

Vollkommene Demokratie ist ein unerreichbarer Zielpunkt, «Chiffre» des Absoluten. Die Demokratisten glauben zum unerreichbaren Zielpunkt in endlicher Zeit springen zu können. Sie dogmatisieren so zwar nicht das Bestehende, aber ein illusionäres Zukünftiges, ohne es unter realistischen Bedingungen sorgfältig auszuarbeiten, weil dies unmöglich ist. Und erst recht illegitim ist die Mißachtung der stehenden Ordnung. Dies jedoch stets nur unter der Voraussetzung, daß diese Ordnung und insbesondere deren Verfahrensregeln als vertretbar gelten können; eine Voraussetzung, die in den westlichen rechtsstaatlichen Demokratien wohl erfüllt ist, von Ausnahmefällen abgesehen.

Würde man in angemessener Weise Recht und Politik zusammendenken und eine fruchtbare Zusammenarbeit von Rechts- und Sozialwissenschaften auf dieser Grundlage einleiten, so könnten wir schrittweise unser demokratisch-rechtsstaatliches Gemeinwesen verbessern, unbekümmert um die Putativdemokraten einerseits und die Demokratisten andererseits. Freilich, im Kampf zwischen den Putativdemokraten und den Demokratisten, wie er sich verschiedenerorts und in steigendem Maße weltweit immer deutlicher abzeichnet, könnte die rechtsstaatliche Demokratie, die nach unseren Einsichten und Erfahrungen allein akzeptabel ist, zerrieben werden. Der Umstand, daß der mittlere Weg der rechtsstaatlichen Demokratie, wie sie hier verstanden wird, die Anerkennung eines undogmatisch und realistisch konzipierten Richtigen – die konkrete Entfaltungschance eines jeden Menschen als die unserer Bewußtseinslage entsprechende Idee der «Menschenwürde» – voraussetzt, eröffnet wenig tröstliche Aussichten. Denn es scheint, daß nur eine zielbewußte Erziehung in bildsamen Jahren jene demokratische Grundhaltung in der erforderlichen Breite zu stiften vermöchte. Doch macht es nicht den Anschein, daß diese Aufgabe in ihrer ganzen Tragweite, mitsamt den erforderlichen institutionellen Vorkehren, gesehen würde.

Le referendum populaire*

par JEAN-FRANÇOIS AUBERT
Professeur à l'Université de Neuchâtel

Introduction

1. Le referendum populaire est une procédure dans laquelle le corps des citoyens d'un Etat est invité à dire ce qu'il pense d'un acte juridique intéressant l'Etat. Cet acte sera, en général, le fait d'une autorité de l'Etat, telle qu'une assemblée constituante, un parlement, un gouvernement. Mais il se peut qu'il soit proposé, directement, par un groupe de citoyens; on parle, dans ce cas, d'une initiative populaire.

2. Alors que, dans l'élection, les citoyens choisissent des personnes, pour constituer les organes de l'Etat, dans le referendum (ou votation), ils se prononcent, par oui ou non, sur des actes de l'Etat, c'est-à-dire des règles ou toute sorte d'autres mesures ou dispositions. Mais la différence n'est pas toujours très nette. Il arrive que le choix des personnes implique celui des actes, lorsqu'un petit nombre de partis rivalisent avec des programmes précis. Il arrive aussi, à l'inverse, qu'un acte ne soit qu'un écran transparent et que les citoyens se soucient moins de la mesure qui leur est proposée que de la personne qui la leur soumet.

3. Le referendum populaire est connu, ou l'a été, dans quelques dizaines d'Etats. Cela ne signifie pas que tous ces Etats se soient copiés les uns les autres. Car, à partir d'un point commun, qui est d'interroger le peuple sur un acte, la procédure peut être organisée de façons très diverses. Le referendum est donc un de ces nombreux termes du vocabulaire constitutionnel dont la définition doit être

* Exposé présenté à la Société de législation de Genève, le 9 mai 1972, et à celle de Lausanne, le 7 novembre 1972.

assez large pour inclure plusieurs réglementations. Nous montrerons, dans une première partie, en quelque sorte grammaticale et comparative, ce que peuvent être ces réglementations.

4. Comme notre pays passe, à juste titre, pour avoir une expérience particulièrement riche du referendum, et que c'est aussi, bien naturellement, celui sur lequel nous avons les informations les plus abondantes, nous retracerons, dans une deuxième partie, l'évolution des règles suisses et l'usage qui en a été fait, et nous essaierons de donner une explication de cet usage.

5. Mais le referendum suisse, pour précieux qu'il nous paraisse, n'en donne pas moins prise à d'importants griefs. Nous les examinerons dans une troisième et dernière partie.

Première partie

Grammaire comparée du referendum populaire

6. Le referendum populaire présente de multiples variantes, selon que l'on considère sa nature, consultative ou délibérative; les objets auxquels il peut s'appliquer; son mode, obligatoire ou facultatif; les sujets qui peuvent le déclencher, quand il est facultatif; le temps où il s'exerce; la manière dont on détermine son résultat.

a) La nature

7. Le referendum est *consultatif*, quand le peuple donne une opinion qui ne lie pas les autorités. Par exemple, le Parlement demande l'avis des citoyens, mais c'est lui qui tranche définitivement. C'est ainsi qu'en dehors de toute prescription constitutionnelle, on a consulté le peuple norvégien sur la séparation d'avec la Suède, sur la prohibition des boissons alcooliques, sur l'adhésion aux Communautés européennes; on a consulté le peuple belge sur le retour du roi Léopold III. Mais le Parlement a toujours eu, juridiquement, le dernier mot. Le referendum consultatif est expressément prévu dans la Constitution luxembourgeoise et dans la Constitution suédoise. Il a été question d'y recourir, en Grande-Bretagne, pour l'adhésion aux Communautés européennes.

Le referendum est, en revanche, *délibératif*, ou *impératif*, quand le peuple dicte sa volonté et décide si le Parlement pourra ou devra prendre une mesure, ou si une mesure que le Parlement a prise pourra entrer, ou rester, en vigueur. C'est le cas ordinaire, du moins quand le referendum est prévu par la Constitution: le peuple tranche lui-même dans la Confédération et dans les cantons suisses, en Autriche, au Danemark, en Italie, en France et dans les Etats de l'Union américaine. Par exemple, si les citoyens italiens décident, l'an prochain, d'abroger la loi sur le divorce, la loi sur le divorce sera abrogée. Seul le système français est un peu hybride, dans la mesure où une simple loi parlementaire peut modifier une loi référendaire ou en tenir lieu.

