

**Zeitschrift:** Domaine public

**Herausgeber:** Domaine public

**Band:** 36 (1999)

**Heft:** 1377

**Artikel:** Suisse et Europe : adapter la démocratie directe : avant, ou après l'adhésion?

**Autor:** Delley, Jean-Daniel

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1014578>

### **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>**

# Adapter la démocratie directe

*Notre démocratie directe est-elle eurocompatible? Faut-il adapter notre organisation politique avant, ou après l'adhésion? Un colloque, organisé par le Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, de l'Université de Genève s'est attaqué à ces questions.*

DANS UNE PRÉCÉDENTE édition (DP 1375), nous soulignons l'ambiguïté du Conseil fédéral à propos des droits populaires en cas d'adhésion à l'Union européenne. Un récent colloque\*, organisé par le Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe de l'Université de Genève nous donne l'occasion de poursuivre la réflexion.

L'instauration progressive de la démocratie directe au niveau fédéral date de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, dans un contexte fort différent de celui qui prévaut aujourd'hui: un État central fort modeste et une interdépendance relativement faible avec nos voisins immédiats et, a fortiori, l'ensemble de la planète.

## Adaptation des droits populaires

Les droits populaires sont alors conçus avant tout comme des instruments destinés à la gestion de notre ménage interne. Pour preuve, le bricolage procédural auquel nous avons été contraints lorsque se sont présentés des enjeux importants de politique étrangère. L'adhésion à la Société des Nations en 1920, tout comme le traité de libre-échange avec les Communautés européennes en 1977, sont soumis au référendum obligatoire, quand bien même la Constitution ne prévoit pas explicitement cette procédure. Surpris par ces objets, nous adaptons après coup les droits populaires, mais ne cessons d'être pris de court par l'évolution des relations internationales.

Aujourd'hui nous observons un accroissement du nombre d'objets relevant clairement de la politique étrangère, en proportion des liens que nous tissons avec l'extérieur et de la densification du droit international auquel nous ne pouvons échapper. Mais surtout, des thèmes traditionnellement intérieurs déploient des effets évidents sur nos relations extérieures. Il suffit de mentionner à ce titre le domaine des transports. Nombre de problèmes exigent dorénavant des solutions coordonnées entre les États, dans un cadre multilatéral ou au sein d'un ensemble intégré tel que l'Union européenne. La démocratie directe est-elle adaptée et adaptable à cette situation nouvelle?

De cuisants échecs tels l'adhésion à l'ONU (1986), l'EEE (1992) et les

casques bleus (1994) ont conduit certains analystes à douter de la compétence du corps électoral. La matière relative à la politique étrangère serait trop complexe pour le simple citoyen et la lourdeur de nos procédures interdirait la souplesse indispensable à la conduite d'une bonne politique. À la seconde critique, le juriste Jean-François Aubert rétorque que personne n'a jamais défini la qualité d'une politique, un jugement qui peut d'ailleurs varier en fonction de la perspective temporelle: bonne demain, mais catastrophique dans dix ans, ou l'inverse.

Le politologue genevois Pascal Sciarni réfute la première appréciation. Sur la base des sondages *Vox*, effectués après chaque votation fédérale, il montre que si les thèmes de politique étrangère sont effectivement considérés comme complexes par les citoyens, ils revêtent néanmoins autant d'importance à leurs yeux que les sujets de politique intérieure. Des citoyens qui, par ailleurs, manifestent à ces occasions un degré de compétence et un taux de participation supérieurs à la moyenne.

## Des leçons trop bien apprises

Reste que le souverain manifeste une nette méfiance à l'égard des objets de politique étrangère, alors qu'il est plutôt enclin à suivre les autorités sur les thèmes de politique intérieure. Cette attitude réservée du peuple, dès lors qu'il s'agit de nouer des liens avec l'étranger, n'a rien de surprenant. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, la politique extérieure helvétique se caractérise par une extrême prudence et notre diplomatie excelle avant tout sur les terrains technique, humanitaire et commercial. Quand, après 1945, le Conseil fédéral conjugue neutralité avec solidarité, c'est une manière d'affirmer la présence de la Suisse dans le monde sans avoir à assumer les contraintes d'un système international et régional en voie de constitution (ONU, CEE), nous rappelle l'historien lausannois Hans-Ulrich Jost. On ne répète pas impunément, des décennies durant, que la neutralité est un élément constitutif de notre histoire sans que le rappel porte: tout engagement international a connotation politique est perçu comme une menace contre notre neutralité et notre indépendance. L'échec

# Avant, ou après l'adhésion ?

de l'EEE en 1992 traduit encore et toujours cette crainte.

## Limiter ou étendre les droits populaires ?

Dès lors, faut-il limiter la participation populaire, comme le préconisait le Conseil fédéral en 1914, pour ne pas «mettre en péril la position internationale de la Suisse» ou suivre plutôt l'avis de Giuseppe Motta qui affirmait, en 1920, dans l'esprit paternaliste du temps, qu'il n'y pas «de moyen plus efficace de faire l'éducation politique du peuple que de lui accorder des droits politiques étendus» ?

