la commune de Vellerat rejoint le canton du Jura.
- 27.9.2000 Rapport du «Conseil régional Jura bernois et Bienna romande» sur les moyens d'augmenter l'autonomie du Jura bernois.

- 20.12.2000 Résolution No 44 de l'Assemblée interjurassienne (AIJ) sur la recherche d'une solution institutionnelle dans le cadre de la question jurassienne. Il prévoit un processus en deux phases: les deux ou trois premières années, il s'agit de mettre en place les moyens de créer une coopération entre le canton du Jura et le Jura bernois. Dans une seconde phase de quatre ans, les résultats pratiques de la coopération devront être visibles. Un parlement régional avec son propre exécutif est évoqué.
- 2003 Le Mouvement autonomiste jurassien (MAJ) lance l'initiative «Un seul Jura» qui souhaite une forme de réunification. Les trois districts du Jura bernois se verraient offrir le partage de la souveraineté avec les six districts du canton du Jura. Force démocratique (FD) considère cette initiative comme une provocation.
- 2003–2004 Elaboration d'une loi sur le statut particulier du Jura bernois et de la minorité francophone du district bilingue de Bienne. (LStP en allemand). La loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle est conçue pour permettre à la population du Jura bernois de «préserver son identité et de renforcer sa particularité linguistique et culturelle au sein du canton, et de participer activement à la vie politique cantonale.» Le conseil régional sera dissous et remplacé par le Conseil du Jura bernois. Une «initiative régionale» est introduite, dont le «sujet doit être lié à l'identité ou à la spécificité linguistique ou culturelle du Jura bernois». Deux mille signatures doivent être récoltées en six mois.

SOURCES:

- Dictionnaire historique de la Suisse (www.hls-dhs-dss.ch)
- Junker Beat. Geschichte des Kantons Bern seit 1798: Band III (Tradition und Aufbruch 1881–1995 (Bern, 1996). Publié par le Historischen Verein des Kantons Bern (www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/)
- «Neue Zürcher Zeitung», 26.04.2004, Sonderstatut für den Berner Jura.
- Schwander, Marcel: Le brûlot jurassien, Ed. du Jura libre, Moutier, 1977.
- Projet de loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier). Projet, procédure de consultation, première lecture au parlement (juin 2004) www.be.ch/aktuell/sonderstatut/sonderstatut-f.asp
- Site internet de l'Assemblée interjurassienne: www.assemblee-interjura.ch/
- Site Internet du canton du Jura: www.ju.ch/) www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/
- Site Internet du Conseil régional Jura bernois et Bienne romande: www.conseilregional-jb.ch/

LOI FÉDÉRALE SUR L'ARMÉE ET L'ADMINISTRATION MILITAIRE (LOI SUR L'ARMÉE, LAAM), MODIFICATION
LE PROJET A ÉTÉ ACCEPTÉ

ELECTORAT	Total électeurs:	4'764'888	
	dont Suisses de l'étranger:	84'216	
PARTICIPATION	Bulletins rentrés:	2'361'382	
	Participation:	50%	
BULLETINS N'ENTRANT PAS EN LIGNE DE COMPTE	Blancs:	90'232	
	Nuls:	11'121	
BULLETINS PRIS EN COMPTE	Bulletins valables:	2'260'029	
	«Oui»	(76,0%)	1'718'452
	«Non»	(24,0%)	541'577

SOURCES:

- Referendum vote of 18.05.2003: BBl 2003 4668
(www.admin.ch/ch/f/ff/2003/4668.pdf)
- Amendment to MG of 04.10.2002: RO 2003 3957
(www.admin.ch/ch/f/as/2003/3957.pdf)
- Parliamentary decision of 04.10.2002: BBl 2002 6086
(www.admin.ch/ch/f/ff/2002/6086.pdf)
- Statement by Federal Council of 24.10.2001: BBl 2002 816
(www.admin.ch/ch/f/ff/2002/816.pdf)

L'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées» a la teneur suivante

«La Constitution fédérale doit être modifiée comme suit:

Art. 4^{bis} (nouveau)

- 1 Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de sa langue, de son âge, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.
- 2 La loi pourvoit à l'égalité de droit pour les personnes handicapées. Elle prévoit des mesures en vue de l'élimination et de la correction des inégalités existantes.
- 3 L'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des équipements et à des prestations destinés au public sont garantis dans la mesure où ils sont économiquement supportables.

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES D'UNE INITIATIVE POPULAIRE:

	CHRONOLOGIE	RÉFÉRENCES
18.05.2003	Votation populaire <i>Le projet est rejeté</i>	FF 2003 4668 (www.admin.ch/ch/f/ff/2003/4668.pdf)
13.12.2002	Arrêté du parlement <i>Recommandation: rejet de l'initiative</i>	FF 2002 7569 (www.admin.ch/ch/f/ff/2002/7569.pdf)
11.12.2000	Message du Conseil fédéral	FF 2001 1605 (www.admin.ch/ch/f/ff/2001/1605.pdf)
04.02.2000	Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	
04.08.1999	Aboutissement de l'initiative	FF 1999 6591 (www.admin.ch/ch/f/ff/1999/6591.pdf)
14.06.1999	Dépôt de l'initiative	
04.08.1998	Début de la récolte des signatures	
21.07.1998	Examen préliminaire	FF 1998 3460

VOTATION POPULAIRE DU 18 MAI 2003 SUR
L'INITIATIVE POPULAIRE «DROITS ÉGAUX POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES»
L'INITIATIVE A ÉTÉ REJETÉE PAR LE PEUPLE ET LES CANTONS

ÉLECTORAT	Total électeurs:	4'764'888
	dont Suisses de l'étranger:	84'216
PARTICIPATION	Bulletins rentrés:	2'367'883
	Participation:	50%
BULLETINS N'ENTRANT PAS EN LIGNE DE COMPTE	Blancs:	47'178
	Nuls:	10'563
BULLETINS PRIS EN COMPTE	Bulletins valables:	1'738'070
	«Oui»	(37,7%) 870'249
	«Non»	(62,3%) 1'439'893
CANTONS	Nombre de cantons approuvant le projet:	3
	Nombre de cantons rejetant le projet:	17 6/2

Il est très probable qu'aucun autre pays au monde ne connaît des droits de co-détermination politique aussi étendus que la Suisse. Sur le plan fédéral, les citoyens suisses jouissent des droits politiques suivants:

1) DROIT DE PARTICIPER À DES ÉLECTIONS

DROIT DE VOTE ACTIF

Election du Conseil national

Tous les citoyens adultes suisses ayant 18 ans révolus ont le droit d'élire les membres du Conseil national

DROIT DE VOTE PASSIF

Droit d'être élu au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral

Tous les citoyens adultes ayant 18 ans révolus ont le droit de se porter candidat à l'élection

2) DROIT DE PARTICIPER À DES VOTATIONS POPULAIRES

Tous les citoyens suisses, qu'ils vivent en Suisse ou à l'étranger, âgés de 18 ans révolus et qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont le droit de vote. En allemand, le mot «Stimmrecht» (droit de vote), signifie littéralement «droit de parole» et renvoie à l'usage global des droits politiques. En français, les droits politiques incluent le droit de participer à des élections et à des votations, de signer des demandes de référendums et des initiatives populaires et d'exercer d'autres droits démocratiques.

3) DROIT D'INITIATIVE

Sur le plan fédéral, les citoyens suisses peuvent demander un changement constitutionnel. La demande doit être signée par 100'000 citoyens dans un délai de 18 mois. Une initiative peut être formulée en termes généraux ou avoir la forme d'un projet rédigé.

4) DROIT DE RÉFÉRENDUM

«Le peuple» (c'est-à-dire tous ceux qui ont le droit de vote) a le droit de se prononcer à posteriori sur des décisions prises par le parlement. Les lois fédérales, les arrêtés fédéraux et les accords internationaux de durée indéterminée ou ceux qui prévoient l'adhésion à des organisations internationales sont sujets au référendum facultatif. Ils sont soumis au vote du peuple lorsque 50'000 citoyens actifs le demandent, en signant la demande correspondante, dans les 100 jours qui suivent la publication officielle. (Tous les changements apportés à la Constitution, de même que l'adhésion à certains types d'organisations internationales sont sujets au référendum obligatoire et sont donc soumis obligatoirement à l'approbation – ou au rejet – par le peuple.)

5) DROIT DE PÉTITION

Toute personne capable de discernement – et pas seulement celles qui ont le droit de vote – a le droit d'adresser une requête écrite, contenant une proposition, une demande ou une critique, à une autorité concernant n'importe quelle activité de l'Etat. L'autorité est tenue de prendre acte des pétitions, mais pas d'y répondre. Cependant, en règle générale, les autorités traitent les pétitions et y répondent.

SOURCE: Chancellerie fédérale suisse, Section des droits politiques (www.bk.admin.ch/themen/pore)

ARTITION DES SIÈGES AU CONSEIL NATIONAL

PARTI	SIÈGES	% DU TOTAL DES SIÈGES	FEMMES	%	HOMMES	%
UDC	55	26,7	3	5,5	52	94,5
PSS	52	23,3	24	46,2	28	53,8
PRD	36	17,3	7	19,4	29	80,6
PDC	28	14,4	9	32,1	19	67,9
Verts	13	7,4	7	53,8	6	46,2
PLS	4	2,2	1	25,0	3	75,0
PEV	3	2,3			3	100,0
PST	2	0,7	1	50,0	1	50,0
UDF	2	1,3			2	100,0
PCS	1	0,4			1	100,0
Sol.	1	0,5			1	100,0
DS	1	1,0			1	100,0
Lega	1	0,4			1	100,0
Autres	1	0,5			1	100,0

RÉPARTITION DES SIÈGES AU CONSEIL DES ÉTATS

PARTI	SIÈGES	FEMMES	%	HOMMES	%
PRD	14	5	35,7	9	64,3
PDC	15	2	13,3	13	86,7
PSS	9	4	44,4	5	55,6
UDC	8			8	100,0

TAUX DE PARTICIPATION

CANTON	%
Zurich	45,1
Berne	42,1
Lucerne	50,9
Uri	44,4
Schwytz	48,2
Obwald	45,7
Nidwald	39,4
Glaris	25,3
Zoug	52,6
Fribourg	45,4
Soleure	47,4
Bâle-Ville	49,6
Genève	45,9
Bâle-Campagne	44,2
Schaffhouse	63,2
Appenzell Rhodes-Extérieures	49,3
Appenzell Rhodes-Intérieures	35,1
St-Gall	42,8
Grisons	39,1
Argovie	42,3
Thurgovie	42,9
Tessin	48,6
Vaud	42,7
Valais	53,3
Neuchâtel	50,3
Jura	46,6

SOURCE: Chancellerie fédérale suisse, Section des droits politiques (www.bk.admin.ch/themen/pore)

**LES PRINCIPAUX GROUPES AUTEURS DE «DEMANDES POPULAIRES»
(INITIATIVES POPULAIRES ET RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS) DANS LES CANTONS ENTRE 1979 ET 2000**

- 1 Les partis politiques sont à l'origine de 37% de toutes les demandes populaires.
 - Répartition: 60% pour le camp rose/vert, 40% pour la droite.
 - Thèmes principaux: organisation étatique, finances/fiscalité, état social/santé
- 2 Des comités d'initiatives hors partis sont à l'origine de 30% de toutes les demandes populaires.
 - Thèmes principaux: politique des transports, démocratie
- 3 Patronages mixtes
- 4 Des groupes d'intérêts lancent 10% des demandes populaires.
 - Groupes les plus actifs: associations de défense de l'environnement, syndicats, locataires, employés, propriétaires
 - Thèmes principaux: sujets financiers, environnementaux et relevant de l'instruction publique
- 5 7% des demandes populaires proviennent de nouveaux mouvements sociaux ou de personnes individuelles.
 - Thèmes principaux: organisation gouvernementale, énergie et environnement

TENDANCES ACTUELLES

- 1 Au début du 21^e siècle, les initiatives rencontrant le plus de succès ne proviennent pas de la gauche ou de la droite, mais du centre politique, qui a pourtant régulièrement perdu des sièges lors des dernières élections parlementaires.
- 2 Un nombre toujours plus grand de demandes populaires (initiatives populaires et référendums) sont lancées par des groupes établis. Les mouvements citoyens qui étaient derrière de nombreuses initiatives populaires dans les années 90 ont récemment perdu du terrain.
- 3 Le principe selon lequel la gauche et les Verts préfèrent l'initiative populaire («la pédale des gaz») tandis que la droite et l'extrême-droite donnent leur priorité au référendum facultatif («la pédale des freins») n'est plus de mise.

SOURCE: Gross, Andreas: Trendwende bei den Volksrechten? (NZZ, 12.01.2004)

LES TROIS PRINCIPAUX DOMAINES VISÉS PAR DES INITIATIVES POPULAIRES DEPUIS 1951

	1	2	3
1951–1960	Sécurité sociale	Economie	Paix
1961–1970	Sécurité sociale	Economie	Paix
1971–1980	Sécurité sociale	Economie	Environnement
1981–1990	Environnement	Economie	Sécurité sociale
1991–2000	Environnement	Sécurité sociale	Paix
2001–2003	Sécurité sociale	Environnement	Politique d'intégration sociale

LES TROIS PRINCIPAUX DOMAINES VISÉS PAR DES INITIATIVES POPULAIRES ET DES RÉFÉRENDUMS FACULTATIFS DANS LES CANTONS DEPUIS 1979

INSTITUTIONS: ÉTAT ET DÉMOCRATIE	REDISTRIBUTION: FINANCES ET ÉTAT SOCIAL	ENVIRONNEMENT: ÉNERGIE ET TRANSPORTS
Fribourg	Bâle-Campagne	Argovie
Grisons	Bâle-Ville	Bâle-Campagne
Jura	Genève	Bern
Obwald	Lucerne	Jura
Schwytz	Neuchâtel	Lucerne
Uri	St-Gall	Soleure
	Schaffhouse	Zoug
	Thurgovie	
	Tessin	
	Valais	
	Vaud	
	Zurich	

SOURCES:

- Chancellerie fédérale suisse, Section des droits politiques (www.bk.admin.ch/themen/pore)
- Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen, 2002)

NATURALISATIONS, DROIT DE RÉSIDENCE, DROITS CIVILS, LOI SUR LES ÉTRANGERS, LOI SUR L'ASILE

DATE	THÈME	RÉSULTAT [PEUPLE] / [CANTONS]
14.01.1866	Egalité des juifs et des citoyens naturalisés	ACCEPTÉ [P] / [C]
14.01.1866	Droit de vote dans les affaires communales	REJETÉ [P] / [C]
14.01.1866	Imposition des citoyens établis	REJETÉ [P] / [C]
14.01.1866	Droit de vote dans les affaires cantonales	REJETÉ [P] / [C]
21.10.1877	Loi fédérale concernant les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses	REJETÉ
11.06.1922	Initiative populaire «Naturalisations»	REJETÉ [P] / [C]
11.06.1922	Initiative populaire «Expulsion des étrangers»	REJETÉ [P] / [C]
25.10.1925	Arrêté fédéral concernant le séjour et l'établissement des étrangers	ACCEPTÉ [P] / [C]
20.05.1928	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 44 de la Constitution (mesures pour limiter le nombre d'étrangers)	ACCEPTÉ [P] / [C]
07.06.1970	Initiative populaire contre l'«emprise étrangère»	REJETÉ [P] / [C]
20.10.1974	Initiative populaire contre l'«emprise étrangère» et le surpeuplement en Suisse	REJETÉ [P] / [C]
13.03.1977	4 ^e initiative populaire «contre l'emprise étrangère»	REJETÉ [P] / [C]
13.03.1977	Initiative populaire «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations»	REJETÉ [P] / [C]
05.04.1981	Initiative populaire «être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers»	REJETÉ [P] / [C]
06.06.1982	Loi sur les étrangers (LETr)	REJETÉ
04.12.1983	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la Constitution fédérale	ACCEPTÉ [P] / [C]
04.12.1983	Arrêté fédéral tendant à faciliter certaines naturalisations	REJETÉ [P] / [C]
05.04.1987	Loi sur l'asile. Modification du 20 juin 1986	ACCEPTÉ
05.04.1987	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification du 20 juin 1986	ACCEPTÉ
04.12.1988	Initiative populaire «Pour la limitation de l'immigration»	REJETÉ [P] / [C]

NATURALISATIONS, DROIT DE RÉSIDENCE, DROITS CIVILS, LOI SUR LES ÉTRANGERS, LOI SUR L'ASILE

DATE	THÈME	RÉSULTAT [PEUPLE] / [CANTONS]
12.06.1994	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers)	REJETÉ [MAJORITÉ POPULAIRE POSITIVE, MAIS NÉGATIVE DANS LES CANTONS]
04.12.1994	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994	ACCEPTÉ
01.12.1996	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «contre l'immigration clandestine» (contreprojet)	REJETÉ [P] / [C]
13.06.1999	Loi sur l'asile (LAsi)	ACCEPTÉ
13.06.1999	Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU)	ACCEPTÉ
24.09.2000	Initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»	REJETÉ [P] / [C]
24.11.2002	Initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile»	REJETÉ [MAJORITÉ CANTONALE POSITIVE, MAIS REJET POPULAIRE]
26.09.2004	Arrêté fédéral du 03.10.2003 sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération	REJETÉ [P] / [C]
26.09.2004	Arrêté fédéral du 03.10.2003 sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération	REJETÉ [P] / [C]
24.09.2006	Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers	ACCEPTÉE
24.09.2006	Modification du 16.12.2005 de la loi sur l'asile	ACCEPTÉE

SOURCE: Chancellerie fédérale suisse, Section des droits politiques:
www.bk.admin.ch/themen/pore/index.html?lang=fr

LOI FÉDÉRALE DU 24.1.1991 SUR LA PROTECTION DES EAUX (LÉAUX)

	CHRONOLOGIE	RÉFÉRENCES
1 ^{ER} NOV. 1992	Entrée en vigueur	RO 1992 1860
17 MAI 1992	Votation populaire	FF 1992 V 443
14 JUIN 1991	Aboutissement du référendum	FF 1991 II 1532
24 JANV. 1991	Arrêté du parlement	FF 1991 I 226
29 AVRIL 1987	Message du Conseil fédéral	FF 1987 II 1081

LE PROJET A ÉTÉ ACCEPTÉ EN VOTATION POPULAIRE LE 17 MAI 1992.

LOI FÉDÉRALE DU 24.1.1991 SUR LA PROTECTION DES EAUX (LÉAUX).

ÉLECTORAT	Total électeurs:	4'516'994
	dont Suisses de l'étranger:	14'361
PARTICIPATION	Bulletins rentrés:	1'771'843
	Participation:	39'22%
BULLETINS N'ENTRANT PAS EN LIGNE DE COMPTE	Blancs:	26'233
	Nuls:	2'664
BULLETINS PRIS EN COMPTE	Bulletins valables:	1'742'946
	«Oui»	(66,1%) 1'151'706
	«Non»	(33,9%) 591'240

INITIATIVE POPULAIRE FÉDÉRALE «POUR LA SAUVEGARDE DE NOS EAUX»

L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 24^{octies} (nouveau)

- 1 Les eaux et leurs secteurs naturels qui sont encore en grande partie dans leur état originel feront, ainsi que leurs zones riveraines, l'objet d'une protection intégrale.
- 2 Toute intervention dans des secteurs proches de l'état naturel qui, malgré les atteintes qui y ont été portées, ont conservé dans une large mesure l'aspect originel de paysage et leurs fonctions écologiques, sera limitée localement. Les interventions à des fins d'exploitation qui modifient de façon directe ou par répercussion le caractère écologique ou l'aspect caractéristique du paysage de secteurs proches de l'état naturel ou d'importants secteurs ayant subi de fortes atteintes sont interdites.
- 3 Les eaux et secteurs ayant subi des atteintes ainsi que leurs zones riveraines seront assainis, compte tenu de leurs affluents et de leurs exutoires, pour autant que le rétablissement de conditions proches de l'état naturel s'avère judicieux sous l'angle de l'écologie ou de la protection du paysage. La libre migration des poissons et la reproduction naturelle de la faune devront être assurées.
- 4 Toute intervention dans les eaux et leurs zones riveraines sera effectuée avec ménagement et limitée au strict nécessaire.
- 5 Toute intervention de la police des eaux ne sera autorisée que lorsque la protection de la vie et de la santé d'êtres humains ou la protection de biens importants l'exigera de manière impérative.
- 6 Pour toute installation de retenue ou tout prélèvement nouveau ou existant, un débit d'eau suffisant sera assuré en permanence tout le long du cours d'eau. Le débit sera considéré comme suffisant lorsque notamment les biocénoses locales peuvent subsister, les paysages dignes de protection ou les éléments de valeur du paysage ainsi que les ressources en eaux souterraines ne sont altérés ni quantitativement ni qualitativement, la dilution des eaux usées est assurée et la fertilité du sol sauvegardée.
- 7 La restriction des droits acquis sera indemnisée conformément à l'article 22^{ter}. Afin de permettre le versement des indemnités pour les restrictions à la propriété, lorsqu'il est obligatoire, la Confédération constituera un fonds qui sera alimenté par les propriétaires de centrales hydro-électriques.
- 8 Les organisations de protection de la nature, du paysage, de l'environnement et de la pêche peuvent se porter partie à des procédures.

- 9 Les oppositions et recours relatifs aux interventions dans les eaux, nécessitées par l'exploitation, ont un effet suspensif.

Dispositions transitoires

- 1 Les projets pour lesquels des concessions ou des autorisations en bonne et due forme ont été obtenues seront considérés comme de nouvelles interventions pour autant que les travaux de construction essentiels n'aient pas encore débuté au moment de l'adoption de l'article 24octies.
- 2 Le Conseil fédéral édictera les prescriptions d'exécution nécessaires et réglera notamment la procédure d'autorisation et d'assainissement jusqu'à ce que des dispositions légales entrent en force. Si ces prescriptions ne sont pas édictées dans les deux ans qui suivent l'adoption de l'article 24octies, seules des interventions de la police des eaux pourront être autorisées.
- 3 L'article 24octies et les dispositions ci-dessus entrent en vigueur dès leur adoption par le peuple et les cantons.

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'INITIATIVE POPULAIRE:

	CHRONOLOGIE	RÉFÉRENCES
17.05.1992	Votation populaire <i>Le projet est rejet.</i>	FF 1992 V 443
06.10.1989	Arrêté du parlement <i>Recommandation: rejet de l'initiative acceptation du contreprojet</i>	FF 1989 III 859
29.04.1987	Message du Conseil fédéral	FF 1987 II 1081
08.11.1984	Aboutissement de l'initiative	FF 1984 III 1007
01.12.1984	Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	
09.10.1984	Dépôt de l'initiative	
31.05.1983	Début de la récolte des signatures	
17.05.1983	Examen prélimi	FFF 1983 II 364

VOTATION POPULAIRE DU 17 MAI 1992 SUR
L'INITIATIVE POPULAIRE FÉDÉRALE «POUR LA SAUVEGARDE DE NOS EAUX»
L'INITIATIVE A ÉTÉ REJETÉE PAR LE PEUPLE ET LES CANTONS.

ELECTORAT	Total électeurs:	4'516'994
	dont Suisses de l'étranger:	14'361
PARTICIPATION	Bulletins rentrés:	1'771'722
	Participation:	39%
BULLETINS N'ENTRANT PAS EN LIGNE DE COMPTE	Blancs:	31'086
	Nuls:	2 566
BULLETINS PRIS EN COMPTE	Bulletins valables:	1'738'070
	«Oui»	(37,1%) 644'083
	«Non»	(62,9%) 1'093'987
CANTONS	Nombre des cantons approuvant le projet	0
	Nombre de cantons rejetant le projet	20 6/2

L'article 192, al.1, de la Constitution fédérale prévoit qu'une révision totale ou partielle du texte fondamental doit être possible en tout temps. Dans le cas d'une révision totale, le comité d'initiative ad hoc ne peut demander la convocation d'un référendum que pour déterminer s'il faut réviser la Constitution ou pas (Art. 138 de la Constitution fédérale, CF). Quant à la demande de révision partielle, le comité d'initiative peut demander un amendement spécifique. Cependant, le champ n'est pas complètement libre: certaines dispositions restreignent les propositions possibles d'un point de vue de droit national et international.

Ainsi, l'article 139, al.2 de la Constitution fédérale prévoit que «lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.» Et si une initiative est déclarée nulle, elle n'est pas soumise au vote populaire.

VIOLATION DU PRINCIPE DE L'UNITÉ DE LA FORME

Les initiatives populaires demandant une révision partielle de la Constitution peuvent avoir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé en termes précis. Si le texte d'une initiative mélange les genres, celle-ci sera déclarée nulle pour non respect du principe de l'unité de forme.

