

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

Le referendum populaire dans la revision totale de 1872/1874

1. Dans un cahier consacré au centenaire de la Constitution fédérale, il nous a semblé que nous pouvions, très naturellement, et sans encourir le reproche de sacrifier à la «rétrospection», introduire un petit chapitre d'histoire. Nous aimerions relater la façon dont les parlementaires des années 1870 empoignaient un problème politique, les arguments qui les guidaient et la part de prescience qui a pu s'attacher à leurs travaux. A cette fin, nous avons choisi le referendum populaire, qui fut, notoirement, l'un des clous de la revision. Et nous verrons, en trois parties, comment l'affaire fut conduite, quels en furent les points chauds et ce qui, de toute cette rhétorique, a gardé une valeur actuelle.

I. Le déroulement du débat

2. On se souvient peut-être que le Conseil fédéral, dans son message du 17 juin 1870, ne proposait que des revisions partielles. Sur la question du referendum, étant lui-même partagé, il ne concluait pas¹. C'est la commission du Conseil national qui, dans sa séance du 15 mars 1871, et à la demande de M. HËER, de Glaris, fit la première concession à la démocratie directe. Il s'agissait de présenter au vote obligatoire du peuple et des cantons les lois fédérales qui seraient prises dans les domaines, nouveaux, du droit civil, du droit pénal et du droit de procédure². L'idée fut ensuite complétée par M. STAEMPFLI, de Berne (l'ancien conseiller fédéral), qui voulait que d'autres projets de lois pussent être soumis au vote du peuple et des

¹ F.F. 1870 II, p. 814.

² Procès-verbal de la commission du Conseil national, 1871, p.139.

cantons, quand les chambres en décideraient ainsi³. La commission s'entendit finalement, le 19 avril 1871, sur un projet de revision totale qui contenait la disposition suivante:

«Art. 84: ... Les lois fédérales rendues en vertu de l'art. 54 (unification du droit civil, etc.) doivent ... être acceptées par la majorité du peuple et des cantons.

Par décision des deux conseils, d'autres projets de lois peuvent aussi être soumis à la votation du peuple et des cantons.

Il sera procédé à ces votations de la même manière que dans les votations sur des changements à la Constitution (art. 122)».

L'art. 88 donnait l'initiative des lois à cinquante mille citoyens.

3. La commission du Conseil des Etats délibéra en mai, sans attendre que le Conseil national eût statué, et s'écarta sur trois points du texte du 19 avril. Elle refusa de faire des différences entre les lois de l'art. 54 et les autres, elle étendit le referendum à certains crédits fondés sur l'art. 21 (pour des travaux d'utilité publique) et elle fit prévaloir le referendum facultatif, que pourraient déclencher les chambres ou un certain nombre de citoyens ou de cantons. Son projet, du 19 mai 1871, qui devait beaucoup, sur cette question, à M. BLUMER, de Glaris, fut donc rédigé en ces termes:

«Art. 84: ... Les lois fédérales, de même que les arrêtés rendus en vertu de l'art. 21 et qui imposeraient à la Confédération une dépense de plus de un million de francs, doivent être soumis à la votation du peuple et des cantons:

a) lorsque les deux conseils le décrètent;

b) lorsque, dans le délai de trois mois après la publication de la loi ou de l'arrêté, cinq cantons ou cinquante mille citoyens suisse le réclament.

Il sera procédé ...».

Le droit d'initiative était abandonné.

4. Les débats du Conseil national occupèrent toute la semaine du 22 au 27 janvier 1872⁴. Trente orateurs se succédèrent, parmi les meilleurs de la chambre: Escher, Ruchonnet, Segesser, Brunner, Bützberger, Scherer, Eytel, Ziegler, Anderwert, Kaiser, Carteret.... Il y eut aussi un grand discours du conseiller fédéral WELTI, qui

³ Ibid., p. 145.

⁴ Bulletin des délibérations du Conseil national, t. II, 1872, p. 99-221.

parla contre le referendum. Une vingtaine d'amendements furent proposés et le vote fut d'une complexité extrême⁵.

Après la bataille, la situation était à peu près la suivante: le referendum serait facultatif; il serait opposable à toutes les lois, sans distinction, et aux arrêtés d'application générale (KAISER), à l'exclusion des crédits; on ne compterait pas les voix des cantons. Certains scrutins furent des plus serrés; le vote des cantons, par exemple, fut repoussé par 54 voix contre 52. Quant à la décision définitive sur le principe du referendum, elle donna 52 voix pour et 52 voix contre et ne fut positive que par la décision du Président (M. BRUNNER, de Berne). Le plus fort de l'affaire, c'est que M. ARNOLD, d'Uri, avait voté oui par inadvertance⁶. Si le résultat avait été négatif, il n'est pas interdit de penser que les travaux du Conseil des Etats en eussent été changés, de sorte que notre referendum, aujourd'hui incontesté, paraît être un peu l'effet du hasard. Pour finir, l'art. 84 sortit du Conseil national dans le libellé que voici:

«... Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ayant une application générale doivent être soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, quand l'assemblée fédérale le décide ou quand cinquante mille citoyens ou cinq cantons le demandent».

L'initiative était étendue aux arrêtés et pouvait aussi être proposée par cinq cantons.

5. Après la délibération du Conseil national, la commission du Conseil des Etats modifia son projet du 19 mai 1871, en retranchant le droit, pour les *chambres*, de décréter le referendum, en élevant et en complétant la norme du referendum financier et en introduisant le droit d'initiative des lois. Puis le plenum consacra deux jours à cet objet, les 16 et 17 février 1872⁷. Ici également, on entendit des parlementaires de poids, les Blumer, les Fazy, les Estoppey, les Vigier. Le conseiller fédéral DUBS plaida brillamment pour le double vote du peuple et des cantons. Sur quoi les députés se comptèrent. Le double vote fut rejeté de justesse, par 20 voix contre 19. Le referendum obligatoire, d'abord accepté par 19 voix contre 16, fut,

⁵ Ibid., p. 213-219.

⁶ Ibid., p. 216 et 221.

⁷ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, 1872, p. 391-437.

dans un deuxième scrutin, repoussé par 22 voix contre 13. Le projet de la commission fut préféré à celui du Conseil national à une forte majorité, la décision définitive sur le principe du referendum donna 22 voix pour et 16 contre et l'art. 84 fut ainsi rédigé:

«... Les lois fédérales doivent être soumises à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque cinquante mille citoyens ayant droit de voter ou cinq cantons le demandent. On soumettra sous les mêmes conditions à la votation du peuple les arrêtés fédéraux rendus en vertu de l'art. 21 qui entraînent une dépense de deux millions de francs une fois pour toutes ou une dépense annuelle de cent mille francs».

