

Démocratie directe: Un moyen pour remédier aux défauts fonctionnels de la démocratie représentative?

par **Silvano MÖCKLI**

Privatdozent à la Hochschule St. Gallen

I. Introduction

Les connaissances de base des étrangers sur la Suisse ne se réduisent pas aux produits comme le fromage, le chocolat et les montres. Nul n'ignore que la Suisse possède des institutions de démocratie directe aussi anciennes que variées. J'aimerais commencer par deux exemples actuels tirés de la pratique suisse de la démocratie directe.

La charge de travail des parlementaires suisses est fort lourde, tout comme celle des parlementaires de tous les pays. Elle équivaut à 60 % environ de celle d'un emploi à plein temps. Mais la rémunération et les moyens mis à la disposition des parlementaires sont loin de correspondre à leur tâche. C'est pourquoi l'Assemblée fédérale suisse a adopté récemment une réforme du Parlement. De rares parlementaires, disposant de suffisamment de ressources d'origine non parlementaire, se sont opposés à cette réforme. Après avoir recueilli 50 000 signatures, ils ont recouru à l'arme du référendum contre les décisions parlementaires en question - ou, plus exactement, ils ont laissé ce soin à quelques étudiants de notre université et à un bureau "Réforme parlementaire", se contentant pour leur part de financer la campagne de ce scrutin. Deux lois qui prévoyaient une amélioration de l'indemnité parlementaire ainsi que la possibilité d'engager des collaborateurs à temps partiel ont été rejetées le 27 septembre 1992 par le scrutin populaire, avec un pourcentage élevé de "non" (70 %).

Deuxième exemple: alors que le traité sur l'Espace économique européen a été ratifié sans trop de difficultés par les parlements des cinq Etats membres de l'AELE, la consultation populaire suisse du 6 décembre 1992 l'a repoussé et le Liechtenstein ne l'a approuvé qu'à une faible majorité, le 13 décembre.

II. Le problème

Je voudrais présenter maintenant une esquisse de la démocratie directe en Suisse, en abordant notamment les questions suivantes:

- Quelles sont les répercussions des institutions de la démocratie directe sur le plan parlementaire?
- La démocratie directe est-elle compatible avec un régime parlementaire?
- Les institutions de la démocratie directe suisse peuvent-elles être transposées à d'autres systèmes politiques?
- Les consultations populaires sur des questions précises peuvent-elles contribuer à la solution des conflits ou risquent-elles de les aggraver?
- Face aux dysfonctionnements de la démocratie représentative, la démocratie directe est-elle la "panacée"?

- La démocratie directe est-elle une "forme supérieure" de la démocratie?

III. Thèses en présence

La démocratie directe que nous connaissons en Suisse ne garantit pas de "meilleures" décisions que la démocratie représentative pure, et encore moins des décisions plus rapides. Mais elle rend possible une large participation et diversifie les contributions au système politique, ce qui est en soi une valeur importante, digne elle aussi d'être préservée, même si, en raison du nombre élevé d'acteurs et de la complexité du processus décisionnel, le travail au sein du système politique est lent et ses résultats modestes.

La démocratie directe suisse n'est pas un produit d'exportation. Les mêmes institutions n'auraient pas les mêmes effets dans des systèmes politiques ayant des structures et des traditions différentes. Ces moyens de démocratie directe ne permettent pas à eux seuls d'éliminer les dysfonctionnements de la démocratie représentative.

IV. La démocratie directe en suisse

A. Les institutions de la démocratie directe

Aucun Etat au monde ne possède comme la Suisse des institutions de démocratie directe aussi variées qu'anciennes, que ce soit au niveau des communes, des cantons ou de la Confédération.

La Suisse connaît:

- depuis 1848, le référendum constitutionnel obligatoire pour révision totale ou partielle de la Constitution;
- depuis 1874, le référendum légal facultatif;
- depuis 1891, l'initiative populaire pour révision partielle de la Constitution;
- depuis 1921, le référendum sur les traités internationaux;
- depuis 1949, le référendum d'annulation (auflösendes Referendum) sur les décisions fédérales urgentes;
- depuis 1977, le référendum élargi sur les traités internationaux.

