

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (1972)  
**Heft:** 179

**Artikel:** Le référendum instrument du pouvoir des groupes  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1015918>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.01.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Le référendum instrument du pouvoir des groupes

*Le référendum facultatif ne peut être tenu (voir notre éditorial) pour l'un des fondements actuels de la démocratie directe en Suisse. Il n'est que d'examiner l'utilisation de cette « arme » depuis près d'un siècle pour s'en rendre compte.*

*En 1874, l'augmentation nécessaire des pouvoirs de la Confédération (développement économique, etc.) est contrebalancée par l'élargissement du contrôle populaire sur les décisions de Berne, contrôle obtenu par l'action conjuguée des progressistes et des fédéralistes contre le centre radical : c'est l'institution du référendum facultatif. Dans les années qui suivent, l'opposition conservatrice-fédéraliste fait un large usage du référendum qui permet une surveillance efficace des travaux du parlement. Le processus aboutit, en 1891, à l'entrée d'un conservateur au Conseil fédéral : la majorité espère de cette manière désarmer les utilisateurs du référendum.*

*Mais dans le même temps apparaissent les premiers groupes économiques qui reprennent à leur compte la tactique de l'opposition, trouvant dans le référendum le support légal de leurs revendications et le moyen de faire valoir leurs positions. Il est significatif que les grandes associations se soient créées après l'introduction du référendum : l'Union suisse des paysans (1897), le Vorort, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (1870), l'USAM (1880), l'USS (1880), l'Union centrale des associations patronales (1908); on peut légitimement voir dans le référendum et les possibilités qu'il offrait l'un des facteurs de centralisation des organisations économiques.*

*Se reproduit alors le schéma qui avait abouti à la percée des conservateurs au sein d'un Conseil fédéral dominé par une majorité absolue radicale : les grandes associations économiques et professionnelles investissent le processus législatif, et*

*plus particulièrement le processus de consultation. Un premier résultat : depuis 1950, aucun grand parti, aucune grande organisation économique n'a lancé de référendum. Celui-ci n'est plus qu'une menace (de plus en plus rarement mise à exécution, cinq de 1960 à 1965, trois depuis lors, sur l'imposition du tabac, les écoles polytechniques et l'économie sucrière) qui finit par donner une base légale à la pré-consultation législative. Il n'est donc pas exagéré de conclure, comme nous le faisons, au référendum devenu « l'instrument essentiel du pouvoir des groupes ».*

*En tout état de cause, la menace est bien réelle : il est relativement aisé de réunir une majorité populaire contre un texte élaboré par les pouvoirs publics (depuis 1945, dans 60 % des cas le peuple a désavoué les Chambres fédérales) : la somme des opposants regroupe des motivations très divergentes, des « Neinsager » aux citoyens qui refusent la loi en question parce qu'elle lèse effectivement leurs intérêts.*

*Ci-dessous un texte qui permettra de juger de l'ampleur de l'importance des groupes dans le processus de consultation; le diagnostic est de W. Buser, vice-chancelier de la Confédération (« Le rôle de l'administration et des groupes dans le processus de décision en Suisse », *Annuaire suisse de science politique*, 1969).*

### Le processus de consultation

*L'auteur examine l'une après l'autre les différentes phases de la consultation :*

*La rédaction des projets : c'est tout d'abord l'affaire de l'administration. Les projets sont élaborés soit par un fonctionnaire, soit par un groupe de fonctionnaires. (...)*

*Au cours de la seconde étape du processus d'élaboration, on constitue en règle générale — mais chaque fois qu'il s'agit d'un projet d'une certaine*

*importance — une commission d'experts chargée de se prononcer sur le premier avant-projet. C'est alors que les premiers contacts sont pris avec les groupements d'intérêts.*

*(...) Etant donné la grande influence qu'exercent ces organes consultatifs au premier stade sur la rédaction du texte primitif, le choix des experts et les méthodes de travail revêtent la plus grande importance. Il va donc sans dire que le choix des membres de ces commissions a fait dès le début l'objet de controverses. Cette réalité a engagé l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, le 7 février 1950, à remplacer « ses directives » internes du 1<sup>er</sup> mars 1939 par des directives exhaustives concernant la consultation des associations et la désignation des membres des commissions. Il ressort nettement — bien qu'indirectement — de ce document que l'administration est soumise à des pressions non négligeables tant en ce qui concerne la sélection des groupements consultés que le choix des membres des commissions.*

*En ce qui concerne la composition des commissions, on met en garde contre la tentation de les élargir trop fortement, mais tout en reconnaissant que les « petits groupements » ne doivent pas être passés sous jambe. Une citation l'éclairera : « Si quatre sièges sont attribués aux travailleurs, on fera en sorte que — des circonstances spéciales étant réservées — deux soient attribués à l'Union syndicale suisse, un aux associations d'employés et le quatrième aux syndicats dits minoritaires. Quand on aborde des questions qui intéressent au même titre les employeurs et les travailleurs, les deux parties auront un nombre égal de représentants. » (...)*

*Les groupements d'intérêts attachent la plus grande importance aux travaux et aux décisions, bien que très provisoires, de ces commissions. C'est très naturel, notamment parce que, souvent, les commissions ne s'emploient que dans une mesure limitée à conseiller l'administration. Elles cherchent bien plus, comme le relève le professeur*