Quant au droit d'initiative, il fut agréé, mais seulement pour les lois, pas pour les arrêtés.

6. Nous avons donc deux divergences notables sur le referendum. L'une concerne la faculté de le demander, l'autre son objet.

Le referendum, nous le savons, sera facultatif; mais qui pourra le demander? des citoyens et des cantons, comme l'admettaient les deux chambres? ou aussi l'Assemblée fédérale, comme le voulait le Conseil national? Celui-ci maintiendra son avis, lors du deuxième débat, le 24 février⁸.

Pour l'objet, c'est plus compliqué. Le Conseil national parlait de lois et d'arrêtés «ayant une application générale»; le Conseil des Etats, de lois et d'arrêtés «qui entraînent une dépense». Ce que le Conseil national voulait dire n'étant pas absolument clair, sa commission proposera de renoncer à la spécification et d'étendre le referendum à tous les arrêtés. Mais le saut parut excessif et le conseil, ici encore, confirmera son vote du mois de janvier.

La divergence sur l'objet de l'initiative sera également maintenue.

7. C'est le Conseil des Etats qui, le 28 février, fait le premier pas⁹. Il supprime, dans son referendum financier, la mention de l'art. 21, ce qui constitue un élargissement: tous les crédits seront exposés au vote populaire, pas seulement les dépenses affectées aux travaux d'utilité publique. De plus, il rabaisse le seuil à un million de francs. Mais il reste ferme sur la question du droit de referendum: il le

⁸ Bulletin des délibérations du Conseil national, t. II, 1872, p. 415-424.

⁹ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, 1872, p. 520-522.

dénie à l'Assemblée. De même, il ne veut pas d'initiative populaire pour les arrêtés.

8. Le Conseil national, à son tour, va se rapprocher du Conseil des Etats sur la question de l'objet du referendum. Il va même le dépasser, puisque, acceptant ce qu'il refusait encore la semaine précédente, il laisse tomber, le 29 février, les mots d'«application générale» et les remplace, à la suggestion de M. ESCHER, par la mention de l'«urgence»¹⁰. Donc, tous les arrêtés seront exposés désormais au vote populaire, y compris les décisions les plus spéciales, sauf le cas d'urgence. Parallèlement, le conseil maintient l'initiative populaire des simples arrêtés. Enfin, il persiste à reconnaître à l'Assemblée le droit de referendum.

9. Après quoi, le Conseil des Etats cède sur l'objet du referendum et sur celui de l'initiative (1^{er} mars)¹¹. Mais il tient bon sur le droit de referendum. Et c'est le Conseil national qui, dans la soirée du même jour, éliminera la dernière divergence, en renonçant à sa prétention¹². De sorte que l'art. 85 (jusqu'ici 84) aura finalement la teneur suivante:

«... Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux qui n'ont pas un caractère d'urgence sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par cinquante mille citoyens actifs ou par cinq cantons».

L'initiative, qui appartient également à cinquante mille citoyens ou à cinq cantons, aura pour objet des lois ou des arrêtés (art. 89).

Ce sont ces textes qui, intégrés à la Constitution du 5 mars 1872, seront rejetés, avec elle, par le peuple, le 12 mai, et par les cantons.

10. En 1873, le Conseil fédéral les reprendra, tels quels, dans son projet du 4 juillet.

La commission du Conseil national renoncera à l'initiative, par 8 voix contre 7 (26 septembre). La commission du Conseil des Etats fera de même (27 octobre). Elle proposera, en outre, de restreindre la portée du referendum, en soustrayant au vote populaire les arrêtés qui ne sont pas d'«intérêt général». Cet amendement, repris

¹⁰ Bulletin des délibérations du Conseil national, t. II, 1872, p. 450-452.

¹¹ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, 1872, p. 544-547.

¹² Bulletin des délibérations du Conseil national, t. II, 1872, p. 459.

lors de la séance plénière du Conseil national (10 décembre), réunira une majorité¹³. Il aura le même succès au Conseil des Etats (20 décembre)¹⁴. L'initiative tombera dans les deux chambres. Le double vote, de nouveau réclamé par les fédéralistes, n'aura pas plus de succès¹⁵. Le seul changement notable concerne les titulaires du droit de referendum. On passera de cinquante mille à trente mille citoyens, de cinq à huit cantons. Nous eûmes donc, pour finir, un art. 89 (ancien 85), qui, compte tenu d'une dernière retouche à la version française, disait ceci:

«... Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par trente mille citoyens ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale (c'est ici qu'il y a la retouche) et qui n'ont pas un caractère d'urgence».

Il n'y avait plus d'article sur l'initiative.

La nouvelle Constitution, acceptée par le peuple, le 19 avril 1874, et par les cantons, fut promulguée le 29 mai de la même année.

II. Les points controversés

11. Le débat sur le referendum fut des plus substantiels. Il fourmille d'idées intéressantes, défendues avec talent, et, par là, se distingue avantageusement des discussions ternes et médiocres qui précéderent l'adoption des articles militaires, économiques ou douaniers. Mais, le temps nous manquant pour dresser le compte de cette richesse, nous ne retiendrons que cinq questions: la justification du referendum, son mode, ses titulaires, ses destinataires et son objet.

a) Pour ou contre le referendum

12. Au fond, cette question était double et fut constamment traitée sur deux plans: le referendum était-il bon *en soi*? était-il bon *pour la*

¹³ Procès-verbaux des délibérations des Chambres fédérales, 1873-1874, p. 227, 229.

¹⁴ Ibid., p. 357.

¹⁵ Ibid., p. 227, 357, 273, 370.

