Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 27 (1990)
Heft: 1017

Artikel: Risque de collision entre démocratie et fédéralisme
Autor: Linder, Wolf
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1020569

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 03.07.2025

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

DOSSIER DE L'EDITO

L'avenir de la démocratie directe

(*réd*) La démocratie directe et le fédéralisme devront être au minimum adaptés pour tenir compte de l'évolution politique que connaît le continent, que nous décidions de nous rapprocher de l'Europe ou non. Wolf Linder présente et commente ici les thèses du professeur Raimund Germann, directeur de l'IDHEAP.

(*wl*) La semaine passée, l'incohérence de la politique fédérale a atteint son paroxysme, on l'espère du moins.

D'une part, on tourne une page dans le dossier Europe, prenant acte du fait que ni la participation à l'évolution du droit de la Communauté européenne sans adhésion ni la liste des réserves de la Suisse quant aux quatre libertés du marché européen ne sont réalistes. Alors que le message du Conseil fédéral du 24 août 1988 parlait encore d'une «troisième voie» par des négociations bilatérales, nos autorités prennent maintenant les premiers virages pour s'accoutumer à l'idée d'une adhésion. Notre politique européenne fait d'immenses sauts, sans qu'ils ne soient jamais expliqués et justifiés.

D'autre part, une commission du Conseil national a refusé, cette même semaine, toutes les propositions pour un changement du statut du Conseil des Etats, qu'il s'agisse de prévoir une délégation cantonale mixte (un homme et une femme), d'augmenter le nombre de députés pour diminuer légèrement les inégalités entre petits et grands cantons ou de remplacer les navettes entre les Chambres par une décision de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) sur les divergences.

Des réformes avant un rapprochement

Cette contradiction entre l'évolution rapide de la politique européenne de la Suisse et les indurations de la politique institutionnelle ne pourrait être plus patente. Le risque existe que l'intégration de la Suisse soit compromise par des règles institutionnelles inadéquates. Tel est du moins l'avis du politologue Raimund Germann qui a défendu, au Congrès de l'Association suisse de science politique, son hypothèse: sans réformes institutionnelles substantielles et préalables, tout projet de coopération de la Suisse avec l'Europe sera voué à l'échec.

Certes, une réforme fondamentale de notre système politique sera difficile, parce qu'elle concernera des domaines «intouchables» de la culture politique suisse: les droits populaires, le fédéralisme et le fonctionnement du gouvernement et du Parlement. Mais il est évident aussi que toute coopération — sous n'importe quelle forme — avec l'Europe, nécessitera quelques modifications fondamentales. Nous devrons par exemple revoir certains des principes de notre démocratie directe pour nous approcher d'un système de démocratie parlementaire. Ce sont des démocraties parlementaires qui ont construit l'Europe et ses institutions sont faites pour ce type de démocratie..

A quand un débat ?

Reste une question: quand va-t-on en débattre publiquement? Quand va-t-on nous dire que la portée du *Sonderfall* de la démocratie directe va diminuer, que la Suisse d'ailleurs choisisse la voie de l'isolement ou celle de l'intégration. Jusqu'à maintenant, on a entendu trois réponses: cette discussion interviendra après la votation sur l'EEE ou sur l'adhésion; avant cette votation; jamais.

La réponse «après» représente la prudence optimiste: il ne faut pas surcharger les citoyens avec deux projets difficiles. Passons d'abord à l'Europe; l'ouverture de notre pays va créer, plus tard, le dynamisme nécessaire aux difficiles réformes institutionnelles.

La réponse «jamais» est celle des machiavéliques. La pression extérieure va amener la Suisse à dire oui à l'Europe. Aux anxieux de la démocratie directe, on dira que, formellement, ni le référendum ni l'initiative ne seront touchés. Il y aura simplement «adaptation» — importante — de ces droits populaires. Le peuple suisse risque de se réveiller comme les paysans après les dernières négociations du GATT.

La troisième réponse, «avant», est rare. Germann la défend pour deux raisons. D'abord, les partisans de l'intégration peuvent échouer: les règles de la double majorité du peuple et des cantons laissent prévoir sur ce sujet qu'une minorité d'un tiers du peuple peut suffire pour composer une majorité des cantons et mener à l'échec tout rêve européen *(voir ci-dessous)*. Il faut donc un rééquilibrage entre les principes de la démocratie (une personne = une voix) et ceux du fédéralisme (l'égalité des cantons). La seconde raison est celle de l'honnêteté: les citoyens et citoyennes suisses devraient pouvoir connaître les liens existant entre avenir démocratique et avenir européen.

Il serait urgent que le gouvernement et les commissions parlementaires, qui actuellement semblent traiter des réformes institutionnelles qui leur sont soumises comme s'ils n'avaient jamais entendu le mot «Europe», s'ouvrent peu à peu à cette troisième réponse. ■

Risque de collision entre démocratie et fédéralisme

(*wl*) Le professeur Germann est un spécialiste reconnu dans le domaine du fonctionnement institutionnel; il part de l'idée que toute participation efficace à l'EEE ou à la CE exige des modifications substantielles de notre Constitution.