Avant de passer en revue ces instruments dans le détail, disons quelques mots des concepts. Nous autres Suisses faisons nettement la différence entre plébiscite, référendum et initiative populaire. Le plébiscite est déclenché d'en haut par un organe d'Etat, à sa discrétion et dans un but déterminé. Le référendum est une institution constitutionnelle permanente; il est déclenché par la base ou le sommet, selon des règles précises. L'initiative est provoquée par des citoyens. Du point de vue de l'effet juridique, le résultat de la consultation peut être obligatoire (dezisiv) ou non obligatoire (konsultativ).¹

1 . Sur le référendum "consultatif", voir l'étude détaillée d'ULRICH ROMMELFANGER, *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*, Berlin 1988. Cet auteur parvient à la conclusion que dans les démocraties occidentales la plupart des décisions consultatives sont devenues obligatoires, les organes d'Etat acceptant le vote populaire et se comportant en conséquence

"L'authentique" démocratie directe, selon la conception suisse ou américaine, n'existe que si un certain nombre de citoyens ont la faculté de soumettre à consultation populaire un sujet de leur choix, même contre la volonté des organes de l'Etat.

Examinons maintenant le détail des institutions de la démocratie directe sur le plan fédéral:

Les modifications constitutionnelles doivent nécessairement être soumises à consultation populaire. Leur adoption nécessite la majorité des suffrages et celle des 26 cantons. Le résultat du scrutin dans les divers cantons est considéré comme le vote du canton. Les lois fédérales et les décisions fédérales d'obligation générale donnent lieu à une consultation populaire si 50 000 électeurs inscrits ou 8 cantons le demandent. Les signatures doivent être rassemblées dans un délai de trois mois. La majorité des voix vaut acceptation. Selon l'article 121, paragraphe 2 de la Constitution fédérale suisse, 100 000 électeurs suisses peuvent demander l'adoption, la suppression ou l'amendement de certains articles de la Constitution. C'est l'initiative constitutionnelle. Les signatures doivent être fournies dans les 18 mois. Une initiative est adoptée si la majorité des électeurs et des cantons l'approuvent.

Je voudrais exposer en détail la procédure en cas d'initiative sous forme d'un projet détaillé tendant à la révision partielle de la Constitution.

1. Un comité d'initiative, composé d'au moins sept initiateurs, formule le texte d'une initiative, qui ne peut comporter, selon l'article 121 de la Constitution fédérale, qu'un seul objet (unité de matière) et qui doit se présenter sous la forme d'un article constitutionnel détaillé (unité de forme). En vue de l'examen préalable, le comité doit soumettre à la Chancellerie fédérale une feuille de signatures contenant notamment le texte de l'initiative et une clause de retrait inconditionnelle.

2. "Avant que ne commence la collecte des signatures, la Chancellerie fédérale vérifie et constate par ordonnance que la liste des signatures correspond bien aux conditions légales de forme" (loi confédérale sur les droits politiques, article 69.1). Elle peut modifier le titre de l'initiative, si celui-ci est "manifestement trompeur". Les dispositions prises par la Chancellerie fédérale peuvent être attaquées devant le tribunal fédéral, par dépôt d'une plainte auprès du tribunal administratif. Le titre et le texte de l'initiative doivent être publiés au Journal officiel fédéral.

3. Après publication au Journal officiel fédéral, les initiateurs ont 18 mois pour rassembler les 100 000 signatures certifiées dont ils ont besoin. Chaque signataire doit inscrire "à la main et lisiblement" son nom, mais aussi son prénom, date de naissance et adresse du domicile. Les listes de signatures doivent être remises dans les 18 mois aux services administratifs compétents (il s'agit habituellement des communes) en vue de l'octroi du "certificat de droit de vote". D'expérience, un certain nombre de signatures se révèlent sans valeur. Les signatures certifiées sont remises à la Chancellerie fédérale, qui constate par ordonnance que l'initiative a abouti ou a échoué.

4. La phase parlementaire et administrative commence alors, au cours de laquelle "l'initiative" est transmise aux organes de l'Etat. "Si l'aboutissement est constaté, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message et une demande d'initiative populaire (article 23 de la loi sur les opérations des conseils de la Confédération helvétique). Le Conseil fédéral (gouvernement) dispose à cet effet de 24 mois au plus. Ce délai est cependant porté à 30 mois lorsqu'il sou-

met à l'Assemblée fédérale un contre-projet "ou un décret en rapport étroit avec l'initiative populaire" (loi sur les opérations des conseils, article 29.2). A partir du dépôt de ce texte, l'Assemblée fédérale a 4 ans pour décider si elle approuve ou non l'initiative. "L'Assemblée fédérale peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'au moins un Conseil a adopté un contre-projet ou un décret en rapport étroit avec l'initiative populaire" (loi sur l'activité des conseils, article 5-bis). L'Assemblée fédérale a compétence pour examiner si les exigences d'unité de matière et de forme sont satisfaites et, dans la négative, elle peut déclarer l'initiative nulle.² En revanche, la question de la constitutionnalité d'une initiative ne peut pas être examinée.

Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, ce qui est généralement le cas, celle-ci doit être "soumise au peuple et aux Etats pour adoption ou rejet" (Constitution confédérale, article 121, 6). Jusqu'à la fixation d'une date de scrutin par le Conseil fédéral, une initiative populaire peut toujours être retirée par la majorité du comité d'initiative: c'est habituellement le cas si le Parlement a rédigé une contre-proposition acceptable ou un texte modifiant la loi.

Le Parlement peut recommander au peuple et aux Etats de rejeter l'initiative, et il peut opposer à celle-ci sa propre proposition de révision, qui sera mise aux voix en même temps que l'initiative. Alors qu'avant 1987 il n'était pas permis au citoyen de voter oui à la fois pour l'initiative et le contre-projet (le double non étant en revanche possible), une nouvelle règle a été introduite à cette date, avec l'article 121-bis: l'initiative et le contre-projet comportent maintenant, sur les deux bulletins de vote, trois questions: "i. Préférez-vous la demande populaire au droit en vigueur? ii. Préférez-vous le contre-projet au droit en vigueur? iii. Laquelle des deux propositions doit entrer en vigueur, au cas où le peuple et les Etats les préféreraient toutes deux au droit en vigueur?". C'est ainsi que le "double oui" s'est trouvé autorisé. Si les deux propositions sont adoptées, c'est le résultat de la troisième question qui est décisif. "Si, en revanche, à la troisième question, une proposition obtient une majorité de voix populaires et la seconde une majorité de voix des cantons, aucune des deux propositions n'entrera en vigueur."

La procédure suisse de démocratie directe dure aujourd'hui très longtemps. Dans les cas extrêmes, il peut s'écouler jusqu'à sept ans entre le dépôt d'une initiative et la consultation populaire. Jusqu'en 1950, les conseillers de la Confédération avaient un an pour se prononcer sur une initiative. Depuis 1950, ils ont deux ans en cas d'initiative générale, et trois ans en cas de projet détaillé. Depuis 1962, le Parlement a la possibilité d'allonger le délai de traitement du dossier.

La figure 1 résume schématiquement la procédure de l'initiative populaire.

2. Deux initiatives seulement ont été déclarées nulles à ce jour: l'initiative "Chevalier", en faveur d'une pause dans le réarmement, en 1955, et l'initiative du Parti du travail contre la vie chère et l'inflation, en 1977

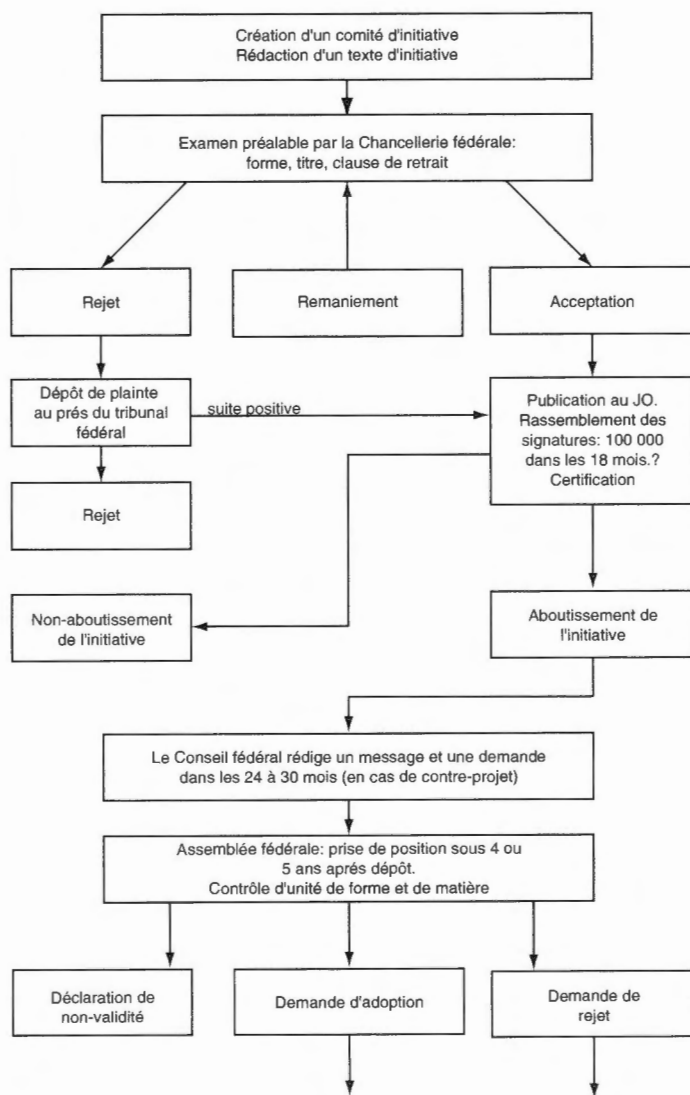
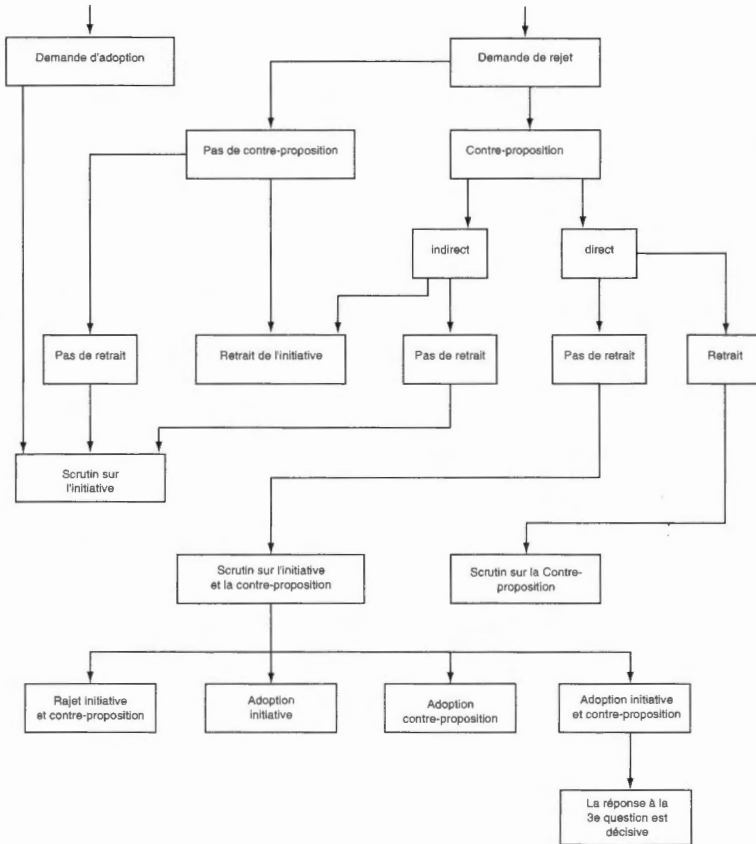