Confédération? Sur le plan du principe, le débat donne l'impression d'avoir été plutôt mince et ce sont les adversaires qui furent les plus éloquents. En effet, on ne va pas très loin en répétant: le peuple est juste, il est sage, le consulter c'est le progrès, etc. A quoi les ESCHER et les WELTI n'avaient aucun mal à répondre: le peuple ne comprendra pas grand'chose à vos lois et il n'y a rien de moins progressiste que la masse des citoyens, qui seront bientôt «la proie des partis, des matadores, des grands fabricants et du clergé»¹⁶. Les radicaux genevois ne sont pas plus charitables. Le referendum, «ferblanterie démocratique» (CARTERET)¹⁷, est un «appel de l'intelligence à l'ignorance» (FAZY)¹⁸. Il y a plus d'intérêt à dire que la nouvelle institution est une école d'éducation civique, en ce qu'elle oblige les électeurs à s'occuper des affaires de l'Etat (SCHERER)¹⁹. Mais, ici encore, M. WELTI mettra ses auditeurs en joie en leur décrivant un berger qui se promène le code de commerce à la main: «Je ne suis pas un scribe, lui fait-il dire; mais je ne suis pas non plus un pharisien; gardez votre livre»²⁰. Non, vraiment, si l'on veut justifier le referendum, il faut chercher ailleurs, comme fit M. SUTER, d'Argovie, qui dénonçait l'insuffisante légitimité de l'Assemblée. «Les votations populaires, remarquait-il, donnent une représentation directe à certains intérêts et à certaines idées qui ne sont pas représentées dans les chambres»²¹; comme firent aussi, au Conseil des Etats, MM. WEBER, de Berne, et VIGIER, de Soleure, lesquels, sans se poser l'insoluble question des lois bonnes ou mauvaises, furent les seuls à dire clairement cette chose toute simple: «Un peuple républicain ne doit se soumettre à aucune loi, qu'à celle qu'il s'est donnée lui-même»²². «Il ne doit pas être possible d'imposer au peuple une loi qu'il ne veut pas accepter.»²³ Ce que, dans l'autre chambre, M. ZIEGLER, de Zurich, développait

¹⁶ Bulletin des délibérations du Conseil national, 1872, p. 150.

¹⁷ Ibid., p. 162.

¹⁸ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, 1872, p. 405.

¹⁹ Bulletin des délibérations du Conseil national, p. 108.

²⁰ Ibid., p. 148.

²¹ Ibid., p. 111.

²² Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, p. 400.

²³ Ibid., p. 404.

à sa manière: on veut que le peuple observe les lois; on suppose donc qu'il les comprend²⁴.

13. Mais s'agissait-il encore de plaider la cause du referendum? N'était-elle pas entendue, depuis qu'une demi-douzaine de cantons, Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-Campagne, Argovie, Thurgovie ..., avaient, au cours des années soixante, accueilli cet instrument dans leurs constitutions? Ce n'était pas seulement une affaire de «mode», comme le remarquait, en commission, M. ESCHER avec une pointe de dédain. C'était plus que cela et les partisans du referendum y trouvaient leur plus solide argument: les citoyens des cantons votent aujourd'hui sur les lois civiles; et quand, en vertu d'un autre article de la Constitution révisée, les lois civiles seront fédérales, les citoyens ne voteraient plus (ZIEGLER)²⁵! Ce n'est d'ailleurs pas un hasard, si la question du referendum a été systématiquement jumelée à celle de l'unification du droit. Elle le fut, il est vrai, surtout pour une autre raison, plus politique: les fédéralistes cherchaient dans le vote populaire un frein à la centralisation imminente. Réclamant le double vote du peuple et des cantons (voir plus loin) et se fiant à l'esprit conservateur des citoyens, ils pensaient tenir là un utile contrepoids. Mais le calcul était incertain: le double vote sera rejeté et l'esprit du peuple est imprévisible. De sorte que la justification la plus logique du jumelage et, par voie de conséquence, du referendum fédéral est bien l'existence du referendum cantonal. Comme le disait ouvertement M. GADMER, des Grisons: «Je n'ai voté pour l'unité du droit qu'à la condition expresse que l'on garantirait au peuple suisse les droits qu'il possède dans les cantons»²⁶.

14. Dans l'ensemble du débat, le referendum, attaqué par les radicaux et par les libéraux, fut donc soutenu par les démocrates (de Zurich, d'Argovie, de Thurgovie, etc.), les conservateurs catholiques et les fédéralistes du canton de Vaud. Mais cette alliance se rompra sur la question du double vote.

²⁴ Bulletin des délibérations du Conseil national, p.182.

²⁵ Ibid., p.179.

²⁶ Ibid., p.197.

b) Referendum obligatoire ou facultatif

15. Les démocrates étaient pour le referendum obligatoire. Ils le trouvaient plus «régulier» (WIRTH-SAND)²⁷ et ils ne voyaient qu'inconvenient à le faire provoquer discrétionnairement par l'Assemblée ou demander par les citoyens ou par les cantons. D'un autre côté, ceux qui voulaient l'étendre à toutes les lois et à tous les arrêtés (voir plus loin) redoutaient à juste titre que des scrutins trop nombreux ne finissent par fatiguer le peuple.

Pour tenir compte de ces deux opinions, il fut d'abord proposé de distinguer selon les objets: les lois civiles, les lois pénales, les lois de procédure et peut-être quelques autres encore seraient soumises, d'office, au referendum. Les autres lois et les arrêtés ne le seraient que par décision ou sur demande. Mais la division des lois en deux catégories parut artificielle. Pouvait-on vraiment dire que les citoyens s'intéressaient davantage au code civil qu'aux lois «administratives» ou aux ouvertures de crédit?

Alors, le referendum facultatif pour tous les objets? Ici, M. ANDERWERT, de Thurgovie, recommandait plutôt le vieux procédé du veto: pendant les soixante jours qui suivraient la publication de la loi ou de l'arrêté, les adversaires pourraient marquer leur opposition en déposant leur bulletin dans des urnes tenues ouvertes au bureau de la commune. L'acte serait repoussé, s'il avait contre lui la majorité des électeurs *inscrits*. Ce fut un beau tollé au Conseil national. Comment? Ce M. ANDERWERT, qu'on disait si progressiste! Que faisait-il du secret du vote? Et il devait savoir que son veto était une arme émoussée. Aucune loi ne serait jamais rejetée, les citoyens étaient bien trop paresseux. Ou alors, pour les réveiller, il faudrait organiser un battage des plus déplaisants. Bref, le veto succomba par 33 voix contre 56 et, pour terminer, le referendum facultatif triompha de l'obligatoire par 79 voix contre 26.

c) Qui décidera du referendum?

16. Si le referendum n'est pas obligatoire, il faut savoir qui pourra le provoquer. Des citoyens? c'est normal dans un Etat démocratique.

²⁷ Ibid., p.192.