8. Le referendum consultatif est presque une contradiction dans les termes: il est bien étonnant qu'un peuple adulte se contente du rôle de donneur d'avis. Mais, en réalité, nous ne connaissons pas d'exemple où un Parlement ait ignoré une opinion populaire clairement exprimée. S'il est arrivé qu'une majorité de députés finissent par décider contre une majorité de citoyens, c'est que du temps avait passé et que des élections nouvelles avaient révélé des sentiments nouveaux. Ainsi, le peuple suédois a refusé la conduite à droite en 1955. Il a fallu attendre douze ans pour que, fondé sur l'accord des principaux partis politiques, le Parlement l'imposât néanmoins. Cette retenue est tout à fait compréhensible, car de deux choses l'une: Ou bien on pratique un régime purement représentatif et on donne toutes les compétences au Parlement, par crainte des passions populaires; mais alors on n'interroge pas le peuple, sauf pour former le Parlement lui-même. Ou bien on reconnaît au peuple des compétences directes, on l'interroge sur certaines affaires, mais alors sa réponse fait loi, soit en droit, soit en fait. Si un Parlement veut, à la fois, connaître l'avis des citoyens et conserver sa liberté, il fera mieux d'ordonner un sondage d'opinion. Le risque d'erreur qui s'attache à ce genre d'opération est suffisamment établi pour qu'une décision contraire des députés n'apparaisse pas comme une provocation.

b) Les objets

9. Cette question ne se pose guère, avec précision, que pour le referendum délibératif. Il s'agit, en effet, de partager les compétences entre les autorités constituées et le peuple; de fixer, en d'autres termes, l'étendue de la démocratie directe. Ce partage, qui détermine l'organisation politique de l'Etat, réclame la plus grande rigueur.

10. L'objet du referendum se définit d'abord par sa *forme*. C'est ainsi qu'on dira que le referendum peut avoir pour objet la Constitution, les lois ou arrêtés constitutionnels qui la modifient, les lois ordinaires, les actes équivalents (arrêtés ou décrets). Il est très rare que les actes du Gouvernement y soient exposés. On en trouve des exemples en Italie (art. 75 I, combiné avec les art. 76 et 77 I de la Constitution) et dans quelques cantons suisses (art. 53 I 3^o de la Constitution de Nidwald). Le cas de la France est spécial (ci-dessous, n^o 21). C'est un point que nous pouvons noter: quand un Parlement délègue son pouvoir au Gouvernement, il en résulte, presque partout, un appauvrissement de la démocratie directe.

11. Mais c'est peu de définir un objet par sa forme. Il est au moins aussi important de savoir le *contenu* qu'on peut ou qu'on doit mettre dans une certaine forme. C'est pourquoi, lorsqu'on décrit l'objet du referendum, on pense plutôt au fond: sur quelles matières le peuple peut-il se prononcer? Et l'on verra que ce sont des règles de droit, des mesures de planification, certains traités internationaux, certaines ouvertures de crédit (on parle, alors, de referendum financier), certains actes administratifs discrétionnaires (tels que des concessions), certains actes purement politiques (tels que la dissolution du Parlement; on parle, alors, d'un droit de révocation). Ce ne sont jamais, à notre connaissance, des actes administratifs liés, non plus que des jugements.

12. Il arrive qu'après avoir énuméré les objets nécessaires ou possibles du referendum, les organisateurs de l'Etat prévoient des *exceptions*. Ces exceptions tiennent parfois aux circonstances, notamment quand l'entrée en vigueur de l'acte ne souffre aucun délai (clause dite d'urgence, comme, par exemple, en Californie, et en Suisse avant 1949). Mais elles sont parfois plus générales et

excluent du referendum, en raison de leur domaine, toute une catégorie d'actes qui, normalement, devraient y être soumis. Il est assez intéressant de constater que les lois d'impôt, ou celles sur les traitements des fonctionnaires, que les citoyens de chez nous suivent avec vigilance, leur sont expressément soustraites au Danemark (art. 42 VI de la Constitution) et en Italie (art. 75 II), et l'étaient dans la République de Weimar, sauf la décision contraire du Président du Reich (art. 73 IV).

c) Le mode

13. Le referendum est *obligatoire*, quand il a lieu d'office. Il est *facultatif*, quand il n'a lieu que sur demande. Dans le premier cas, la mesure ne peut être prise, ou ne peut entrer, ou rester, en vigueur, que si elle a reçu la consécration populaire. Dans le second cas, l'acte peut fort bien produire son effet sans le vote du peuple, pourvu que la possibilité de le provoquer soit offerte, en général dans un certain délai, à certains titulaires (voir plus loin, n^o 17).

14. La différence est parfois subtile. Quand, en Suisse par exemple, le Parlement fédéral ne peut prendre une certaine mesure que dans la forme de l'arrêté constitutionnel, le referendum est obligatoire. Quand il peut choisir entre la forme de l'arrêté constitutionnel et une autre forme, et qu'il choisit la première, le referendum qu'il provoque ainsi est, en quelque sorte, facultativement obligatoire (comme ce fut le cas pour le traité avec les Communautés européennes). Enfin, certains Parlements cantonaux peuvent soumettre au vote populaire des actes exposés au referendum facultatif, parce qu'ils sont eux-mêmes titulaires du droit de le provoquer; malgré ce vote, l'acte sera d'un niveau formel inférieur à celui d'un acte soumis au referendum obligatoire; il pourra, notamment, être révisé sans qu'un referendum ait lieu. Pour le surplus, les deux formes sont très semblables.

15. De même, les initiatives populaires relèvent, à la fois, de la faculté et de l'obligation. Nul n'est tenu de lancer une initiative. Mais, lorsqu'une initiative a été lancée, elle est, dans un grand nombre de systèmes juridiques (celui de la Confédération, ceux de la plupart des cantons), nécessairement soumise au vote populaire,

même si elle a rencontré l'approbation du Parlement. De sorte qu'ici encore, nous sommes en présence d'un referendum facultativement obligatoire.

16. Sous la réserve de ce qui vient d'être vu dans les deux paragraphes précédents, le referendum facultatif diffère profondément de l'obligatoire. Le referendum obligatoire n'est parfois qu'une formalité, la *sanction* solennelle d'une mesure que nul ne songe à combattre. S'il n'y a pas de combat, il y aura peu de combattants et cela nous vaut, du moins dans certains cantons, des scrutins fort mal fréquentés. En revanche, quand le referendum n'est que facultatif et qu'il est demandé, c'est presque toujours le signe qu'il y a un conflit. Et alors, le vote perd son caractère de sanction pour prendre celui d'un *arbitrage*: la majorité populaire tranche entre deux parties qui s'affrontent et les urnes seront probablement mieux remplies. Ajoutons, pour être exact, qu'il en va de même du referendum obligatoire consécutif à une initiative populaire (ci-dessus, n° 15): ici également, il y a presque toujours un conflit à résoudre. Inversement, le referendum facultatif qui est provoqué à la demande du Parlement lui-même (ci-dessus, n° 14; ci-dessous, n° 18) ne sera souvent qu'un moyen d'obtenir la consécration populaire d'un acte d'ailleurs incontesté.

d) Les sujets

17. Cette question est propre au referendum facultatif: qui a le droit de le demander?

On distinguera trois hypothèses. Le droit de referendum appartient soit à l'auteur de l'acte, soit à un autre organe, soit à une fraction du corps des citoyens.