VIOLATION DU PRINCIPE D'UNITÉ DE LA MATIÈRE

Pour que les citoyens puissent former librement leur opinion, les initiatives demandant une révision partielle de la Constitution fédérale doivent se restreindre à un seul thème spécifique. «L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative» (Loi fédérale sur les droits politiques, article 75). Si les auteurs d'une initiative veulent couvrir plusieurs domaines distincts, ils doivent préparer plusieurs initiatives. Aucune disposition ne permet de diviser une initiative en plusieurs éléments constitutifs, car il deviendrait impossible de s'assurer que chacun de ses éléments a été approuvé par les personnes signant l'initiative populaire.

VIOLATION DES RÈGLES CONTRAIGNANTES DU DROIT INTERNATIONAL

La Constitution fédérale prévoit l'annulation d'une initiative (ou d'une partie de l'initiative) qui violerait les règles impératives du droit international à l'article 139 al.2 pour l'initiative populaire, 139a al.2 pour la future «initiative populaire générale» qui entrera bientôt en vigueur. Les règles contraignantes du droit international ne sont pas seulement valables pour les comités d'initiative, mais aussi pour les membres du parlement fédéral (CF articles 193 al.4 et 194 al.2)

La Suisse s'est engagée à respecter ces principes en ratifiant la Convention de Vienne sur le droit des traités (RS 0.111 = RO 1990 1112), dont l'article 53 porte précisément sur les cas de traités en conflit avec une «norme impérative du droit international général (jus cogens)». La Suisse a signé la Convention le 23.5.1969 et l'a ratifiée le 7.5.1990 (RO 1990 1111 et 1141). Conséquence de cette ratification: l'initiative populaire «Pour une politique d'asile raisonnable», qui violait le principe de non-refoulement et de non-expulsion des réfugiés (FF 1994 III 1471) a été déclarée nulle par le Conseil fédéral (FF 1996 I 1305)

Dans son message du 20 novembre 1996 sur la révision complète de la Constitution (FF 1997 I 1), le Conseil fédéral a précisé ce qui était couvert par les «règles impératives du droit international». De la même manière que «l'essence des droits fondamentaux est inviolable» (CF article 36), la communauté internationale instaure des règles minimales de comportement entre Etats; tout Etat qui «légitimerait» des crimes contre l'humanité se place lui-même en dehors de la communauté des nations. Le génocide, l'esclavage et la torture, le retour forcé des réfugiés dans le pays qui les persécute à cause de leur race, de leur religion ou de leurs croyances philosophiques, la violation des règles humanitaires de base, internationalement reconnues, sur la conduite de la guerre, l'interdiction de l'usage de la violence et de l'agression, ou l'absolue garantie de la Convention européenne des droits de l'homme: tous ces actes violent les règles fondamentales selon la vision de la justice actuellement répandue au sein de la Communauté européenne des nations. Les règles impératives du droit international incluent:

- la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (entrée en vigueur en Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101 = RO 1974 2151, articles 2, 3, 4§1, 7 et 15 al.2)
- Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (entré en vigueur en Suisse le 18 septembre 1992 (RS 0.103.2 = RO 1993 750; FF 1991 I 1129–1185, articles 4 al.2, 6, 7, 8 al.1 et 2, 11, 15, 16 et 18; voir aussi la première forme de la Déclaration générale des droits de l'homme de l'ONU du 10 décembre 1948, reproduite dans FF 1982 II 753–817, articles 4, 5, 6, 9 et 28).
- La Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (entrée en vigueur en Suisse le 26 juin 1987, RS 0.105 = RO 1987 1307; FF 1985 III 273–302, articles 2 al.2 et al.3, 3)
- La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (entrée en vigueur en Suisse le 21 avril 1955, RS 0.142.30 = RO 1955 461, article 33).

Il est très probable que la communauté internationale se dote encore, à l'avenir, d'autres règles de base destinées à devenir des normes universellement acceptées.

RESTRICTIONS MATÉRIELLES NON ÉCRITES

Que se passe-t-il lorsque le contenu d'une initiative viole le droit ou n'est pas autorisé? Les conséquences précises ne sont décrites ni dans la Constitution, ni dans la loi, sauf si ce sont les règles du droit internationales qui sont bafouées: dans ce cas, l'initiative est déclarée nulle. Une controverse a duré des décennies pour savoir si le droit constitutionnel suisse contenait d'autres restrictions aux révisions constitutionnelles. Par exemple, certains spécialistes estiment que les principes fondamentaux de la forme de l'Etat suisse (fédéralisme, séparation des pouvoirs, etc.) est intangible. En pratique, la seule restriction matérielle non écrite qui a été acceptée jusqu'ici est l'impossibilité temporelle de réaliser l'objectif d'une initiative. C'est ce qui était arrivé à l'initiative populaire «pour une réduction temporaire des dépenses militaires (initiative pour une trêve de l'armement) qui demandait de couper dans les dépenses pendant des années qui s'étaient déjà écoulées lorsque la loi est entrée en vigueur. (FF 1955 II 333)

QUATRE INITIATIVES DÉCLARÉES NULLES

L'Assemblée fédérale a, à ce jour, déclaré nulles quatre initiatives populaires:

- 1 Initiative fédérale populaire:
«Pour la réduction temporaire des dépenses militaires (trêve de l'armement)»
Déclarée nulle par le parlement le 15.12.1955 (1955 II 1522)
Raison: impossible à réaliser pour des raisons temporelles.
Message du Conseil fédéral: FF 1955 II 333
- 2 Initiative fédérale populaire
«Contre la vie chère et l'inflation»
Déclarée nulle le 16.12.1977 (FF 1977 III 949)
Raison: violation du principe d'unité de matière.
Message du conseil fédéral: FF 1977 II 477
- 3 Initiative populaire fédérale:
«Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix».
Déclarée nulle le 20.6.1995 (FF 1995 III 563)
Raison: violation du principe d'unité de matière.
Message du conseil fédéral: FF 1994 III 1181.
- 4 Initiative populaire fédérale:
«Pour une politique d'asile raisonnable».
Déclarée nulle le 14.3.1996 (FF 1996 I 1305)
Raison: violation des règles impératives du droit international.
Message du Conseil fédéral: FF 1994 III 1471

L'octroi aux citoyens de droits de participation au processus politique et législatif répondait aux attentes et réclamations suivantes:

- «Le contrôle décisif et l'utilisation du pouvoir politique devraient être transférés des mains de quelques-uns aux larges épaules de la collectivité»;
- «La vie républicaine dépend de l'équilibre constant et régulier des courants opposés»;
- «Le peuple devrait acquérir une culture et des opinions politiques plus larges»;
- «Les autorités, hommes d'État et représentants, devront essayer de manière bien plus intense de mettre au courant les gens ordinaires de leurs réflexions et convictions»;
- «Le peuple les interpellera pour leur exprimer clairement et naturellement ses besoins et préférences»;
- «La vie morale, spirituelle et intellectuelle du peuple» devrait être stimulée par le fait «d'être profondément impliquée dans les grandes décisions sur le bonheur public commun»;
- «Nous sommes en train de prendre en main les décisions qui concernent le destin de notre pays; d'une manière ou d'une autre, nous souhaitons avoir le dernier mot sur ces questions».
- «La volonté du peuple et l'esprit du temps, la compréhension de l'homme ordinaire et les grandes idées des hommes d'Etat devraient être négociées et conciliées paisiblement»;
- «Une création de la souveraineté populaire en liaison heureuse avec la représentation».

Les porte-parole de ce qui fut, de fait, une révolution démocratique qui, entre 1867 et 1869, mit en place un système de démocratie directe à la place de l'ancien système libéral dans le canton de Zurich, identifèrent deux éléments fondamentaux du «cœur du mouvement démocratique»:

«De notre point de vue, [le cœur du mouvement] vise à ce que le peuple devienne capable par des moyens constitutionnels de gagner le respect pour ses propres facultés de jugement, que ses représentants élus lui ont dénié de manière par trop arrogante et sans ménagement, à de trop nombreuses occasions».

«Nous protestons contre la dévalorisation et le rabaissement du peuple de Zurich, qui consiste à le déclarer incompetent à reconnaître le vrai progrès et incapable de faire les sacrifices nécessaires [pour le réaliser]. Nous voyons dans ce faux jugement porté sur le peuple les germes principaux du mouvement actuel.»

SOURCE: Der Landbote (Winterthour), Der Grütliener (Berne), cités et traduits in Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno: IRI Europe Country Index

AVANT D'ALLER VOTER

- **Etre conscient du piège du plébiscite!**
L'origine d'un vote populaire est importante. Un processus dont l'impulsion vient exclusivement du président ou du gouvernement (un plébiscite) tend à être bien moins libre et bien moins équitable qu'un référendum dont l'impulsion vient de la Constitution ou des citoyens eux-mêmes.
- **Le débat démocratique prend du temps!**
Le délai entre l'annonce d'un vote et le jour du vote est une période délicate et devrait durer au moins six mois.
- **L'argent a de l'importance!**
Sans une transparence complète pendant la campagne, il se peut que tous n'aient pas les mêmes chances et que des pratiques non loyales soient utilisées. Des règles de déclaration sont extrêmement importantes; des limites de dons et des contributions étatiques peuvent également se révéler utiles.
- **Les explications sont nécessaires!**
Un accès égal pour tous aux médias (principalement publics et électroniques), de même qu'une distribution équilibrée de l'information (par exemple par le biais d'une brochure d'explications générales envoyée à tous les votants) sont des aspects essentiels pour des campagnes loyales. Ils pourraient être supervisés par une instance indépendante.

LE JOUR DU VOTE

- **Eviter de convoquer votes et élections en même temps!**
Organiser le même jour un référendum populaire et des élections générales tend à mêler la politique des partis à la politique relevant des thèmes. Cela devrait être évité dans tous les cas, encore plus dans les pays non habitués aux référendums.
- **Etendre le jour du vote à une «période» de vote!**
Le référendum est un processus comprenant plusieurs phases. La phase de vote devrait durer plus longtemps qu'un seul jour. Pour rendre la participation aussi facile que possible, les citoyens devraient avoir la possibilité de voter au bureau de vote ou par correspondance durant les deux semaines précédant la date du vote proprement dite.
- **Garder le secret!**
Durant la période de vote, tout le monde a le droit d'exprimer sa volonté librement c'est-à-dire dans le secret le plus complet et sans recevoir d'instructions lors d'événements organisés à cet effet, selon une tendance qui se développe actuellement.

APRÈS LE VOTE

- **Eviter des exigences de majorité inutiles et trop spéciales!**
Une décision démocratique est basée sur une majorité simple des bulletins de vote. Des seuils minimaux de participation excédant 25% de l'électorat ont tendance à provoquer des stratégies de boycott.

- Des décisions non contraignantes ne sont pas des décisions!
Dans de nombreux pays, les résultats des votes ne sont pas contraignants. C'est une contradiction dans les termes et cela crée un climat d'incertitude et de non-loyauté. Le rôle du parlement et du gouvernement dans la mise en œuvre du résultat du vote doit être limité. Une décision de référendum ne peut être changée que par une autre décision de référendum.
- Garantir, après le référendum, une période libre et équitable.
Il est essentiel de disposer de garde-fous judiciaires. Par exemple, tout citoyen doit pouvoir faire recours auprès d'un tribunal contre une décision de référendum.
It is vital to have judicial safeguards in place. For example, each citizen could have the opportunity to appeal against a referendum decision in a court.

SOURCE: Kaufmann, Bruno (Ed.) Initiative & Referendum Monitor 2004/2005, the IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens Initiatives (Amsterdam 2004)

Pour étudier les incidences possibles de la démocratie directe sur les résultats du processus politique, un point de départ naturel est l'analyse des dépenses et des recettes publiques. Les décisions fiscales sont l'activité centrale de la plupart des gouvernements et les priorités de la vie politique sont dans une large mesure d'ordre budgétaires. Prenant un échantillon de 132 villes suisses en 1990, les auteurs de l'étude présentée ici ont examiné les effets possibles sur les déficits publics de la tenue de référendums financiers obligatoires. Résultat: dans les villes où un déficit au budget est soumis à l'approbation des citoyens, les dépenses et les recettes sont, en moyenne, plus basses d'environ 20%, tandis que la dette y est d'environ 30% moins élevée.

DÉMOCRATIE PUREMENT REPRÉSENTATIVE MOINS EFFICACE

L'efficacité ou non de l'usage qui est fait des deniers publics, dans les différents systèmes institutionnels, peut être étudiée de façon directe lorsqu'on se penche sur quelques tâches publiques concrètes. Ainsi, selon une étude détaillée menée à propos du ramassage des ordures (Pommerehne 1990), les services les moins chers se trouvent dans les villes suisses qui ont des droits de participation démocratique étendus et qui délèguent ce travail à des entreprises privées. Lorsque le ramassage est organisé par la municipalité et non par une entreprise privée, les coûts sont d'environ 10% plus élevés. La perte d'efficacité financière est même de 20% dans les communes régies par un système purement représentatif (en comparaison avec les villes où règne la démocratie directe). Le coût moyen du ramassage des ordures est donc plus élevé dans les villes qui ne prennent des décisions que selon les règles de la démocratie représentative, de même que dans celles qui organisent ce service elles-mêmes (environ 30% plus élevé que dans la ville la plus «efficace»).

Une étude qui compare les référendums en matière fiscale et la performance économique des cantons (Feld et Savioz, 1997) donne aussi une idée de l'efficacité – ou de la non efficacité – des services publics. Les chercheurs ont établi, pour les années 1984 à 1993, une formule de production incluant le nombre d'employés dans tous les secteurs, les dépenses cantonales publiques pour l'instruction, y compris les subventions, ainsi qu'une mesure du capital basée sur les investissements dans la construction. Cette fonction est ensuite étendue par une variable indicatrice qui identifie les cantons connaissant des droits de participation démocratique bien développés en ce qui concerne les finances locales. La productivité totale, telle que définie par le PIB cantonal par habitant, est de 5% plus élevée dans les cantons qui connaissent une démocratie directe bien développée que dans ceux où ces instruments n'existent pas.

Se basant sur une équation de la croissance totale, Blomberg et al. (2004) analysent dans quelle mesure les capitaux publics (services publics, infrastructures routières, écoles, etc.) sont utilisés de façon optimale et s'il y a une différence entre les Etats américains connaissant le droit d'initiative et ceux qui ne le connaissent pas. L'étude se base sur des données s'échelonnant entre 1969 et 1986 concernant le produit de l'Etat, les capitaux publics et privés, le taux d'emploi et la population dans 48 Etats américains. Il en ressort que, dans les Etats sans droit d'initiative, la fourniture de services publics coûte environ 20% de plus que dans les Etats dont les citoyens ont le droit de lancer des initiatives.

LE DROIT D'INITIATIVE RÉDUIT LA CORRUPTION

Les abus de biens publics dans l'optique de l'enrichissement privé a été mesuré sur la base d'une estimation de la perception de ce qu'est la corruption publique. On a découvert que, outre des mesures de contrôle, les initiatives populaires ont un effet statistique significatif sur la perception de la corruption. Dans les Etats avec droit d'initiative, la corruption est moins élevée que dans ceux où il n'existe pas, et cet effet est encore plus grand si les exigences (nombre de signatures pour les initiatives) sont basses.

Réalisée en Suisse au début des années 1990, une enquête (Frey et Stutzer 2002) étudie empiriquement l'effet des droits de participation de démocratie directe sur la satisfaction des citoyens quant à leur vie. Les réponses émanent de plus de 6000 interviews, basées sur la question suivante: «A quel point êtes-vous satisfaits de votre existence globale ces jours-ci?» Les personnes interrogées pouvaient répondre sur une échelle allant de 1 (pas satisfaits du tout) à 10 (absolument satisfaits).

Les droits de participation politique individuelle sont été mesurés à l'échelon cantonal, où on note de grandes différences. Un index est a été utilisé pour quantifier les différentes barrières qui empêchent les citoyens de participer au processus politique par le biais d'initiatives et de référendums. Résultat principal: il y a une corrélation positive entre l'étendue des droits de démocratie directe et le sentiment de bien-être de la population.

SOURCE: Stutzer, Alois/ Frey, Bruno S: Direct democracy: designing a living constitution (Zurich 2003)

SÉLECTION D'AUTRES LECTURES:

- Pommerehne, Werner W: The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis, European, Economic Review 1990, 34 (2-3): 458-469.
- Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R: Direct democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. Kyklos 1997, 50 (4): 507-538
- Frey, Bruno S/Stutzer, Alois: Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being (Princeton 2002).

Les procédures démocratiques sont très exigeantes. Elles ne peuvent fonctionner que si des conditions de base sont remplies. Ces conditions incluent:

- Un espace public et des médias qui fonctionnent.
- Un Etat opérant sous la prééminence de la loi, de la sauvegarde de la Constitution et de la reconnaissance des droits de l'homme fondamentaux.
- L'éducation aux principes de la démocratie, et pas seulement pour les citoyens et les organisations qui ont déjà intégré le principe démocratique.
- L'auto-critique institutionnalisée de la démocratie.
- La recherche sur la démocratie et son développement.

Les procédures démocratiques ne sont utiles que si elles ont été bien conçues, bien mises en œuvre, et si elles se combinent convenablement. Les mêmes conditions et les mêmes standards s'appliquent aussi à la démocratie directe. Cette fiche d'information est consacrée à l'élaboration de ces procédures.

L'utilité des instruments de démocratie directe dépend de la qualité de leur conception. Mais des procédures de démocratie directe bien conçues ne garantissent pas encore qu'elles seront souvent utilisées. La fréquence d'utilisation des instruments de démocratie directe dépend encore d'autres facteurs, telles que la composition de la société (plus ou moins complexe, plus ou moins minée par des conflits), de même que de la façon dont les conflits et les problèmes sont abordés. Une étude comparative de la démocratie directe dans les cantons suisses a ainsi montré que les procédures de démocratie directe bien conçues sont utilisées plus fréquemment dans des sociétés complexes et agitées par des conflits que dans des petites sociétés aux structures simples. (cf. Vatter, Adrian: *Kantonale Demokratien im Vergleich*, Opladen, 2002).

ASPECTS IMPORTANTS DONT IL FAUT TENIR COMPTE DANS LA CONCEPTION DE PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE

1 NOMBRE DE SIGNATURES

Question	Combien de signatures de citoyens ayant le droit de vote sont-elles requises pour convoquer un référendum?
Expérience	L'expérience internationale montre que des quorums de signatures élevés (plus de 5% de l'électorat) découragent la majorité des individus et des organisations d'utiliser les instruments de l'initiative populaire et du référendum, tandis que des seuils encore plus élevés (10% et plus) les rendent inutilisables.
Recommandation	Selon la procédure (initiative constitutionnelle ou référendum facultatif) et l'échelon politique (local, régional, national, supranational), les quorums ne devraient pas excéder 5% de l'électorat total.

2 TEMPS IMPARTI POUR RÉCOLTER LES SIGNATURES

Question	Quel est le délai autorisé pour la récolte des signatures?
Expérience	Communiquer – informer, discuter, apprendre – est le cœur de la démocratie directe. Cela ne peut pas se faire sans un minimum de temps. Les délais autorisés pour la récolte des signatures doivent en tenir compte. Si le temps imparti est trop court, par exemple 3 mois pour une récolte nationale, les processus de communication, qui sont d'une importance cruciale, sont bloqués.
Recommandation	Pour lancer une initiative nationale, il faut prévoir au moins 12 mois, 18 de préférence. Pour un référendum facultatif, entre 2 et 4 mois doivent suffire, car le thème du référendum figure déjà à l'agenda politique.

3 MANIÈRE DE RÉCOLTER LES SIGNATURES

Question	La collecte peut-elle se faire librement et est-elle vérifiée ensuite par une autorité officielle? Les points de récolte sont-ils désignés par les autorités et / ou surveillés par elles?
Expérience	La récolte de signatures non contrôlée est controversée. Dans de nombreux pays, les autorités cherchent à restreindre la latitude de ceux qui récoltent les signatures ou à contrôler la légitimité des signataires avant qu'ils n'apposent leur paraphe. En Autriche, les signatures des initiatives populaires ne sont autorisées que dans des centres officiels. Aux États-Unis, il est actuellement interdit de récolter des signatures dans des bâtiments publics, tels que bureaux de poste.
Recommandation	Une démocratie directe bien développée n'a pas besoin de restreindre d'une quelconque manière la récolte des signatures: il suffit de contrôler ensuite leur légitimité. La récolte de signatures devrait être conçue de façon à permettre la discussion et à faciliter l'acte de signer facile à ceux qui le souhaitent.

4 FORMULATION DU TEXTE DE L'INITIATIVE POPULAIRE

Question	La formulation requise nécessite-t-elle des connaissances juridiques préalables ou peut-elle être proposée dans un langage clair et ordinaire?
Expérience	En Suisse, un projet d'initiative peut être formulé dans un langage normal ne requérant aucune connaissance juridique particulière. Tous les titres peuvent être utilisés, aussi longtemps qu'ils ne sont pas trompeurs, ne causent pas de confusion et ne contiennent pas de message publicitaire personnel ou commercial.
Recommandation	Les autorités devraient conseiller les comités d'initiative de façon à leur permettre d'exprimer leur volonté politique librement, clairement et d'une façon compréhensible par tous. Deux conditions doivent être remplies: que les autorités n'interfèrent pas dans le contenu et que le texte soit clair, compréhensible, sans ambiguïté et conséquent. Tous les jargons sont à proscrire.

5 FORMULATION DE LA QUESTION DU RÉFÉRENDUM

Questions	Qui décide de la manière dont la question du référendum doit être formulée? Est-ce que le titre de l'initiative ou de la loi est répété dans la question de vote?
Expérience	En Suisse, la question du référendum contient le titre de l'initiative ou de la loi qui est soumise au vote.
Recommandation	Le titre du projet devrait être inclus dans la question du référendum, de façon à ce que les votants sachent précisément sur quoi ils votent. La question devrait aussi être formulée de sorte qu'un «oui» signifie clairement que le projet est adopté ou refusé. La question du référendum ne doit pas être trompeuse, car on ne pourrait plus garantir avec certitude que les intentions des votants correspondent au résultat des urnes.

6 CONTENU ET EXIGENCES FORMELLES LÉGALES

Question	Quelle est la procédure pour vérifier que l'initiative satisfait aux exigences légales concernant la forme et le contenu?
Expérience	La validité du contenu d'un texte d'initiative peut être vérifiée par un organe de l'Etat (parlement, autorités, tribunaux). Il y a désaccord pour savoir à quelle instance du parlement ou de la cour constitutionnelle il est préférable de confier le contrôle de la validité d'une initiative. En Suisse, c'est le parlement qui vérifie que le contenu d'une initiative satisfait les exigences légales: il le fait après la récolte des 100'000 signatures nécessaires. Aux Etats-Unis, le contrôle du contenu est fait avant le lancement de la récolte des signatures. Mais les procédures varient: en Floride par exemple, c'est la Cour Suprême de l'Etat qui contrôle la validité, et, en Oregon, le procureur général.
Recommandation	Les règles de validité (à savoir, par exemple, le respect des règles contraignantes du droit international, l'unité de thème, la clarté de la forme) doivent être claires et transparentes; elles peuvent, par exemple, être inscrites dans la Constitution. Le contrôle devrait se faire dès que l'initiative est lancée ou seulement après la récolte du nombre de signatures requis. Il peut être assuré par une cour constitutionnelle ou par un des organes de l'Etat, le parlement ou une autorité. Quant au risque que l'instance de contrôle manque à son devoir d'impartialité, il relève davantage de la culture politique et ne peut pas, au moment de concevoir les procédures, être entièrement exclu.