Des cantons ? c'est naturel dans une fédération. Restait à s'entendre sur le nombre. Ce fut plus difficile et cela causa même, en 1874, la plus longue divergence : les radicaux perdirent en ce qui concernent les citoyens (trente mille au lieu de cinquante mille) et gagnèrent pour les cantons (huit au lieu de cinq).

Mais là n'était pas le nœud du problème. Voulait-on aussi que l'Assemblée elle-même pût recourir au peuple ? ou une minorité des deux chambres (SEGESSER) ? ou un conseil (KARRER) ? La proposition de M. SEGESSER fut retirée avant le vote, celle de M. KARRER, rejetée sans grande cérémonie. Mais le droit de l'Assemblée, qui figurait, originairement, dans les thèses des deux commissions, fit l'objet d'un débat soutenu. Ce droit se rencontrait dans plusieurs cantons. Ceux qui avaient défendu le referendum obligatoire, et qui avaient été battus, s'y accrochaient comme à une forme intermédiaire. Ils y voyaient d'ailleurs la seule manière de réaliser vraiment la démocratie directe, tellement la récolte de signatures ou le concours des cantons leur paraissaient difficiles (DEUCHER)²⁸. La contre-attaque vint du Conseil des Etats. Sa commission avait déjà changé d'idée, au dernier moment (ci-dessus, n° 5 in initio). Au plenum, M. KAPPELLER montra qu'un tel droit était une prime à l'irresponsabilité²⁹. Argument qu'au Conseil national M. ESCHER reprit avec vigueur. « Dans l'organisme de l'Etat, les attributions doivent être nettement tranchées. » Il ne convient pas que l'Assemblée, compétente pour faire une loi, rejette sa responsabilité sur le peuple. D'ailleurs, sa décision sera préjugée, « parce qu'on ne manquera pas de dénoncer comme antidémocrates ceux qui hésiteront à soumettre un acte législatif au vote populaire ». Ce sera la « course au clocher pour la popularité »³⁰. Mais il faudra encore deux navettes pour que le Conseil national cède, sur ce point, au Conseil des Etats (du 24 février au 1^{er} mars 1872).

²⁸ Ibid., p. 421.

²⁹ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, p. 417.

³⁰ Bulletin des délibérations du Conseil national, p. 416.

d) *Vote du peuple, vote des cantons ?*

17. Une fois le referendum organisé (que ce soit d'office, sur décision ou sur demande), de qui prendra-t-on l'avis ? Du peuple seul ? ou du peuple et des cantons ? La majorité populaire suffira-t-elle ? Ou faudra-t-il la double majorité du peuple et des cantons, comme pour la revision de la Constitution ? Ce fut, à n'en pas douter, le point crucial des délibérations et les partisans du double vote mirent à le revendiquer une opiniâtreté inouïe. Chaque chambre dut se prononcer *trois fois* sur la question, une fois en 1872, deux fois encore en 1873 et 1874. Le double vote, toujours battu, revenait sans cesse à la charge. Il faut dire qu'on touchait ici aux fondements mêmes de l'Etat.

« Où se trouve la souveraineté ? » demandait M. SEGESSER. « Dans l'origine, les cantons étaient souverains. Il n'y avait pas alors de peuple suisse souverain. La Constitution de 1848 a maintenu cet état de choses, en augmentant seulement le nombre des objets à administrer en commun. Le principe qui nous régit est donc la souveraineté des cantons. »³¹ On croit entendre CALHOUN. Et M. BRUNNER, Président du Conseil national, répondait : « Le peuple suisse est une notion supérieure à celle des cantons »³². On croit entendre WEBSTER. Dans l'exigence du double vote, les conservateurs catholiques rencontraient les fédéralistes vaudois (Ruchonnet, Eytel, Estoppey) et même, à titre éventuel, certains adversaires du referendum (Escher, Fazy, le conseiller fédéral Dubs). Ils se heurtaient naturellement aux démocrates, ainsi qu'à la plupart des radicaux, y compris ceux de Neuchâtel (Berthoud, Desor, Borel).

18. Le double vote ne se présentait pas seulement comme l'expression d'une théorie. Les fédéralistes, catholiques ou romands, y voyaient le frein, le sabot, dont ils avaient besoin pour contenir l'expansion de la législation nationale. C'est à cette condition seulement qu'ils accepteraient le referendum et, de manière plus générale, la Constitution. Ils avaient d'ailleurs quelques arguments frappants.

³¹ Ibid., p. 121.

³² Ibid., p. 123.

A deux reprises, par exemple (EYTEL, DUBS)³³, ils firent allusion au système des contributions financières des cantons. N'était-il pas normal que la loi fédérale qui les répartirait fût soumise à l'agrément des cantons ?

De leur côté, les adversaires du double vote ne manquaient pas de bonnes raisons. Ils admettaient parfaitement que les cantons fussent comptés, lorsqu'il s'agissait d'attribuer une compétence à la Confédération. Mais, une fois que la compétence était transférée (c'est-à-dire que la Constitution était révisée), l'affaire ne les regardait plus. Donner et retenir ne vaut. Aux cantons à décider s'ils renonceraient au droit civil. Ensuite, s'ils y renoncent, le code civil suisse se fera sans eux, sous la seule garantie du Conseil des Etats. Et justement, à propos de ce conseil: avec le double vote, les députés, délibérant sans instructions, y seraient dans une position fautive. Enfin, on administrerait des preuves numériques: un cinquième des électeurs pourraient tenir en échec les quatre autres cinquièmes (KAPPELER)³⁴. Sans doute le calcul était-il un peu artificiel. Mais le risque de majorités différentes, celle des cantons paralysant celle du peuple, n'était pas exclu. Et que se passerait-il alors? Le peuple ne le supporterait pas longtemps et finirait par faire éclater le système. Chose curieuse, nul ne fit observer que le double vote, surtout s'il était combiné avec le referendum obligatoire, effacerait toute différence entre la Constitution et les lois et supprimerait, par conséquent, la Constitution formelle. C'était un argument de juriste, qui n'avait pas d'effet sur des hommes politiques.

19. La proposition de M. STAMM, de Schaffhouse, qui demandait de pondérer les voix des cantons (de deux à cinq, selon la population), ne pouvait contenter personne et elle fut balayée³⁵. Mais le principe du double vote n'échoua, lui, que de justesse, en 1872, au Conseil national (54 voix contre 52) comme au Conseil des Etats (20 voix contre 19). En 1873 et 1874, les décisions furent plus nettes dans la première chambre, mais toujours très serrées dans la seconde (deux fois 22 voix contre 20).