Figure 1

Procédure en cas d'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution fédérale (projet détaillé) ³

3 . Voir SILVANO MÖCKLI, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien*, Bern und Stuttgart 1994, p. 10



Au niveau des cantons et des communes, les institutions de la démocratie directe sont bien plus différenciées encore. Il existe des formes qui sont inconnues au niveau fédéral, comme les référendums sur les questions financières, les arrêtés, les décrets et les autorités locales, l'initiative en matière législative et administrative et l'initiative visant la révocation des autorités administratives. Il existe aussi dans cinq cantons des formes de démocratie d'assemblée (communes rurales). 84 % des quelque 3 000 communes suisses pratiquent le système des assemblées de citoyens.

B. Pratique de la démocratie directe

Entre 1848 et 1993, les électeurs (les femmes sont électrices depuis 1971) ont pris 416 décisions sur des points précis au niveau fédéral. A peine la moitié des propositions ont été adoptées. L'intensité de la démocratie directe a augmenté au cours des 25 dernières années: 46 % de l'ensemble des décisions prises dans ce cadre depuis 1848 l'ont été après 1969.

Tableau 1

Consultations sur des questions précises entre 1848 et 1993 (Suisse)

Forme juridique	Total projets	Projets adoptés
Référendums constitutionnels obligatoires	185	134
Référendums législatifs facultatifs	117	57
Initiatives populaires	114	11
Total	416	202

Le taux de participation est en général faible. De 1970 à 1990, il a été de 41,4 % en moyenne. ⁴ Il n'y a que sur les sujets de consultation très controversés qu'il atteint des valeurs comparables à celles qu'on rencontre dans des démocraties occidentales à régime purement représentatif; ainsi, le scrutin du 26 novembre 1989 sur la suppression de l'armée a entraîné un taux de participation de 68,6 %, tandis que celui du 6 décembre 1992 sur l'adhésion au traité sur l'Espace économique européen a conduit 78,3 % des inscrits à voter.

Voici, par comparaison, les chiffres de participation aux élections: le taux de participation, qui était encore de 72,4 % aux élections législatives de 1947, a baissé constamment depuis lors. Il a été de 46,5 % aux élections de 1987 et de 46 % à celles de 1991.

Le tableau 2 ci-après montre, pour les années 1970-1990, que parmi les huit Etats cités, les consultations sur des points précis ne font partie de la vie politique de tous les jours qu'en Suisse et qu'au Liechtenstein. C'est la Suisse qui a le taux de participation moyen le plus faible.