1° L'auteur de l'acte

18. L'*auteur* de l'acte sera, en général, le Parlement. Il convient alors d'opérer une distinction supplémentaire.

Ou bien c'est la *majorité* du Parlement qui, sans y être obligée, décide de provoquer le vote populaire. Cette solution se rencontre dans la moitié des cantons suisses (en dernier lieu, à Berne, depuis une révision constitutionnelle du 5 mars 1972); on la trouve aussi en

Autriche (art. 43 II de la Constitution). L'idée qui l'inspire est simple: il s'agit de permettre aux députés, qui ont adopté une mesure, de partager avec le peuple une responsabilité politique qui leur paraît encombrante. Il est vrai que notre affirmation doit être nuancée: lorsque, comme le canton de Berne vient de le faire, on passe du système du referendum obligatoire à celui du referendum facultatif, l'attribution au Parlement du droit de le demander peut être considérée comme un moyen terme, qui rend la révision moins brutale. Il se peut aussi que le Parlement n'use de sa faculté que pour répondre au vœu des citoyens et pour leur épargner la peine de récolter eux-mêmes des signatures (comp. ci-dessous, n° 24).

19. Une autre solution serait qu'une *moindre fraction* du Parlement, par exemple un tiers des membres, puisse déclencher le referendum. Elle existe au Danemark (art. 42 I 1 de la Constitution), en Autriche, pour les révisions partielles de la Constitution (art. 44 II), en Italie, pour toutes les révisions constitutionnelles (art. 138 II; un cinquième des membres), dans les cantons de Zoug (art. 34 I) et de Saint-Gall (art. 47 I). Lucerne l'a connue entre 1869 et 1875, date à laquelle, apparemment pour faire pièce aux libéraux, le principe de la majorité a été établi (cf. ci-dessous, n° 37). Et, en effet, l'esprit de cette règle est très différent de celui de la règle précédente: cette fois-ci, il s'agit de permettre à l'opposition de présenter à l'arbitrage du peuple le conflit qui la sépare de la majorité. Ce système est très respectueux de la minorité. Mais il comporte un risque, c'est qu'en la menaçant des fatigues de nombreuses campagnes référendaires, l'opposition arrache à la majorité des concessions qui n'auraient pas de fondement objectif. En tout cas, les négociations législatives pourraient bien être alourdies.

20. On peut encore concevoir qu'une des chambres d'un Parlement bicaméral imparfait, qui n'aurait pas les mêmes pouvoirs que l'autre, trouve une compensation dans l'appel au peuple. C'est une possibilité que prévoyait la République de Weimar, pour les révisions constitutionnelles (art. 76 II de la Constitution).

21. Dans la Cinquième République française, l'auteur de l'acte peut être le Président lui-même. Et nous trouvons ici le fameux art. 11 de la Constitution de 1958. L'art. 11 permet au Chef de l'Etat de légiférer directement avec le peuple, sans ou même contre le

Parlement. Cette procédure est possible dans des domaines largement définis et largement entendus. Il est vrai que le texte prévoit une « proposition » du Gouvernement. Mais l'histoire nous a montré ce qu'il fallait en penser: la proposition se fait *après* que le referendum a été annoncé. Il résulte de cette étrange chronologie que nos voisins ont naguère disputé pendant trois semaines d'une question dont le libellé leur était caché. Mais cela ne doit pas nous faire oublier l'essentiel: le referendum facultatif à la française est réglé de telle manière qu'il appartient à un seul homme d'interroger tout un peuple, au moment qu'il lui plaît, sur un objet de sa fantaisie et dans les termes qui lui paraissent propices.

2° Un autre organe

22. Le droit de referendum peut aussi être attribué à un *autre* organe que celui qui a fait l'acte. La Constitution de Weimar avait prévu toute sorte de mécanismes compliqués, par lesquels le Président du Reich pouvait soumettre au peuple allemand les œuvres du Reichstag (art. 73 à 76). Mais il ne s'en est jamais servi.

23. De même, la Constitution fédérale suisse a confié à huit cantons la faculté de demander le vote populaire sur les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale (art. 89 et 89^{bis}). Eux non plus n'en ont jamais usé. Une règle semblable, et aussi peu appliquée, existe en Italie (art. 75 I et 138 II).

3° Une fraction du corps des citoyens

24. La troisième espèce de referendum facultatif est celle où le droit est dévolu à une fraction du corps des citoyens. Si le prototype semble remonter à la Révolution française¹, c'est devenu la manière habituelle des cantons suisses, de la Confédération, des Etats américains. Elle se trouve également en Italie (*ibid.*), où elle vient de connaître une première application. Ce referendum suppose un conflit réel, dont l'existence est démontrée par les signatures qui doivent être réunies.

25. Relevons, pour terminer, que les hypothèses précédentes peuvent être combinées. Le constituant de Weimar, qui n'en était

¹ Voyez l'art. 59 de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793.

pas à une invention près, avait imaginé, parmi beaucoup d'autres, une procédure où un tiers des membres du Reichstag pouvait faire ajourner la promulgation d'une loi de deux mois, pendant lesquels le vingtième des électeurs inscrits (soit environ deux millions de personnes) pouvaient exiger le vote populaire (art. 72 et 73 III). L'instrument a fait long feu, probablement à cause de la brièveté du délai et du nombre élevé des signatures requises. Mais il est question, aujourd'hui, en Suisse, d'utiliser un moyen analogue pour résoudre le problème difficile du referendum en matière de traités internationaux: les traités seraient exposés à une demande de vote populaire, non plus à raison de leur durée, qui s'est révélée un critère imparfait, mais en vertu d'une décision spéciale du Parlement.

e) Le temps

26. Le referendum est *préalable*, s'il est tenu avant que l'autorité compétente ne prenne une mesure. Il est *subséquent*, s'il a lieu après que la mesure a été prise. Préalable: «L'autorité doit-elle agir dans le sens indiqué?» Subséquent: «L'autorité a-t-elle bien fait d'agir ainsi?» On le voit, le vote préalable porte, en général, sur un principe, une directive, tandis que le vote subséquent a pour objet un acte achevé. L'avantage du vote préalable, c'est que le peuple intervient assez tôt dans le processus politique pour prévenir des efforts inutiles ou un fait accompli. L'inconvénient, c'est que la question risque d'être libellée en des termes vagues et qu'elle se rapportera, par définition, à une matière encore peu explorée. Le vote subséquent aura, naturellement, la qualité et le défaut contraires.

27. Le referendum est, le plus souvent, subséquent. Il est préalable, en Suisse, dans certaines procédures de revision constitutionnelle, notamment en cas d'initiative populaire tendant à la revision totale (art. 120 de la Constitution; nous en avons eu un exemple en 1935), ou à la revision partielle, lorsque la proposition est conçue en termes généraux (art. 121 V). Le canton de Schaffhouse connaît un vote sur les principes qu'il faudra mettre en œuvre dans une loi (art. 42 II); de même le canton de Saint-Gall (art. 48). Quant au referendum français, il peut être, au gré du Chef de l'Etat,

préalable ou subséquent. Il était l'un et l'autre, en avril 1972: subséquent, pour le Traité de Bruxelles, qu'il s'agissait de ratifier; préalable, pour les «perspectives nouvelles qui s'ouvraient à l'Europe».

