

Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte - Stellungnahmen

La démocratie doit être respectée, pas écornée

Le titre de la contribution de Martin Graf (Législation d'aujourd'hui 1993/1) résumait fort bien l'état d'esprit qui enrobe aujourd'hui le débat sur les droits populaires: on ne peut plus aborder ce sujet sans que *sur-gisse la controverse*. Y en a-t-il trop ? Doit-on au contraire en inventer de nouveaux ? Doit-on tout changer sous prétexte que la Suisse apparaît quasiment ingouvernable ? Curieux destin pour ce qui constitue sans conteste le ciment de notre pays, sa fierté face à toutes les démocraties du monde: la Suisse a su pousser l'art d'associer ses ressortissants aux grandes décisions, mêmes celles touchant à l'essence de l'Etat, à un degré inégalé. Alors pourquoi tant d'animation dès que l'on se hasarde à émettre quelque commentaire sur ces si "délicats" droits populaires ? Sans doute cet air du temps, si délétère pour notre pays, qui veut que, le premier dys-fonctionnement venu, l'on remette tout en question ou, à l'opposé, que l'on s'agrippe à de mythiques valeurs ancestrales, sorte d'arches saintes de notre conscience nationale, inviolables, inaltérables. Les fronts sont marqués; les discussions rationnelles peuvent être oubliées. Statu quo ou révolution ! Pourtant, les droits populaires ne doivent ressembler ni à des brûlots révolutionnaires, ni à des fossiles, gravés dans les strates historiques de l'Helvétie, inertes, bons pour le musée. Ils doivent vivre, évoluer, s'adapter; la vie ne s'arrête jamais.

Les droits politiques doivent faire l'objet d'un débat permanent. Noyaux de notre culture politique, ils ne peuvent se soustraire au regard critique de l'observateur, que celui-ci provienne de la jeune ou de la vieille génération. Toutes les interrogations peuvent générer du profit. Certes, un sentiment désagréable assaille maints citoyens, un sentiment que ces droits sont galvaudés, brandis pour les raisons les plus futiles. Certes, le vieux rêve des Radicaux vaudois de 1845, qui souhaitaient ardemment le référendum obligatoire sur *toutes* les lois, semble à portée de main, au grand dam de ceux qui ont toujours préféré voir ce droit barricadé dans

les limites du "convenable" ! Mais abuse-t-on réellement des droits populaires ? La question est-elle vraiment bien posée ? La seule cautèle dont on doit tenir compte puise plutôt sa motivation dans l'insécurité du droit: les droits démocratiques ne doivent en aucun cas susciter l'instabilité, l'anarchie. Les décisions issues des scrutins populaires ne peuvent être rabaissées au rang de vulgaires girouettes juridiques, mais doivent s'instituer en authentiques jalons de l'action politique. Aussi certains ajustements techniques doivent-ils être envisagés, mais sans entailler la substance des droits populaires: proscrire les initiatives en cascade, en instaurant un délai de carence avant qu'un sujet qui vient d'être rejeté puisse être soumis à nouveau au verdict populaire (cette clause vise directement les initiatives à répétition sur la vivisection); interdire également la possibilité de donner un caractère rétroactif à une initiative: une telle démarche pourrait peut-être être contournée par les initiants mais ne pas statuer sur ce point signifierait un encouragement à l'insécurité, ce qui n'est pas acceptable.

En revanche, l'augmentation du nombre de signatures nous paraît contraire à l'esprit de la démocratie, alors que le système, conçu par plusieurs Parlementaires, d'installer des locaux aptes à recevoir les paraphes dans les greffes communaux, malgré son charme apparent, nous semble aller à l'encontre de la tendance actuelle, marquée par un recours de plus en plus fréquent au vote par correspondance. Comment pourrait-on voter chez soi et ne pas y examiner une initiative ou un référendum ? Toutefois, si des restrictions aux droits populaires ne doivent être imaginés qu'avec d'infinies précautions, il ne convient pas d'étendre de façon exagérée le champ d'application de ces mêmes droits. Ainsi, le déplacement des actes administratifs de portée générale dans le giron des textes soumis à référendum constituerait-il une entrave considérable à l'action gouvernementale. La démocratie gagnerait en transparence ce qu'elle perdrait en efficacité. De même, il serait à nos yeux insensé de décider de la "capacité référendaire" d'un texte selon de purs critères politiques. Comment définirait-on les minorités de blocage ? Devrait-on distinguer entre référendums importants et référendums de seconde catégorie, nécessitant un quorum particulier ? Le système paraît trop flou et condamné à errer sous les coups de boutoir d'un arbitraire exacerbé.

Ces réserves quant à une extension progressive des droits populaires n'impliquent pas pour autant un refus obstiné de toute innovation. Si l'initiative législative n'apporterait à notre avis pas grand-chose, vu les multiples complications qu'elle engendrerait, le référendum constructif, introduit depuis peu dans la Constitution bernoise et qui permet de proposer au peuple non plus une loi à adopter ou à rejeter, mais une variante comparable à un contre-projet, offrirait sans conteste un enrichissement de notre palette démocratique actuelle. Il empêcherait les "alliances objectives" et donnerait l'occasion au Parlement d'orienter ses débats vers des compromis plus heureux, car débarrassés des menaces référendaires jetées à la cantonade, souvent sans solution de remplacement. Le rôle du Parlement en sortirait renforcé, pour le plus grand bien de la démocratie semi-directe ! Car, et Martin Graf a raison d'insister sur ce point, peuple et Parlement ne sont pas antagonistes. Foin de dérive conflictuelle si Parlement et Gouvernement apprennent à percevoir le droit de référendum non comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur labeur acharné, ou comme la cause de compromis boiteux, mais comme un outil, parfaitement intégré dans le processus politique, phase ultime d'une réflexion à laquelle le peuple est partie prenante. Tant que les élus manifesteront une peur presque irrationnelle, comme c'est trop souvent le cas, envers le référendum, ils susciteront involontairement des polémiques haineuses sur le "trop" ou le "trop peu" de démocratie directe dans notre pays. Ce courage restauré face aux droits populaires améliorerait peut-être l'image des partis et de leurs représentants; restauration dont notre démocratie à un besoin plus urgent que d'une refonte fondamentale des droits populaires. L'effondrement des partis "généralistes" constitue la plus grave menace qui pèse sur la démocratie !

La vie serait sans doute plus facile, si les droits populaires n'existaient pas. Mais elle serait aussi moins intéressante. Car la Suisse, contrairement à une opinion trop répandue, vit dans un état d'hyperpolitisation que l'abstentionnisme si souvent dénoncé masque mal. Certains sujets attirent les foules dans les isolements ! Et cette hyperpolitisation est assurément salutaire pour le fonctionnement de notre Etat démocratique, certainement moins opaque que chez nos voisins. Restreindre les droits populaires n'entre donc pas en ligne de compte, à condition cependant qu'ils ne pervertissent pas les objectifs démocratiques qu'ils sont censés défendre. Les corrections susceptibles de renforcer le respect de la "chose décidée" sont souhaitables, on l'a dit, à l'exclusion de toutes celles

qui entameraient de façon sensible le contenu des droits populaires. Mais, surtout, que l'on n'enferme pas ces droits dans un carcan trop rigide, définitif: les momifier leur ôterait et leur utilité, et leur saveur !

OLIVIER MEUWLY, BERNE

Weitere Diskussionsbeiträge folgen im Heft 1994/2