⁴ . Depuis 1977 des sondages représentatifs sont effectués à la suite des votations helvétiques. Les données montrent qu'environ 40 % des électeurs inscrits se rendent régulièrement aux urnes. D'autres 40 % y participent de temps en autre, et 20 % n'y participent jamais

Tableau 2

Nombre de scrutins (il ne s'agit pas d'élections), nombre de décisions et taux moyen de participation au niveau national (1970-1990)

Etats	Nombre de scrutins	Nombre de décisions	Taux moyen de participation (%)
Suisse	63	158	41,4
France	2	2	48,8
Italie	7	18	70,2
Danemark	4	4	77,8
Irlande	7	19	48,6
Autriche	1	1	64,1
Liechtenstein	22	30	72,5
Australie	5	17	94,1

V. Questions posées par la démocratie directe

A. Démocratie directe et parlement

La démocratie directe vient toujours compléter la démocratie représentative; elle ne s'y substitue pas.⁵ Première question alors: un parlementaire a-t-il la vie plus facile, ou au contraire plus difficile, dans un système politique comportant certains éléments de démocratie directe? Tout dépend de quel côté l'on se place et de la manière dont la situation politique se présente. Si un député ou un groupe parlementaire est battu au Parlement, la démocratie directe offre une possibilité de modifier ultérieurement la décision en question. Mais si l'on avait la majorité au Parlement, on court le risque de voir le peuple repousser un compromis péniblement obtenu après des années. En Suisse, la démocratie directe sert aussi bien les forces politiques d'inertie que celles du changement. Le référendum a plutôt une fonction politique conservatrice, l'initiative un rôle plutôt novateur. La démocratie directe ne profite généralement pas à un parti politique déterminé. En règle générale, toutefois, les décisions du peuple sont plus conservatrices que celles du Parlement. D'une manière générale, le Parlement est affaibli par l'existence de la démocratie directe, vu que ses décisions ne sont pas définitives et contraignantes, et que des groupes extraparlimentaires peuvent consulter directement le peuple.

B. Démocratie directe et système de gouvernement parlementaire

Dans une démocratie directe, le gouvernement et le parlement doivent donc avoir constamment à l'esprit qu'ils peuvent être désavoués par le peuple. En Suisse, au Liechtenstein et aux Etats-Unis, théorie et pratique partent du principe que le résultat d'une consultation ne doit pas avoir d'incidence sur la stabilité gouvernementale.

⁵ . Dans mon livre *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich* (p. 221 et suiv.; voir note 3) je traite de la relation entre les organes de l'Etat et la démocratie directe

Dans la conception suisse, si le peuple prenait, à chaque vote négatif, le risque de renverser le gouvernement, la démocratie directe n'aurait pas grand sens. La Suisse est une démocratie non parlementaire; en d'autres termes, le parlement ne peut pas renverser le gouvernement, et celui-ci ne peut pas dissoudre le parlement. En outre, la Suisse est une démocratie fondée sur le consensus. Tous ces éléments paraissent des préalables structurels au bon fonctionnement d'une démocratie directe.

Dans une démocratie parlementaire, gouvernement, groupes parlementaires, partis et citoyens ne se trouvent pas dans la même situation sous l'angle du processus de décision que dans les démocraties non parlementaires de Suisse ou de Californie, où le gouvernement ne peut pas être renversé.

Dans la démocratie parlementaire, en particulier dans un système politique majoritaire, où le pouvoir est concentré entre les mains de la majorité parlementaire ⁶, la discipline de parti et de groupe parlementaire doit s'étendre, au-delà du parlement, au comportement des intéressés hors des consultations populaires, si l'on ne veut pas mettre en danger le gouvernement. Ce n'est plus le véritable objet de la consultation qui est alors primordial, mais la confiance ou la méfiance vis-à-vis du gouvernement ou du chef de l'Etat. La consultation devient un substitut à l'élection, la campagne pour la consultation remplace la campagne électorale, cette dernière ne comprenant guère d'autres acteurs en dehors des partis. Si les liens de parti sont solides, le résultat de la consultation reflètera les rapports de forces entre les partis. Le résultat de la consultation a alors le même effet sur la stabilité gouvernementale qu'une question de confiance au parlement: si le gouvernement perd, il peut avoir à démissionner.

C. Démocratie directe et règlement des conflits

Il est exact que les référendums, dans une situation politique apparemment sans issue, contribuent parfois à résoudre pacifiquement les conflits et à débloquer le système politique. Mais une consultation populaire ne garantit jamais le règlement d'un conflit; elle peut aussi l'aggraver.