28. Le referendum subséquent peut, à son tour, être de deux sortes. Il est *suspensif*, s'il s'exerce avant que l'acte ne produise effet. Il est *résolutoire*, s'il a pour objet un acte qui est déjà en force. Le referendum suspensif vaut mieux pour la sécurité juridique. Mais le résolutoire a aussi ses avantages: il est approprié aux cas d'urgence; de plus, quand le peuple vote, il voit ce que l'acte donne à l'usage.

29. Le referendum suspensif est le type ordinaire. Il est normal que le peuple puisse s'opposer à l'entrée en vigueur d'un acte qui lui déplaît. Le droit suisse connaît cependant le referendum résolutoire, facultatif ou obligatoire selon les cas, pour les arrêtés dont l'application ne souffre aucun retard (art. 89^{bis} de la Constitution). Le droit danois a une disposition semblable (art. 42 VII). Enfin, le droit italien n'a prévu, dans le degré législatif, que le referendum qu'il appelle abrogatoire, et qui est une sorte d'initiative qui peut, en tout temps, demander la suppression d'une loi (art. 75).

30. Malgré le terme dont nous avons usé, le referendum résolutoire n'a pas d'effet rétroactif. S'il est négatif, il ne détruit l'acte que pour l'avenir. La solution contraire causerait un désordre indescriptible. Une foule de décisions administratives ou judiciaires, valablement rendues, viendraient soudain à manquer de base légale. Si, par exemple, la loi italienne de 1970 sur le divorce était abrogée, l'an prochain, les divorces qui auront été prononcés pendant les deux ans de son existence ne seraient pas annulés pour autant.

f) La détermination du résultat

31. Si étrange que cela paraisse, la manière même dont les voix sont comptées varie d'un système à l'autre. Avec le même nombre de suffrages et le même nombre de citoyens, l'acte est accepté ou rejeté, selon le pays. Voici quelques exemples:

32. L'acte est réputé accepté, si

- les oui l'emportent sur les non; c'est le système le plus répandu, en Suisse, en France, aux Etats-Unis, etc.;

- les oui dépassent la moitié du corps électoral; c'était la règle de Weimar, pour les revisions constitutionnelles demandées par une initiative populaire (art. 76 I 4);
- les oui l'emportent sur les non et dépassent une certaine fraction, inférieure à la moitié, du corps électoral; c'est la règle danoise, pour les revisions constitutionnelles (art. 88; il faut au moins 40% de oui);
- les oui l'emportent sur les non ou, les non l'emportant sur les oui, ils ne dépassent pas une certaine fraction, inférieure à la moitié, du corps électoral; c'est la règle danoise, pour les lois ordinaires (art. 42 V; il faut, pour repousser une loi, au moins 30% de non);
- les non ne dépassent pas la moitié du corps électoral; c'était l'ancien système du veto, usuel, en Suisse, au dix-neuvième siècle (cf. ci-dessous, nos 35 à 37);
- les oui l'emportent sur les non ou, les non l'emportant sur les oui, ils ne dépassent pas, additionnés aux oui, la moitié du corps électoral; c'était la règle ordinaire de Weimar (art. 75), reprise par l'Italie (art. 75 IV).

33. La première règle est la plus simple. Par conséquent, c'est la meilleure; car les citoyens se méfient de ce qu'ils comprennent mal, et la méfiance des citoyens ruine la démocratie directe. On réservera, toutefois, la condition supplémentaire, propre à la revision de la Constitution fédérale suisse, de la majorité des voix de cantons.

La deuxième et la troisième règle indiquent une préférence pour le statu quo. L'histoire du Danemark est édifiante, à ce sujet. L'ancienne Constitution, de 1915, réclamait 45% de oui pour sa revision. Un premier essai, de 1939, manqua le seuil d'un demi pour cent. Le second essai, de 1953, d'où sortit la Constitution actuelle, le franchit d'un demi pour cent.

La quatrième règle favorise le Parlement. Le constituant danois n'a pas voulu que trois dixièmes seulement des électeurs pussent défaire l'œuvre de la majorité du Folketing. L'intention transparaît encore plus clairement dans la cinquième règle.

Quant à la sixième règle, qui pense pénaliser l'abstentionnisme, elle conduit, en fait, au résultat contraire. Ceux qui soutiennent le Parlement s'éloigneront des urnes, s'ils sentent qu'ils seront battus, et leur éloignement même privera leurs adversaires d'une victoire

valable. Cela s'est vu, sous la République de Weimar, en 1926. Cela pourrait se voir, en Italie, l'an prochain.

Deuxième partie

Evolution du referendum populaire en Suisse

a) Etablissement des règles

34. Dans les cantons qui ne connaissaient ni Landsgemeinde, ni assemblées de communes, et qui pratiquaient un régime plus oligarchique, il arrivait que les magistrats prennent l'avis de leurs administrés. Les excellences bernoises en usaient souvent ainsi, et l'on a gardé le souvenir de plusieurs «questions posées au peuple» (*Volksanfragen*), dans chaque district, à la fin du quinzième et pendant le seizième siècle. Puis l'habitude s'en perdit.

35. La Révolution française nous valut notre premier referendum national. A vrai dire, la Constitution helvétique de 1798 nous fut imposée sans ménagement et l'envahisseur n'eut pas l'idée de consulter les citoyens. Mais on sait que l'époque était troublée et que nous eûmes bientôt besoin d'une autre Constitution. C'est cette Constitution, rédigée par des notables sur un modèle bonapartien, qui fut soumise au vote populaire dans les premiers jours de juin 1802. Le décret qui convoquait les électeurs avait bien précisé la manière: les absents seraient comptés comme acceptants. Et c'est ainsi que la seconde Constitution helvétique fut adoptée par 72.000 oui contre 92.000 non et 167.000 abstentions.

36. Le temps de la Médiation, non plus que celui de la Restauration, ne fut guère propice à la démocratie directe. L'idée du referendum, ou du veto, comme on disait alors, reprit corps avec la Régénération des années 1830. La Constitution saint-galloise de 1831 nous offre la première réglementation du veto législatif. Il fallait, pour qu'une loi fût repoussée, que la majorité absolue des citoyens l'eussent désapprouvée. Comme, au surplus, l'opération se faisait par commune et devait être expressément requise, rares étaient les lois qui succombaient. Les cantons préférèrent bientôt la version moderne du referendum, où tous les citoyens sont appelés à voter et où la majorité relative l'emporte.