Seront nécessaires à ses yeux:

- une réforme gouvernementale, comme le proposent MM. Petitpierre et Rhinow qui demandent la création de postes de ministres sous la responsabilité d'un directoire, afin de garantir une participation efficace aux multiples ins-

titutions européennes;

- des modifications des instruments de la démocratie directe, notamment du référendum;
- une meilleure séparation des procédures constitutionnelle et législative, afin d'éviter que toute réforme banale exige la modification d'un article constitutionnel;
- la réduction des contraintes de la concordance; si la «formule magique» a permis une stabilité politique et une composition inchangée de gouvernement pendant trente ans, il en résulte aussi que l'électorat suisse n'a aucune influence directe sur la composition et sur la politique du gouvernement. Il faut donc valoriser l'influence des élections.

L'idée de telles réformes, qui conduiraient à un système plus proches des démocraties parlementaires, n'est pas nouvelle. M. Germann l'a développée en 1975 déjà. Elle n'a laissé aucune trace dans le projet de révision totale de la Constitution, en discussion alors. Aujourd'hui par contre, à l'heure européenne, ces idées suscitent l'intérêt de certains scientifiques et médias.

Peuple et cantons

Au congrès de l'Association suisse de science politique tenu la semaine passée à Lenzbourg, M. Germann a particulièrement développé la problématique de la double majorité du peuple et des cantons, exigée lors des votations constitutionnelles (initiative et référendum obligatoire). Entre le principe démocratique (une voix pour une personne) et le principe fédéraliste (égalité des cantons) il y a un antagonisme: il peut conduire à des situations où la minorité fédéraliste s'impose à la majorité démocratique.
Le «dosage» des deux principes est délicat, surtout en démocratie directe où à un certain moment le comptage des «oui» et des «non» du peuple l'emporte sur la négociation. M. Germann a fait la démonstration que, depuis la fin du XIXe siècle, l'équilibre entre les principes de la démocratie et du fédéralisme a considérablement évolué en faveur du second. D'abord, dans le poids d'une voix, qui dépend de la taille d'un canton, pour les modifications constitutionnelles et l'élection du Conseil des Etats. Lors de l'adoption de la Constitution fédérale en 1848, le «non» d'un Appenzellois des Rhodes-intérieures pesait onze fois plus lourd que celui d'un Zurichois dans le calcul de la majorité des cantons. Aujourd'hui, un Appenzellois «vaut» trente-huit Zurichois.

Une Constitution instable

Pour des raisons historiques, notre système favorise le fédéralisme beaucoup plus que d'autres pays organisés de manière fédérative: l'article 3 de la Constitution veut que toute nouvelle compétence de la Confédération ait une base constitutionnelle explicite, qui doit trouver la double majorité (peuple et cantons) aux Chambres et lors de la votation populaire. Pratiquement, cela signifiait en 1880 que 12% de l'électorat du pays, groupé dans les petits cantons, pouvait bloquer une réforme voulue par 88% des citoyens. En raison de l'évolution démographique et de la création du canton du Jura, une minorité de 9%, bien répartie, est aujourd'hui suffisante. Cette prépondérance du fédéralisme n'est, lors de votations, pas exceptionnelle, comme le montrent les statistiques. Tout d'abord, la procédure de révision constitutionnelle, rare dans les premières décennies d'existence de la Confédération moderne, comme dans tous les pays, est devenue la voie «normale» de tout projet de politique nationale *(voir le tableau)*. Ainsi, depuis 1930 les votations où la double majorité était requise ont-elles doublé tous les vingt ans. La Suisse a donc la Constitution la plus instable du monde, une modification étant soumise au peuple en moyenne presque tous les deux mois...
Pour ces raisons, le risque de collision entre le principe du fédéralisme et celui de la démocratie est devenu réel. Les sept votes où les deux majorités ne correspondaient pas datent des vingt-cinq dernières années. Cinq fois, on y observe un «oui» majoritaire du peuple contre le «non» d'une majorité des cantons. Ces votes portaient sur la protection des locataires (1955), les finances fédérales (1970), l'enseignement (1973), la politique conjoncturelle (1975) et la politique énergétique (1983); 20 à 24 pour-cent de l'électorat ont suffi à atteindre la majorité négative des cantons.

Majorité qualifiée

Pour certains sujets particuliers (où on constate une distribution cantonale assez constante des «non»), il faut des majorités populaires parfois considérablement supérieures à 50 pour-cent pour imposer un changement. M. Germann a évalué les effets probables de ce système lors d'une votation sur l'Europe, en admettant l'hypothèse d'un comportement régional semblable à celui observé lors de la votation sur l'ONU: une majorité populaire de 51 pour-cent de «oui» correspondrait aux «non» de seize cantons, et une majorité cantonale bloquante pourrait être atteinte déjà avec 33 pour-cent des voix. Si, au contraire, les autorités fédérales veulent espérer trouver la double majorité pour un euro-projet, la majorité populaire devrait atteindre 57 pour-cent des voix. ■

Votations à double majorité 1874-1990

Période	1874-1890	1891-1910	1911-1930	1931-1950	1951-1970	1971-1990
Projets acceptés	4	12	19	13	26	55
Projets rejetés	2	10	15	13	24	65
Total	6	22	34	26	50	120

Le «e» oublié

On a beau faire attention, les habitudes sont parfois difficiles à combattre. Ainsi, dans DP 1016, nous vous parlions d'un article d'Edith Slembeck consacré aux différences significatives observées dans la manière de s'exprimer des hommes et des femmes. Et malgré les règles que nous nous sommes fixées, nous avons parlé de l'auteur, sans *e*, et y avons fait référence ensuite par un *il*.
Erreur significative dirait certainement Edith Slembeck.