³³ Ibid., p. 173; Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, p. 424.

³⁴ Procès-verbal de la commission du Conseil des Etats, 1871, p. 53.

³⁵ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, 1872, p. 393, 407, 433.

Le refus du double vote au Conseil national faillit, comme on l'a vu (ci-dessus, n° 4), faire échouer toute l'institution du referendum. Mais, les conservateurs et les fédéralistes ayant été battus, il se produisit ensuite, chez certains d'entre eux et non des moindres (MM. SEGESSER, RUCHONNET), un revirement spectaculaire. Eh bien, semblaient-ils dire, puisque vous voulez un referendum national, nous allons vous en donner. Et on les vit soutenir les positions les plus extrêmes sur l'objet du referendum.

e) Que soumet-on au referendum?

20. Voici venir, en effet, la question diabolique. Quels sont les actes exposés au referendum? On n'a jamais su le dire avec exactitude et ce n'est pas l'auteur de ces lignes qui pourra mettre au jour une vérité durablement cachée. Nous nous bornerons donc à rendre l'impression que nous a laissée la lecture des travaux préparatoires.

Les députés admettaient généralement que les lois devaient être sujettes à referendum. L'ennui, c'est que personne n'indiquait ce qu'il fallait y mettre. Toutefois, à parcourir l'ensemble des délibérations, on a le sentiment que la loi était la forme naturelle des actes normatifs. MM. BRUNNER et WEBER, de Berne, proposèrent même de ne poser dans la loi que des principes, le législateur déléguant ensuite au Parlement ou au Gouvernement le soin d'en régler l'exécution. Mais cet ingénieux essai de réserver le referendum aux choix essentiels ne sembla pas convainquant et fut rejeté presque sans discussion³⁶.

Certains députés demandèrent que les traités fussent également soumis à la démocratie directe (MM. SEGESSER, EYTEL, CAFLISCH), ou du moins ceux qui modifiaient les lois (M. WEBER, au Conseil des Etats). L'Assemblée, trouvant cette fois-ci qu'ils allaient trop loin, émit un second vote négatif, avec la même économie d'arguments³⁷. La raison qu'on tire habituellement, en cette matière, de la

³⁶ Bulletin des délibérations du Conseil national, p. 101, 124, 214; Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, p. 392, 402, 436.

³⁷ Bulletin des délibérations du Conseil national, p. 104, 156, 158, 214; Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, p. 393, 402, 435.

crédibilité internationale de la Suisse ne fut alléguée qu'en un autre contexte, pour combattre l'initiative des arrêtés (ESCHER et WELTI)³⁸.

21. Quant au referendum sur les *arrêtés*, là est le véritable problème. Une chose est certaine, c'est que, dès 1848, l'Assemblée adoptait des arrêtés à côté des lois. Comme la frontière entre la loi et l'arrêté n'était pas très claire – et n'avait alors pas besoin de l'être, puisque les deux sortes d'actes étaient prises dans la même procédure – on pouvait craindre désormais, si le referendum ne s'appliquait qu'à la loi, qu'un acte fût simplement baptisé arrêté pour échapper au vote des citoyens. C'est ce qu'expliqua fort bien M. DEUCHER³⁹. Si donc l'on voulait prévenir ce détour, il fallait que le referendum s'étendît au moins aux arrêtés de caractère législatif. Du reste, plusieurs pensaient que c'était trop peu, que certains actes, pour n'être pas législatifs, n'avaient pas une moindre importance politique et qu'il n'y avait aucune raison de les soustraire à la volonté du peuple.

22. Une manière d'aborder la difficulté était d'opérer une délimitation négative, en nommant les arrêtés qui ne seraient *pas* soumis au referendum. C'est ce que tentèrent, en premier débat, M. SEGESSER et surtout M. BERNOLD, de Berne. M. SEGESSER disait: tous les arrêtés sont sujets à referendum, «sauf ceux qui se rapportent aux affaires courantes ordinaires de l'administration»⁴⁰; la formule était vague et rencontra peu d'écho. M. BERNOLD proposait quelque chose de plus précis: il exceptait du referendum tous les arrêtés «touchant la guerre et la paix, la sûreté du pays à l'intérieur et à l'extérieur, le maintien de l'ordre, les mesures militaires, les mesures de police, les traités avec l'étranger, les engagements financiers et autres de la Confédération, basés sur des contrats synallagmatiques»⁴¹. Sans doute ces termes avaient-ils besoin d'être interprétés, mais il y avait là un louable effort de clarté. Malheureusement,

³⁸ Bulletin des délibérations du Conseil national, p.140 et 151.

³⁹ Ibid., p.421.

⁴⁰ Ibid., p.104.

⁴¹ Ibid., p.157.

M. BERNOLD n'eut l'appui – indirect – que de MM. ANDERWERT et ESCHER⁴² et sa suggestion n'eut pas plus d'effet que la précédente.

Au contraire, le Conseil national préféra une solution positive et minimale, en n'assimilant aux lois que les arrêtés «ayant une application générale» (*allgemeinverbindlich*). Cette expression, qui allait devenir fameuse, signifiait alors, d'après M. SCHERER, les arrêtés «qui lient l'ensemble des citoyens»⁴³. Quant au Conseil des Etats, il ignora tout bonnement le problème des arrêtés législatifs et n'ouvrit le referendum, à côté des lois, qu'à l'encontre de certains arrêtés financiers.

23. Au cours du troisième débat, le Conseil national finit par abandonner les termes «ayant une application générale». Même M. KAISER, qui en était l'auteur, prétendait maintenant qu'ils étaient obscurs et inutiles⁴⁴. Mais, par cette suppression, le referendum prenait tout d'un coup une ampleur énorme. On avait beau dire que les citoyens et les cantons n'attaqueraient pas des actes minimes (KAISER), ou que la loi sur le referendum saurait prévenir les excès (DEUCHER)⁴⁵, ce n'était pas très satisfaisant. Et, quand on entendait M. RUCHONNET réclamer, dans une frénésie référendaire, le vote du peuple sur les décisions d'*extradition*⁴⁶, cela devenait même troublant. C'est pourquoi M. ESCHER recommanda instamment de limiter les dégâts en réservant les cas d'urgence. Il pensait en particulier à la lutte contre une épidémie, au maintien de l'ordre, à la défense du pays⁴⁷. Il citait nommément les faits qui s'étaient produits à la Tonhalle de Zurich, en 1871, ou à Neuchâtel, en 1857⁴⁸. M. ANDERWERT, qui était d'un avis très semblable, mettait également au bénéfice de l'urgence les dépenses budgétaires⁴⁹; preuve qu'on mélangeait un peu – déjà – le temporel et le matériel. Seul

⁴² Ibid., p.202–203.