37. Voici, d'après M. KURT SIDLER², comment les choses se passèrent à Lucerne: La première Constitution régénérée, de 1831, était d'essence représentative et n'associait le peuple qu'à sa propre revision. La réforme de 1841, qui marqua la victoire des conservateurs sur les libéraux, instaura le veto législatif par commune. On ne votait que dans les communes où un sixième des citoyens l'avaient demandé. Et il fallait néanmoins, pour rejeter la loi, la majorité absolue de tous les citoyens du canton! En 1863, le système fut amélioré: on votait dans tout le canton, à la demande de cinq mille citoyens. Mais il fallait toujours la majorité absolue: une loi d'impôt fut acceptée, en 1867, parce que, sur un électorat de 28.900 personnes, 14.400 «seulement» s'y étaient opposées. Deux ans plus tard, la grande vague de démocratie directe qui déferlait alors sur la Suisse apporta le referendum. Désormais le vote avait lieu à la demande d'un tiers des membres du Grand Conseil ou de quatre mille citoyens; la majorité relative l'emportait, pourvu que treize mille citoyens aient pris part au scrutin. En 1875, le privilège du tiers des membres du Grand Conseil fut aboli (ci-dessus, n° 19), le nombre de quatre mille passa à cinq mille et le quorum de participation disparut. Enfin, en 1925, il fut précisé que la majorité relative se calculerait déduction faite des bulletins nuls, après qu'une loi d'impôt eut passé par 13.650 oui contre 13.700 non et 200 suffrages blancs!

38. Le droit fédéral, lui, sauta la phase du veto. La Constitution de 1848 prescrivit à tous les cantons le referendum obligatoire pour leur Constitution (art. 6 II c) et l'établit naturellement aussi pour sa propre revision (art. 114, aujourd'hui 123). La Constitution de 1874 introduisit le referendum facultatif contre les lois et les arrêtés de portée générale (art. 89). La définition des lois et des arrêtés était laissée à la pratique. Les arrêtés affectés d'une clause d'urgence échappaient au referendum. En 1921, une revision partielle étendit le referendum facultatif à certains traités internationaux, caractérisés par leur durée. En 1949, il fut décidé que la clause d'urgence n'exclurait plus le referendum, qui serait alors résolutoire. En 1956, le constituant refusa d'étendre le referendum aux concessions

² KURT SIDLER, *Geschichte der Volksrechte im Kanton Luzern*, Berne 1934.

hydrauliques, ainsi qu'aux ouvertures de crédit. Enfin, en 1962, le législateur entreprit de définir la loi et l'arrêté et de préciser ce qu'il faudrait mettre dans l'une et l'autre forme.

b) Usage du referendum fédéral

39. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1848 jusqu'au dernier scrutin du 3 décembre 1972, le peuple suisse a pris part à 240 referendums. Les résultats se présentent de la façon suivante:

- revision de la Constitution, sur initiative parlementaire, referendum obligatoire, 75 acceptations, 30 rejets;
- revision de la Constitution, sur initiative populaire, referendum obligatoire, 7 acceptations, 51 rejets; (ajoutons qu'une quarantaine d'initiatives populaires ont été retirées et que 9 sont pendantes);
- arrêtés urgents, dérogeant à la Constitution, referendum obligatoire, 4 acceptations, aucun rejet;
- lois et arrêtés de portée générale, referendum facultatif, 28 acceptations, 45 rejets.

40. Soit, au total, 114 acceptations, 126 rejets. Précisons que trois revisions constitutionnelles ont été rejetées, contre une majorité populaire, par une majorité de cantons (en 1866, 1955 et 1970).

41. Il n'est pas sans intérêt de comparer, arithmétiquement, l'usage qui a été fait du referendum facultatif avec la pratique de l'initiative populaire. Rappelons que le referendum facultatif date d'environ cent ans (1874). Quant à l'initiative populaire, elle s'est développée il y a quelque quatre-vingts ans (1891), grâce à une revision constitutionnelle qui l'avait rendue plus maniable.

42. Tableau des initiatives populaires:

- environ vingt-cinq pendant les quarante premières années (1891-1930);
- environ trente pendant les vingt années suivantes (1931-1950);

- environ quarante-cinq pendant les vingt-deux dernières années (1951-1972).

La densité annuelle a presque quadruplé.

43. Tableau des referendums facultatifs:

- vingt-cinq pendant les vingt-six premières années (1874-1899);
- six pendant les vingt années suivantes (1900-1919);
- vingt-trois pendant les trente années suivantes (1920-1949);
- dix-neuf pendant les vingt-trois dernières années (1950-1972), dont cinq pendant les dix dernières années (1963-1972).

La densité annuelle a légèrement baissé. Mais la diminution est très nette, si l'on tient compte du rapport entre les actes exposés au referendum et ceux qui y ont été effectivement soumis. Car n'oublions pas que, dans l'ensemble des lois et arrêtés adoptés depuis un siècle (environ mille deux cents), la moitié date du dernier quart de siècle. L'examen de ce rapport nous amène à constater que, dans la première période considérée (1874-1899), douze actes sur cent étaient frappés d'opposition; dans la quatrième période (1950-1972), quatre sur cent; dans les dix dernières années (1963-1972), trois sur cent.

En résumé, les Suisses déposent, aujourd'hui, quatre fois plus d'initiatives et demandent quatre fois moins de referendums qu'à l'origine.

c) Explication

44. Si on la dépouille de quelques événements accidentels, l'histoire politique du referendum, c'est-à-dire l'histoire de l'usage qui en a été fait, est assez facilement explicable. M. LEONHARD NEIDHART, de Berne, y a consacré de remarquables travaux, et principalement une thèse, publiée en 1970³. Voici comment on peut présenter cette évolution:

45. Pendant le dernier quart du dix-neuvième siècle, le parti catholique-conservateur, vaincu du Sonderbund, victime du Kulturkampf, minoritaire au Parlement, absent du Gouvernement, tire à

³ LEONHARD NEIDHART, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Berne 1970.

boulets rouges contre les lois du parti radical. Il fait mouche deux fois sur trois et finit par être pris au sérieux. En décembre 1891, après un dernier succès (le rejet du rachat du chemin de fer central), un de ses notables entre au Conseil fédéral (M. Joseph Zemp, de Lucerne). Dès lors, le parti s'apaise. Quand, en 1896, la loi sur la comptabilité des entreprises de chemin de fer est soumise au vote populaire, à la demande des fédéralistes romands, les catholiques demeurent discrets: c'est l'un des leurs qui l'a faite.

46. Le début du vingtième siècle est plutôt calme. Le parti catholique s'est fait sa place, qu'il accroîtra d'ailleurs en 1919, par l'élection d'un second conseiller fédéral. Le parti socialiste est encore trop faible pour inquiéter les autorités établies. A quatre ou cinq reprises, il se montre incapable de réunir les trente mille signatures qu'il faut pour attaquer une loi⁴. On votera relativement peu jusqu'à la première guerre mondiale.

47. En revanche, dans l'entre-deux-guerres, le parti socialiste, sorti renforcé de la tourmente, va réussir à faire ce que le parti catholique a fait un demi-siècle avant lui. Il abat, en 1922, la première loi Haeberlin, sur la défense de l'ordre public; en 1924, une loi Schulthess, sur l'allongement de la semaine de travail. On voit bien, maintenant, qu'il est «capable de referendum», «*referendumsfähig*», comme disent nos collègues alémaniques. Il se passera peu d'années – le temps de se convertir à la défense nationale – pour qu'il paraisse «capable de gouvernement», «*regierungsfähig*». S'il manque son entrée, de justesse, en 1938 (avec M. Emile Klöti), il l'accomplit en 1943 (avec M. Ernest Nobs).