7 INTERACTION AVEC LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

Questions	Est-ce que le parlement peut débattre de l'initiative et faire sa propre recommandation? Est-ce qu'il peut présenter un contre-projet? Est-ce que l'interaction entre les comités d'initiative d'une part, le parlement et le gouvernement d'autre part, laisse la place à de possibles négociations et compromis? Une clause de retrait est-elle prévue?
-----------	---

Expérience	En Californie, les initiatives ne passent pas par le parlement et sont soumises directement aux votants. Ce type d'initiative «directe» n'existe pas en Suisse, qui ne connaît que l'initiative «indirecte», qui inclut le gouvernement et le parlement dans le processus. Ils expriment leur point de vue sur chaque sujet de référendum, participent aux débats publics et le parlement peut élaborer un contre-projet. L'initiative indirecte suscite donc davantage de discussion publique. Il est en outre possible de créer l'espace nécessaire pour que le parlement et le gouvernement puissent négocier avec les auteurs d'une initiative et trouvent une solution de compromis. Une clause de retrait a été instaurée en Suisse, pour favoriser cet espace de négociation. Les comités d'initiative peuvent retirer leur texte si, par exemple, ils ont pu susciter un compromis satisfaisant de la part du gouvernement et du parlement.
Recommandation	Démocratie directe et indirecte devraient être liées d'une manière qui les renforce toutes deux. C'est possible si, par exemple, le parlement est obligé d'examiner les initiatives populaires et de se prononcer sur elles, et s'il a le droit de proposer un contre-projet. Lorsque le vote porte sur une initiative populaire et sur un contre-projet qui lui est opposé, les votants doivent pouvoir répondre «oui» aux deux propositions et dire, par une question supplémentaire, auquel des deux projets ils accordent leur préférence au cas où les deux sont acceptés (c'est la règle du «double oui»). Une clause de retrait donne aux comités d'initiative la possibilité de retirer leur texte si, par exemple, ils ont réussi à atteindre un compromis acceptable avec le gouvernement et le parlement. Cette possibilité permet de créer un espace de négociations et de compromis dont tant les comités d'initiative que les autorités peuvent tirer avantage.
8 TEMPS IMPARTI AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT POUR PRENDRE POSITION, AINSI QUE POUR LA CAMPAGNE DE RÉFÉRENDUM	
Questions	De combien de temps disposent le parlement, le gouvernement et les votants pour débattre et prendre position sur une initiative ou sur une demande de référendum? Combien de temps les campagnes de référendum devraient-elles durer?
Expérience	Impliquer tous les groupes concernés dans une campagne précédant un vote, pour leur permettre d'échanger leurs vues, de dialoguer, de négocier et de prendre place dans le processus d'apprentissage collectif prend du temps. Il faut en tenir compte dans la fixation des délais dans la loi.
Recommandation	La règle de base: il faut qu'il y ait un délai suffisant pour toutes les étapes du processus d'initiative et de référendum – la récolte des signatures, la prise de position du gouvernement, le débat au parlement et l'élaboration le cas échéant d'un contre-projet, puis la participation à la campagne des citoyens et des groupes impliqués. Une règle générale simple est de laisser six mois pour toutes ces étapes.

9 VALIDATION DES VOTES: EXIGENCES DE MAJORITÉ ET TAUX DE PARTICIPATION MINIMAL

Questions	Est-ce que l'approbation requiert une majorité qualifiée et/ou une participation minimale au vote, ou est-ce que la simple majorité des votants suffit?
Expérience	Des taux particuliers de participation ou d'approbation sont souvent exigés légalement pour valider les votes, bien qu'il n'y ait pas de participation minimale pour les élections parlementaires. Dans la pratique, des quorums de participation de 40% ou plus conduisent à l'annulation des résultats de référendum et donnent mauvaise réputation à la démocratie directe. Un système qui exige des taux trop élevés d'approbation rend en outre pratiquement impossible de faire adopter une proposition, quelle qu'elle soit.
Recommandation	Il faudrait éviter les taux minimaux de participation au vote, au moins lorsqu'ils dépassent 25%. De tels quorums signifient qu'un projet peut être rejeté par la combinaison des votes «non» et des «non-votes»; ils servent les intérêts de groupes qui refusent de s'impliquer dans le débat démocratique public et appellent au boycott du vote. C'est un encouragement au comportement non-démocratique. Les mêmes recommandations s'appliquent aux exigences d'acceptation d'un projet par une majorité qualifiée des votants.

10 SUJETS SOUMIS AU VOTE / SUJETS EXCLUS DU VOTE

Question	Quels sujets peuvent, ou ne peuvent pas, faire l'objet d'une décision de démocratie directe?
Expérience	Dans de nombreux pays, des sujets importants sont tenus à l'écart des processus de décision de démocratie directe. Cela affaiblit les fondements mêmes de la démocratie directe. L'exclusion de certains thèmes est souvent due à des expériences historiques particulières. En Suisse, aucun sujet n'est – en principe – exclu des procédures de participation démocratique. Mais des initiatives qui violeraient les règles contraignantes du droit international doivent être déclarées nulles. Dans la pratique actuelle, les trois domaines suivants arrivent en tête des préoccupations couvertes par les interventions directes des citoyens dans le processus démocratique: 1. Forme de l'Etat et démocratie; 2. Politique financière et fiscale; 3. Etat social et politique de la santé.
Recommandation	Les citoyens devraient pouvoir se prononcer sur les mêmes sujets que leurs représentants élus. Instaurer des listes de thèmes exclus du droit d'initiative et de référendum est contradictoire avec le principe démocratique du droit de tous de participer de manière égale à la politique. Les limites imposées aux décisions démocratiques par les droits de l'homme et le droit international sont aussi valables pour les décisions parlementaires et pour celles issues des urnes.

11 SUPERVISION ET CONSEIL/CONSULTATION

Questions	Y a-t-il des dispositions pour la supervision des processus d'initiative et de référendum? Une autorité indépendante est-elle chargée de cette tâche spécifique?
Expérience	Pour garantir la loyauté et le maniement correct des procédures de référendum, certains pays (par exemple l'Irlande et la Grande-Bretagne) ont instauré des commissions de référendum. Les droits et devoirs de ces commissions varient. En Suisse, c'est la Chancellerie fédérale qui vérifie les procédures de référendums fédéraux. La section des droits politiques «conseille les comités d'initiative et les comités référendaires; elle examine la validité des initiatives populaires sur le plan formel, contrôle les listes de signatures déposées, organise les votations et l'élection du Conseil national, et traite les recours en matière d'élections et de votations.» Elle est également chargée de tester le vote électronique.
Recommandation	Une autorité ou commission de référendum peut avoir plusieurs tâches distinctes, comme celle d'informer les comités d'initiative, mener un examen préliminaire d'un projet d'initiative, authentifier les signatures, superviser la campagne de référendum (y compris en contrôler la loyauté et l'équité), de même que diriger et évaluer les référendums. Cet organe peut aussi être chargé d'informer les votants; le minimum dans ce domaine devrait être une brochure d'informations envoyée à chaque citoyen.

12 FINANCES ET TRANSPARENCE

Questions	Les partis et les comités doivent-ils déclarer le montant de leur investissement dans une campagne de référendum, de même que l'origine de l'argent? Les groupes sans grands moyens ont-ils droit à une aide pour garantir un processus plus équitable?
Expérience	L'importance du rôle de l'argent dans un référendum est généralement reconnue: l'argent peut être un facteur décisif.
Recommandation	La transparence (déclaration sur les sources de financement) et la loyauté (égalité de ressources financières et égalité d'accès au public par le biais des médias et de la publicité) sont importantes pour garantir l'authenticité de la formation démocratique de la volonté politique. Les comités d'initiative et de référendum peuvent être soutenus, par exemple en se faisant rembourser une partie des fonds une fois que le nombre requis de signatures a été recolté et que la date du référendum a été fixée.

LE PRINCIPE

Les citoyens suisses vivant à l'étranger ou qui y sont de passage et qui jouissent du droit de vote peuvent participer aux votations et aux élections fédérales. Ils peuvent aussi signer des initiatives et des demandes de référendum (article 3§1 de la Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger).¹ Ils ont le droit de participer à l'élection du Conseil national (droit de vote actif), mais aussi d'être élu au Conseil national, au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral (droit de vote passif). En revanche, ils ne peuvent participer à l'élection du Conseil des Etats que si leur canton les y autorise. Dans le système fédéral suisse, les citoyens vivant à l'étranger ne constituent pas une aire de vote ou une circonscription électorale;² ils choisissent une commune comme «commune de vote» (qui peut être leur commune d'origine ou celle de leur domicile antérieur, article 5§1) Les expatriés qui entendent exercer leurs droits politiques doivent en faire la demande à leur commune de vote par l'entremise d'une représentation suisse et renouveler leur inscription tous les quatre ans (article 5a). Ils peuvent voter en personne, dans leur commune de vote, ou par correspondance (article 1).

QUELQUES CHIFFRES

Fin 2003, quelque 612'000 citoyens suisses vivaient à l'étranger³, dont 466'100 étaient des votants potentiels, c'est-à-dire avaient 18 ans révolus ou plus et n'étaient pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Environ 89 800 expatriés étaient à cette date inscrits dans un registre de vote d'une commune suisse et donc habilités à voter, ce qui représente 1,9% de tous les citoyens suisses ayant le droit de vote (4,78 millions⁴).

COMPORTEMENT DE VOTE DES SUISSES VIVANT À L'ÉTRANGER

Une enquête effectuée en 2003 par l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) et swissinfo/Radio Suisse Internationale a montré que les Suisses vivant à l'étranger ont un profil bien précis, défini moins par leurs opinions politiques que par des valeurs telles que modernité, esprit cosmopolite, ouverture au changement, tolérance envers les étrangers et croyance dans le marché libre.⁵

REPRÉSENTATION AU PARLEMENT

Lors de l'élection du Conseil national le 19 octobre 2003, l'Union démocratique du centre (UDC) du canton de Zurich a présenté une liste de candidats vivant à l'étranger («Liste 31: UDC – Union des Suisses de l'étranger»). A ce jour cependant, aucun expatrié n'a jamais été élu au parlement fédéral. Une explication possible est que, sans circonscription électorale, leur vote est diffus, puisque réparti dans les 26 cantons. Au printemps 2004, Beat Eberle, de Flums-Kleinberg, attaché militaire à Stockholm, a cependant été élu au Grand conseil (parlement) de son canton, St-Gall. Peut-être ouvrera-t-il la voie à d'autres.

¹ Loi fédérale du 19.12.1975 (RS 161.5) sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, disponible en ligne www.admin.ch/ch/f/rs/c161_5.html

² Ce sont les cantons qui forment les circonscriptions. Voir la Constitution fédérale, article 149§3 (RS 101), disponible en ligne www.admin.ch/ch/f/rs/10.html – 101

³ Source: Office fédéral de la statistique. Etat au 31.12.2003.

⁴ Source: Chancellerie fédérale. Etat au 8 février 2004.

⁵ Le rapport final de l'étude réalisée par l'institut GfS peut être téléchargé (en allemand): www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht_berdef.pdf. Communiqué en français: www.aso.ch/francais/210_4f.htm

Les tableaux que vous trouverez dans ce survol énumèrent les procédures de démocratie directe et de plébiscite dans 32 pays européens (voir la liste des pays). Ces procédures sont inscrites dans les Constitutions et, parfois, dans des lois spécifiques.

Ces tableaux montrent les différentes possibilités de démocratie directe en Europe. Ils ne montrent pas, en revanche, l'usage qui en est fait – ou non.

L'usage des procédures de démocratie directe dépend de nombreux facteurs. L'un des plus importants est la qualité de résolution des conflits politiques, c'est-à-dire la culture politique et le nombre de conflits à résoudre dans une société. Ces éléments reflètent la structure d'une société, plus ou moins complexe, et sa configuration politique à un moment donné.

Pour que la démocratie puisse bien fonctionner, il faut, premièrement, que des conditions de base pour l'exercice des droits démocratiques soient remplies et, deuxièmement, que les instruments de démocratie directe aient été conçus pour être véritablement utilisés. La démocratie ne peut pas fonctionner correctement si la violence est utilisée comme moyen de résoudre les conflits. Quant aux procédures mal conçues et mal mises en œuvre, elles sont de peu d'utilité, et peuvent même se révéler contre-productives.

De ce point de vue, une certaine prudence est requise dans l'interprétation des informations données dans les tableaux. La seule lecture de la Constitution ne dit pas encore comment les institutions et les procédures de démocratie directe ont été élaborées: Les pays se dotent souvent de lois additionnelles ou de dispositions statutaires. Les lois, les statuts et les directives peuvent restreindre – ou même annuler – ce que la Constitution définit comme une possibilité. En bref: «En matière de droits populaires, il est important de lire les notes en bas de page» (Hans-Urs Wili).

D'un autre point de vue, nous devons bien l'admettre: la démocratie directe est et reste un sujet de controverse, comme idée mais aussi comme pratique. Cette tension autour de la démocratie directe trouve son expression dans les procédures et les droits de démocratie directe ou indirecte institutionnalisés par le biais de la Constitution, des lois ou des directives. Un bref coup d'œil au tableau des pays suffit pour constater que rares sont ceux à s'être dotés des droits de la démocratie directe (les plus importants étant le référendum législatif et l'initiative populaire), à cette nuance près que cela ne dit encore rien de la qualité de la conception de ces droits.

Le concept de démocratie directe peut être interprété de différentes manières. Il est donc nécessaire de commencer par expliquer la définition qui sous-tend les tableaux. La démocratie directe moderne n'a rien à voir avec la démocratie classique d'assemblée. La démocratie directe contemporaine signifie que les citoyens ont le droit de participer de façon directe, en votant, aux décisions prises sur des sujets importants pour la société. Ils votent de leur propre initiative ou parce que la Constitution l'y oblige, mais indépendamment des recommandations du gouvernement ou du parlement. Cette définition contient le premier critère spécifique de la démocratie directe: celle-ci porte sur des décisions, non sur des personnes. Ainsi, les droits de destitution et d'élection directe des représentants (par exemple élection directe de maires ou de présidents) ne font pas partie de la démocratie directe.

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

Un deuxième critère à remplir peut être exprimé de la manière suivante: la démocratie directe donne du pouvoir aux citoyens; les procédures de démocratie directe sont des procédures de partage du pouvoir. Partager le pouvoir signifie, en règle générale, qu'un certain nombre (à définir dans la loi) de citoyens peuvent lancer une procédure de démocratie directe indépendamment des souhaits du gouvernement ou du parlement. Ce critère exclut les plébiscites de la démocratie directe, car les citoyens ne peuvent pas initier ces procédures de vote, qui relèvent du seul contrôle des autorités. Cette distinction entre plébiscites et référendums est fondamentale pour bien comprendre la démocratie directe. Elle est souvent omise, ce qui provoque une grande confusion dans le débat sur la démocratie directe.

Ces deux critères permettent de distinguer les procédures de participation politique dans une démocratie directe des procédures de participation dans une démocratie non-directe:

FONCTION RECHERCHEE	DECISIONS SUR DES DOSSIERS (IMPORTANTES)	PERSONNES
DONNER DU POUVOIR AUX CITOYENS: partage du pouvoir	<p>La Constitution règle l'usage de ces procédures:</p> <ul style="list-style-type: none"> • REFERENDUM OBLIGATOIRE <p>Un certain nombre de citoyens a le droit de lancer une procédure de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • REFERENDUM FACULTATIF • INITIATIVE • CONTRE-PROJET <p>PROCEDURES DE DEMOCRATIE DIRECTE</p>	Destitution (mettre un terme au mandat d'une personne élue avant la fin de ce mandat).
DONNER DU POUVOIR AUX REPRESENTANTS: renforce, en général, le pouvoir du gouvernement (plébiscite des autorités – PA) et, parfois, d'une minorité au sein de la majorité (plébiscite d'une minorité dans l'autorité, PMA)	<p>Les autorités ont le droit exclusif de décider d'utiliser ou non de la procédure:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PLEBISCITE 	Election directe et indirecte des représentants du peuple

Comme le montre ce tableau, la démocratie directe comprend trois sortes de procédures: le référendum, l'initiative et le contre-projet. Pour chacune d'entre elles, on distingue des formes variées qui peuvent, à leur tour, être institutionnalisées de différentes façons.

Le tableau suivant explique les principaux types de procédures et leurs formes possibles. Il ne contient que les formes de procédures qui sont utilisées dans les pays étudiés; la liste n'est pas exhaustive car il existe encore d'autres formes de procédures.

REFERENDUM

Le droit des citoyens d'accepter ou de rejeter une décision prise par une autorité en participant à un vote populaire. Une procédure de vote populaire dont l'usage est contrôlé exclusivement par les autorités n'est pas un référendum mais un plébiscite.

R0BL Référendum obligatoire (exigé par la Constitution)	Dans une démocratie représentative, restitue aux citoyens le droit d'avoir le dernier mot: cela signifie que, pour les sujets importants, ou les plus importants, les décisions politiques sont prises par le peuple lui-même.
RP0P Référendum populaire (demandé par les citoyens)	Le droit d'un nombre spécifique de citoyens de demander un vote populaire sur des décisions prises par une autorité. La décision est ensuite acceptée ou rejetée par le vote. Cette procédure agit comme un correctif du processus de décision parlementaire dans les démocraties représentatives et comme un contrôle du parlement et du gouvernement.
RA Référendum des autorités (demandé par une majorité au sein d'une autorité)	Le droit d'une autorité de soumettre certaines de ses décisions au vote populaire. Il ne s'applique que pour les décisions qui peuvent faire l'objet d'un référendum populaire. Cette procédure donne une légitimité plus grande aux décisions importantes.
RMA Référendum d'une minorité au sein d'une autorité (demandé par une minorité au sein d'une autorité)	Le droit d'une minorité au sein d'une autorité de soumettre au vote populaire une décision adoptée par la majorité de cette même autorité. Il ne s'applique que pour les décisions qui peuvent faire l'objet d'un référendum populaire. Cette procédure fait office de droit de veto d'une autorité qui convoque l'ensemble de l'électorat pour juger.
PR0P Proposition de référendum populaire	Le droit d'un nombre spécifique de citoyens de proposer la convocation d'un référendum populaire.

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

INITIATIVE

Le droit d'un nombre spécifique de citoyens de proposer à l'ensemble de l'électorat l'instauration d'une nouvelle loi ou la révision d'une loi existante. La décision est prise par un vote populaire.

IP_{OP}

Initiative populaire

Les auteurs d'une initiative populaire peuvent forcer la convocation d'un vote sur leur proposition (pour autant qu'elle ait été formellement validée); ils peuvent aussi la retirer (pour autant qu'une clause de retrait existe).

PIP_{OP}

Proposition populaire

Le droit d'un ou de plusieurs citoyens de proposer à une autorité compétente l'adoption d'une loi; contrairement à l'initiative populaire, c'est l'autorité qui décide ce qui va advenir de la proposition de loi.

CONTRE-PROJET

Le droit d'une autorité ou d'un nombre spécifique de citoyens de formuler une proposition alternative dans le contexte d'un processus d'initiative ou de référendum; la décision sur la proposition est prise par un vote populaire.

CPP_{OP}

Contre-projet populaire

Un nombre spécifique de citoyens formule une proposition alternative, par exemple dans le cadre d'un processus d'initiative ou de référendum, qui est ensuite soumise au vote populaire en même temps que la proposition originale.

CPA

Contre-projet des autorités

La proposition alternative est formulée par une autorité. Par exemple, dans le cadre du processus d'une initiative populaire, le parlement peut formuler un contre-projet au texte de l'initiative. Les deux projets doivent ensuite être soumis en même temps au vote populaire. S'ils sont acceptés tous les deux, une question spéciale supplémentaire posée aux citoyens détermine lequel des deux projets a la préférence d'une majorité des votants.

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES
DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

PAYS	R0BL	RP0P	RA	RMA	RPP0P	IP0P	PIP0P	CPA	CPP0P	PLA	PLMA
Allemagne	[•]						[•]				
Autriche	• ¹⁰						•			•	•
Belgique		[•] ¹								•	
Bulgarie										• ²	
Chypre										•	
Danemark	•		•								•
Espagne	•						•			•	•
Estonie	• ³									•	
Finlande										• ⁴	
France										• ⁵	
Grande-Bretagne										•	
Grèce										•	
Hongrie		•	•		•	•	•				
Irlande	•										•
Islande	[•] ⁶		•							•	
Italie	• ⁷	• ⁸		•			•				
Lettonie	•		•			•					
Liechtenstein		•	•			•				•	
Lituanie	•	•	•			•	•				
Luxembourg										•	
Malte	• ⁹										
Norvège										•	
Pays-Bas							•				
Pologne							•			•	
Portugal					•		•			•	
Rép. Tchèque	• ¹¹										
Roumanie			•				•			•	
Slovaquie	•	•	•			•					
Slovénie		•	•	•			•			•	•
Suède										•	•
Suisse	•	•	•			•		•			
Turquie										•	

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

- ¹ Le projet 2002 de loi inclut le référendum populaire consultatif
- ² Normes générales pour le plébiscite des autorités
- ³ Référendum constitutionnel obligatoire pour la révision des Chapitres I et XV
- ⁴ Référendum populaire consultatif
- ⁵ Plébiscite présidentiel sur proposition du gouvernement et du parlement (connu sous le nom de «référendum législatif»)
- ⁶ Amendement de l'article 62 de la Constitution = Eglise d'Etat
- ⁷ Création ou fusion de régions
- ⁸ «Référendum abrogatif»
- ⁹ Extension générale de la législature
- ¹⁰ Révision totale de la Constitution fédérale
- ¹¹ Adhésion à l'UE. La question se pose de savoir si ce type de référendum ne devrait pas être classé comme plébiscite

SOURCES:

Ce survol est basé sur une publication finlandaise, «Kohti osallistavaa demokratiaa» (Helsinki, 2005) écrite par Rolf Büchi. Outre les sources citées pour chacun des pays, les sources suivantes ont été consultées:

- Wili, Hans-Urs: Volksrechte in den Verfassungen souveräner Staaten der Welt (Table)
- Kaufmann, Bruno: Initiative & Référendum Monitor 2004/05 (www.iri-europe.org)
- C2D – Research and Documentation Centre on direct democracy (<http://c2d.unige.ch>)

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

LEGENDES ET ABREVIATIONS

TYPE DE PROCEDURE	FORME DE PROCEDURE		FORME INSTITUTIONNELLE
REFERENDUM	ROBL	Référendum obligatoire	
	RPOP	Referendum populaire	
	RA	Référendum des autorités	
	RMA	Référendum d'une minorité au sein des autorités	
	PRPOP	Proposition de référendum populaire In = citoyens; Ex = autorités	
INITIATIVE	IPOP	Initiative populaire	
	PIPOP	Proposition populaire In = citoyens; Ex = autorités	
CONTRE-PROJET	CPPOP	Contre-projet populaire	
	CPA	Contre-projet des autorités	
PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite des autorités	
	PLMA	Plébiscite d'une minorité au sein des autorités	

IN	Le droit de lancer une procédure	OBL	Obligatoire
EX	Le droit de convoquer un référendum		

A	des Autorités	P	Proposition
C	Contre ou alternatif	PL	Plébiscite
I	Initiative	PPOP	Populaire
M	Minorité	R	Référendum

DDEN EUROPE Kaufmann, Bruno & Waters, M. Dane (Ed.): Direct democracy in Europe (Durham, North Carolina 2004)

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

NOTES SUR LA FORME DE LA PROCEDURE:

Lancer un processus signifie qu'elle doit déboucher sur un vote populaire (In = Ex). Mais il est aussi possible qu'une initiative soit lancée par des citoyens et que ce soit le parlement qui décide s'il y a lieu de la soumettre au vote. Dans ce cas, In \neq Ex. Ces exemples sont explicitement indiqués comme tels; dans tous les autres cas, In = Ex s'applique.

NOTES SUR LA FORME INSTITUTIONNELLE:

Les chiffres renvoient à l'article correspondant dans la Constitution (29 = article 29); les chiffres romains renvoient aux paragraphes (II = paragraphe 2) et Z = nombre (Z3 = nombre 3)
Notation: [effet légal] Procédure (sujet)

ALLEMAGNE

Fin 2004, une deuxième tentative (après un premier échec en 2002) d'instaurer la démocratie directe sur le plan fédéral échoua en raison des résistances de la droite, laissant ainsi l'Allemagne sans droits de démocratie directe sur le plan fédéral. Cependant, ces 15 dernières années, les droits des citoyens ont été considérablement développés sur le plan régional (Länder) et sur le plan local, même si les procédures instaurées sont souvent compliquées à utiliser. Les élites politiques ont réussi, jusqu'ici, à bloquer de nouvelles réformes.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum obligatoire dans les Etats (Länder) concernés (nouvelles délimitations de territoire) (29 II, III, IV, V+VI); accord de majorité de toutes les régions concernées, ou majorité des 2/3 dans les entités concernées plus petites (29 III); quorum additionnel = 25% de tous les votants dans chaque aire concernée (29 VI)
	PIPOP	Initiative populaire (nouvelles délimitations de territoire) (29 IV)

SOURCES:

- Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Etat juillet 2002): www.bundestag.de/Parlament/Gesetze/index.html
- «La loi fondamentale» (Constitution) (2002): www.oefre.unibe.ch/law/icl/gm_idx.html
- DD in Europe, pp. 63–67, Ralph Kampwirth, avec remarques additionnelles d'Otmar Jung

AUTRICHE

Les seuls instruments de démocratie directe inscrits dans la Constitution autrichienne sont la proposition populaire (connue sous le nom de «Volksbegehren») à l'intention du parlement et le référendum obligatoire dans le cas d'une révision totale de la Constitution. Il y a eu deux référendums jusqu'ici: en 1978, pour la mise en service de la centrale nucléaire de Zwentendorf (rejetée) et en 1994 pour l'adhésion de l'Autriche à l'UE (acceptée). Depuis 1963, 31 «Volksbegehren», jouissant souvent d'un large soutien, ont été soumises au parlement, ce qui laisse penser que les citoyens désirent majoritairement une vraie initiative populaire. Il y a en Autriche un besoin évident de compléter le système politique existant avec davantage de démocratie directe. Quant à savoir si la nouvelle coalition gouvernementale entre socialistes et conservateurs sera à même de relever ce défi, la question reste ouverte.