⁴³ Ibid., p.418–419.

⁴⁴ Ibid., p.419.

⁴⁵ Ibid., p.421.

⁴⁶ Ibid., p.420.

⁴⁷ Ibid., p.417, 451.

⁴⁸ Ibid., p.203, 417.

⁴⁹ Ibid., p.419.

M. SEGESSER demanda, jusqu'au bout, le referendum intégral⁵⁰. Mais les démocrates eux-mêmes lui faussèrent compagnie. Et voilà comment la version de 1872 étendit le referendum à tous les arrêtés «qui n'avaient pas un caractère d'urgence».

24. Comme pour compliquer les choses, l'affaire eut un dernier rebondissement, en 1873 et 1874. On repartait alors du projet de 1872 (ci-dessus, n° 10). Mais M. BLUMER fit observer à la commission du Conseil des Etats que la réserve de l'urgence ne suffisait pas. Il y avait des arrêtés spéciaux qui ne regardaient vraiment pas le peuple. Exemples: les décisions que l'Assemblée rendait sur des recours de particuliers⁵¹. Et c'est à son instigation que les deux conseils rétablirent l'adjectif «allgemeinverbindlich».

Mais le terme allemand était fort mal choisi; il était beaucoup trop restrictif. La version française, qui parlait d'arrêtés d'«intérêt général», rendait mieux l'esprit de l'amendement. Pour finir, un ultime rédacteur, mesurant l'écart entre l'allemand et le français, chercha peut-être à le réduire en visant les arrêtés de «portée générale». Nous ne devons pourtant pas nous y tromper: en 1872, l'«application générale» correspondait bien à l'adjectif allemand; en 1874, la «portée générale» s'en éloigne indiscutablement. Et c'est le français qui est correct, pas l'allemand. M. BLUMER, ou celui qui a mis en forme sa pensée, n'a pas vu que les chambres voulaient dire autre chose en 1874 qu'en 1872. En reprenant à la légère le langage des anciens débats, il créait, sans nécessité, une équivoque durable.

25. En résumé: le constituant de 1874 entendait exposer au referendum, sous le nom d'arrêté de portée générale, non seulement des actes législatifs, mais encore d'autres actes qui avaient un *intérêt* général; notamment des ouvertures de crédit. Les arrêtés des deux sortes n'étaient soustraits au vote populaire que s'ils étaient urgents.

⁵⁰ Ibid., p. 452.

⁵¹ Procès-verbal de la commission du Conseil des Etats, 1873, p. 47.

III. Cent ans après

26. Que faut-il penser des solutions qui furent retenues en 1874? Dans l'ensemble, il nous paraît qu'elles étaient sages. Notons d'abord que le referendum fédéral n'a plus besoin de justification. Il existe, et nul ne songerait aujourd'hui à le supprimer. Il a eu l'insigne avantage de hâter l'intégration de trois partis minoritaires, qui ont fort bien su s'en servir. C'est ainsi que, successivement, les conservateurs catholiques pendant le dernier quart du dix-neuvième siècle, les socialistes dans l'entre-deux-guerres, les indépendants après la deuxième guerre se sont imposés à l'opinion publique en la prenant pour juge. Au lieu de se morfondre dans l'inaction ou d'incliner vers la violence, ils attaquaient devant le peuple les lois qu'ils ne pouvaient bloquer au Parlement.

27. Mais le constituant a bien fait de refuser le referendum obligatoire. Il serait proprement insensé de présenter aux citoyens toutes les lois et tous les arrêtés de portée générale. On ne parlerait bientôt plus de fatigue, comme on faisait jadis, mais d'exaspération, puis de stupeur. Si nous prenons, par exemple, la production de 1972, nous relevons, à côté de six revisions constitutionnelles et de quatre arrêtés urgents (assujettis au vote obligatoire selon un système établi en 1949), dix-sept lois et quinze arrêtés de portée générale. Ce qui aurait fait plus de quarante questions posées aux électeurs, de quoi leur donner une indigestion civique dont ils ne se relèveraient probablement jamais.

Le constituant a bien fait aussi d'écarter le procédé du veto. Il a bien vu que le veto n'arrêterait pas grand'chose. Nous avons eu, en cent ans, soixante-treize demandes de referendum. Quarante-cinq lois et arrêtés ont été repoussés. Mais une seule fois, en 1891, les adversaires ont dépassé la moitié des citoyens inscrits. Donc, à supposer que les personnes qui votent non dans un referendum soient les mêmes qui exerceraient le droit de veto, une seule loi (sur les pensions) aurait été écartée. Toutes les autres auraient passé, le bailli scolaire en 1882, la banque d'Etat en 1897, l'assurance maladie en 1900, les lois d'ordre public en 1922 et 1934, l'allongement de la durée du travail en 1924, la réduction des traitements en 1933, l'assurance vieillesse en 1931, le vaccin en 1948, etc.

28. Il nous semble qu'il était juste également de refuser à l'Assemblée fédérale la faculté de décréter le referendum. M. ESCHER avait probablement raison de dire qu'une pente naturelle conduirait les députés à demander le vote populaire – quand ce ne serait que par courtoisie, pour épargner aux opposants la peine de réunir des signatures. Il vaut mieux, pour la clarté de la confrontation, que ceux qui ne sont pas contents réclament eux-mêmes le scrutin. Ce n'est que dans le cas exceptionnel où un acte important n'est, en raison de sa forme, pas exposé au vote du peuple qu'on peut imaginer que l'Assemblée l'ordonne néanmoins, en empruntant la voie supérieure de l'arrêté constitutionnel, comme elle l'a fait naguère pour le traité avec le Marché commun⁶². Le détour est alors assez solennel pour qu'il n'en soit pas abusé.