48. Désormais, le parti socialiste s'abstient de combattre les lois. Même quand il se retirera, temporairement, du Conseil fédéral (1954–1959), il ne reviendra pas au referendum. Il est d'ailleurs assez nombreux, au Conseil national, pour être entendu. Le referendum est l'arme des partis et des groupes qu'on ignore et qui n'ont pas pu ou su prendre leur part à l'élaboration des lois. L'initiative, quoiqu'elle soit, elle aussi, un outil pour les minorités, fait beaucoup plus sérieux, plus constructif; une expression, non de dépit, mais d'espoir. Les socialistes lanceront donc des initiatives.

⁴ Exemple: loi sur les anarchistes, de 1906.

On peut relever que le parti communiste, lui aussi, semble préférer l'initiative au referendum.

49. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, un seul parti demande le referendum avec une certaine régularité; c'est l'alliance des indépendants. Elle a remporté quelques succès pour le libéralisme économique, dans les domaines des transports, de l'hôtellerie, de l'artisanat (1952–1954). Cela signifie-t-il qu'elle convoite, à son tour, un fauteuil gouvernemental? En tout cas, si sa fraction parlementaire a pris quelque consistance, ses dernières interventions référendaires ont manqué d'efficacité et trahissent un peu d'essoufflement. D'ailleurs, nous l'avons vu dans les chiffres, le referendum facultatif a bien perdu de son attrait; et ceux qui ont été provoqués, ces dernières années, l'ont été plutôt par des associations économiques ou professionnelles (le Touring-Club en 1961, des ingénieurs en 1964), voire une entreprise commerciale (la maison Denner en 1968), un groupement d'étudiants (en 1969). On remarquera que l'initiative populaire, également, suscite l'intérêt de milieux très divers (initiatives sur le logement, le bang supersonique, l'exportation d'armes, l'objection de conscience, l'avortement).

50. En conclusion, une chose paraît certaine: les partis gouvernementaux, qui usent encore, parfois, de l'initiative, n'ont plus besoin du referendum contre les lois. Et si, au demeurant, ce referendum devient rare, et si, sur cent actes qui y sont exposés, trois seulement subissent l'épreuve du vote populaire, cela signifie que les objections de la plupart des milieux capables de demander le referendum ont été dûment considérées dans la préparation des lois. C'est dans cet esprit de prophylaxie que le Conseil fédéral réunit des experts et organise des consultations.

Troisième partie

Insuffisances de notre referendum

51. Nous n'avons pas à rougir de nos mécanismes démocratiques. Ils soutiennent, même assez avantageusement, la comparaison avec ceux des autres pays. Et pourtant, ils sont loin de la perfection. On fait, notamment, au referendum les reproches suivants:

Les questions sont compliquées.

Elles sont mélangées.
 Elles sont tardives.
 On ne pose pas les bonnes questions.
 Le choix des réponses est limité.
 Les campagnes sont coûteuses.
 Les réponses sont ambiguës.
 Et elles ne sont même pas décisives.

Nous allons repasser rapidement ces griefs, voir s'ils sont fondés et si l'on y peut remédier; tout en nous rappelant que les règles les plus perfectionnées n'atteignent pas nécessairement leur but. Il y a toujours, dans les institutions humaines, quelque chose de grossier et d'approximatif dont il faut bien que nous prenions notre parti.

a) Les questions sont compliquées

52. C'est le principal reproche, le plus répandu, le plus grave. Le plus étonnant aussi, du point de vue psychologique, puisque les citoyens reconnaissent ainsi, ouvertement et modestement, qu'ils ne comprennent pas, ou qu'ils ne veulent pas faire l'effort de comprendre, les lois et les arrêtés qui leur sont soumis. D'ailleurs, le reproche est double et porte sur la forme et sur le fond. Ou bien c'est le texte de la loi qui est indéchiffrable. Ou bien c'est le problème qu'elle pose qui est insaisissable. L'article sur le régime financier était difficile à lire; les mesures contre la surchauffe, difficiles à juger. Souvent, les deux griefs vont de pair. Et les citoyens, découragés, s'abstiennent.

53. En réalité, si c'était là la vraie cause de l'abstention, il y a longtemps qu'ils auraient pu renoncer à voter, car la difficulté des lois n'est pas un phénomène nouveau. Le rachat des chemins de fer, l'entrée dans la Société des Nations, le régime du blé, celui de l'alcool, l'initiative de crise n'étaient pas plus simples que les objets de scrutins plus récents. Et la participation y fut d'environ 75 à 80%. C'est dire que l'abstention doit s'expliquer autrement: par le fait que toutes les institutions s'usent; qu'on vote plus souvent aujourd'hui qu'autrefois, à cause des initiatives populaires⁵; que la vie est plus

⁵ 29 dimanches, de 1891 à 1913; 63 dimanches, de 1950 à 1972; seulement pour le plan fédéral.

facile qu'il y a quarante ou quatre-vingts ans et les combats moins âpres; qu'il y a, en toujours plus grand nombre, des distractions plus amusantes que la politique; que beaucoup de votes consistent à donner des compétences à la Confédération, et que cela est moins contesté qu'au tournant du siècle; que les électeurs mesurent toujours plus clairement combien leurs propres intérêts sont contradictoires, telle loi pouvant leur être, à la fois, favorable et nuisible.

54. Mais il importe peu de savoir si c'est la difficulté des questions posées qui décourage nos concitoyens. Quoi qu'il en soit, on ne voit pas comment ces questions pourraient être rendues plus faciles. La législation est compliquée, dès qu'elle prétend être nuancée, et il faut qu'elle le soit, si elle veut être juste. Les articles constitutionnels eux-mêmes sont longs et circonstanciés, précisément à cause du referendum obligatoire, pour donner des assurances aux intérêts les plus divers. Quant aux initiatives populaires, ceux qui les rédigent, et qui se méfient du législateur, ont une tendance toute naturelle à les charger de détails. Bref, la justice et la démocratie directe ont compliqué le droit et nous ne sommes pas près d'en changer.