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum obligatoire (Révision totale de la Constitution fédérale) (44 III)
INITIATIVE	PIPOP	Proposition populaire (proposition législative – loi fédérale) au parlement («Volksbegehren»), 100'000 votants, le parlement doit examiner la proposition (41)
PLÉBISCITE	PLA	a) plébiscite des autorités (projet de loi) (43); b) plébiscite des autorités (sujets fondamentaux d'importance nationale) (49b)
	PLMA	Plébiscite d'une minorité au sein des autorités (révisions partielles de la Constitution fédérale), 1/3 parlement, (44 III)

SOURCES:

- Droit constitutionnel autrichien actuel (en allemand)
www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3511&Alias=bka
- DD in Europe, pp. 33–36, Christian Schaller

BELGIQUE

Comme les autres pays du Benelux, la Belgique paraît avoir une relation difficile avec les référendums nationaux. Depuis la seconde guerre mondiale, un seul plébiscite national a eu lieu. Les référendums nationaux obligatoires ne sont pas autorisés en droit belge. Le Premier ministre actuel Guy Verhofstadt souhaitait convoquer un plébiscite consultatif sur le nouveau Traité constitutionnel de l'UE, mais les socialistes bloquèrent le projet au parlement. Au niveau régional, les Flandres semblent se diriger vers une réforme qui prévoit le droit d'initiative populaire.

RÉFÉRENDUM	RP0P	Le projet de loi du 12.02.2002 à la Chambre des Représentants inclut un référendum populaire consultatif.
PLÉBISCITE	PLA	Loi ad hoc du 11.02.1950

SOURCES:

- La Constitution belge (en français) (au 11.06.2004)
www.senate.be/doc/const_fr.html
- Projet de loi du 12.02.2002 à la Chambre des Représentants:
www.senat.fr/lc/lc_110/lc1101.html
- DD in Europe, pp. 37–38, Jos Verhulst

BULGARIE

Durant ces dix dernières années de reconstruction démocratique, les citoyens de Bulgarie n'ont pu voter sur aucune question essentielle. Les changements constitutionnels par voie de référendum populaire sont impossibles, seule la majorité parlementaire est habilitée à les initier. Mais le parlement travaille à un système d'initiative et de référendum complet, qui donnerait à 100'000 (200'000) citoyens le droit de demander un référendum sur une nouvelle loi (loi de base). La Bulgarie est l'un des rares pays membres de l'UE où la population n'a pas pu voter sur ce sujet.

PLÉBISCITE	PLA	
		Normes générales pour le plébiscite des autorités, consultatif (42), le parlement décide de son exécution (84 Z5), le président fixe la date (102 Z6), la tenue du plébiscite est régie par la loi (42 II)

SOURCES:

- Constitution de la République de Bulgarie
Prom. SG. 56/13 de juillet 1991, amendée SG 85/26 de septembre 2003
- Assemblée nationale de la République de Bulgarie
www.parliament.bg/?page=const&lng=en
- Référendum et initiative civile, projet de l'Association d'aide aux Balkans
www.balkanassit.bg/en/ProjectDetails.jsp?prjID=2

CHYPRE

La Constitution de la République de Chypre de 1960 n'a pas été choisie par les habitants de l'île, mais a résulté des négociations entre les anciennes forces d'occupation de Grande-Bretagne, de Grèce et de Turquie. Elle ne prévoit aucun droit de démocratie directe. Néanmoins, les référendums consultatifs sont possibles. La Constitution met en place un système présidentiel de gouvernement et une répartition proportionnelle du pouvoir entre les Chypriotes grecs et turcs, division qui n'a jamais vraiment fonctionné. De fait, l'île a été divisée en deux en 1974; tous les efforts de réunification ont, jusqu'ici, échoué. Un référendum sur la réunification – organisé séparément dans les deux parties de l'île – a eu lieu au printemps 2004, avec, en toile de fond, l'adhésion à l'UE, qui devait avoir lieu le 1^{er} mai 2004. Une majorité de Chypriotes turcs se sont prononcés pour la réunification, mais une majorité des Chypriotes grecs l'ont rejetée. La partition demeure donc. Seule la République de Chypre (la partie grecque) devient un membre de l'UE. Mais tous les Chypriotes ayant un passeport ont le statut de citoyen européen.

PLÉBISCITE	PLA	
		Il est possible d'organiser un vote populaire consultatif basé sur une loi ad hoc.

SOURCE:

Constitution de la République de Chypre (www.kypros.org/Constitution/English)

DANEMARK

La Constitution danoise exige que, à certaines conditions, le transfert de droits nationaux de souveraineté à une instance internationale soit décidé par référendum. Cette règle fait que le référendum obligatoire ne fonctionne qu'en rapport avec les questions européennes, mais elle a aussi une influence au-delà des frontières nationales. Les référendums danois sur l'UE ont en effet permis de faire passer dans l'opinion publique européenne le processus d'initiative et de référendum dans le cadre de la question de l'intégration. Dans ce contexte, le «non» danois au traité de Maastricht en 1992 s'est révélé crucial. En général, le Danemark a peu d'expérience avec le référendum. Le pays ne connaît ni le droit d'initiative populaire ni celui de référendum.

RÉFÉRENDUM	ROBL	a) Référendum obligatoire (modification de l'âge de vote) (29), quorum =>50% votes «Non» + ≥ 30% de l'électorat total a voté «non» (42 V) b) Référendum obligatoire (changement de la Constitution), quorum d'approbation > 50% de votes «oui» + ≥ 40% de l'électorat a voté «oui» (88)
	RA	Référendum des autorités (transfert de souveraineté) si une majorité > 1/2 et < 5/6 (20); procédure de vote populaire selon 42
PLÉBISCITE	PLMA	Plébiscite d'une minorité au sein des autorités (loi), sur demande de 1/3 du parlement (42 I), le parlement peut retirer la proposition (43 III), quorum de rejet: ≥ 30% de l'électorat (42 V)
RESTRICTIONS		Exclues du référendum: lois sur les finances, fiscalité, salaires et retraites, naturalisations, appropriation, expropriation et dérogations à des obligations de traités existants 8-11, 19 (42 VI) + 42 VII.

SOURCES:

- Constitution du Royaume du Danemark du 5 juin 1953 (inchangée depuis lors); <http://homepages.compuserve.de/constitutionen/verf/daen53.htm>
- Constitution du Danemark www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000_.html
{Adoptée le 5 juin 1953}
{ICL Document Status: 1992}
- DD in Europe, pp. 51-54, Steffen Kjaerulff-Schmidt

ESPAGNE

La dernière fois que les Espagnols ont pu voter sur un sujet important remonte à 1986: il s'agissait d'un plébiscite sur le maintien du pays dans l'OTAN. La Constitution prévoit un droit dénommé «initiative législative populaire», qui est en réalité une proposition populaire et qui ne mène pas à un référendum. Un aspect positif néanmoins: les comités d'initiative reçoivent une aide financière pour leurs dépenses. Le 20 février 2005, les citoyens espagnols ont été les premiers, lors d'un plébiscite consultatif, à voter sur le Traité constitutionnel européen.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum obligatoire (révision totale de la Constitution ou révision partielle touchant les art. 1–9, 15–29, 56–65) (168 III)
INITIATIVE	PIPOP	«Initiative législative populaire» (87 III), en réalité proposition populaire, qui ne conduit pas au référendum (voir «ley orgánica» Art. 3 + 13)*
PLÉBISCITE	PLA	Vote populaire consultatif (sujets d'étendue politique considérable) proclamé par le Roi sur suggestion du chef du gouvernement après autorisation donnée par la Maison des Représentants (92) Vote populaire sur l'autonomie (149 I Z 32, 151 I + II Z 3 + 5, 152 II)
	PLMA	Plébiscite d'une minorité au sein des autorités (amendements constitutionnels) sur demande de 1/10 des membres de chaque chambre (167 III)
RESTRICTIONS		*«Ley orgánica» 26.03.1984: les thèmes suivants sont exclus de l'«initiative législative populaire»: 1. sujets qui sont définis dans les «lois organiques» 2. impôts, 3. affaires internationales, 4. grâces, 5. sujets couverts par les articles 131 et 134 de la Constitution.

SOURCES:

- Constitution espagnole (en anglais, état 1992)
www.oefre.unibe.ch/law/icl/sp00000_html
- Constitution espagnole (état 2004)
www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm
- Sinopsis Article 87
www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2
- Loi sur le référendum: Ley Orgánica 3/1984, du 26 mars, «Reguladora De la Iniciativa Legislativa Popular» («BOE», num. 74, du 27 mars 1984).
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1984.html
- DD in Europe, pp. 111–114, Guillem Rico et Joan Font, avec des remarques additionnelles de Juan Pablo de Soto

ESTONIE

À la différence de son voisin du sud, la Lettonie, l'Estonie n'a pas retrouvé les traditions de démocratie directe de l'entre-deux guerres après la restauration de l'indépendance en 1991, et elle a plutôt suivi la tendance centralisatrice adoptée par ses voisins du nord.

L'Estonie connaît le plébiscite parlementaire: si le parlement perd un tel plébiscite, le président doit convoquer des élections anticipées. Mais les Estoniens n'ont aucun droit d'initiative ou de référendum. Cependant, le référendum constitutionnel obligatoire existe bien et il a été demandé pour la première fois lorsque les Estoniens ont voté sur l'adhésion à l'UE en automne 2003. L'IRI Europe a qualifié ce scrutin de «partiellement libre et de partiellement loyal», donnant une impulsion aux forces politiques qui veulent développer la démocratie directe dans la République baltique.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum constitutionnel obligatoire (Révision des chapitres I et XV) (162, 163 I Z1, 164 + 168)
PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite des autorités (projets de loi sur des sujets d'importance nationale), le parlement décide s'il faut soumettre la loi au vote populaire; si la loi est rejetée, le président déclare des élections parlementaires extraordinaires (Riigikogu) (65 Z2, 105)
RESTRICTIONS		Sujets exclus du vote populaire: budget, impôts, obligations financières de l'Etat, ratification de traités internationaux, déclaration d'un état d'urgence et fin de l'état d'urgence (106 I).

SOURCES:

- Constitution estonienne (au 11.08.2004)
www.riik.ee/en/constitution/const_act.html
- Estonie – Constitution
{Adoptée le 28 juin 1992}
{ICL Document Status: 28 juin 1992}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000.html
- DD in Europe, pp. 54–58, Jüri Ruus

FINLANDE

La Finlande ne connaît que le plébiscite nommé «référendum consultatif», inscrit dans la Constitution de 1987. Les Finnois ne disposent pas de droits de démocratie directe. A ce jour, seuls deux référendums nationaux ont été tenus, en 1931 sur l'interdiction de l'alcool et en 1994 sur l'adhésion à l'UE. Les élites au pouvoir et la population qui les soutient ont toujours résisté à l'introduction de la démocratie directe. Mais depuis les années 1990, une nouvelle compréhension de la démocratie directe s'est développée,

qui ne se voit plus uniquement comme l'antithèse de la démocratie représentative, mais comme un complément. La volonté d'organiser un référendum sur la Constitution européenne s'est traduite par une pétition signée par 50'000 citoyens au printemps 2006. En décembre de la même année, le Parlement finlandais a cependant décidé de ratifier le nouveau traité sans le soumettre au vote.

PLÉBISCITE	PLA	
		«Vote consultatif populaire» (sur les sujets importants) (53). Chaque plébiscite doit faire l'objet d'une loi séparée qui doit être adoptée par le parlement. La loi définit la date du plébiscite et le texte de la question

SOURCE:

Suomen perustuslaki, Annettu Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1999
(vgl. www.om.fi/21910.htm)

FRANCE

La démocratie moderne trouve ses origines dans les révolutions françaises et américaines. Pourtant, la France n'a pas instauré les procédures de démocratie directe. Elle ne connaît que le plébiscite contrôlé par les autorités, qui est au service des élites au pouvoir, pas des citoyens. Les propositions de modification constitutionnelle sont en revanche traditionnellement soumises au peuple. C'est ce qui a permis au président Jacques Chirac d'organiser un plébiscite sur le nouveau Traité constitutionnel de l'UE, qui a eu lieu le 29 mai 2005 et qui a débouché sur un rejet clair du texte. L'élite politique française répète régulièrement sa promesse d'instaurer de véritables droits d'initiative et de référendum. Lors de la campagne en vue de l'élection présidentielle de 2007, la candidate socialiste Ségolène Royal a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'instaurer davantage de «démocratie participative» dans le pays.

PLÉBISCITE	PLA	
		a) Plébiscite (projet de loi), la tenue d'un référendum est décidée par le président, sur suggestion du gouvernement ou des deux chambres du parlement (référendum législatif, 11, 53 III, 60); lors de «cohabitations», le pouvoir du président est réduit b) Plébiscite (amendement de la Constitution), le président peut décider d'éviter le plébiscite (référendum constituant, 89)
RESTRICTIONS		Aucun changement ne peut être apporté à la forme républicaine du gouvernement (89).

SOURCES:

- La Constitution du 4 octobre 1958 (état en juillet 2004) avec mises jour constitutionnelles:
 - Mandat d'arrêt européen
 - Organisation décentralisée de la Républiquewww.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm
- La Constitution de 1958 a quarante ans
 Questions n° 17: le référendum sous la Ve République
 Auteur: Michel de Villiers
www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q17.htm

GRANDE-BRETAGNE

Cas unique en Europe, la Grande-Bretagne n'a pas de Constitution. La souveraineté est aux mains du parlement et non des citoyens. Le système démocratique est purement indirect. Néanmoins, des changements significatifs ont eu lieu ces dernières années, en particulier la décentralisation de certains pouvoirs à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, qui a été décidée par le biais de plébiscites. Un plébiscite dans la région du Nord-Est sur la création d'une assemblée régionale élue a été organisé en novembre 2004. Un certain nombre de votes populaires locaux ont également eu lieu.

PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite des autorités
------------	-----	--------------------------

SOURCES:

- ICL-document on the U.K. legal system (1992)
www.oefre.unibe.ch/law/icl/uk_indx.html
- Loi sur le référendum:
 Décret sur les partis politiques, les élections et les référendums, 2000
www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm
- Référendum sur une assemblée du Nord-Est:
 La Commission Electorale
www.electoralcommission.org.uk/referendums/keyissues.cfm

GRÈCE

La Constitution de la Troisième République grecque fondée en 1975 ne contient aucun droit de démocratie directe. Deux types de plébiscite y sont en revanche inscrits, qui n'ont jamais – à ce jour – été utilisés. Jusqu'ici, les partis au gouvernement ont attendu que les citoyens acceptent leurs décisions, et non qu'ils prennent un rôle actif dans leur élaboration. La démocratie directe n'est pas une priorité du parti Nea Dimokraita de Kosta Karamanlis, arrivé au pouvoir en mars 2004. Et ce n'est qu'à la veille de sa défaite électorale que George A. Papandreou, président du parti socialiste PASOK, qui était au pouvoir jusque là, a annoncé que son parti donnait la priorité à la participation

des citoyens et à l'introduction de la démocratie directe pour le programme du parti 2004–2008. Ces dernières années, les appels pour davantage de démocratie, et pour une démocratie plus directe, se sont multipliés dans la société grecque.

PLÉBISCITE	PLA	<p>a) Plébiscite (questions nationales de grande importance): le président peut publier un décret sur la tenue d'un plébiscite si 3/5 du parlement l'ont accepté et si le gouvernement l'a proposé au président (44 II)</p> <p>b) Plébiscite (projet de loi sur des sujets importants de la politique sociale): le président peut publier un décret sur la tenue d'un plébiscite si 2/5 du parlement l'ont proposé et si 3/5 l'ont accepté (44 II)</p> <p>a) + b) La proclamation d'un plébiscite sur une loi est contresignée par le président du parlement (35 III)</p>
RESTRICTIONS		Les lois fiscales ne peuvent pas faire l'objet d'un plébiscite; il est impossible de proposer plus d'un plébiscite sur une loi par législature (44 II).

SOURCES:

- Constitution grecque (2001)
www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr_indx.html
- La Constitution de la République grecque telle qu'entrée en vigueur le 11 juin 1975 (Etat 2001), www.constitutionen.de/griech/verf75.htm

HONGRIE

La Hongrie a restructuré avec succès son économie et son système politique. Une série d'institutions démocratiques ont été mises en place, mais le pays manque d'expérience pratique et doit surmonter un blocage mental. La Constitution autorise le référendum populaire législatif et l'initiative mais restreint assez fortement leur usage potentiel; les initiatives populaires ne peuvent pas, par exemple, être utilisées pour réformer les instruments de la démocratie directe. Ces derniers n'ont donc reçu qu'un rôle mineur et limité au sein de la démocratie représentative hongroise. En 1997, le quorum de participation minimale a été réduit de 50% à 25%; sans ce changement, les deux référendums (en 1997 sur l'adhésion à l'OTAN et en 2003 sur l'adhésion à l'UE) auraient dû être déclarés nuls faute de participation nécessaire au scrutin.

PRPop	Proposition de référendum populaire, 100'000 citoyens, délai de récolte de signatures de 2 mois, vote laissé à l'appréciation du parlement (28/BII + 28/CIV + 2E)
-------	---

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

INITIATIVE	IPOP	Initiative populaire (toute question de la compétence du parlement), 200'000 citoyens (28/CII), délai de récolte des signatures de 4 mois, le vote est obligatoire et son résultat est contraignant (28/E)
	PIPOP	a) Proposition populaire, 100'000 citoyens, délai de récolte de signatures de 2 mois, vote laissé à l'appréciation du parlement (28/BII + 28/CIV + 2E) b) Proposition populaire, 50'000 citoyens, thème traité par le parlement, pas de vote (28/D)
RESTRICTIONS		Liste exhaustive des sujets exclus (28/C V a)-j)), comprenant entre autres le budget de l'Etat, les impôts centraux et les dispositions de la Constitution sur les référendums nationaux et les initiatives populaires; quorum d'approbation pour les initiatives populaires et les référendums populaires: >25% des citoyens + majorité des bulletins de vote.

SOURCES:

- Constitution de la République hongroise 1949, Law Nr. XX de 1949
www.mkab.hu/content/de/decont5.htm
- Constitution hongroise: l'édition ICL de la Constitution est basée sur une traduction améliorée (mais non officielle). Elle comprend aussi tous les amendements jusqu'en 2003.
www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu_idx.html
- Constitution de la République de Hongrie: Acte XX de 1949 tel que révisé et réaffirmé par l'Acte XXXI de 1989 le 1^{er} décembre 1998
www.kum.hu/Archivum/Torvenytar/law/const.htm
- Loi sur le référendum et l'initiative:
Act XVII de 1989 sur le référendum et l'initiative populaires
www.election.hu/nep97/jo/to/nep89_en.htm
- DD in Europe, pp. 67-70, Pal Reti, avec des commentaires de Kristina Fabian.

ISLANDE

Pendant les 60 premières années de son indépendance, de 1944 à 2004, l'Islande n'a connu aucun référendum, après avoir voté sur son indépendance par ce biais. Le plébiscite est possible si le président rejette une loi adoptée par le parlement. C'est ce qui s'est passée en été 2004, lorsque le Président Olafur Grimsson a rejeté une loi très controversée sur les médias. Mais le gouvernement de centre-droit a décidé de retirer la loi et a ainsi évité une décision populaire.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum obligatoire (Article 62 de la Constitution = statut de l'Eglise évangélique luthérienne), (79)
	RA	Authorities' referendum (Impeachment of the President vs. Dissolution of the parliament) on request of 3/4 Althingi, (11)
PLÉBISCITE	PLA	a) Plébiscite (destitution du président avant la fin de mandat) sur demande des 3/4 de l'Althingi (parlement); si le plébiscite n'est pas accepté, de nouvelles élections parlementaires sont convoquées (11) b) Plébiscite (loi rejetée par le président) (26)

SOURCES:

- Constitution de la République d'Islande (Num. 33, 17 juin 1944, amendée le 30 mai 1984, le 31 mai 1991, le 28 juin 1995 et le 24 juin 1999), http://government.is/media/Skjol/constitution_of_iceland.doc

IRLANDE

Les citoyens irlandais votent sur les changements constitutionnels. Ils ont le dernier mot sur des questions importantes, y compris l'intégration européenne. Parmi les objets de référendums récents: l'avortement, les nouvelles lois sur le divorce, les relations entre l'Etat et l'Eglise catholique romaine et l'intégration européenne. Les Irlandais ont été l'objet de toutes les attentions européennes lorsqu'ils ont, dans un premier temps, rejeté le Traité de Nice lors d'un référendum en 2001. Il a fallu que l'UE réaffirme la neutralité militaire irlandaise pour que l'Irlande, lors d'un second référendum en 2002, accepte le Traité. En Irlande, le référendum constitutionnel obligatoire est bien ancré; mais les citoyens eux-mêmes n'ont pas le droit de demander une procédure de référendum.

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

RÉFÉRENDUM	ROBL	Référendum obligatoire (amendements constitutionnels) (46); le référendum est accepté par la simple majorité des votants (47 I)
PLÉBISCITE	PLMA	Plébiscite (d'une minorité au sein) des autorités (loi – question d'importance nationale); provoqué par: le Sénat + \geq 1/3 de la Chambre des Représentants; convocation décidée par: le président, après consultation du gouvernement (In \neq Ex) (27); le référendum est rejeté si une majorité des votants le rejette + \geq 1/3 de l'électorat le rejette (47 II)

SOURCES:

- Constitution – Irlande
{Adoptée le 1^{er} juillet 1937}
{ICL Document Status: 1995}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/ei00000_.html
- Referendum Acts 1994, 1998, 2001 (www.oireachtas.ie)
- DD in Europe, pp. 70–73, Dolores Taafe, avec commentaires additionnels d'Anthony Coughlan.

ITALIE

L'Italie, avec ses 58 millions d'habitants, est l'un des rares pays pouvant se targuer d'une riche expérience en matière de référendums populaires. Depuis 1974, plus de 50 référendums dits «abrogatifs» ont été convoqués; comme l'initiative populaire, cet instrument vise à améliorer une loi existante. Mais, en tant que procédure de démocratie directe, le référendum abrogatif a quelques défauts, par exemple celui de dépendre d'un quorum de participation très élevé (50%), qui a provoqué l'annulation de trop de référendums. Ce défaut a péjoré l'image de la démocratie directe et est responsable d'une désaffection toujours plus grande lors des référendums. Des mouvements tentent de réformer le référendum abrogatif pour le remplacer par l'initiative populaire constructive, mais ils ne sont pas encore assez forts.

RÉFÉRENDUM	RPop	<p>a) Référendum abrogatif (abrogation totale ou partielle d'une loi ou d'autres décrets ayant force de loi) demandée par 500'000 votants (75 I); le référendum est accepté s'il obtient la majorité des votes et si une majorité de l'électorat y a participé (75 IV)</p> <p>b) Référendum populaire (amendement constitutionnel) demandé par 500'000 votants (138 II); si la loi a été approuvée par chaque chambre à une majorité des 2/3 de ses membres, le référendum n'est pas organisé (138 III)</p>
	RMA	Référendum d'une minorité au sein des autorités (amendement constitutionnel) demandé par 1/5 des membres d'une des deux chambres ou par cinq conseils régionaux (138 II); si la loi a été approuvée par chaque chambre à une majorité de 2/3 de ses membres, le référendum n'est pas organisé (138 III)
INITIATIVE	PIPPop	Proposition populaire signée par 50'000 votants (71 II); le parlement examine la proposition
RESTRICTIONS		Le référendum abrogatif n'est pas autorisé pour les lois fiscales ou budgétaires, pour les amnisties, les grâces ou les ratifications de traités internationaux (75 II).

SOURCES:

- Constitution italienne 2001
www.oefre.unibe.ch/law/icl/it_idx.html
- Constitution de la République italienne 2003
www.senato.it/funz/cost/home.htm
- DD in Europe, pp. 73–77, Roland Erne avec des commentaires de Bruno Kaufmann

LETONIE

Quoique l'Etat actuel de Lettonie n'ait regagné son indépendance qu'en 1991, ses citoyens jouissent de droits étendus d'initiative et de référendum qui remontent à la première période d'indépendance du pays, entre les deux guerres mondiales. Ces procédures permettent à 10% de l'électorat de proposer une nouvelle loi et les arrêtés du parlement peuvent aussi être soumis au référendum. Cependant, des sujets importants restent exclus du référendum, condition aggravée par le fait que la participation doit atteindre au moins 50% du nombre de citoyens ayant voté les dix années précédentes. Le 20 décembre 2003, la Lettonie a voté sur son adhésion à l'UE.