Des consultations sur des points précis permettent d'isoler un problème et de le trancher abstraction faite des conflits sociaux généraux. ⁷ Les consultations sur les questions précises peuvent apaiser les conflits entre partis ou à l'intérieur de ceux-ci, si les éléments en présence sont prêts à se considérer liés par la décision populaire. La condition préalable est que leur soit accordée une possibilité équitable de participer à la formulation de la question et à la conception de la campagne.

DAVID MAGLEBY estime que le processus de démocratie directe dans les Etats membres des Etats-Unis n'est pas fondé sur le compromis. Les référendums sont, selon lui, "des efforts très risqués pour résoudre les conflits". ⁸ Les initiatives populaires présentent souvent des exigences extrêmes, les campagnes sont alors

6 . Voir AREND LIJPHART, "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences", in: *Journal of Theoretical Politics*, Volume 1, Number 1, January 1989, p. 33-48

7 . LEONHARD NEIDHART, "Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie" (Est-il possible de gouverner en démocratie directe?), in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 23 (1983), p. 184 et suiv

8 . DAVID B. MAGLEBY, *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore and London 1984, p. 184 et suiv

menées de manière très passionnée et peuvent révéler au grand jour des conflits latents. Dans une collectivité, la pratique du "recall" (demande populaire de révocation d'un fonctionnaire) tend à aviver les conflits. Une campagne en vue de la révocation d'un fonctionnaire soulève habituellement des passions. ⁹ Il faut ajouter que des élections peuvent, elles aussi, aggraver les conflits.

Cette situation se trouve renforcée dans une société libérale par le fait que les médias aiment "les questions précises", et les litiges dans lesquels il faut se prononcer par oui ou par non. Les médias trouvent leur compte dans les sujets hautement controversés, qui attirent l'attention et stimulent leurs ventes.

En réalité, dans l'initiative populaire directe ¹⁰, comme on la connaît en Californie, toute élaboration d'un compromis est impossible. La situation est différente en Suisse où, bien que les initiatives présentent aussi des revendications maximales, la voie du compromis reste ouverte, en raison de la possibilité de retrait de l'initiative et de l'existence de contre-propositions directes ou indirectes. L'initiative, qui traite un problème social dans la durée, a pour effet d'évacuer les tensions. Selon NEIDHART, cela a eu pour résultat "d'épargner à la Suisse des conflits nombreux et durs". ¹¹ HANS WERDER attribue à l'initiative populaire suisse des effets tout à fait positifs dans la solution des problèmes: "L'initiative populaire a sans aucun doute contribué de manière très importante à la maîtrise au moins partielle, par le système politique suisse, des problèmes rapidement croissants de l'après-guerre, comme cela a été le cas aussi, dans des conditions analogues, pendant les années 30. Sans l'initiative populaire, des questions aussi importantes que le problème des immigrés, la pénurie de logements et l'extension du système de sécurité sociale seraient restées bloquées pendant des années au niveau des procédures de négociation en amont du parlement." ¹² Il faut cependant préciser, écrit WERDER, que l'initiative populaire, comme correctif intervenant après coup, "ne peut garantir une solution, ponctuelle et allant au fond des choses, pour les problèmes sociaux en souffrance".

Il n'y a que le référendum suisse obligatoire ou facultatif qui permette l'élaboration d'un authentique compromis. Les longues procédures de consultation et le long processus législatif et constitutionnel permettent aussi de tenir compte de pratiquement toutes les questions susceptibles de donner lieu à ce référendum.

En France, les plébiscites ont permis de résoudre la question algérienne. En Italie, le référendum a conféré la légitimité nécessaire aux lois sur le divorce et sur l'interruption de grossesse. La consultation de 1972 sur l'adhésion à la Communauté européenne a permis d'apporter au Danemark un apaisement politique interne. Un référendum consultatif a été réalisé sur l'Acte unique européen le 27 février 1986, et le groupe parlementaire social-démocrate, tout comme le

9 . THOMAS E. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Démocratie directe. L'initiative, le référendum et la révocation des fonctionnaires), Cambridge (MA) and London 1989, p. 144

10 . L'initiative aboutit directement à la consultation populaire, sans avoir été examinée par le parlement

11 . L. NEIDHART (note 7), p. 39

12 . HANS WERDER, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit* (L'initiative populaire dans l'après-guerre), Bern 1978, p. 164

groupe radical-libéral, ont promis d'en respecter le résultat¹³. Le pourcentage des "oui" a atteint 56,2 %, contre 63,4 % en 1972. Même si le résultat de la consultation a eu un effet apaisant, il n'en a pas été de même pour la campagne qui l'a précédée. Menée avec une dureté inhabituelle pour ce pays, "elle a divisé partis, syndicats, ministères, maisons et familles".¹⁴

Le référendum irlandais de 1983 sur l'avortement et celui de 1986 sur le divorce ont plutôt renforcé les antagonismes¹⁵. 66,9 % des votants ont appuyé l'interdiction de l'avortement, seuls 36,5 % approuvant l'idée d'autoriser le divorce. Ainsi, le Gouvernement Fitzgerald n'a pas réussi à réduire l'influence de l'église catholique dans le pays, le problème des 70 000 mariages désunis restant sans solution.