55. Il n'en demeure pas moins qu'un effort pourrait être fait dans l'information. Non pas en quantité: nous ployons sous le faix du papier. Mais, peut-être, en qualité. L'idéal serait une information en deux phases. D'abord, on commenterait le projet, le texte, article par article, aussi impartialement qu'il est possible; on dirait ce que les mots signifient. Cet aspect nous semble, aujourd'hui, bien négligé. Ensuite, naturellement, on essaierait de montrer les avantages ou les inconvénients du projet. Au surplus, les autorités devraient pouvoir défendre leur position devant les citoyens, dans un rapport officiel, comme elles le font dans certains cantons. Il s'agit là, on le sait, d'un point très contesté. Mais, puisqu'on paie les autorités pour agir, nous ne voyons pas pourquoi on ne les paierait pas aussi pour expliquer ce qu'elles font. Dans une démocratie qui veut être autre chose qu'une pure forme, l'explication est une partie nécessaire de l'action. Bien entendu, l'explication officielle devrait être diffusée assez tôt pour que les adversaires aient le temps d'y répondre et de la critiquer, soit dans un autre rapport, publié aux frais de l'Etat, soit, tout au moins, à la radiotélévision.

b) Les questions sont mélangées

56. Il est rare qu'on vote sur une seule règle, une seule idée. Lorsqu'il s'agit d'une loi, c'est presque impensable, à moins qu'on ne permette de demander le referendum contre certaines seulement de ses dispositions, comme cela se fait dans quelques cantons. Mais alors, la difficulté est de savoir si le refus de telles dispositions entraîne la caducité de la loi tout entière. Il faudrait que le Parlement délibère, une seconde fois, sur le reste de la loi, sous réserve d'un nouveau referendum. Ce serait une longue procédure.

57. Même les articles constitutionnels sont, en général, composites. Si l'art. 24^{septies}, sur la protection du milieu naturel, était relativement simple, les art. 41^{ter}, sur l'impôt, 34^{sexies}, sur le logement, 34^{quater}, sur l'assurance vieillesse et survivants, contiennent une pluralité d'idées. Il y a bien un principe dit de l'«unité de la matière», mais il est compris largement. D'ailleurs, c'est peut-être le propre des décisions politiques, d'être mélangées. On est pour ou contre le couple impôt direct/impôt sur le chiffre d'affaires, pour ou contre les «trois piliers». Ce ne sont que les amalgames abusifs, ou la juxtaposition de règles trop nombreuses, qui peuvent vraiment rebuter l'électeur, comme ce fut peut-être le cas dans le referendum français d'avril 1969 (où il fallait dire, en une réponse, si l'on était pour les régions et contre le Sénat), et comme ce pourrait l'être, s'il fallait se prononcer, par un seul oui ou un seul non, sur une Constitution entièrement nouvelle.

c) Les questions sont tardives

58. Ce reproche vise particulièrement les actes qui, au moment où ils sont soumis au vote, ont déjà causé des dépenses importantes. On les rencontre surtout dans les referendums financiers des cantons ou des communes. Soit le projet d'un ouvrage qui coûtera vingt millions, mais qui a déjà mangé un million en frais d'études et en travaux préparatoires. Le million pèsera lourd sur la détermination populaire. Le remède pourrait être de soumettre ces frais et ces travaux à un premier referendum, où l'on demanderait aux citoyens s'ils sont d'accord que l'Etat s'engage dans une certaine voie. Mais

ce remède souffre, à son tour, de défauts. Pourquoi fixer la direction, alors qu'on n'en est justement qu'aux recherches liminaires? Pourquoi annoncer à d'éventuels spéculateurs les intentions du Gouvernement? Et, de toute façon, on n'empêchera pas le peuple de changer d'avis entre le premier et le second referendum.

59. Le même dilemme existe en matière de traités internationaux. Si l'on vote, comme cela se fait aujourd'hui, après les négociations, sur l'arrêté d'approbation, c'est parfois un peu tard pour dire non. Si l'on votait beaucoup plus tôt, avant les négociations, sur des directives à donner à nos diplomates, on n'obtiendrait souvent pas d'autre résultat que de les entraver par une décision peu éclairée. Sans doute l'idée de ces consultations préalables ne doit-elle pas être écartée d'un revers de main. Mais elle n'est pas d'une application facile.

d) On ne pose pas les bonnes questions

60. On pose des questions mineures, on ne pose pas les questions majeures. Les citoyens se prononcent sur la mise dans les casinos, mais pas sur le choix d'un nouvel avion militaire. Ce qui prête à la critique, ce ne sont pas tellement les scrutins consécutifs à des initiatives populaires, non plus qu'à des demandes de referendum. Dans de tels cas, il y a un problème qui a paru important à au moins quelques dizaines de milliers de citoyens. Mais ce sont plutôt les arrêtés constitutionnels proposés par le Parlement; et ce sont aussi, à l'inverse, tous ces actes qui échappent au vote populaire, parce qu'ils ont pu être pris dans la forme de l'arrêté simple ou dans celle de l'ordonnance gouvernementale.

61. Si la critique est grave, elle l'est moins par la première branche que par la seconde.

Il n'arrive pas si souvent, du moins au niveau fédéral, que le scrutin porte sur une bagatelle. L'histoire des casinos est une exception, qui résulte d'une erreur commise en 1928⁶, et c'est le peuple qui l'a bien voulu. La situation est plus désagréable dans les

⁶ Introduction, dans la Constitution, d'une règle qui n'y avait pas sa place, art. 35 III 2.

cantons qui connaissent le referendum obligatoire pour toute sorte de lois et pour toute sorte de dépenses. Au reste, on se méprend parfois sur la valeur des questions. Pour prendre deux exemples récents de referendums, facultatifs il est vrai, qui n'ont pas été pris très au sérieux et qui, pourtant, valaient mieux que leur réputation, nous citerons le scrutin sur le prix des cigarettes, de 1968, et celui sur l'économie sucrière, de 1970. Ils posaient deux beaux problèmes, dignes de réflexion, sur la formation des prix et sur notre commerce extérieur. Le second, en particulier, était d'un intérêt peu contestable. Il ne s'agissait pas d'une simple affaire de betteraves, mais il fallait décider si les consommateurs suisses avaient le droit de réclamer le bénéfice intégral des subventions que le Fonds agricole du Marché commun (le FEOGA) verse à ses propres exportateurs. Cela vaut n'importe quelle question sur l'Europe.

62. Reste l'absence totale de referendum. Pour les ouvertures de crédit, on peut bien expliquer à nos concitoyens qu'ils n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes, d'avoir refusé le referendum financier en 1956 (ci-dessus, n° 38). C'est une piètre consolation, qui n'arrange rien. En réalité, on peut se demander si la question ne devrait pas être réexaminée et si un referendum financier facultatif ne compléterait pas heureusement nos institutions fédérales. Pour les délégations législatives, je ne pense pas qu'on puisse s'en passer. Mais on pourrait en atténuer les effets en les assujettissant à des limites plus strictes, et aussi, peut-être, en admettant l'initiative populaire en matière de lois, que nous avons rejetée en 1961. Les citoyens auraient ainsi un moyen très simple de s'opposer à certaines ordonnances gouvernementales, en demandant de compléter la loi de délégation.

e) Le choix des réponses est limité

63. Hormis le cas de l'initiative populaire affectée d'un contreprojet, on ne vote guère que sur une alternative simple: ou bien un certain projet, ou bien le statu quo. Beaucoup de citoyens ne sont d'accord ni avec l'un, ni avec l'autre.

Serait-il inconcevable que les autorités préparent elles-mêmes deux ou trois variantes, dont l'énoncé serait consciencieusement

préparé, et qui seraient ensuite soumises au choix des électeurs? Les autorités pourraient, évidemment, indiquer la variante qu'elles préfèrent, mais les électeurs y gagneraient en liberté.