SURVOL 1

LES PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE DIRECTE ET LES PLÉBISCITES DANS LES CONSTITUTIONS DE 32 PAYS EUROPÉENS

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum constitutionnel obligatoire pour les modifications apportées aux domaines suivants: 1. (république démocratique), 2. (souveraineté populaire), 3. (territoire), 4. (langue et drapeau), 5. (élection) ou 77 (référendum sur les amendements) (77)
	RA	Référendum des autorités (projets de lois) suscité par le président ou par 1/3 du parlement et convoqué à la demande de 1/10 de l'électorat; dans un délai de deux mois; MAIS: pas de référendum si le parlement vote contre le référendum et adopte la loi à une majorité des 3/4 (72); abrogation de la loi selon 72 à condition que la participation soit d'au moins 50% des dernières élections parlementaires (74) et que la majorité accepte l'abrogation (79)
INITIATIVE	IPOP	Initiative populaire (projet élaboré en termes précis, amendement constitutionnel ou loi) signée par 1/10 de l'électorat (78); un amendement constitutionnel est adopté si au moins la moitié de l'électorat l'a accepté (79); un projet de loi est adopté si le nombre des votants est au moins égal à la moitié du nombre d'électeurs ayant participé aux élections parlementaires précédentes et si la majorité l'a accepté (79)
RESTRICTIONS		Référendum des autorités: le budget, les lois sur les prêts, les impôts, les droits de douane, les tarifs ferroviaires, la conscription militaire, la déclaration de guerre et de fin de la guerre, les traités de paix, la déclaration de l'état d'urgence, la mobilisation et la démobilisation, ainsi que les accords avec d'autres nations (73) de même que les lois déclarées urgentes par au moins 2/3 des membres du parlement (75) ne sont pas soumis au référendum.

SOURCES:

- Constitution de la Lettonie
{Adoptée le 15 février 1922}
{Amendée en 1933, 1994, 1996, 1997, 1998, 2002, 2003}
{Nom officiel: Constitution de la République de Lettonie}
{ICL Document Status:2003} www.oefre.unibe.ch/law/icl/Ig_indx.html
- La Constitution de la République lettone 2002
www.muench-dalstein.de/lvconstgr.html
- DD in Europe, pp. 77–82, Gita Feldhune

LIECHTENSTEIN

La minuscule principauté située entre l'Autriche et la Suisse est régie par un système de démocratie directe évolué. Elle fait régulièrement usage des trois procédures de base à disposition: l'initiative populaire, le référendum facultatif et le référendum obligatoire. Le Prince de cette monarchie unique en son genre, héréditaire avec des principes de démocratie directe, domine cependant la vie politique de son pays d'une manière incompatible avec la démocratie moderne – et pas seulement parce qu'il dispose de très larges droits de veto. C'est la raison pour laquelle, en 2006, le Conseil de l'Europe, qui surveille la bonne tenue de la démocratie dans les pays membres, a mis la Principauté sous «observation».

RÉFÉRENDUM	R0BL	a) Référendum populaire facultatif (décrets financiers, lois), demandé par 1000 citoyens ayant le droit de vote et enregistrés, dans les 30 jours (65 II + 66 I) b) Référendum populaire facultatif (traités étatiques) (66bis)
	RA	Référendum des autorités (traités étatiques), (66bis)
INITIATIVE	IPOP	a) Initiative populaire (promulgation, amendement ou abrogation d'une loi), 1000 votants enregistrés (64 Ic, II + 66 VI)
		b) Initiative populaire (amendement constitutionnel), 1500 votants enregistrés (64 Ic, IV + V, 66 VI)
PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite des autorités (principes d'une loi à promulguer) sur demande du parlement (66 III)

SOURCES:

- Constitution de la Principauté du Liechtenstein 2003
www.fuerstenhaus.li/constitution.0.html
- Rechtsgutachten im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein, zuhanden der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, par Rhinow, René, Schinzel, Marc & Besson, Michel. Bâle, 18 avril 2000
www.dese.li/Gesetzmaterialien/Resourcen/Gutachten_Rhinow.pdf
- DD in Europe, pp. 83–86, Sigward Wohlwend

LITUANIE

Cette République balte dispose du référendum constitutionnel obligatoire, de l'initiative populaire et du référendum facultatif. Dix référendums nationaux ont été organisés entre 1991 et 1996. Ils ont mis en lumière les faiblesses des procédures: la participation requise de 50% a provoqué l'annulation de trop nombreux référendums. Une nouvelle loi sur le référendum (4 juin 2002, amendée le 25 février 2003) a partiellement abrogé les quorums

de participation, notamment pour les référendums sur l'adhésion à des organisations internationales provoquant un transfert de souveraineté. Le référendum du 11 mai 2003 sur l'adhésion à l'UE n'a donc pas été menacé par un taux trop bas de participation au vote.

RÉFÉRENDUM	ROBL	a) Référendum constitutionnel obligatoire (amendements à l'Art. 1 et aux chapitres I et XIV), (148) b) Référendum obligatoire (introduction d'une nouvelle Constitution de 1992) (151, 152, 154); la Constitution est acceptée si plus de la moitié de l'électorat vote en sa faveur (151)
	RPOP	Référendum populaire (sujets les plus importants concernant la vie de l'Etat et de la population), 300'000 citoyens ayant le droit de vote et enregistrés (9 + loi sur le référendum)
	RA	Référendum des autorités (sujets les plus importants concernant la vie de l'Etat et de la population) (9)
INITIATIVE	IPOP	Initiative populaire (amendement de la Constitution), 300'000 votants enregistrés (147 I); excepté durant un état d'urgence ou de guerre (147 II)
	PIPOP	Initiative législative en tant que proposition d'initiative présentée sous forme de projet détaillé, 50'000 votants enregistrés (68 II); le parlement décide de l'organisation des référendums (67 + 69 IV)
RESTRICTIONS		Loi sur le référendum 2002-03: Forme de l'Etat lituanien (Article 1 de la Constitution): ne peut être modifiée que par une majorité de 3/4 de l'électorat lors d'un référendum obligatoire (148 I); amendements aux Chapitres I et XIV: participation > 50% de l'électorat; référendum contraignant sur l'adhésion à des organisations internationales: majorité simple des votants (donc par de quorum de participation par ex. pour le référendum sur l'adhésion à l'UE le 11.05.2003); référendums consultatifs: participation > 50% de l'électorat.

SOURCES:

- Constitution de la République de Lituanie 2003.03.20. Traduite par: Office of the Seimas of the Republic of Lithuania Document Department (Approuvée par les citoyens de la République de Lituanie en référendum le 25 octobre 1992) (telle qu'amendée le 20 mars 2003, No. IX-1379)
www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=21892&condition2=
- Loi sur le référendum du 4 juin 2002 – amendée le 25 février 2003:
www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=206332

- DD in Europe, pp. 86–89, Algis Krupavicius

LUXEMBOURG

Le Grand Duché de Luxembourg, avec ses traditions princières, est un terrain peu propice au développement de la démocratie directe. Il n'est pas étonnant que, jusqu'ici, sa Constitution se contente de la possibilité du plébiscite. En 1999, le gouvernement a pourtant déclaré son intention d'introduire quelques éléments de démocratie directe, mais le projet de loi présenté en 2003 (projet de loi 5132) montre clairement la persistance du manque de volonté à intégrer les citoyens directement au processus de décision. Durant l'été 2003, le parlement a décidé de convoquer un référendum national sur la Constitution européenne. Le vote a eu lieu le 10 juillet 2005.

PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite des autorités selon 51 VII.
RESTRICTIONS		Durant une régence, aucun amendement ne peut être fait à la Constitution concernant les prérogatives constitutionnelles du Grand Duché, son statut ainsi que l'ordre de la succession. (115).

SOURCES:

- Constitution du Grand Duché de Luxembourg 1999; texte en l'état du 2 juin 1999; www.etat.lu/SCL/CNST0999.PDF
- Constitution du Luxembourg 1998; www.oefre.unibe.ch/law/icl/lu_idx.html
- Projet de loi: 5132/Projet de loi concernant l'initiative populaire législative et le référendum. Dépôt: Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 20/05/03 www.chd.lu/fr/portail/role/lois/detail.jsp?order=descend&project=0&mode=number&page=5
- DD in Europe, pp. 90–92, Alfred Groff

MALTE

Le système politique de Malte repose sur un modèle de démocratie majoritaire du type de celui de la Grande-Bretagne, qui lui a accordé l'indépendance en 1964. Malte est devenue une république en 1974. Le seul plébiscite organisé jusqu'ici a porté sur l'adhésion à l'UE, le 8 mars 2003. Le Premier ministre de Malte, Eddie Fenech Adami, a déclaré que son pays n'organiserait pas de référendum sur le Traité constitutionnel européen.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum constitutionnel obligatoire (extension générale de la législature) (66 III + IV, 76 II)
------------	------	--

SOURCE:

Constitution de Malte (Etat en 2001)

http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_1/chapt0.pdf

NORVÈGE

La Constitution norvégienne date de 1814 et ne contient aucun droit de démocratie directe. Mais six plébiscites nationaux ont été organisés; en 1972 et en 1994, les Norvégiens ont pu dire s'ils voulaient devenir membres de l'UE. Il y a aussi une tradition de consultation populaire à l'échelon local, où plus de 500 votes populaires ont été convoqués depuis 1972. En 2003, le parlement national a adopté le droit de proposition populaire dans les communes, donnant à 300 citoyens le droit d'influencer l'agenda politique en demandant un débat sur un sujet spécifique.

PLÉBISCITE	PLA	Loi ad hoc possible pour les plébiscites sans base constitutionnelle (50 I)
------------	-----	---

SOURCES:

- Constitution de la Norvège
{Adoptée le 17 mai 1814}
{Adoptée par l'Assemblée constituante à Eidsvoll}
{Titre officiel: la Constitution du Royaume de Norvège}
{ICL Document Status: 29 février 1996}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/no_idx.html
- DD in Europe, pp. 98–101, Tor Björklund avec des remarques additionnelles de Aimée Lind Adamiak

PAYS-BAS

Cas rare dans le monde, les Pays-Bas n'avaient jamais organisé un référendum national avant 2005. Le thème même de la démocratie directe avait provoqué une crise gouvernementale en 1999 et l'adoption d'une loi provisoire sur le référendum. Le concept prévoit des restrictions (critères de validité élevés, nature purement consultative) et les chances d'une extension de la démocratie directe sont faibles. La ville d'Amsterdam a cependant fait un pas positif en adoptant des droits d'initiative populaire et de référendum. Sur le plan national, le parlement avait décidé, contre l'avis du gouvernement, de convoquer le premier référendum national du pays, sur le nouveau Traité constitutionnel européen. Le vote a eu lieu le 1^{er} juin 2005 et s'est soldé par un rejet massif (61,8%) et un taux de participation élevé (62,8%)

RÉFÉRENDUM	RPoP	Le référendum populaire consultatif (lois et accords internationaux), 40'000 signatures à récolter en 3 semaines pour lancer la procédure, puis 600'000 en 6 semaines, récolte dans des bureaux des administrations locales, résultat du référendum valable seulement si une majorité vote contre la loi, et si cette majorité comprend au moins 30% de l'électorat
RESTRICTIONS		Pas de référendum sur les modifications de la Constitution, lois sur la monarchie, la maison royale, le budget (mais pas les impôts), les lois valables dans tout le Royaume (y compris les Antilles hollandaises et Aruba), et les lois qui ne servent qu'à mettre en œuvre les décisions internationales.

SOURCES:

- La Constitution du Royaume des Pays-Bas
{Adoptée le 17 février 1983}
{ICL Document Status: 1989}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl_indx.html
- La Constitution du Royaume des Pays-Bas 2002
www.minbzk.nl/uk/constituon_and/publications/the_constitution_of
- DD in Europe, pp. 94–98, Arjen Nijeboer

POLOGNE

La Pologne s'est dotée d'une Constitution démocratique, adoptée par le parlement puis ratifiée par un vote populaire, en 1997. L'exigence de taux de participation minimal de 50% de l'électorat enregistré avait été mise de côté pour ce vote. C'était la première fois que le pays votait sur sa charte fondamentale. Ensuite, les 7 et 8 juin 2003, les Polonais ont organisé un plébiscite sur leur adhésion à l'UE, qui a été acceptée. Le plébiscite a démontré que les citoyens étaient parfaitement capables de distinguer entre le sujet du vote, l'UE, et leur antipathie pour leur gouvernement. Bien que la Constitution polonaise ne contienne aucun droit d'initiative populaire ou de référendum populaire, des efforts sont actuellement menés, à l'échelon local et à l'échelon national, pour impliquer davantage, et plus directement, les citoyens dans la vie politique.

INITIATIVE	PIPoP	Proposition populaire (loi), 100'000 votants (118 II): procédure régie par la loi (Décret du 14 mars 2003 sur les référendums nationaux)
------------	-------	---

PLÉBISCITE	PLA	<p>a) Plébiscite des autorités (sujets de portée spéciale pour l'Etat) (125) ou traités impliquant un transfert de souveraineté (90) sur demande du parlement ou du président + sénat (125 II); résultat contraignant si la participation est > 50% (125 III)</p> <p>b) Plébiscite des autorités (modifications de la Constitution: Chapitre I [la république], II [droits de base] ou XII [révision de la Constitution]) sur demande de 1/5 du parlement, du sénat ou du président de la République; vote dans les 60 jours; majorité des bulletins de vote (235 I, VI–VII)</p>
------------	-----	---

SOURCES:

- Pologne – Constitution
{Adoptée par l'Assemblée nationale le: 2 avril 1997}
{Confirmée par référendum en: octobre 1997}
{ICL Document Status: octobre 1997}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_html
- La Constitution de la République de Pologne (Etat 2004)
www.sejm.gov.pl/english/konstytucja/kon1.htm
Décret du 14 mars 2003 sur les référendums nationaux (traduction non officielle)

PORTUGAL

En 1998, le Portugal a connu deux tentatives très mal préparées d'organiser des votes populaires, le premier sur le thème de l'avortement, l'autre sur l'intégration européenne. Le premier a été bâclé en quelques semaines et le deuxième déclaré nul par la Cour constitutionnelle. Des politiciens au pouvoir utilisent actuellement ces mauvaises expériences pour discréditer les droits des citoyens. D'un autre côté, le chef du gouvernement d'alors, Jose Durao Barroso avait annoncé qu'il y aurait un vote sur la Constitution européenne, un engagement qui a été confirmé par son successeur Santana Lopes fin 2004. Lors d'un vote populaire le 11 février 2007, 59,3% des citoyens ont approuvé la légalisation de l'avortement, désormais autorisé jusqu'à la 10e semaine de grossesse.

RÉFÉRENDUM	RPOP	Proposition populaire au parlement (vote populaire sur des lois existantes ou une loi du parlement ou un projet de loi des citoyens), 75'000 citoyens; le parlement examine la proposition, puis le président, après avoir consulté la Cour constitutionnelle, prend une décision à propos de la tenue du vote populaire (115 + loi sur le référendum no. 15-A/98)
INITIATIVE	PIPOP	Voir proposition de référendum populaire

PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite (loi ou sujets d'importance nationale); le président décide de la tenue d'un vote populaire sur proposition du parlement ou du gouvernement (115 I); le résultat du vote est contraignant si participation >50% (15 XI)
RESTRICTIONS		Le référendum n'est pas autorisé pour a. les amendements constitutionnels, b. les questions et actions budgétaires, fiscales et financières, c. l'Art. 161 et d. l'Art. 164 de la Constitution (115 IV); délai d'attente: le retrait d'une proposition de référendum n'est pas autorisé durant la même législature (115 X).

SOURCES:

- Constitution de la République portugaise (état au 01.01.1999)
www.cea.ucp.pt/lei/const/constind.htm
- Constitution de la République portugaise
Depuis son adoption en 1976, la Constitution a été révisée cinq fois. Cette traduction ne rend pas compte de la révision la plus récente, qui a eu lieu par Loi constitutionnelle, 1/2001 du décembre 2001, articles modifiées 7, 11, 15, 33, 34, et 270.
www.parliamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html
- Loi sur le référendum: «Lei Orgânica Do Regime Do Referendo»; Loi n° 15-A/98 du 3 avril www.parliamento.pt/const_leg/referendo/index.html
- DD in Europe, pp. 102–105, Elisabete Cidre et Manuel Malheiros

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Les citoyens de la République tchèque ont une grande expérience de la dictature, une petite expérience de la démocratie et quasiment aucune expérience de la démocratie directe. Il n'est dès lors pas étonnant qu'une majorité de ceux qui sont au pouvoir, de même que les représentants des médias s'opposent à l'introduction de l'initiative populaire et du référendum, et il n'est pas surprenant non plus que les citoyens n'aient pas encore confiance dans leurs capacités ou dans celles des autres à jouer un rôle direct dans le processus de décision politique. Les référendums sont en principe possibles, mais ils requièrent, en fait, un amendement de la Constitution. C'est ainsi qu'un ajout à la Constitution de 1993 a permis le référendum des 13 et 14 juin 2003 sur l'adhésion à l'UE, mais aucune procédure générale de référendum n'a encore été adoptée.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum obligatoire (adhésion à l'UE) (62 I)
RESTRICTIONS		La Constitution doit être amendée pour chaque référendum séparé (2 II); aucun changement ne peut être apporté à la forme de base de l'Etat: une démocratie basée sur le régime de la loi (9 II)

SOURCES:

- Constitution de la République tchèque (au 1^{er} août 2002)
www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/constitution.html
- DD in Europe, pp. 48–51, Milan Valanch avec des commentaires de Veronika Valach.

ROUMANIE

De tous les anciens pays du bloc de l'est, la Roumanie a connu le changement de régime le plus sanglant. Le pays souffre encore de son héritage totalitaire, qui se traduit par exemple par sa tradition du plébiscite qui, d'un côté, a servi les intérêts d'une dictature telle que celle de Nicolas Ceausescu. Mais, d'un autre côté, cette tradition contient aussi le germe du référendum constitutionnel obligatoire: des plébiscites constitutionnels ont été organisés en 1864, 1938, 1991 et en 2003. Ce dernier, à l'automne, a débouché sur un «oui» clair au lancement du processus d'adhésion à l'UE. Mais la campagne a aussi révélé l'incapacité des autorités à mobiliser les citoyens et à le faire dans les limites de la loyauté. Le fossé entre les citoyens et leur gouvernement est toujours très grand. Donner du pouvoir aux citoyens est nécessaire, mais reste probablement un objectif lointain.

RÉFÉRENDUM	RA	Suspension des fonctions présidentielles sur décision de la majorité parlementaire + référendum (9)
INITIATIVE	PIPOP	a) Proposition populaire (loi), 100'000 votants provenant d'au moins 1/4 des 41 comtés du pays + au moins 5000 signatures dans chaque comté ou en ville de Bucarest; délai de récolte des signatures de 3 mois; le parlement décide si un vote aura lieu ou non (74 I – II + loi no. 189/1999 b) Proposition populaire (révision de la Constitution); 500'000 votants d'au moins la moitié des 41 comtés du pays + au moins 20'000 signatures dans chaque comté ou en ville de Bucarest (150); le parlement examine la proposition et prend position (par une majorité de 2/3 dans chaque chambre ou majorité de 3/4 des deux chambres réunies en session); vote populaire (151); restrictions à la révision de la Constitution (152)
PLÉBISCITE	PLA	Plébiscite (sujets d'importance nationale) sur décision du président, après consultation du parlement; résultat du référendum validé si participation > 50% (90+ loi no. 3/2000)
RESTRICTIONS		La proposition populaire ne peut pas toucher les domaines de la fiscalité, des affaires internationales d'amnistie ou de grâce (74 II).

SOURCES:

- Constitution roumaine (état 2003)
www.oefre.unibe.ch/law/icl/ro_indx.html
- DD in Europe, pp. 105–108, Horia Paul Terpe

SLOVAQUIE

Les citoyens slovaques ont des droits de démocratie directe. De ce point de vue, le pays a fait d'énormes progrès. Mais les conditions d'application de ces droits ne sont pas optimales; le quorum de participation de 50% de l'électorat menace la validité des référendums. En 2003, le pays a connu un référendum sur l'adhésion à l'UE, mais le processus de référendum a été fortement critiqué pour son manque de loyauté.

RÉFÉRENDUM	R0BL	Référendum obligatoire (loi constitutionnelle sur l'adhésion ou retrait d'une ligue des nations) (7, 86d, 93 I)
	RPOP	Référendum populaire (questions importantes d'intérêt public) 350'000 citoyens (93 II, 95 I)
	RA	Référendum des autorités (questions importantes d'intérêt public) sur décision du Conseil national (93 II, 95 I), demande de référendum: gouvernement ou parlement (96)
INITIATIVE	IPOP	Initiative populaire (questions importantes d'intérêt public), 350'000 citoyens (93 II, 95 I)
RESTRICTIONS		a) Pas de référendum sur les droits et libertés fondamentaux, sur les impôts, les droits de douane et le budget (93 III) b) Résultat du référendum: valide si la participation > 50%, majorité simple (98 I–II)

SOURCES:

- Constitution de la République slovaque (état 2004)
www.government.gov.sk/VLADA/USTAVA/en_vlada_ustava.shtml
- Décret sur le référendum /No. 564/1992 Zb
Loi sur le référendum du Conseil national de la République slovaque –1992, 1994, 1995
www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=SLOVAKIA&legislation=skref&print=true

SLOVÉNIE

La jeune République indépendante slovénie s'est dotée en 1991 de procédures de démocratie directe qui incluent des droits les plus importants, le référendum populaire et l'initiative populaire. En pleine économie de transition, le pays est le plus prospère de tous les pays d'Europe de l'Est. L'économie de marché y est introduite progressivement et par une thérapie de choc. Après des référendums contraignants de mars 2003 couronnés de succès, la Slovénie est devenue membre de l'UE et de l'OTAN en 2004. La démo-

cratie directe a encore un grand potentiel de développement, mais elle est limitée par certains facteurs. Le manque d'expérience démocratique crée un manque d'habitudes et de comportement démocratique tant chez les citoyens que chez les politiciens. C'est ce qu'a montré le référendum d'avril 2004 rejetant (95% de bulletins favorables, participation de 31%) l'adoption d'une loi restaurant les droits fondamentaux des personnes effacées du registre des citoyens après l'indépendance.

RÉFÉRENDUM	RPoP	Référendum populaire (loi), 40'000 votants, majorité des bulletins de vote valides (90)
	RA	Référendum des autorités (loi) lancé par le gouvernement (90)
	RMA	Référendum d'une minorité au sein des autorités (loi) lancé par 1/3 du parlement (90)
INITIATIVE	PIPOP	a) Proposition populaire (loi), 5000 citoyens (88) b) Proposition populaire (Constitution), 30'000 citoyens (168) a) + b) le parlement prend une décision sur la proposition à la majorité des 2/3
PLÉBISCITE	PLA	a) Plébiscite des autorités (accord international), lancé par le parlement, résultat contraignant, simple majorité des bulletins de vote (3 ^a) b) Référendum consultatif (sujets dans la sphère de compétence du parlement) ⁴
	PLMA	Plébiscite d'une minorité au sein des autorités (Constitution) lancé par 30 membres du parlement, simple majorité + participation > 50% (170)

SOURCES:

- Constitution de la République de Slovénie (Etat 2001) www.dz-rs.si/en/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava_ang.pdf
- DD in Europe, pp. 108–110, Igor Luksic
- ⁴Doors to Democracy. 1998. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, p. 383, www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/cover.html

SUÈDE

Comme la France, la Suède est un pays de plébiscite. Mais tandis qu'en France, c'est le président qui contrôle l'usage du plébiscite, en Suède, c'est le parlement. Il utilise le vote populaire, dont les résultats ne sont contraignants qu'à certaines conditions, comme instruments de pouvoir. Les citoyens n'ont pas le droit de participer directement aux processus de décision. L'instrument dénommé «droit d'initiative», à l'échelon local

(communal), est en réalité le droit de fixer un thème à l'agenda. Il engendre une grande frustration chez beaucoup de citoyens. Le besoin de jouer un rôle plus direct dans les processus de décision se fait plus pressant. Le 14 septembre 2003, les Suédois ont rejeté l'adhésion à l'Union économique et monétaire à une nette majorité (55,9%).

PLÉBISCITE	PLA	Vote populaire consultatif, procédure déterminée par la loi, chaque vote populaire fait l'objet d'une loi ad hoc, le gouvernement formule la question du vote (chapitres 8 § 4 + loi spéciale sur le référendum SFS 1979:369)
	PLMA	Vote populaire contraignant (amendement constitutionnel) si 1/3 du parlement soutient la tenue d'un vote populaire (chapitre 4 § 15 III + V).

SOURCES:

- Constitution suédoise (état 2004)
www.riksdagen.se/english/work/constitution.asp
- Constitution en suédois:
www.riksdagen.se/arbetar/demgrund/grund_k.asp
- DD in Europe, pp. 115–118, Mattias Goldmann, avec des remarques additionnelles de Bruno Kaufmann.