En Australie, le référendum constitutionnel conduit à bloquer presque tous les projets de révision. Au Liechtenstein, le droit de vote des femmes a été refusé en 1968, 1971 et 1973, avant d'être approuvé de justesse en 1984 (51,3 % de "oui").

REINHARD SCHIFFERS pense que les référendums de la République de Weimar ont fortement contribué, de manière indirecte, à sa désagrégation.¹⁶ En concentrant l'attention non pas sur la recherche d'un compromis mais sur l'alternative oui/non, les consultations populaires auraient renforcé l'agitation. Résultat: les contradictions n'ont pas été surmontées mais, au contraire, mises au grand jour dans toute leur intensité. Les oppositions de groupe et de classe s'en sont trouvées aggravées.

ROMMELFANGER est sceptique quant à la fonction de règlement des conflits qui serait exercée par les référendums. L'effet d'apaisement que la décision conflictuelle devrait produire ne s'est pas matérialisé dans la majorité des cas. "A la question de savoir si le référendum consultatif peut mieux faire accepter des décisions politiques conflictuelles et, partant renforcer leur légitimité, tout en renforçant la capacité d'action des organes de l'Etat, il faut en principe répondre par la négative."¹⁷

Les référendums et les plébiscites ne sont donc pas adaptés au règlement des conflits s'ils doivent servir "d'ultime planche de salut" dans un conflit où il y a déjà eu escalade. Même si le but visé est la solution du conflit ou son atténuation, le résultat peut être tout autre. D'après Neidhart, il n'est plus vraiment possible de résoudre les problèmes lorsque l'intensité conflictuelle et le degré de mobilisation sont d'ores et déjà élevés.¹⁸ En effet, de plus en plus de personnes se trouvent impliquées dans le conflit et les oppositions et les contradictions s'accroissent. Lorsque tout le monde peut prendre part à la décision, tout le monde peut aussi de prendre de querelle.

13 . Voir OLE BORRE, "The Danish Referendum on the EC Common Act", in: *Electoral Studies*, Volume 5, Number 2, August 1986, p. 189-193

14 . *Magazine de la Communauté européenne*, 2/1986, p. 15

15 . Voir CORNELIUS O'LEARY, "The Irish Referendum on Divorce (1986)", in: *Electoral Studies*, Volume 6, Number 1, April 1987, p. 69-74

16 . REINHARD SCHIFFERS, *Elemente der direkten Demokratie im Weimarer Regierungssystem* (Éléments de démocratie directe dans le système de Weimar), Düsseldorf 1971, p. 287

17 . U. ROMMELFANGER (note 1), p. 37

18 . L. NEIDHART (note 7), p. 26

D. La démocratie directe est-elle la "panacée" contre les dysfonctionnements d'ordre politique?

C'est justement sur le plan de la participation à partir de la base que la démocratie représentative présente des dysfonctionnements. Cela s'exprime dans toutes les démocraties occidentales par une désaffection vis-à-vis du système, l'abstention aux élections, une lassitude à l'égard des partis, les "initiatives de citoyens", les manifestations et actions directes spontanées. La démocratie directe pourrait-elle éliminer ces dysfonctionnements? Certainement, au sens où elle signifierait clairement les pressions venant de la base, en les orientant vers les canaux institutionnels et offrant aux groupes extraparlimentaires la possibilité de contourner ou de désavouer le gouvernement ou le parlement.

Mais, prenons garde! A côté de ces effets souhaités, il peut y avoir des effets secondaires indésirables. "...La machine politique tout entière ne fonctionne pas de la même façon quand il existe une opposition, un tribunal constitutionnel ou une possibilité d'en appeler au peuple"¹⁹. La démocratie directe est un élément structurel important au sein d'un système politique: si l'initiative populaire existe, elle peut servir de levier pour faire bouger d'autres éléments structurels du système. Certes, il est bien difficile de faire des déclarations de portée générale, valables pour tous les Etats, au sujet des fonctions remplies par l'initiative populaire et le référendum. Les conséquences effectives de la démocratie directe sur les structures d'un système politique et le processus politique peuvent être fort différentes selon la situation politique, le cadre institutionnel, la culture politique et ses acteurs. Chaque consultation populaire a sa propre histoire ou presque. La démocratie directe par l'initiative et le référendum ne fait partie de la vie politique quotidienne qu'en Suisse, dans la moitié environ des Etats des Etats-Unis et au Liechtenstein, alors que les consultations sur des questions précises sont des événements politiques exceptionnels dans les autres Etats. Si, de l'avis général, la démocratie directe fonctionne de manière satisfaisante en Suisse et aux Etats-Unis, cela ne veut pas dire qu'il en irait nécessairement de même si on l'introduisait dans d'autres Etats.