29. Il est plus difficile d'apprécier la décision sur le double vote. Nous croyons qu'elle était logique et qu'elle marquait bien la différence entre la Constitution et les lois. Mais nous devons aussi reconnaître que les fédéralistes ne s'étaient pas trompés. S'il n'est pas arrivé souvent, dans nos referendums législatifs, que les deux majorités fussent contraires, la chose s'est néanmoins produite trois fois. Plus exactement, sur vingt-huit votes positifs du peuple, il y en a eu trois où le vote des cantons était négatif. Et il s'agissait de trois lois importantes: celle sur l'état civil et le mariage, en 1875; celle sur la poursuite pour dettes et la faillite, en 1889; le code pénal, en 1938. Cela signifie que, dans ces trois occasions, si l'on avait compté les voix des cantons, la loi ne passait pas. Et c'était justement pour de telles circonstances, où le fédéralisme était en cause, que le double vote avait été si ardemment réclaté.

30. Quant à la décision sur l'objet du referendum, on ne peut évidemment pas en dire grand'chose, lorsqu'on avoue n'en pas connaître le sens exact (ci-dessus, n° 20). En tout cas, il semble bien que les parlementaires de 1874 n'avaient pas mesuré la complexité du problème, sans quoi on peut espérer qu'ils se seraient montrés plus soigneux dans le choix de leurs mots. Si, comme nous le

⁶² R.S. O. 632. 401.

supposons après tant d'autres, l'«arrêté de portée générale» doit être compris largement, si donc cette notion recouvre aussi bien des actes administratifs que des actes législatifs, cela veut dire que le constituant entendait réserver à l'Assemblée une certaine latitude: elle devrait, assurément, exposer tous les actes normatifs au referendum (sauf, pour certains d'entre eux, le cas d'urgence); mais elle *pourrait* aussi y exposer d'autres actes, tels que des ouvertures de crédit. Ce pouvoir de l'Assemblée doit être bien distingué de ce que nous appelions, plus haut, le droit de referendum. On n'a pas voulu que les conseils pussent *décréter* directement le vote populaire (ci-dessus, n°s 16 et 28); mais on leur a permis de le *rendre possible*, par la qualification qu'ils donneraient de certains de leurs actes, le scrutin devant alors être demandé par les citoyens ou par les cantons.

Cette latitude, qui était, nous semble-t-il, tout à fait conforme à l'esprit de 1874, et dont le Parlement a usé pendant plusieurs décennies, a fini par être critiquée. Elle était discrétionnaire, on l'a jugée arbitraire. Et c'est pourquoi, en 1962, le législateur prétendra l'abolir. Désormais, si l'on s'en tient aux termes de la loi sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée doit mettre les règles de droit dans les formes de la loi ou de l'arrêté de portée générale; et, ce qui n'est pas règle de droit, elle *doit* le mettre dans la forme de l'arrêté simple, soustrait au referendum. Elle n'a plus le choix. L'ouverture de crédit n'est plus sujette au vote populaire; le referendum financier, pratiqué à mainte reprise durant quatre-vingts ans, est mort.

31. Mais l'est-il vraiment? La question est plus délicate qu'il n'y paraît. La réponse n'est probablement ni dans le texte constitutionnel de 1874, ni dans la loi de 1962. Car il ne faut pas oublier qu'en cours de route, l'art. 89 a changé. Il a été refait en 1939, par un contreprojet à une initiative populaire. Il a été complété en 1949, par l'une des rares initiatives qui aient été acceptées. Ce qu'il faudrait savoir, maintenant, c'est si l'«arrêté de portée générale» a, depuis 1939 (ou 1949), le même sens qu'il avait en 1874. S'il a le même sens, alors nous croyons que le législateur de 1962 a induement rétréci l'étendue de la démocratie directe. S'il a un sens plus étroit, en d'autres termes s'il ne vise plus que des actes législatifs (ce qu'on

pourrait, à la rigueur, soutenir en pensant à la nouvelle réglementation de la clause d'urgence, qui ne peut plus être votée que pour des arrêtés qui ont une « durée d'application limitée », – un langage qui convient surtout aux actes normatifs), alors le législateur de 1962 n'a fait que son devoir.

Nous ne chercherons pas à trancher. Nous observerons simplement que la facilité avec laquelle le législateur de 1968 a réintroduit le referendum financier dans le domaine de l'aide aux universités⁵³ laisse supposer que la Constitution, aujourd'hui comme autrefois, admet une interprétation large.

32. Jusqu'ici, nous avons essayé de porter un jugement sur les décisions de 1874. Seulement, avant les décisions, il y a eu tout un débat, et, dans ce débat, pas mal de fatras, mais aussi plusieurs traits véritablement inspirés. Nos grands-parents ont « vu » beaucoup de choses, parfois avec une rare perspicacité. C'est entendu, certaines prédictions se sont révélées fausses. Par exemple, quand M. SCHERER annonçait que le referendum obligerait le Parlement à faire des lois moins nombreuses et plus claires⁵⁴, nous pouvons tous lui dire, respectueusement, qu'il s'est trompé.

Quand M. ZIEGLER prétend que l'électeur votera sans émotion, en ne consultant que sa raison⁵⁵, il nous paraît qu'il a des hommes une conception un peu désincarnée. Mais, pour quelques affirmations imprudentes, dictées par l'enthousiasme plus que par l'ignorance, combien d'observations pertinentes. M. HEER a signalé l'une des plus grandes faiblesses de notre referendum: la peine qu'on éprouve à interpréter correctement les scrutins⁵⁶. Pourquoi le peuple repousse-t-il un projet? parce qu'il est trop dur ou parce qu'il est trop mou? L'orateur pensait à la revision manquée de 1866. Mais, depuis lors, nous avons eu d'autres exemples. Autre faiblesse du referendum: on ne voit les défauts d'une loi qu'à l'usage (BÜRLI)⁵⁷.

⁵³ R.S. 414, 20.

⁵⁴ Bulletin des délibérations du Conseil national, 1872, p. 108.

⁵⁵ Ibid., p. 181.

⁵⁶ Procès-verbaux des délibérations des Chambres fédérales, 1873–1874, p. 216.

⁵⁷ Bulletin des délibérations du Conseil national, 1872, p. 193.

Raison de lui préférer l'initiative, qui n'est pas limitée dans le temps. L'idée refait surface. Sur l'initiative encore: M. ESCHER a décrit les inconvénients de propositions contradictoires et la confusion qui risque d'en résulter dans les votes⁵⁸. Nous en savons quelque chose aujourd'hui. Répondant à M. BRUNNER, qui demandait qu'on ne votât que sur des principes (ci-dessus, n° 20), M. BÜTZBERGER disait qu'il voulait connaître aussi les détails⁵⁹. C'est la même question qui se pose, à notre époque, pour le rapport entre la Constitution et les lois d'exécution. Faut-il que la Constitution soit détaillée? Faut-il au moins, lors du scrutin constitutionnel, que les projets de lois soient connus? Il nous semble que non, mais la demande est forte en ce sens. M. WEBER a parlé de l'abstentionnisme⁶⁰. Il ne le méconnaît pas, il s'y attend même. Mais il en prend son parti, en observant que ceux qui voteront, ce sont précisément les citoyens qui s'occupent des affaires publiques. Que disons-nous d'autre maintenant?