SUISSE

La Suisse a le système de démocratie directe le plus développé et la plus longue tradition dans ce domaine. Les procédures de co-décision politique y sont conçues de manière à ce qu'elles soient faciles à utiliser. Elles leur donnent le pouvoir réel de prendre des décisions politiques, et les politiciens en place de même que élites doivent en tenir compte. Mais, même en Suisse, tout n'est pas parfait. La loyauté et la transparence des campagnes précédant les référendums n'est pas assez garantie, des lacunes sont à combler dans l'instruction à la démocratie et il faudrait davantage encourager la recherche et les développements à venir de la démocratie.

RÉFÉRENDUM	R0BL	
	RPOP	Référendum facultatif du peuple (lois fédérales, lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an, arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient, traités internationaux), 50'000 citoyens ayant le droit de vote, 100 jours, simple majorité des bulletins de vote (141)
	RA	Référendum facultatif sur demande de huit cantons, sinon: voir référendum populaire (141)

INITIATIVE	IPoP	<p>a) Initiative populaire générale (adoption, amendement, abrogation de dispositions constitutionnelles et légales), 100'000 citoyens votants, 18 mois (139a I); unité de forme et de matière + respect du droit international (139a II); le parlement accepte l'initiative et la met en œuvre; le parlement peut formuler un contre-projet à l'initiative et soumettre les deux textes au vote du peuple et des cantons (139a III + IV); le parlement rejette l'initiative et la soumet au vote du peuple; si l'initiative est acceptée, le parlement doit la mettre en œuvre (139a V)</p> <p>b) Initiative populaire (révision partielle de la Constitution fédérale, projet rédigé en détails), 100'000 citoyens votant, 18 mois (139 I), unité de la forme et de la matière + respect du droit international (139 II); le parlement peut présenter un contre-projet, le parlement recommande le rejet ou l'adoption de l'initiative, celle-ci est soumise au vote du peuple et des cantons (139 III)</p> <p>c) Initiative populaire (proposition de révision totale de la Constitution), 100'000 citoyens votant, 18 mois, la proposition est soumise au vote du peuple. (138 II)</p>
CONTRE-PROJET	CPPoP	Contre-projet aux initiatives populaires (139, 139a); procédure de référendum: double «oui» + question subsidiaire (139b)
RESTRICTIONS		Majorités requises: les propositions soumises au peuple doivent être acceptées par la majorité de ceux qui votent pour être adoptées (142 I); les propositions soumises au vote du peuple et des cantons doivent, pour être acceptées, obtenir la majorité des votants et la majorité des cantons («double majorité») (142 II).

SOURCES:

- Constitution fédérale de 1999 (état au 11 mai 2004)
www.admin.ch/ch/f/sr/101
- Constitution fédérale (en anglais)
www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz__indx.html
- Loi fédérale sur les droits politiques (état au 14 octobre 2003)
www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/
- DD in Europe, pp. 118–121, Paul Ruppen, avec des remarques additionnelles de Hans-Urs Wili, Rolf Büchi, Bruno Vanoni y Bruno Kaufmann

TURQUIE

En 1999, la Turquie a été officiellement reconnue comme candidate à une adhésion à l'UE. Cette perspective a agi comme un catalyseur et a engendré un processus de réformes et de démocratisation. Lors des élections parlementaires de novembre 2002, le paysage politique a été bouleversé. Le Parti de la justice et du développement (AKP) des islamistes modérés emmenés par Recep Tayyip Erdogan, qui a gagné ces élections, a accéléré et approfondi le processus de réforme et de démocratisation, s'éloignant de l'idée traditionnelle de l'Etat léguée par Kemal Ataturk. La politique européenne à l'égard de la Turquie est cruciale pour ces développements internes; une évolution positive des négociations d'adhésion renforcerait la poursuite de la démocratisation et de l'«européisation» de la Turquie.

PLÉBISCITE	PLA	a) plébiscite possible, régi par la loi (67) b) plébiscite (modifications de la Constitution) (104,175)
RESTRICTIONS		Les articles 1–3 de la Constitution ne peuvent pas être modifiés (4)

SOURCES:

- La Constitution de la République de Turquie (2002)
www.oefre.unibe.ch/law/icl/tu__indx.html
- La Constitution de la République de Turquie (tel qu'amendée le 17 octobre 2001)
(publiée par la Grande Assemblée nationale)
www.tbmm.gov.tr/anayasa/constitution.htm

A

ACQUISITION DE LA CITOYENNETÉ Acquisition administrative de la citoyenneté (suisse) résultant d'une décision officielle des autorités.

ADMINISTRATION FÉDÉRALE (SUISSE) L'administration fédérale suisse inclut d'une part l'administration fédérale centrale avec les sept départements (ministères), la Chancellerie fédérale, les secrétariats généraux et les offices fédéraux. Elle compte aussi l'administration fédérale décentralisée avec les commissions à pouvoir décisionnel et les autres unités administratives qui y sont rattachées, les établissements et les entreprises autonomes. Parmi les tâches principales de l'administration fédérale figurent l'exécution des décisions de l'Assemblée fédérale, en particulier des lois fédérales, et des mandats émanant du Conseil fédéral ainsi que la préparation des affaires du Conseil fédéral et des projets législatifs. Chaque département est dirigé par l'un des membres du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale par un chancelier ou une chancelière. Les entreprises fédérales autonomes de droit public comme la Caisse nationale d'assurance (CNA) ou la Banque nationale suisse ne font pas partie de l'administration fédérale.

ADOPTÉ Un vote populaire (référendum) est adopté lorsque sa validité a été vérifiée et lorsque la proposition soumise au vote a été approuvée à la majorité prescrite.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL Acte édicté par l'Assemblée fédérale suisse et contenant des dispositions constitutionnelles des normes particulières importantes ou des décisions de principe. S'il n'est pas sujet au référendum obligatoire, l'arrêté fédéral est qualifié d'«arrêté fédéral simple».

ASSEMBLÉE DÉMOCRATIQUE (SYSTÈME DE L') Système démocratique où les citoyens ayant le droit de vote exercent leurs droits politiques lors d'une assemblée. L'assemblée démocratique – qui est la forme originale de la démocratie – est très répandue en Suisse. On trouve des assemblées de citoyens dans presque toutes les com-

munes. Dans deux cantons, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures, ces assemblées populaires se tiennent sur le plan cantonal.

ASSEMBLÉE FÉDÉRALE (SUISSE), PARLEMENT DE LA CONFÉDÉRATION Autorité législative suprême de la Confédération suisse (pouvoir législatif) composée de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats. Les deux chambres traitent les affaires (lois fédérales, arrêtés financiers, traités internationaux, etc.) séparément et successivement. Un texte est adopté si les deux chambres sont arrivées à un accord. L'Assemblée fédérale (chambres réunies) siège en chambres réunies à certaines occasions comme lors des élections (Conseil fédéral, Tribunal fédéral, chancelier/chancelière de la Confédération), ainsi que pour recevoir les avis du Conseil fédéral sur des questions importantes.

ASSEMBLÉE POPULAIRE Assemblée de citoyens ayant le droit de vote. Une des formes de démocraties les plus anciennes (pré-modernes), toujours pratiquée dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et dans celui de Glaris. Les citoyens d'un canton ou d'une commune ayant le droit de vote se réunissent, en plein air, un jour donné, pour élire le gouvernement et prendre des décisions à propos de lois et de dépenses publiques. Toutes les personnes présentes ont le droit de prendre la parole sur n'importe quel sujet. Le vote se fait en général à main levée. Par sa nature même, une assemblée populaire ne peut respecter le principe du secret du vote exigé par les formes modernes de démocratie.

B

BULLETIN DE VOTE (POUR DES ÉLECTIONS) Document officiel que les électeurs doivent utiliser pour les élections. Lors de l'élection du Conseil national, les électeurs peuvent remplir eux-mêmes le bulletin (bulletin non imprimé), le compléter ou le modifier (bulletin électoral imprimé).

BULLETIN DE VOTE; BORDEREAU DE VOTE Document officiel utilisé pour le vote à l'aide duquel

les électeurs indiquent par oui ou par non s'ils acceptent ou non le projet soumis au vote.

C

CANDIDAT Personne susceptible d'être élue. En Suisse, les noms des candidats sont inscrits sur des listes en vue de l'élection au Conseil national. Dans les circonscriptions où seul un siège est pourvoir et où, pour cette raison, on applique le système majoritaire, tout citoyen disposant du droit d'être élu peut être élu.

CANTON Etat-membre de la Confédération suisse. Les cantons – souvent qualifiés d'Etats – sont les Etats qui, en 1848, se sont constitués en Etat fédéral, lui cédant une grande partie de leur souveraineté. La Suisse compte 26 cantons.

CAPABLE DE RÉFÉRENDUM (FACULTATIF) Terme non officiel. Des groupes de personnes sont jugées «capables de référendum» si elles sont considérées comme capables de récolter le nombre de signatures requis pour lancer formellement une procédure de référendum facultatif.

CHAMBRES (DU PARLEMENT BI-CAMÉRAL) En Suisse, le Conseil national et le Conseil des Etats sont les deux chambres du parlement de la Confédération.

CHANCELLERIE FÉDÉRALE (SUISSE) En tant qu'état-major du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale est chargée de coordonner les activités de ce dernier et fait office de centre de service du président de la Confédération. Elle est l'unité technique responsable en matière de droits politiques et est chargée des publications officielles (Feuille fédérale, recueils de lois); elle coordonne l'information destinée au public et les travaux de traduction de l'administration fédérale. Elle a à sa tête le chancelier (ou la chancelière) de la Confédération.

CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE L'élection du Conseil national est organisée dans tous les cantons en même temps. Les cantons forment les circonscriptions électorales.

COMITÉ D'INITIATIVE Les auteurs d'une initiative. En Suisse, une initiative doit émaner d'au moins sept personnes ayant le droit de vote, mais le comité ne doit pas excéder vingt-sept membres. Un retrait de l'initiative doit être approuvé par la majorité absolue de ces personnes.

CONFÉDÉRATION SUISSE Nom officiel de la Suisse. Dans l'usage courant, le nom complet est fréquemment abrégé en «Confédération». Il désigne le peuple et les cantons qui forment un pays, un tout. En français, le même mot est aussi employé pour ne désigner que les autorités fédérales (gouvernement, parlement et administration).

CONSEIL DES ETATS La plus petite Chambre du parlement (Assemblée fédérale) de la Confédération suisse, comprenant 46 membres. Elle est aussi appelée Chambre des cantons car ses membres sont les représentants des cantons. Aujourd'hui, les membres du Conseil des Etats sont élus dans tous les cantons par les citoyens disposant du droit de vote, de la même manière que les membres du Conseil national, mais selon les dispositions du droit cantonal.

CONSEIL FÉDÉRAL (SUISSE), GOUVERNEMENT Le gouvernement fédéral, c'est-à-dire l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération suisse (pouvoir exécutif). Le Conseil fédéral comprend sept membres, élus par les Chambres fédérales réunies. Le Conseil fédéral dirige et supervise l'administration fédérale. Le chancelier (ou la chancelière) dirige l'état-major du gouvernement, la Chancellerie fédérale. Les séances du Conseil fédéral sont dirigées par le président (ou la présidente) de la Confédération.

CONSEIL NATIONAL (SUISSE) Chambre basse du parlement (Assemblée fédérale) de la Confédération, qui compte 200 députés. Elle est aussi parfois appelée Chambre du peuple car ses membres sont élus, lors des élections fédérales, par le peuple, en l'occurrence l'ensemble des citoyens suisses disposant du droit de vote.

CONSTITUTION FÉDÉRALE (SUISSE) Acte législatif fondamental de la Confédération suisse. Elle constitue la base juridique de toute la législation et du régime fédéraliste. Elle fixe les droits et devoirs fondamentaux des citoyens et de l'ensemble de la population ainsi que la structure et les compétences des autorités fédérales. Toute révision complète ou tout amendement (révision partielle) de la Constitution doit être soumis à l'approbation du peuple et des cantons (référendum obligatoire).

CONSTITUTIONNALITÉ Caractère de ce qui est conforme et non contradictoire à la Constitution d'un pays.

CONTRE-PROJET Lors d'un vote (référendum), proposition alternative à celle soumise dans une initiative populaire ou un référendum. Le contre-projet peut avoir été élaboré lors du processus législatif ou par un nombre donné de citoyens. En Suisse, l'Assemblée fédérale peut soumettre un contre-projet tant à une initiative populaire générale qu'à une initiative populaire rédigée si elle approuve le projet du comité d'initiative mais souhaite lui donner suite différemment. Les électeurs sont alors invités à s'exprimer selon le principe du double oui (cf «double oui»)

CONTRE-PROJET DIRECT Projet (par exemple un projet de loi) qui est examiné dans le processus de décision en même temps qu'une initiative et est également soumis au vote en même temps que la proposition originale et en tant que proposition alternative formelle.

CONTRE-PROJET INDIRECT Proposition qui n'est pas présentée comme proposition alternative formelle à une initiative rédigée. En Suisse, le parlement ou le gouvernement peuvent formuler un contre-projet indirect, qui est alors débattu en même temps que l'initiative rédigée.

D

DÉMOCRATIE DE CONSENSUS Forme de démocratie qui vise à inclure le plus d'acteurs possibles

(partis politiques, syndicats, minorités, groupes sociaux) dans le processus politique et à prendre des décisions basées sur un consensus. Puisqu'il est relativement facile, grâce au référendum, de s'opposer à une décision prise par le parlement, tant le parlement que le gouvernement doivent veiller à trouver des solutions de compromis qui satisferont tous les groupes politiques importants capables de lancer une procédure de référendum. C'est le référendum qui a mené, historiquement, à la démocratie de consensus.

DÉMOCRATIE DIRECTE Forme d'Etat dans lequel le pouvoir souverain est aux mains des citoyens, c'est-à-dire que la souveraineté nationale appartient directement au peuple. Celui-ci exerce sa souveraineté directement, par exemple au moyen d'une législation «populaire» (les citoyens proposent et approuvent les lois). C'est la distinction essentielle entre la démocratie «directe» et «indirecte».

DÉPÔT Acte de déposer auprès de l'autorité compétente les signatures collectées pour une initiative populaire ou un référendum populaire. En Suisse, sur le plan national, l'autorité compétente est la Chancellerie fédérale.

DESTITUTION Instrument de démocratie directe permettant à un nombre défini de citoyens de demander un vote pour décider si le détenteur d'une fonction publique élective doit interrompre son mandat avant terme. Contrairement aux parlements d'autres pays, le parlement suisse ne peut pas demander la destitution du gouvernement, pas plus que le gouvernement ne peut dissoudre le parlement. Dans quelques cantons, les citoyens peuvent demander la dissolution du parlement ou du gouvernement en lançant une initiative populaire.

DOUBLE MAJORITÉ Conditions d'adoption d'une proposition exigeant à la fois l'obtention d'une majorité de l'ensemble des votes et une majorité de circonscriptions électorales définies approuvant la proposition. En Suisse, la double majorité des citoyens et des Etats (cantons)

est normalement requise pour qu'un objet soumis au référendum obligatoire soit accepté. En d'autres termes, pour qu'un projet soit accepté, il faut qu'une majorité de cantons aient voté en sa faveur, en plus de la majorité des citoyens qui ont voté. Ce qui veut dire que les suffrages sont comptés deux fois: une fois pour le nombre de voix, une fois pour le total des cantons. Au moins 50% + 1 de tous ceux qui ont voté (le peuple) plus une majorité des cantons doivent approuver le projet. Il ne faut pas oublier, lors du calcul de la majorité des cantons, que les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.

Pour les lois et leurs modifications (référendums facultatifs), seule la majorité du peuple est nécessaire.

DOUBLE OUI Si un contre-projet est opposé à une initiative, les citoyens ayant le droit de vote peuvent accepter simultanément l'initiative populaire et le contre-projet. Ils doivent alors répondre à une troisième question leur demandant à quel projet ils donnent leur préférence pour le cas où les deux seraient acceptés. Le projet qui entre en vigueur est celui qui remporte le plus de voix dans cette dernière question.

DROIT DE PARTICIPER À DES ÉLECTIONS Droit politique qui permet à tout citoyen en âge de voter (majeur) de participer à une élection en tant qu'électeur (droit d'élire) et en tant que candidat (droit d'être élu). En Suisse, les citoyens en âge de voter peuvent briguer un siège au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, trois élections régies par le droit fédéral. Le droit d'être élu au Conseil des Etats est réglé sur le plan cantonal. Toute personne ayant le droit de participer à des élections dispose également du droit de vote.

DROIT DE VOTE Droit de participer à un vote (référendum). En Suisse, sur le plan national, c'est le droit pour tout citoyen en âge de voter (ma-

jeur) de participer aux votes populaires («votations») sur le plan fédéral. Certaines communes et cantons, très rares, autorisent les étrangers disposant d'un permis de séjour à voter sur des objets communaux ou cantonaux. Toute personne disposant du droit de vote dispose également du droit d'élire et d'être élu.

DROIT DE VOTE POUR LES ÉTRANGERS En Suisse, sur le plan fédéral et dans la plupart des cantons, seuls les citoyens suisses ont le droit de vote. Dans les cantons de Neuchâtel et du Jura par exemple, les étrangers disposant d'un permis de séjour ont le droit de vote.

DROIT FONDAMENTAL Droit de l'homme fondamental. Les droits fondamentaux ne garantissent pas seulement les revendications des individus ayant force de loi. En tant que principes objectifs, ils imprègnent aussi tout le système de l'ordre public. Ils sont contraignants pour tous les organes de l'Etat, tout spécialement le législatif.

DROITS DE L'HOMME Droits conférés à chaque individu en vertu de sa qualité d'être humain. Ils sont inaliénables: aucune loi ne peut les supprimer ni les nier. Exemples: le droit à la vie, à la liberté religieuse et à la liberté de parole.

DROITS POLITIQUES Les droits politiques sont les droits fondamentaux conférés au peuple dans une démocratie directe. Ils permettent aux citoyens d'intervenir dans l'élaboration du droit et de la politique dans un Etat. Les droits politiques incluent le droit de vote, le droit d'élire et d'être élu, le droit de proposer des initiatives populaires, de recourir au référendum et de signer de telles demandes.

E

ÉLECTEUR Synonyme de votant. Certains auteurs n'emploient «électeur» que pour une personne qui a le droit de voter lors d'une élection et «votant» que pour une personne qui a le droit de voter lors d'un référendum.

ELECTION Procédure par laquelle des personnes sont élues au sein d'une autorité ou à une autre charge publique par les citoyens disposant du droit de vote ou par les membres d'un collège électoral (en Suisse, p.ex. Assemblée fédérale, Conseil fédéral).

ELECTION SELON LE SYSTÈME MAJORITAIRE Election lors de laquelle les sièges à pourvoir sont attribués à la majorité, alors que la minorité – même si l'écart de voix est faible – n'obtient aucun siège. En Suisse, le système majoritaire est appliqué par exemple à l'élection du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. A l'inverse, l'élection du Conseil national a lieu selon le système proportionnel, sauf dans les cantons qui ne disposent que d'un seul siège.

ELECTORAT Nombre total d'électeurs éligibles.

ÉLIMINATION DES DIVERGENCES En Suisse, on appelle «élimination» des divergences les débats menés successivement dans les deux chambres de l'Assemblée fédérale sur un acte législatif pour obtenir un consensus, lorsque les Chambres, examinant un projet, ont adopté chacune un texte différent. Les débats se limitent aux points sur lesquels les Chambres sont en désaccord.

ELU Choisi lors d'une élection pour exercer une charge publique.

E-VOTING / VOTE ÉLECTRONIQUE Procédure de vote par laquelle les citoyens peuvent voter à l'aide d'un système électronique spécifique. Ils remplissent un «bulletin de vote électronique» qu'ils envoient au bureau de vote via les réseaux informatiques. En Suisse, les cantons de Genève, Zurich et Neuchâtel mènent actuellement des essais de vote électronique, en collaboration avec la Chancellerie fédérale, en vue essentiellement d'assurer la sécurité de la procédure (garantir le secret du vote, écarter tout risque d'abus).

EXPLICATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL En Suisse, brochure qui fournit des explications sur le projet soumis au vote et qui expose les arguments du comité d'initiative ou de référendum ainsi que l'avis du Conseil fédéral. Cette brochure est éditée par la Chancellerie fédérale dans les quatre langues nationales et est envoyée trois ou quatre semaines avant le vote aux électeurs par l'entremise des communes avec l'ensemble des documents nécessaires au vote.

F
FÉDÉRAL En Suisse, terme qui recouvre les institutions du niveau politique central, «national»: le gouvernement, le parlement et les autorités fédérales

I
INITIATIVE Procédure permettant à un certain nombre de citoyens d'imposer une question à l'ordre du jour des instances législatives. Une première forme (initiative populaire) conduit à un vote (référendum), une seconde forme («initiative agenda» ou, dans certains pays, pétition) à la prise en considération d'une proposition par le pouvoir législatif.

INITIATIVE «AGENDA» Procédure de démocratie directe permettant à un certain nombre de citoyens de soumettre une proposition au législateur, qui est obligé de prendre position, mais qui ne fait pas l'objet d'un vote populaire

INITIATIVE CANTONALE Droit non contraignant permettant à un canton suisse de soumettre une proposition au pouvoir fédéral. Tout canton peut adopter un projet d'arrêté qui sera soumis ensuite à l'Assemblée fédérale pour approbation, ou lui soumettre une proposition en vue de l'élaboration d'une loi. Dans certains cantons, une initiative cantonale peut aussi être exigée par une initiative populaire.

INITIATIVE CITOYENNE Synonyme d'«initiative populaire».

INITIATIVE DES AUTORITÉS Acte simple qui est dans le domaine de compétence du parlement et qui serait sujet au référendum s'il avait été adopté par le parlement. Les décisions et actes qui sont du ressort du parlement ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative des autorités, pas plus que les décisions qui sont du ressort du gouvernement ou de l'administration, bien que les règles de la compétence gouvernementale puissent être modifiées par le biais d'une initiative populaire. En Suisse, un certain nombre de cantons connaissent cet instrument (également appelé «initiative de décision parlementaire»).

INITIATIVE INDIVIDUELLE (ZÜRICH) Dans le canton de Zurich, les citoyens peuvent déposer des initiatives individuellement. Si le parlement approuve une initiative individuelle, elle fait l'objet d'un vote populaire (référendum).

INITIATIVE LÉGISLATIVE Une initiative législative peut demander qu'une loi soit formulée, amendée, complétée ou abrogée. Tous les cantons suisses peuvent user de cet instrument.

INITIATIVE POPULAIRE Procédure de démocratie directe et droit politique qui permet aux citoyens, pour autant qu'ils soient un certain nombre, d'influer sur l'agenda politique en soumettant leur propre proposition et en suscitant un vote populaire (référendum) à son sujet. L'initiative peut, par exemple, demander un amendement de la Constitution, l'adoption d'une nouvelle loi, l'abrogation ou l'amendement d'une loi existante. Les autorités décident si la proposition doit être soumise au vote des citoyens. La procédure peut inclure une clause de retrait qui donne au comité d'initiative la possibilité de retirer son texte, dans le cas où, par exemple, le parlement aurait décidé de donner suite à la proposition faite ou à certains de ses éléments.

INITIATIVE POPULAIRE GÉNÉRALE Initiative populaire par laquelle, en Suisse, 100 000 citoyens ayant le droit de vote peuvent, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, demander l'adoption, la modification ou l'abro-

gation de dispositions constitutionnelles ou législatives. Sur le plan fédéral, l'initiative populaire générale est une innovation acceptée lors de la votation populaire du 9 février 2003.

Dans un autre modèle d'initiative populaire générale existant dans certains pays et certains cantons suisses, ce n'est pas le comité d'initiative mais le parlement qui décide si la proposition contenue dans l'initiative doit être traitée comme une initiative constitutionnelle ou législative.

INITIATIVE POPULAIRE RÉDIGÉE TENDANT À LA RÉVISION PARTIELLE DE LA CONSTITUTION Initiative populaire par laquelle, en Suisse, 100 000 citoyens disposant du droit de vote peuvent demander une modification partielle de la Constitution sous forme d'un projet rédigé.

INITIATIVE POPULAIRE TENDANT À LA RÉVISION TOTALE DE LA CONSTITUTION Initiative populaire signée par au moins 100 000 personnes ayant le droit de vote qui, en Suisse, peuvent proposer une refonte globale de la Constitution fédérale.

INSTRUMENTS DE DÉMOCRATIE DIRECTE Instruments qui a) confèrent aux citoyens le droit de participer directement au processus de prise de décision politique et b) sont en même temps conçus comme des instruments de partage du pouvoir en faveur des citoyens.

On peut distinguer les types suivants d'instruments de démocratie directe: les référendums, les initiatives et les contres-projets. Chaque type existe sous différentes formes, et chaque forme peut être institutionnalisée de différentes manières.

Les formes possibles de référendums sont: référendums exigés par des citoyens (référendums facultatifs), référendums exigés par une autorité représentative et référendums obligatoires.