E. La démocratie directe est-elle une forme "plus haute" de démocratie?

Fondamentalement, démocratie signifie gouvernement du peuple par le peuple. Un bon démocrate ne peut guère aller contre cette interprétation. Associant plus étroitement l'électorat, les décisions prises dans le cadre de la démocratie directe ont une légitimité supérieure à celles de la démocratie représentative. Celle-ci apparaît presque comme un Ersatz de la démocratie directe.²⁰

A noter, toutefois, que le gouvernement du peuple par le peuple est impossible dans la pratique. La volonté du peuple a besoin d'être mise en forme par ses représentants. Le peuple ne fait que répondre à des questions. Même dans la démocratie directe, il faut qu'une minorité active prenne "l'initiative". La démocratie directe n'est donc, on l'a dit, qu'un complément; jamais elle ne se substi-

19 . OTMAR JUNG, "Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (Revue des questions parlementaires), cahier 3/90, p. 496

20 . ERNST-WOLFANG BÖCKENFÖRDE: "Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie", in: Georg Müller u.a. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982, p. 305

tue à la démocratie représentative. Les acteurs sont souvent les mêmes.²¹ Les instruments de la démocratie directe constituent une option supplémentaire dans le combat politique. Les décisions sont certes prises par une partie du peuple, mais le déclenchement, la préparation, la formulation, la justification de la décision restent le fait d'une élite.

Il ressort de la plupart des enquêtes empiriques sur l'électorat que la majorité des citoyens ne manifestent pas un grand intérêt pour la participation à la vie politique. Il n'y a que certaines élites qui épuisent les possibilités de participation.

La démocratie représentative peut offrir, elle aussi, un accès aisé et permettre de vastes contributions au système politique, dans la mesure où les représentants font bien leur travail. Autrement dit, ils doivent, au-delà de la représentation formelle, être également capables d'une représentation au fond. Les électeurs et les électrices doivent se retrouver dans l'action menée par leurs représentants, s'identifier à ceux-ci. Il s'agit d'un processus à la fois intellectuel et politique.²²

VI. BILAN

La démocratie n'est pas seulement une question de technique de représentation ou de démocratie directe, mais une question d'attitude de vie et de culture politique. La qualité de la démocratie ne peut être jugée uniquement sur ses institutions, elle doit aussi être mesurée à la manière dont ses acteurs leur insufflent une vie politique.

Là où la démocratie directe est devenue réalité, on peut dire qu'elle n'a pas comblé les espérances de ses partisans déterminés, mais qu'elle n'a pas davantage justifié les craintes de ses adversaires acharnés. C'est un instrument utile au sein d'un monde politique imparfait, même s'il n'a rien de magique.

Les commentaires qui précèdent ne sont pas dénués d'un certain scepticisme à l'égard de la démocratie directe. C'est tout à fait volontaire, car je sais que la démocratie directe suisse est volontiers idéalisée à l'étranger.

Permettez-moi de conclure par une formule de Woodrow Wilson, Président des Etats-Unis de 1913 à 1921. Elle porte sur la démocratie directe dans son pays et date de 1911²³:

"Je prêche depuis vingt ans aux étudiants de Princeton que le référendum et la demande populaire de révocation d'un fonctionnaire ("Recall") sont des nonsens. J'ai fait des recherches dans l'intervalle, et je voudrais présenter des excuses à ces étudiants. Ces procédures constituent une garantie pour la vie politique. Elles enlèvent des pouvoirs au chef pour les donner au peuple."

21 . Lors des campagnes référendaires les parlementaires suisses se battent régulièrement en première ligne

22 . E.-W. BÖCKENFÖRDE (note 20), p. 319

23 . Je la cite d'après T. CRONIN (note 9), p. 38

Summary: Direct democracy: a way to correct the shortcomings of representative democracy?

Devices of direct democracy are an important structural element in Switzerland's political system. In this article, institutions and functions of Switzerland's direct democracy will be presented. Then the author will pursue whether the direct democracy can be used as a device to prevent a dysfunctional parliamentary system of government. He comes to the conclusion that Switzerland's direct democracy is not an exportable good. We know from the Swiss experience that there is no single model that describes how initiatives and referendums function in every state.