Cette idée de variantes, que feu M. IMBODEN avait préconisée il y a déjà quelques années, se heurte néanmoins à une objection de procédure. Comment organiser le vote? Faut-il prévoir une succession de questions, éventuelles puis principale? Faut-il donner plusieurs suffrages aux citoyens et les pondérer selon un ordre de préférence? Comment, dans ce cas, déterminer la majorité? Et surtout, les citoyens sauront-ils s'y retrouver?

f) Les campagnes sont coûteuses

64. Il faut d'abord, pour l'initiative et pour le referendum facultatif, récolter des dizaines de milliers de signatures.

Il faut ensuite, pour toute consultation populaire, faire campagne avant le jour du vote. La radiotélévision est, assurément, gratuite (quoique ses services soient limités et mesurés selon ses propres règles). Les journaux, les brochures, les affiches, en revanche, ne sont pas gratuits. Et le corps électoral compte plus de trois millions et demi de personnes.

Cette question d'argent est déplaisante. Elle signifie que quiconque défend une idée politique, dans une campagne, s'il ne paie pas lui-même (ce qui est rarissime), dépend de l'argent d'autrui. On ne peut pas dire qu'il se vende, ni que ses propos lui soient dictés par ses bailleurs de fonds. Mais il y a des gens qui paient, parce qu'ils approuvent ce qu'il dit. En général, tant de personnes paient, et tant de personnes parlent, que les rapports entre les bailleurs de fonds et les hommes politiques prennent un caractère anonyme. Mais c'est un des aspects désagréables de l'activité publique.

Cela n'est encore, peut-être, que de la coquetterie. Il y a surtout le risque d'inégalité. Il n'est pas toujours dans le sens que l'on croit (la droite est riche, la gauche est pauvre). Mais il existe.

65. Et alors, même si toute inégalité ne peut pas être aplanie, il serait bon de réduire les frais des referendums, ou tout au moins de les contenir, de manière que cet instrument de démocratie ne soit

pas dans les mains des seuls groupements organisés (associations économiques, syndicats) ou des grandes entreprises.

On pourrait songer à augmenter les prestations de l'Etat; celles de la radiotélévision. En tout cas, il serait regrettable d'élever le nombre des signatures requises, comme le Conseil fédéral semble vouloir le proposer. Ce n'est pas parce que les femmes ont enfin reçu le droit de vote qu'il faut en tirer prétexte pour renchériser la démocratie directe.

g) Les réponses sont ambiguës

66. D'abord, il y a des erreurs dans la manifestation de la volonté. Elles se produisent, notamment, en cas de referendum facultatif. Certains votent oui, croyant voter pour le comité référendaire; ou non, contre lui; comme il est arrivé, semble-t-il, dans l'affaire de la loi sur les écoles polytechniques.

Ensuite, il y a des situations équivoques en elles-mêmes. Parfois, il faut voter oui, simplement pour maintenir une partie du statu quo, parce que ce statu quo, limité dans le temps, vient à échéance. On l'a vu avec l'ancien contrôle des loyers, reconduit à trois reprises. Celui qui n'acceptait pas la réduction du contrôle votait contre tout contrôle.

Mais ce sont surtout les votes négatifs qui sont difficiles à interpréter. Les non peuvent s'adresser à des dispositions différentes de la même loi. Ou à la même disposition, mais pour des motifs différents, voire tout à fait contraires (le projet va trop loin; il ne va pas assez loin). Pour remédier à la première ambiguïté, on pourrait imaginer le referendum contre une partie, bien déterminée, de la loi, comme nous l'avons vu plus haut (ci-dessus, n° 56); mais le procédé a ses défauts. Pour lever la seconde ambiguïté, il faudrait carrément poser des questions plus détaillées. « Repoussez-vous la loi sur l'Université, parce qu'elle fait une part trop grande aux étudiants? ou une part trop petite? » « Rejetez-vous telle loi de police, parce qu'elle institue un contrôle excessif, ou parce que l'activité qu'elle réglemente aurait dû être totalement interdite? » etc. Il vaudrait la peine, un jour, d'essayer cette nouvelle manière. Elle n'est pas

tellement compliquée et elle rendrait mieux compte de la volonté populaire.

h) Les réponses ne sont pas décisives

67. Nous arrivons, pour finir, à ce fameux grief, si souvent formulé et si pauvrement justifié: Inutile d'aller voter, « ils » font quand même ce qu'« ils » veulent. Ceux qui s'expriment ainsi allèguent, en général, deux exemples historiques.

1° Le 28 mai 1933, une loi qui réduisait les traitements des fonctionnaires de sept et demi pour cent fut rejetée en referendum. Le 13 octobre 1933, un arrêté urgent habilita le Conseil fédéral à décréter une baisse de sept pour cent. Le 23 décembre 1933, le Gouvernement décréta la baisse. C'était évidemment choquant – et ce n'était peut-être même pas très raisonnable du point de vue économique. Mais une affaire semblable ne peut plus se reproduire, depuis que la clause d'urgence a cessé d'exclure le referendum (ci-dessus, n° 38).

2° Le 5 mars 1961, un arrêté qui relevait de sept centimes la taxe sur le litre de carburant fut également repoussé. Le 29 septembre 1961, un autre arrêté relevait la taxe de cinq centimes. C'était beaucoup moins choquant. D'une part, le second arrêté était, comme le premier, exposé à referendum. D'autre part, il en différait sensiblement. Et surtout, le passage de sept à cinq résultait assez logiquement des débats: en effet, beaucoup d'opposants avaient combattu, non le principe de la surtaxe, mais son montant. Néanmoins, le procédé fut très mal jugé dans une large partie de l'opinion publique.

68. Cette histoire nous apprend une chose, et c'est par là que nous voudrions conclure. Ce qui s'est fait, en 1961, était certainement régulier du point de vue juridique: un vote populaire n'empêche pas les autorités de faire de nouvelles propositions. Mais, psychologiquement, il semble bien que ce fut une erreur. Le referendum, comme toutes les institutions politiques, vaut moins par ses qualités propres que par l'opinion qu'on en a. Or l'opinion du peuple sur le referendum est loin d'être claire. Bien entendu, si quelqu'un proposait de le supprimer, les citoyens seraient unanimes à se récrier. Mais il y a

peu de personnes qui l'aiment vraiment et constamment. La plupart en ont une idée mélangée: lassitude de trop voter, déception de ne pas voter, sentiment que les autorités vous ignorent, ou qu'au contraire elles ne savent pas prendre de décision toutes seules et qu'elles vous dérangent hors de propos. Même l'explication dernière du système, qui est de rendre les lois supportables aux hommes, ne se vérifie pas absolument: il se trouve toujours des citoyens qui, lorsqu'ils en voient les effets, se plaignent des mesures qu'ils ont eux-mêmes acceptées. Bref, l'instrument est délicat. Il ne contentera jamais tout le monde. Mais les autorités feraient bien d'éviter tout ce qui peut le diminuer dans l'esprit du peuple.