33. Mais c'est probablement le discours de M. WELTI qui est le plus riche en aperçus « visionnaires ». Le referendum, disait-il, convient tout à fait aux petites sociétés, aux communes, aux cantons. Quand la collectivité est plus grande, et donc moins homogène, la démocratie fonctionne moins bien. Sur la taille du pays, on peut penser que l'orateur exagère. La Suisse est encore assez modeste pour supporter des consultations populaires. La remarque est juste, en revanche, pour des Etats vraiment grands: on a peine à imaginer ce que donnerait le referendum aux Etats-Unis ou en Allemagne fédérale. La France le pratique, il est vrai, mais elle prend soin d'en réserver la disposition à son Président⁶¹. L'Italie n'a voté qu'une seule fois en vingt-six ans et son unique scrutin est trop récent pour permettre le moindre commentaire. Mais la Suisse, décidément, n'est pas telle que la démocratie directe n'y puisse prospérer.

⁵⁸ Ibid., p. 141.

⁵⁹ Ibid., p. 131.

⁶⁰ Bulletin des délibérations du Conseil des Etats, p. 402.

⁶¹ Les plébiscites bonapartiens n'ont évidemment pas échappé à la critique: voir le Bulletin des délibérations du Conseil national, p. 147 (WELTI), 189 (KÜNzLI).

C'est plutôt la suite de l'argumentation qui est intéressante: Même limité à six cent mille membres, le corps électoral n'est plus une communauté, une «Landsgemeinde». «Avec le referendum, le bulletin se substitue à l'homme; c'est le principe de l'atome. Au lieu d'appeler des hommes, vous appelez des bulletins, et, au lieu de discuter, les citoyens écrivent deux mots sur une carte.»⁶² Comment se forme la volonté des atomes? «On a dit qu'une constitution représentative ne suffit plus; on a condamné à mort ce système... Mais la représentation n'est pas une invention de la politique; elle est un fait tout naturel, duquel dépend notre coexistence, et si on la chasse elle reviendra de suite, justement parce qu'elle est naturelle... Ceux qui auront introduit le referendum diront que le simple citoyen n'est pas en état d'étudier une loi, ils demanderont un intermédiaire, en ce sens que les représentants du peuple seront tenus de se rendre auprès de leurs électeurs pour les éclairer.»⁶³ Et que feront les représentants du peuple? «Celui qui aura adopté la loi la recommandera à l'adoption du peuple, tandis que celui qui l'a rejetée soutiendra son opinion.»⁶⁴ La représentation est restaurée, les intermédiaires sont rétablis, le peuple croit être libre, quand il est simplement soumis à des pressions contraires. Voilà remis en question tout le credo de la démocratie directe. Ajoutez-y un peu de radiodiffusion et de télévision et vous aurez le même procès que les modernes font à la liberté politique.

34. M. WELTI était encore plus sévère. Il alléguait la puissance de l'argent, de la propriété, du clergé. Nous dirions, aujourd'hui, la puissance des partis, des associations, de tout ce qui est organisé pour le débat public. Mais l'orateur, comme ses collègues, n'a pas tout deviné. Il s'est, en quelque sorte, trompé de «moment». Il a cru que les puissants useraient de leur crédit dans la campagne référendaire. Ce qui n'est assurément pas faux, mais bien incomplet. Les puissants montrent leur pouvoir assez tôt pour n'avoir pas à l'exercer. Ils influencent la confection des lois.

C'est là le paradoxe de toute notre histoire. On s'est furieusement

⁶² Ibid., p. 148.

⁶³ Ibid., p. 149.

⁶⁴ Eod. loc.

battu, il y a cent ans, pour fourbir une arme qui, aujourd'hui, reste en général au fourreau. Le referendum a beaucoup servi au siècle dernier, à cause des catholiques; il a servi encore dans les années vingt et trente, à cause des socialistes; on l'a demandé quelquefois dans les années cinquante et soixante, c'étaient les indépendants. Mais, depuis dix ans, il rouille. Il rouille, parce que les partis et les associations se font entendre bien avant l'adoption des lois. Quand la loi est achevée, elle les satisfait suffisamment pour qu'ils ne songent plus à l'attaquer. Et puis le referendum est cher. Il est moins coûteux d'en faire une menace que de l'exécuter. Voilà pourquoi ceux qui pourraient mobiliser les électeurs préfèrent, pour s'épargner cette peine, s'adresser au Conseil fédéral, siéger dans les commissions d'experts, critiquer les avant-projets ou gagner des députés à leurs vues. C'est leur intérêt bien compris.

35. Ce qui est moins normal, en revanche, c'est l'empressement que les autorités politiques et administratives mettent, d'habitude, à se concilier toutes les oppositions. Quand ils résultent du désir de ménager les minorités, les compromis sont légitimes, voire généreux. Mais, quand ils ne font qu'exprimer la crainte d'un désaveu populaire, ils sont beaucoup moins estimables. Or, aujourd'hui, nos autorités se comportent trop souvent comme si elles avaient peur des citoyens. La dernière fois qu'on a parlé d'un referendum – c'était en mars 1974 –, ne sont-elles pas allées jusqu'à suspendre la procédure législative⁶⁵?

Nous aimerions, quant à nous, qu'elles montrent parfois un peu plus d'audace. Au lieu d'offrir à leurs adversaires des succès faciles, elles leur diraient simplement: «Vous voulez le referendum? Eh bien, allez-y, demandez-le et nous nous compterons!» Une défaite, même embarrassante, n'aurait rien d'avalissant. Une victoire ferait taire bien des rodomontades. Et surtout, quelle qu'en soit l'issue, l'organisation de scrutin rendrait au peuple un instrument qui a été conçu pour lui et que se sont progressivement approprié ceux qui prétendent parler en son nom.

⁶⁵ On parle aujourd'hui (novembre 1974), de trois nouveaux referendums. Mais, pour deux d'entre eux, ils visent des actes qui n'ont justement pas été soumis à des consultations préalables.