Dans ce débat, n'oublions pas que la démocratie directe représente plus qu'un simple mécanisme de prise de décision. En l'absence d'une histoire et d'une langue communes, les droits populaires ont largement contribué à la constitution de l'identité helvétique. Ainsi il paraît vain de lier une meilleure intégration de la Suisse dans le concert international à une réduction substantielle de la participation populaire. Au moment même d'ailleurs où, dans les pays membres de l'Union, la revendication d'une participation démocratique accrue se fait plus forte.

D'ailleurs, c'est l'ensemble des pouvoirs politiques et l'équilibre entre eux qui sont affectés par la montée du multilatéralisme et des intégrations régionales. Partout, on observe le renforcement des gouvernements au détriment des parlements. La Suisse, lorsqu'elle fera le pas de l'intégration, sera confrontée à ce problème. Faut-il tenter de le résoudre préalablement et à froid ? L'adaptation progressive en fonction des difficultés rencontrées paraît plus conforme au pragmatisme helvétique.

## Pour un droit d'initiative législative

C'est le référendum législatif qui semble le plus problématique. Lorsqu'un traité international ou une règle communautaire n'est pas d'application directe sur le territoire national, à savoir qu'il laisse place à une législation interne d'application, l'usage du référendum pourrait retarder, voire empêcher l'exécution de nos engagements internationaux. C'est pourquoi Jean-François Aubert préconise de rempla-

cer le référendum par un droit d'initiative législative. Le Parlement, le cas échéant le Conseil fédéral, prennent les dispositions d'exécution nécessaires. Les mécontents peuvent alors se saisir de l'initiative pour exprimer leurs souhaits. Avantages: on peut se faire une idée concrète des avantages et inconvénients de la législation en vigueur avant de la combattre; les opposants ont la possibilité de cibler leurs propositions – un article ou une partie de la loi seulement, alors que le référendum vise la loi tout entière; l'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet; dans l'intervalle, nos engagements sont tenus.

Le secrétaire d'État Jakob Kellenberger l'a rappelé: l'Union européenne n'impose rien à ses membres pour ce qui est de leur organisation politique interne. Il nous reviendra donc de procéder aux adaptations que nous jugeons nécessaires, expériences faites. Cela prendra à coup sûr du temps. Mais certainement moins de temps que de lier la question de l'adhésion à une réforme fondamentale de nos institutions. *jd*

\* Les exposés et débats de ce colloque seront prochainement disponibles, en version audio, sur le site Internet du Centre: <http://c2d.unige.ch>.

## COMMISSION DE LA CONCURRENCE

### Surestimer ses forces

LA COMMISSION DE la concurrence joue la modestie. Son deuxième rapport annuel, après la grande réforme de la loi, reconnaît que son secrétariat a été quelque peu débordé par la multiplication des fusions qu'elle a charge de surveiller. L'opinion attendait d'elle le remède à tous les maux économiques et singulièrement à la «fusionnisme» aiguë qui frappe la Suisse et le monde. Et c'est probablement en partie pour répondre à cette attente que la commission a montré les dents à la nouvelle UBS et l'a sommée de céder vingt-cinq de ses points de vente à un concurrent.

Le bilan de l'opération est calamiteux. L'UBS déplume de leur clientèle les filiales à céder. Et, à ce jour, aucun repreneur ne semble intéressé à l'affaire. La commission de la concurrence a sous-estimé la puissance et l'astuce manœuvrière du géant bancaire. Elle a mal apprécié la situation du marché. Il était hasardeux de miser sur l'appétit de nouveaux concurrents alors que tous les experts s'accordaient pour dire que le réseau bancaire était trop dense.

Cette contre-performance est fort regrettable. Mais elle est compréhensible. Un organisme chargé de faire respecter la concurrence doit être d'airain pour tenir tête à d'énormes intérêts économiques. Il doit compter sur toute la compétence de professionnels aguerris. La commission des cartels, muselée

par une loi inefficace, a dû s'appuyer pendant des décennies sur un secrétariat squelettique renforcé, au coup par coup, par quelques étudiants en mal de stages. Il a fallu engager à tour de bras pour répondre aux tâches imposées par la nouvelle loi. Et ce n'est pas en quelques mois que l'on crée de toutes pièces un corps de spécialistes efficaces. Les professeurs de droit sont toujours à la tête de la commission, mais ils admettent maintenant que l'effort doit être mis sur la maîtrise des mécanismes du marché. Le secrétariat compte aujourd'hui trente-neuf collaborateurs scientifiques. La moitié sont des économistes. Ils sont en train de se former – sur le tas. *at*

### Précision

DANS UN ARTICLE (DP 1376), consacré aux médiateurs de presse, nous avons affirmé qu'en Suisse allemande seul le *TagesAnzeiger* avait créé un poste de médiateur. C'était incomplet. La *Neue Luzerner Zeitung* a instauré un conseil des lecteurs avec un médiateur à sa tête, Peter Schulz, ancien directeur du *Medien Ausbildungszentrum*.

Le *St-Galler Tagblatt* a depuis l'automne dernier un observateur, Peter Gross, professeur de sociologie à l'Université de Zurich. *rédi.*