Les formes possibles d'initiatives sont: initiatives populaires, «initiative agenda» (pas en Suisse).

Les formes possibles de contres-projets sont: contre-projet élaboré par une autorité (par exemple par le parlement), contre-projet élaboré par des citoyens.

L
LANGUES NATIONALES (SUISSES) La Suisse compte quatre langues nationales. La plus répandue est l'allemand, suivie du français, de l'italien et du rhéto-romanche, qui est une ancienne variété de latin, toujours parlée dans certaines régions alpines mais luttant pour sa survie.

LÉGALITÉ Caractère de ce qui est en accord et non en contradiction avec les lois d'un pays ou les lois internationales.

LISTE (DE CANDIDATS À UNE ÉLECTION) Liste comportant les noms de candidats éligibles. En Suisse, les listes de candidats sont examinées et, si nécessaire, corrigées par les cantons d'origine des candidats puis par la Chancellerie fédérale. Les listes portent un numéro d'ordre et une dénomination pour permettre leur identification.

LOI FÉDÉRALE Acte législatif de portée générale et de durée illimitée promulgué par l'Assemblée fédérale suisse qui confère droits et devoirs aux intéressés, c'est-à-dire qui fixe les règles du droit. De tels actes doivent être promulgués sous forme de loi fédérale et sont sujets au référendum facultatif. Les lois fédérales déclarées urgentes et dépourvues de base constitutionnelle doivent être soumises au vote du peuple et des cantons (référendum obligatoire).

M
MAJORITÉ DES CANTONS Normalement, lors d'un référendum obligatoire, la majorité des cantons est requise, en plus de la majorité du peuple, pour qu'une proposition soit acceptée. Celle-ci est acceptée lorsqu'une majorité de citoyens dans une majorité de cantons ont dit «oui». Les cantons d'Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun

pour une demi-voix dans la prise en compte de la majorité cantonale.

MAJORITÉ DU PEUPLE Elle correspond à la majorité des suffrages valables. En Suisse, pour qu'une nouvelle Constitution ou une modification de la Constitution soit acceptée (référendum obligatoire), la majorité du peuple et celle des cantons sont requises; pour les lois et leurs modifications (référendum facultatif), seule la majorité du peuple est nécessaire.

MAJORITÉ QUALIFIÉE Un type de majorité exigeant, pour l'adoption d'une proposition, qu'elle obtienne une certaine proportion de suffrages au-delà de 50% + 1, par exemple 2/3 ou 3/4.

MAJORITÉ SIMPLE Une exigence de majorité correspondant à plus de la moitié du nombre total des votes validés. Une proposition soumise au peuple en référendum est acceptée si une majorité des votants l'acceptent; à l'inverse, elle est rejeté si une majorité vote contre elle.

MOTION POPULAIRE (SOLEURE) Dans le canton de Soleure, 100 citoyens enregistrés peuvent soumettre une proposition écrite au parlement cantonal. Ce dernier traite la proposition de la même manière que celle émanant de ses propres membres.

P
PARTICIPATION Le nombre de votants, exprimé en chiffre absolu ou en pourcentage de l'électorat, ayant voté lors d'un référendum ou d'une élection. Le nombre établissant la participation est le total de tous les bulletins de vote, valides, non-valides ou blancs.

PARTICIPATION MINIMALE Il est possible de faire dépendre la validité d'un scrutin à une participation minimale au référendum. Des quorums de participation sont utilisés à certains endroits. Ailleurs, c'est un thème actuellement débattu. La demande de quorum minimum est cependant problématique, car elle peut fausser le ré-

sultat d'un référendum si, par exemple, les votes «non» et les non-votes sont comptés ensemble.

PÉNALITÉ (POUR AVOIR MANQUÉ UN VOTE LORSQU'IL EST OBLIGATOIRE) Le terme de «pénalité» est utilisé lorsque, le vote étant obligatoire, une pénalité est octroyée pour vote non effectué. En Suisse, ce type de sanctions n'existe que dans le canton de Schaffhouse et dans quelques communes du canton des Grisons.

PÉTITION Demande écrite que toute personne peut adresser aux autorités. Ce peut être une proposition, une critique ou une requête. Toute activité de la compétence de l'État peut faire l'objet d'une pétition. Les autorités doivent prendre acte d'une pétition mais ne sont pas tenues d'y répondre. En ce sens, la pétition est plus faible que l'«initiative agenda».

PLÉBISCITE Consultation des citoyens organisée «d'en haut», par «ceux qui ont le pouvoir sur les autres », en général le Président ou le Premier ministre, qui décide quand et sur quel sujet l'avis des citoyens sera sollicité. Fréquemment, ce genre de vote n'a qu'une valeur consultative, c'est-à-dire que le résultat n'est pas formellement contraignant pour le parlement ou le gouvernement. En réalité, le plébiscite est un instrument dont les personnes au pouvoir usent pour renforcer ou sauver leur pouvoir, précisément, à l'aide des citoyens. L'objectif n'est pas de mettre en œuvre la démocratie, mais de donner une sorte de légitimité à des décisions déjà prises. Dans la terminologie que nous utilisons ici, le plébiscite n'est pas classé parmi les instruments de démocratie directe, car il ne remplit pas les critères du partage de pouvoir.

PROCÉDURE DE CONSULTATION La procédure de consultation est une étape importante dans le processus législatif suisse. Les projets de lois et d'amendements constitutionnels susceptibles d'avoir des effets politiques, économiques ou culturels sont soumis aux parties intéressées, qui peuvent faire part de leurs commentaires.

PROCÉDURE D'INITIATIVE DIRECTE Procédure par laquelle une initiative passe outre le processus législatif et est soumise directement au vote une fois que les signatures ont été vérifiées.

PROCHE DU CITOYEN Dans les règles qui sont utilisées pour régir l'accessibilité, les conditions à remplir, les quorums et méthodes de vote des initiatives et référendums, cette expression représente le degré de liberté et de transparence qui rendent le processus le plus libre et le plus équitable possible pour le citoyen électeur.

PROPOSITION Texte intégral d'un référendum ou d'une initiative.

PROPOSITION ALTERNATIVE Synonyme de contre-projet.

PROPOSITION DE RÉFÉRENDUM (Texte de la) proposition qui est soumise au peuple lors d'un vote populaire (référendum). En Suisse, il peut s'agir soit d'une initiative populaire exigeant une révision partielle de la Constitution fédérale avec ou sans contre-projet de l'Assemblée fédérale, ou d'un référendum.

PROPOSITION INITIALE Le premier texte déposé par les auteurs d'un référendum, d'une initiative ou d'une procédure de destitution.

PUBLICATION Le fait, pour les autorités compétentes, de rendre publique une proposition d'initiative après son enregistrement et lorsque sa conformité aux exigences de forme et de contenu a été vérifiée.

Q

QUALIFICATION POUR LE SCRUTIN Acte par lequel les autorités compétentes s'assurent que les procédures légales en cas de référendum populaire (facultatif) et d'initiative populaire ont été vérifiées et que, dans le cas d'une initiative populaire, le parlement a respecté toutes les étapes pour la présentation d'un éventuel contre-projet.

QUESTION DE RÉFÉRENDUM Synonyme de texte de vote: la question inscrite sur le bulletin de vote pour un vote populaire (référendum) selon une procédure de démocratie directe.

QUESTION SUBSIDIAIRE Lorsqu'une initiative et un contre-projet sont soumis au vote en même temps, la possibilité d'un double oui existe puisque les citoyens peuvent voter en faveur des deux propositions. Dans ces cas-là, une troisième question est posée aux citoyens, qui peuvent, en y répondant, dire à quelle version irait leur préférence. C'est la proposition qui obtient le plus de suffrages dans cette troisième question qui entrera en vigueur dans le cas d'un double oui.

QUORUM Nombre minimal de soutiens nécessaires à l'adoption d'une proposition lors d'un vote.

QUORUM D'APPROBATION Nombre minimum ou pourcentage de l'ensemble du corps électoral exigé pour l'adoption d'une proposition lors d'une consultation du corps électoral.

R

RECOMMANDATION DE VOTE / MOT D'ORDRE / CONSIGNE DE VOTE Recommandation, sous forme de phrase ou de slogan, émise par un parti, le groupe parlementaire d'un parti ou tout autre groupe faisant référence à un référendum à venir. En Suisse, cette recommandation est aussi appelée «mot d'ordre» ou «consigne de vote».

RÉFÉRENDUM Instrument de démocratie directe qui permet aux citoyens disposant du droit de vote de statuer, par exemple, sur un amendement constitutionnel ou une loi lors d'un vote; c'est le droit des citoyens d'accepter ou de rejeter un objet émanant des autorités ou d'une initiative populaire.

Note: une procédure de vote populaire, exclusivement initiée par les autorités, n'est pas un référendum mais un plébiscite. En Suisse, les citoyens peuvent décider – accepter ou rejeter

– des articles constitutionnels nouveaux ou amendés, des lois fédérales et certains autres arrêtés de l'Assemblée fédérale (arrêtés fédéraux).

RÉFÉRENDUM ABROGATIF Vote populaire (référendum) par lequel les citoyens peuvent décider de maintenir ou d'annuler une loi ou un arrêté qui a été approuvé et promulgué par le législatif et qui est déjà en vigueur.

RÉFÉRENDUM ADMINISTRATIF Droit garanti aux citoyens éligibles d'exiger un référendum contre une décision administrative ou gouvernementale prise par un parlement. Le référendum financier est un type de référendum administratif.

RÉFÉRENDUM OBLIGATOIRE Dans quelques cantons suisses, la Constitution prévoit que le parlement cantonal puisse soumettre au référendum des arrêtés non soumis au référendum obligatoire.

RÉFÉRENDUM CONSTRUCTIF Proposition émise par un certain nombre de citoyens éligibles et qui a la forme d'un contre-projet à une loi soumise au référendum facultatif. Le contre-projet est soumis au vote en même temps que la loi. Possibilité existant actuellement, en Suisse, dans les cantons de Berne et de Nidwald.

RÉFÉRENDUM CONSULTATIF Consultation du corps électoral – y-compris, parfois, des citoyens ne disposant pas du droit de vote – dont le résultat n'a de valeur, d'un point de vue légal, que de conseil transmis au gouvernement ou à l'autorité concernée. Le référendum consultatif est important d'un point de vue politique mais non contraignant pour l'autorité concernée. Son objet peut être, en principe, n'importe quel point lié à l'Etat ou qui pourrait l'être. Un référendum consultatif est contradictoire dans ses termes, puisqu'il se réfère à une décision des électeurs tout en n'étant pas, légalement, une décision, mais un conseil. Très souvent, ce qui est ainsi nommé est en fait, dans la terminologie que nous utilisons ici, un plébiscite.

RÉFÉRENDUM DEMANDÉ PAR LES CANTONS Dans quelques cantons suisses, la Constitution prévoit que le parlement cantonal puisse soumettre au référendum des arrêtés non soumis au référendum obligatoire.

RÉFÉRENDUM EXIGÉ PAR DES CITOYENS Référendum convoqué lorsqu'un certain nombre de citoyens en font la demande formelle.

RÉFÉRENDUM FACULTATIF Procédure conduisant à un vote populaire (référendum) provoqué par une demande formelle pouvant émaner d'un certain nombre de citoyens, ou, mais non exclusivement, d'une autorité représentative (gouvernement, parlement, président ou autre acteur défini). Si le droit de convoquer un vote populaire appartient exclusivement à une instance de l'Etat, la procédure est alors, dans la terminologie utilisée ici, non un référendum mais un plébiscite. En Suisse, 50 000 citoyens disposant du droit de vote ou huit cantons (référendum demandé par les cantons) peuvent exiger, par exemple, qu'une loi fédérale, nouvelle ou modifiée, ou un traité international soit soumis au vote du peuple. La proposition de l'Assemblée fédérale est acceptée si le peuple donne son accord.

RÉFÉRENDUM FINANCIER Aussi qualifié de «référendum sur les dépenses publiques». Ce genre de référendums fait référence aux décisions parlementaires portant sur des dépenses publiques, et diffère donc des référendums sur des lois ou des amendements de lois. Toute décision parlementaire impliquant une dépense d'argent public peut faire l'objet d'un référendum financier. Bien que cet instrument n'existe pas, en Suisse, sur le plan national (fédéral), il est largement utilisé dans les cantons et les communes.

RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF Un vote référendaire sur une loi. Toutes les lois adoptées par un parlement dans tous les cantons suisses peuvent faire l'objet d'un référendum populaire. Dans certains cantons il est obligatoire, dans d'autres facultatif.

RÉFÉRENDUM OBLIGATOIRE Vote populaire (référendum) automatiquement convoqué dans des circonstances définies dans la Constitution ou la législation. En Suisse, un référendum obligatoire doit avoir lieu lorsque l'Assemblée fédérale demande la révision totale ou partielle de la Constitution, l'adhésion à des organisations de sécurité collective (ex. l'ONU) ou à des communautés supranationales (ex. UE), ou encore lorsqu'elle a adopté une loi fédérale déclarée urgente et dépourvue de base constitutionnelle. L'acceptation de l'arrêt requiert normalement la majorité du peuple et celle des cantons. Un référendum est également obligatoire lorsqu'une initiative populaire vise une révision totale de la Constitution fédérale; lorsqu'une initiative populaire demandant une révision partielle de la Constitution fédérale sous la forme d'une proposition générale qui a été rejetée par l'Assemblée fédérale; et pour obtenir une décision si les deux Conseils n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le fait de savoir s'il fallait réviser la Constitution totalement ou non. Dans ces trois derniers cas, la simple majorité des citoyens est requise.

RÉFÉRENDUM POPULAIRE Synonyme de référendum exigé par des citoyens. En Suisse, référendum populaire est aussi synonyme de référendum facultatif.

RÉFÉRENDUM SUR LES TRAITÉS INTERNATIONAUX Sur le plan national suisse, tous les traités internationaux de durée illimitée et non dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujet au référendum facultatif. L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales font l'objet d'un référendum obligatoire. La plupart des cantons connaissent aussi une procédure de référendum spéciale concernant les traités souverains avec d'autres cantons ou des Etats étrangers. Dans les deux cas, fédéral et cantonal, ce n'est pas

le traité en tant que tel qui est soumis au vote, mais l'approbation du parlement au traité.

RETRAIT D'UNE INITIATIVE Procédure qui permet aux auteurs d'une initiative de retirer leur proposition. En Suisse, c'est le comité d'initiative qui peut décider du retrait. Sur le plan fédéral, la procédure de retrait est possible jusqu'au jour où le gouvernement fixe la date de votation sur l'initiative. Une initiative présentée comme proposition conçue en termes généraux ne peut plus être retirée une fois que le parlement l'a adoptée.

RÉVISION PARTIELLE (DE LA CONSTITUTION) Révision ne portant que sur certains passages de la loi fondamentale.

S
SIGNATURE La signature d'un citoyen exprime son soutien formel à une proposition de référendum, d'initiative ou de destitution.

T
TITRE Nom donné à une initiative populaire ou à un référendum populaire. En Suisse, les auteurs d'une initiative peuvent choisir eux-même le titre de leur texte pour autant qu'il respecte les prescriptions légales.

TRIBUNAL FÉDÉRAL (SUISSE) La plus haute instance judiciaire de la Confédération helvétique. Le Tribunal fédéral, sis à Lausanne, est la plus haute autorité de recours du pays. En tant que tel, il veille à ce que le droit soit appliqué en conformité avec la Constitution; c'est aussi le seul tribunal qui traite les affaires qui relèvent du droit fédéral et qui ne peuvent être réglées par les tribunaux cantonaux, par exemple certains crimes ou délits contre l'Etat. Les différentes cours du Tribunal fédéral sont des tribunaux spécialisés, par exemple dans le droit civil, le droit de la poursuite et de la faillite, le droit pénal et le droit administratif. Le Tribunal fédéral des assurances, sis à Lucerne, statue sur les litiges en matière d'assurances sociales.

U
UNITÉ DE MATIÈRE Lorsqu'ils votent, les citoyens suisses n'ont que deux options (outre celle de ne pas voter): sur leur bulletin de vote, ils peuvent indiquer «oui» ou «non». Pour garantir que les intentions des citoyens soient librement exprimées et non équivoques, la proposition sur laquelle ils se prononcent doit avoir la forme d'une seule question politique. Le principe d'unité de matière est appliqué à tous les votes, qu'ils soient convoqués par une initiative populaire ou un référendum obligatoire.

V
VALIDITÉ 1. D'un vote (référendum): lorsqu'un quorum requis est atteint.

2. D'une signature ou d'un vote: lorsque l'ensemble des procédures et des réglementations sont respectées.

VOTANT Un citoyen disposant du droit de vote et du droit d'élire et qui en fait usage lors d'une élection, d'un vote organisé selon les procédures de la démocratie directe ou d'un plébiscite.

VOTE (RÉFÉRENDUM) Procédure par laquelle les citoyens ayant le droit de vote acceptent ou rejettent une proposition en participant à un vote. En Suisse, le vote peut avoir lieu dans un local de vote, où les citoyens déposent leur bulletin de vote, ou par correspondance (bulletin envoyé par la poste).

VOTE / VOIX POUR UN CANDIDAT Vote qu'un candidat reçoit lorsque son nom est écrit sur un bulletin de vote. On parle aussi de «voix».

VOTE À OPTION MULTIPLE Le citoyen peut choisir entre plusieurs versions d'une proposition, toutes présentées en même temps. Le vote à option multiple survient lorsque sont soumis au vote une initiative et un contre-projet du parlement, deux initiatives ou davantage ou une proposition référendaire du parlement et un contre-projet de citoyens.

VOTE AU BUREAU DE VOTE Vote lors duquel les citoyens déposent leur bulletin de vote dans une urne placée dans un bureau de vote. En Suisse, le bulletin de vote peut être rempli à l'extérieur ou à l'intérieur du local de vote. La fréquentation des bureaux de vote est, de nos jours, de plus en plus remplacée par le vote par correspondance et, en certains endroits déjà, par le vote électronique (e-voting).

VOTE OBLIGATOIRE Obligation des électeurs de participer à une élection ou un référendum. L'électeur peut voter blanc, c'est-à-dire ne choisir aucune des options proposées. Onze cantons suisses connaissent une forme de vote obligatoire.

VOTE PAR CORRESPONDANCE Procédure de vote par laquelle les citoyens disposant du droit de vote peuvent envoyer leur bulletin au bureau de vote par la poste au lieu de le déposer dans l'urne.

VOTE POPULAIRE FÉDÉRAL (RÉFÉRENDUM) En général, tout vote organisé sur le plan fédéral est qualifié de «vote populaire», car le résultat du vote des cantons est déterminé par le vote des citoyens votant dans chaque canton. Un référendum facultatif suscite un vote populaire au sens premier du terme, c'est-à-dire un vote lors duquel les votants seuls se prononcent, et non les cantons.

VOTE POPULAIRE FÉDÉRAL (RÉFÉRENDUM), VOTATION POPULAIRE En général, tout vote (votation, en Suisse) organisé sur le plan fédéral est qualifié de «vote populaire», car le résultat du vote des cantons est déterminé par le vote des citoyens votant dans chaque canton. Un référendum facultatif suscite un vote populaire au sens premier du terme, c'est-à-dire un vote lors duquel les votants seuls se prononcent, et non les cantons.

EN MARCHÉ VERS LA PREMIÈRE
CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA DÉMOCRATIE DIRECTE
LUCERNE, SUISSE, 22-24 MAI 2008

La démocratie représentative moderne est devenue une norme globale. Basées sur les principes tels que respect des libertés fondamentales, accès aux droits politiques de base, séparation des pouvoirs, préséance de la loi et acceptation du droit international, des procédures normatives de prises de décision relevant de la démocratie directe ont fait leur apparition dans de nombreux pays du monde ces dernières années, tant sur le plan local que régional et national.

Les instruments que sont l'initiative, le référendum et le vote de destitution – complément aux élections – jouent un rôle de plus en plus important dans le processus d'implication des citoyens à la vie politique. Mais de nombreux points restent souvent encore objets de lacunes d'information, comme par exemple l'usage approprié des instruments de démocratie directe ou encore les interactions et les relations entre ces instruments et les formes de démocratie représentative. Les liens entre le choix du concept, l'adoption et la mise en place de ces instruments devraient également faire l'objet de discussions plus étendues.

En 2004, l'organisation intergouvernementale International IDEA, créée en 1995 et qui compte des Etats membres sur tous les continents, a lancé un projet global de récolte de données, d'évaluations et d'analyses des développements en cours. L'objectif est de susciter une prise de conscience sur la pertinence, la conceptualisation et la mise en œuvre de processus de démocratie directe dans le monde. International IDEA a élaboré une méthode d'analyse des procédures, un glossaire global et un questionnaire se rapportant tous trois à la démocratie directe dans le monde. Ces instruments ont permis l'élaboration d'une banque de données sur les procédures de démocratie directe, en cours de finalisation. Un Manuel Global sur la démocratie directe sera publié.

Les nouveaux instruments permettant de développer et de certifier la démocratie directe seront au cœur d'un premier processus de consultation mondiale en 2007 et 2008. Des ateliers régionaux sont prévus en Asie, en Europe, en Amérique latine et en Afrique. La première Conférence mondiale sur la démocratie directe se tiendra à Lucerne, en Suisse, du 22 au 24 mai 2008. Ce processus vise à contribuer à établir:

- Une **CARTE MONDIALE DE LA DEMOCRATIE DIRECTE**, incluant une base de données sur l'existence et la pratique des instruments tels qu'initiative, référendums et destitutions. Cette carte devrait aussi rassembler les recherches existantes et compiler les données récentes.
- Des **CRITERES GLOBAUX POUR LA DEMOCRATIE DIRECTE**, mis en relation avec les concepts, les utilisations et les évaluations des activités de démocratie directe. Ces critères doivent inclure des lignes directrices, des recommandations et des études de cas pratiques du monde entier.
- Une «**TROUSSE A OUTILS**» DE LA DEMOCRATIE DIRECTE comprenant du matériel d'exercices et d'apprentissage pour les chercheurs et les personnes désireuses de passer à la pratique dans le monde entier.
- Un **RESEAU POUR PRATICIENS ET EXPERTS** de la démocratie directe qui étendra les connaissances et les échanges d'idées au sein du réseau mais aussi entre celui-ci et d'autres acteurs intéressés.

Conférence mondiale sur la démocratie directe, informations et mises à jour:

WWW.WORLDCONFERENCE2008.INFO

L'INSTITUT POUR L'ÉTUDE DE L'INITIATIVE ET DU REFERENDUM (IRI) EUROPE
Le «think tank» européen sur la démocratie directe.

L'Institut pour l'étude de l'initiative et du référendum (IRI) Europe a vu le jour en 2001. Son objectif principal est de développer les connaissances sur la théorie et la pratique de la démocratie directe parmi les politiciens, les médias, les ONG, les universités et le public en Europe. IRI Europe est une organisation indépendante, non-partisane et non-lucrative avec siège à Marburg (Allemagne), bureaux à Bruxelles (Belgique) et Bülach (Suisse) et représentations à Falun (Suède), Helsinki (Finlande), Edimbourg (Ecosse) et St-Ursanne (Suisse).

Dès les premiers jours du 21^e siècle, IRI Europe a accompagné et conseillé les concepteurs de la Constitution de l'Union européenne, d'abord lors de la Convention, puis au sein des institutions européennes et enfin dans les Etats-membres et parmi leurs populations appelées à voter. Ce fut l'occasion de développer des outils démocratiques qui sont autant liés à des pays que pan-européens. IRI Europe est rapidement devenu le premier institut de recherche et d'enseignement sur le processus d'initiative et de référendum à travers l'Europe.

Epaulée par un réseau complet d'experts et de correspondants à travers l'Europe, IRI Europe s'est doté d'une infrastructure minimale, uniquement destinée à diffuser ses compétences et les outils dont l'Europe a besoin. IRI Europe fournit des informations et du matériel pédagogique tel que manuels et guides, «kits d'utilisation et d'informations» pour des référendums libres et équitables, ainsi que du matériel d'information pour les écoles. Dans tous ses projets, l'institut collabore étroitement avec des partenaires de la société civile, des institutions gouvernementales et des acteurs de la scène internationale.

L'institut est dirigé par des politiciens et des universitaires représentant différents partis, différentes origines et des pays divers. Une petite équipe coordonne le travail. Ouverte aux collaborations, elle s'est forgée une solide réputation de compétence en tant que «think tank» européen sur la démocratie directe.

L'Institut pour l'étude de l'initiative et du référendum (IRI) Europe a récemment:

- lancé plusieurs PROGRAMMES NATIONAUX en coopération avec organisations partenaires gouvernementales et non-gouvernementales à travers l'Europe. Ces programmes concernent la Hongrie, la Pologne, l'Espagne, la France, la Russie et la région des Balkans.
- conçu une TROUSSE D'ENSEIGNEMENT complète pour les écoles secondaires européennes, avec matériel spécifique à l'usage des enseignants.
- étendu son programme INITIATIVE POUR L'EUROPE avec un projet de développement transnational visant à un dialogue plus structuré entre les autorités les comités d'initiative.
- publié de nouvelles éditions de son renommé GUIDE DE LA DEMOCRATIE DIRECTE en anglais, français, allemand, espagnol et italien.

- créé le premier CENTRE DE RECHERCHE SUR LA DEMOCRATIE DIRECTE à l'Université de Marburg, incluant le lancement d'une banque de données I&R exhaustive, la publication de documents scientifiques et la tenue de conférences annuelles.
- développé un RESEAU GLOBAL de think-tanks et d'instituts de recherche sur la démocratie directe sur les continents américains et en Asie, afin de soutenir International IDEA dans la préparation de la première Conférence mondiale sur la démocratie directe qui se tiendra en 2008.

CONTACTS

Pour davantage d'informations, consultez notre homepage www.iri-europe.org et/ou prenez contact avec l'un de nos bureaux, par courriel ou par téléphone:

IRI Europe
Box 200540
DE-35017 Marburg, Allemagne

Tél. +49 6421 28 24 748
Fax +49 6421 28 28 991
marburg@iri-europe.org
www.iri-europe.org

A Bruxelles: +32 26 48 59 71, brussels@iri-europe.org
En Suisse: +41 44 863 71 71, bulach@iri-europe.org

SUR LES AUTEURS ET ÉDITEURS

Bruno Kaufmann travaille comme correspondant de plusieurs radios et journaux de langue allemande. Il est co-fondateur et président de l'Institut IRI Europe (l'Institut pour l'étude de l'initiative et du référendum). A ce titre, il coordonne la préparation de la première Conférence mondiale sur la démocratie directe qui aura lieu en 2008 (organisée par IDEA International). Il détient un Master en sciences sociales de l'Université de Gothenburg.
kaufmann@iri-europe.org

Rolf Büchi a obtenu un PhD à l'EPF de Zurich et un Master en sciences sociales à l'Université d'Helsinki. Il collabore aux programmes éducatifs de l'Institut pour l'étude de l'initiative et du référendum (IRI) Europe et a écrit de nombreux ouvrages et publications sur la démocratie directe.
buchi@iri-europe.org

Nadja Braun a obtenu un PhD en droit à l'Université de Berne et travaille à la section des droits politiques de la Chancellerie fédérale suisse (les opinions exprimées dans ce livre ne reflètent en rien une position officielle).
nadjabraun@gmx.ch

Ariane Gigon Bormann, licenciée en philosophie et en histoire de l'art de l'Université de Neuchâtel, est journaliste à Zurich pour le compte de plusieurs médias francophones. Spécialisée dans la couverture de la vie politique en Suisse alémanique, elle effectue en outre de nombreux mandats de traduction de l'anglais et de l'allemand vers le français.
gigon.bormann@bluewin.ch

Michel Chevallier est le chef de cabinet du Chancelier du canton de Genève. Il participe au groupe de pilotage du projet genevois de vote par internet et est expert pour le Conseil de l'Europe dans le cadre du groupe de travail sur le vote électronique.
michel.chevallier@etat.ge.ch

REMERCIEMENTS

De nombreuses personnes ont participé au développement et aux mises à jours régulières du Guide IRI de la démocratie directe. Nous aimerions remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à ce travail, les traducteurs et les relecteurs, pour leur dévouement et leur intérêt. Il n'aurait pas été possible de concevoir et de développer ce Guide sans l'assistance des partisans et des experts de la démocratie directe. Nous remercions tout particulièrement:

Andreas Gross, Hans-Urs Wili, Adrian Schmid, Theo Schiller, Martina Caroni,
Roger de Weck, Diana Wallis, Heidi Hautala, Brian Beedham, Andrew Ellis,
Nigel Smith, Matthias Godmann, Trudi Dinkelman, Agnetha Bodström,

Malin Stawe, M. Dane Waters, Jüri Ruus, Gita Feldhune, Palle Svensson,
 Heiko Dittmer, Carsten Berg, Werner Bussman, Volker Mittendorf,
 Justus Schönlaud, Susana del Río, Boris Voyer, Daniel Zovatto,
 Elisabeth Erlandsson, Roland Erne, Marta Darulova, Lars Feld,
 Gebhard Kirchgässner, Tito Tettamanti, Michel Chevallier, Giuliano Amato,
 Jürgen Schulz, Michael Efler, Roman Huber, Hans Göttel, Elisabet Cidre,
 Jürgen Meyer, Víctor Cuesta, Josef Leinen, Lars Knuchel, Alain Lamassoure,
 Fabrice Filliez, Otmar Jung, Alexandre Trechsel, Rudolf Staub, Andreas Auer,
 Olof Pettersson, Thorsten Almquist, George Kokkas, Mads Qvortrup,
 Annemarie Huber-Hotz, Bruno Frey, Alkuin Kölliker, Algis Krupavicius,
 Esther Kaufmann, Gret Haller, Ruth Metzler, Leopoldo Salgui, Jiri Polak,
 Ralph Kampwirth, Martijn Laman, Martin Bühler, Thomas Hug, Sonja Jansen,
 Even Lynne, Claude Longchamp, Adrian Taylor, Staffan Eriksson, Gerard Légris,
 Gijis de Jong, Per Bolund, Daniel Haener, Karin Gilland Lutz, Dotcho Mihailov,
 Henrik Dahlsson, Lutz Hager, Ellie Greenwood, Nicolas Berger, Frank Rehmet,
 Urs Bucher, Micheline Calmy-Rey, Judith Winter, Vladimir Rott, Onno Seroo,
 Juan Carlos García, Bianca Rousset, Margot Wallström, Hansjochen Vogel,
 Liliane Kueffer, Pär Sköld, Eric Lastic, David Altman, Andrzej Kaczmarczyk,
 Fredi Krebs, Joseph Deiss, Lukas Schmutz, Stewart Arnold, Nicolas Fischer,
 Deborah Newton Cook, Birgitta Swedenborg, Bruno Vanoni, Virginia Beramendi-
 Heine, Arjen Nijeboer, Eisse Kalk, Niesco Dubbelboer, Daniel Schily,
 Miguel Ferro Sousa, Bernhard Marfurt, Robert Reich, Markus Börlin,
 Ivo Sieber, Pierre Mairesse, Simon O'Connor, Jos Verhulst, Percy Vogel,
 Konrad Schily, Lars Bosselmann, Doris Leuthard, Bernard Nezmah,
 Hajrulla Ceku, Markus Dürst, Walter Fust, Chantal Nicod, Lisa Schilling,
 Gabriela Dömötör, Francis Hamon, Ursula Marti, Cecilia Malmström,
 Marie Utter, Björn Jerkert, Alar Kilp, Larry LeDuc, Johannes Voggenhuber,
 Aimée Lind Adamiak, Juan Font, BoPer Larsson, Anna Unger, Miklos Rosta,
 Daniel Oross, Gabor Györi, Peter Kolossa, Joanna Kowalska, Christoph Frei,
 Viktor Szabadai, Christoph Wicki, Hans Widmer, Lisa Paus, Gerd Langguth,
 Wara Wende, Gerald Häfner, Detlev Plüchhahn, Marcus Veith, Christoph Frei,
 Suzann-Viola Renninger, Johannes Winkel, Henri Monceau, Stefania Kapronczay,
 Vera Koltai, Csaba Gali, Ivan Krastev, Nadeja Popova, Uwe Serdült,
 Anna Lindström, Åsa Ehinger Berling, Lena Langlet, Urs Bucher, Nicolas Brühl,
 Adrian Sollberger, Marion Carrel, Frederic Allemant, Christoph Premat,
 Ariell Rouby, Robert Tesh, Lucia Kubosova, Christoph Brändli, Ruedi Lais,
 Magdalena Musial-Karg, Rafal Kramza, Yi-Cheng Jou, Mike Marsh, Werner Joos,
 Victor Hugo, Urs Geiser, Tor Bjørklund, Erika Beckman, Stina Larserud,
 Ted Becker, Sigvard Wohlwend, Zoltan Tibor Pallinger, Stefan Hostettler,
 Lukas Schmutz, Johan Aeschlimann, Georg Kreis, Ron Bailey, Roger Macnair,
 Raban Daniel Fuhrmann, Peter Nizak, Ann-Cathrine Jungar, Lilia Zaharieva,
 Kristina Lemon, Jan Diederer, Eric Lastic, Isidoro Rando, Odette Kalman,
 Jan Fivaz, Rodolfo González Rissotto, Simon Hug, Miriam Kornblith,
 Wilfried Marxer, Jacqueline Jeanmaire, Lukas Jaggi, Antonio Suarez Varela,
 Amy Clark, Fabienne Käser, Sibylle Altermatt, Stephan Lausch, Anna Capretti,
 Stephen Boucher, Domitilia Barbolla, Frank Remeth, René Holenstein,
 Werner Bussmann, Urs W. Studer, Antonia Carparelli, Floriana Sipala,
 Urs Wälterlin, Cyd Ho, Peter Facey, Vidar Helgesen, Paul Carline.

INDEX

19e siècle 11, 68

21e siècle 29, 31, 69, 107, 113, 168, 242

A

Absinthe 152

Acquisition de la citoyenneté 228

Adhésion (de la Suisse) à l'UE 8

Administration fédérale 228

Adopté 228

Afrique du Sud 109

Agenda politique 71

Allemagne 77, 111, 196, 200

Amendement 53

Ancienne Confédération 36

Anières 103, 132

Annan, Kofi 105

Appenzell 83

Appenzell Rhodes 136

Appenzell Rhodes-Extérieures 46, 100, 129, 167

Appenzell Rhodes-Intérieures 46, 129, 167

Argovie 83, 90, 121, 129, 136, 167, 169

Armée XXI 29

Arquint, Romedi 90

Arrêté fédéral 228

Assemblée démocratique 228

Assemblée fédérale 24, 37

Assemblée populaire 40, 136, 137, 228

Association transport et environnement 53

Autorités fédérales 54

Autorités locales 6

Autriche 91, 109, 111, 196, 200

Avenir de la démocratie directe en Europe 111

B

Bâle 136

Bâle-Campagne 46, 49, 63, 83, 121, 129, 167, 169

Bâle-Ville 46, 48, 121, 129, 136, 167, 169

Banque mondiale et le Fonds monétaire international 44

Basler Nachrichten 62

Bavière 90, 95, 109

Beedham, Brian 113

Béguelin, Roland 63

Belgique 196, 201

Benz, Matthias 73

Berne 49, 61, 121, 128, 136, 167, 169

Bertschikon 133

Biedermann, Horst 104

Blocher, Christoph 24

Bolivie 9

Braun, Nadja 16, 244

Brochure explicative 28

Büchi, Rolf 16, 244

Bülach 133

Bulgarie 196, 202

Bützer, Michael 83

C

C2D (Research and Documentation Centre on direct democracy) 197

Californie 96

Calmy-Rey, Micheline 6

Campagne 78, 112, 136

Candidate 229

Cantons 6, 30, 31, 40, 45, 55, 103, 121

Capable de référendum 229

Carline, Paul 244

Carouge 103, 132

Centralisé 43

Chambres du Parlement 229

Chancellerie fédérale 30, 126, 127, 131, 153, 165, 167, 169, 171, 189, 190, 228, 229, 230, 232, 234, 244

Chaudet, Paul 62

Chavez, Hugo 91

Chêne-Bourg 133

Chypre 196, 202

Circonscription électorale 229

Citoyen(s) 8, 20, 21, 27, 33, 71, 92

Collonge-Bellerive 133

Cologne 103, 132

Comité 90

Comité d'initiative 229

Commission européenne 15

Communes 31, 55, 103

Communication 91, 96

Confédération 4, 6, 8, 13, 45, 116, 124, 131, 141, 142, 143, 158, 159, 173, 228, 229, 230, 238

INDEX

Confédération, ancienne 41
Confédération Suisse 229
Conférence mondiale sur la démocratie directe 2008 241
Conflit 157
Conseil des Etats 23, 24, 46, 101, 116, 124, 125, 149, 150, 166, 190, 228, 229, 231
Conseil fédéral 6, 24, 55, 103
Conseil national 24, 46, 101, 166, 229
Constitution 11, 37, 44, 101, 105, 112, 192
Constitution fédérale 28, 230
Constitution fédérale de 1848 36
Constitutionnalité 230
Consultation 111, 189
Contenu et exigences formelles légales 186
Contre-projet 193, 195, 230
Contre-projet direct 230
Contre-projet indirect 230
Couchepin, Pascal 52
Courtelary 63
Critique 105
Culture politique 122

D

Dakota du Nord 91
Danemark 110, 111, 196, 203
Débats publics: 95
Décentralisé 43
Deiss, Joseph 8, 52
Délais 94
Demi-cantons 46
Démocratie de consensus 230
Démocratie directe 6, 10, 11, 35, 40, 51, 53, 68, 92, 95
Démocratie indirecte 11
Démocratie parlementaire 41, 70
Démocratie représentative 182
Démocraties parlementaires 72
Démocratisation 99, 105
Dépot 230
Der Bund 36
Design 89
Destitution 230

Développement 9
Développement des droits populaires 105
Direction suisse du développement et de la coopération 4
Discussion 7, 12, 28, 79, 94, 96, 140, 185, 187
Distribution de pouvoir 10
Djupsund, Göran 69
Double majorité 230
Double oui 231
Droit 198
Droit de participer à des élections 231
Droit de vote 6, 10, 164, 170, 228, 229, 231, 233, 238
Droit de vote pour les étrangers 231
Droit fondamental 231
Droits de l'homme 15, 231
Droits fondamentaux 92
Droits politiques 231
Droits populaires 6, 122
Dubs, Jakob 68

E

E-voting > Vote électronique
Ecoles 104
Écologiste 45
Economie 14, 83, 169
Economiesuisse 82
Egalité 123
Egalité politique 123
Élaboration d'une nouvelle loi 124
Electeur 231
Elections 78, 167, 232
Election selon le système majoritaire 232
Élections fédérales 24
Electorat 12, 31, 232
Elimination des divergences 232
Elite 71
Elu 232
Environnement 70, 116, 168, 169, 173
Equateur 109
Escher, Alfred 68
Espagne 111, 196, 204
Estonie 196, 205
Etat fédéral 13, 63
Etats-Unis 9, 77, 82, 91, 109

INDEX

Etrangers 170
Europe 9, 25, 95, 242
Europe de l'Est 108
Extérieures 136

F

Fankhauser, Peter 4
Fédéralisme 49
Feld, Lars 83
Finances 85, 189
Finlande 69, 71, 196, 205
Formulation de la question du référendum 186
Formulation du texte de l'initiative populaire
185
«Formule magique» 55
France 40, 77, 109, 110, 196, 206
Freienbach 31
Frey, Bruno 83
Fribourg 32, 56, 121, 128, 136, 167, 169
Front de libération du Jura (FLJ) 62

G

de Gaulle, Charles 110
Genèse d'une nouvelle loi 124, 125, 126
Genève 103, 121, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 141, 167,
169, 244
Gengel, Florian 36
Gerber, Elisabeth R. 86
Gigon Bormann, Ariane 244
Glaris 40, 49, 83, 128, 137, 167
Globalisation 15
Gouvernement 11, 22, 116, 118
Grand-Saconnex 133
Grand conseil 38, 63
Grande-Bretagne 110, 196, 207
Grèce 196, 207
Grecs, Les 76
Grisons 49, 56, 90, 121, 129, 137, 167, 169
Gross, Andreas 168
Groupes 70
Groupes influents 85
Guerre mondiale, 2ème 60, 109
Guichet unique 133

Guide IRI de la démocratie directe 10

H

Haenni, Dominique 159
Hahnzog, Klaus 109
Handicapés 28
Häsler, Rahel 52
Haute-Engadine 90
Hilty, Carl 140
Hongrie 111, 196, 208
Honnêteté 104

I

Impôts 84
Information 77, 95
Initiative 6, 20, 28, 193, 195
Initiative «agenda» 232
Initiative cantonale 232
Initiative citoyenne 232
Initiative constitutionnelle 28
Initiative des autorités 233
Initiative individuelle 233
Initiative législative 233
Initiative populaire 7, 11, 43, 100, 233
Initiative populaire «Droits égaux pour les
personnes handicapées» 162, 163
Initiative populaire européenne 112
Initiative populaire générale 233
Initiative populaire rédigée tendant à la
révision partielle de la Constitution 233
Initiative populaire tendant à la révision totale
de la Constitution 233
Initiatives individuelles 31
Initiatives populaires 9, 13, 54
Institut européen pour l'étude de l'initiative et
du référendum (IRI) 10, 111
Instruction politique 104
Instruments de démocratie 100
Instruments de démocratie directe 233
Intégration 94
Intégration des étrangers 100
Intégration européenne 105
Interaction 186
Intérieures 136

INDEX

Internet 79

Irlande 110, 111, 196, 210

Islande 196, 210

Italie 9, 91, 109, 111, 196, 211

J

Jeunes 104

Jura 14, 49, 59, 100, 121, 130, 137, 167, 169

K

Kaufmann, Bruno 16, 197, 244

Kirchgässner, Gebhard 83

Kriesi, Hanspeter 78

L

Lancy 133

Landbote, Der 68, 179, 181

Landsgemeinde 39

La Neuveville 63

Lange, Friedrich Albert 39

Langues nationales (suisses) 76, 234

Légalité 234

Lettonie 111, 196, 212

Leuenberger, Moritz 52

Libéraux, Les 69

Liberté 122

Liechtenstein 111, 196, 214

Liste 234

Lituanie 111, 196, 214

Loi fédérale 234

Loi sur la protection des eaux 172

Longchamp, Claude 79, 85, 127

Lucerne 121, 128, 137, 167, 169

Luxembourg 196, 216

M

Majorité 21

Majorité des cantons 234

Majorité du peuple 234

Majorité qualifiée 234

Majorités 95

Majorité simple 47, 234

Malte 196, 216

Manière de récolter les signatures 94, 185

Mariage homosexuel 9

Massachusetts 109

Mauritanie 9

Médias électroniques 77

Metzler, Ruth 52

Meyer, Jürgen 113

Meyrin 103, 132, 133

Micotti, Sébastien 83

Minorité(s) 28, 49

Monténégro 9

Motion populaire 234

Moutier 63

Mouvement démocratique 36, 38, 39

Moyen Age 40

Mühlemann, Lukas 82

Multiculturel 8, 35

N

Nationalisme 64

Neuchâtel 83, 90, 100, 103, 121, 130, 131, 133, 135, 137, 141, 167, 169, 244

Neue Zürcher Zeitung 61, 100, 160

New Hampshire 109

Nidwald 40, 46, 128, 137, 167

Nombre de signatures 184

Nombre minimal de signature(s) 94

Norvège 110, 111, 196, 217

O

Obwald 46, 49, 128, 138, 167, 169

Offe, Claus 73

ONU 54, 105

Opposition 77

Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) 190

Organisation intergouvernementale

International (IDEA) 241

Oser, Fritz 104

P

Paix 169

Parlement 103
 Parlement européen 9, 105
 Partager le pouvoir 193
 Participation 12, 111, 234
 Participaton minimale 234
 Parti démocrate-chrétien (PDC) 55, 102
 Parti radical-démocratique (PRD) 23, 55, 102
 Parti socialiste (PS) 23, 55, 102
 Partis politiques 77, 79
 Pays-Bas 196, 217
 Paysans 38
 Pénalité (pour avoir manqué un vote lorsqu'il est obligatoire) 235
 Pétition 235
 Peuple 103
 Plébiscite 93, 180, 193, 235
 Politique d'intégration sociale 169
 Pologne 111, 196, 218
 Pompidou, Georges 110
 Portugal 196, 219
 Position 187
 Pratique politique 123
 Présence Suisse 4
 Presse 77
 Procédure 198
 Procédure(s) de démocratie directe 192, 193
 Procédure d'initiative directe 235
 Procédure de consultation 235
 Procédures de démocratie directe 95
 Processus 95
 Processus législatif 43
 Proche du citoyen 235
 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 108
 Pro Infirmis 29
 Proposition 235
 Proposition alternative 235
 Proposition de référendum 235
 Proposition initiale 235
 Protection des minorités 91
 Publication 237
 Publicité 77

Q

Qualification pour le scrutin 235
 Question de referendum 236
 Question subsidiaire 236
 Quorum 236, 237
 Quorum d'approbation 236

R

Radicaux-démocrates 38
 Radio 77
 Rassemblement jurassien (RJ) 61
 Récolter les signatures 94
 Recommandation de vote 236
 Référendum 6, 9, 28, 37, 93, 105, 116, 157, 161, 163, 172, 194, 197, 236, 238
 Référendum abrogatif 236
 Référendum administratif 236
 Référendum constitutionnel 35, 40
 Référendum constructif 100, 236
 Référendum consultatif 236
 Référendum demandé par les cantons 237
 Référendum exigé par des citoyens 237
 Référendum facultatif 11, 30, 37, 193
 Référendum financier 237
 Référendum législatif 7, 237
 Référendum obligatoire 11, 37, 193, 236, 237
 Référendum populaire 29, 237
 Référendums 13, 109, 193
 Référendum sur les traités internationaux 237
 Réflexion 96
 République helvétique 36
 République tchèque 196, 220
 Restauration, la 36
 Restrictions à l'usage d'initiatives 176
 Restrictions du champ d'application: 95
 Retrait d'une initiative 238
 Révision partielle (de la Constitution) 238
 Révolution française 13
 Ritschard, Willy 64
 Roten, Iris von 71
 Rothenturm 54
 Roumanie 196, 220
 Rousseau, Jean-Jacques 108

INDEX

S

Sauvegarde des eaux 44
Schaffhouse 49, 91, 121, 129, 167, 169
Schaffter, Roger 63
Schindler, Dietrich 105
Schlieren 133
Schmid, Adrian 53
Schwander 60
Schwander, Marcel 60
Schwytz 31, 40, 54, 121, 128, 138, 167, 169
Scrutin 77, 111
Sécurité sociale 169
Seibt, Constantin 20
Séparation des pouvoirs 45
Services publics 84
Siècle 7
Signatures 32, 91
Slovaquie 111, 196, 221
Slovénie 111, 196, 222
Soleure 49, 121, 129, 138, 167, 169
Sondages 69
Sondages d'opinion 84
Souveraineté 37
St-Gall 49, 121, 129, 138, 167, 169
St-Moritz 90
Stockholm 9
Stutzer, Alois 73, 83
Suède 111, 112, 196, 223
La Suisse de 1848 13
Suisse 6, 11, 22, 77, 95, 111, 196, 224
Suisse romande 56
Suisses de l'étranger 78
Suisses résidant à l'étranger 190
Suites légales 95
Survols 11
swissinfo/Radio Suisse Internationale 190

T

Tagwacht 62
Taiwan 112
Taux de participation 95
Taxe routier 9
Taxes pétrolières 69
Télévision 77

Tell, Guillaume 41
Temps imparti pour récolter les signatures 185
Tessin 31, 48, 56, 83, 91, 121, 130, 138, 167, 169
The Economist 113
Thurgovie 121, 129, 138, 167, 169
Titre 238
Touring Club Suisse 86
Transparence 189
Treichler, Johann 68
Tribunal fédéral 101
Turquie 196, 226
TVA 84

U

Union démocratique du centre (UDC) 55, 102
Union européenne 8, 9, 35, 40, 55, 69, 79, 105, 110
Unité de matière 238
Université de Berne 76
Université de Fribourg 82, 104
Université de Magdebourg 83
Université de San Diego 86
Université de Zurich 73, 83, 105
Uri 46, 121, 128, 138, 167, 169
Uster 41

V

Valais 49, 121, 130, 139, 167, 169
Validation des votes 188
Validité 238
Vandoeuvres 133
Vatter, Adrian 103
Vaud 30, 49, 82, 100, 121, 130, 139, 167, 169
Venezuela 91
Vernier 133
Versoix 133
Volksbegehren 90
Volksblatt 68
Volonté expresse de s'unir 62
Vote 12, 81, 180, 188, 238
Vote (Référendum) 238
Vote / Voix pour un candidat 238
Vote à option multiple 238
Vote au Bureau de vote 239

INDEX

Vote électronique 131, 133, 189
Vote obligatoire 239
Vote par correspondance 127, 131, 239
Vote populaire 27, 170
Vote populaire fédéral (référendum) 239
Vote populaire fédéral (référendum), votation
populaire 239

W

Waters, M. Dane 198
Weber, Max 72
Wili, Hans-Urs 192
Winterthour 68
Wittman, Walter 82
WochenZeitung (WoZ) 20
Wyoming 91

Z

Zoug 121, 128, 139, 167, 169
Zumbühl, Mark 29
Zurich 23, 31, 46, 83, 116, 120, 121, 128, 131, 135, 139,
141, 167, 169, 179, 183, 190, 244

