

## Les droits populaires en Suisse : vers un idéal démocratique ?

*The People's Rights in Switzerland: Toward a Democratic Ideal?*

**Denis Giraux**

---

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1204>

ISSN : 2275-2129

**Éditeur**

Centre d'Histoire "Espaces et Cultures"

**Édition imprimée**

Date de publication : 1 juin 2013

ISSN : 1266-6726

**Référence électronique**

Denis Giraux, « Les droits populaires en Suisse : vers un idéal démocratique ? », *Siècles* [En ligne], 37 | 2013, mis en ligne le 11 décembre 2013, consulté le 09 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1204>

---

Ce document a été généré automatiquement le 9 mars 2021.

Tous droits réservés

---

# Les droits populaires en Suisse : vers un idéal démocratique ?

*The People's Rights in Switzerland: Toward a Democratic Ideal?*

Denis Giraux

---

- 1 Avec le retour de la gauche au pouvoir en France, la Suisse suscite à nouveau un fort intérêt de la part de certains de nos compatriotes mais il est à craindre que ce ne soit malheureusement pas pour ce que ce pays peut offrir de meilleur à tout le monde, sinon au beau monde : sa vie démocratique. En fait, la Suisse n'est pas plus *le paradis fiscal* que *la démocratie modèle*<sup>1</sup>. Ce n'est pas non plus la première de ces deux caractéristiques perçues – qui plus est, récente dans la longue histoire du pays – qui rend matériellement possible la seconde, même si cette richesse venue d'ailleurs (et parfois douteuse) améliore la qualité de vie globale des habitants du lieu. La vraie richesse des Suisses, c'est la façon dont ils résolvent les problèmes sociétaux qui se posent à eux, par le dialogue, la confrontation des arguments, l'écoute de tous ceux qui estiment avoir leur mot à dire. La gestion en commun des affaires publiques se fait au profit du plus grand nombre avec l'aval, l'accord ou l'impulsion d'un groupe de citoyens, voire de tous les citoyens. La politique n'y est pas un métier pour les élus et des citoyens peuvent à tout moment s'inviter dans le jeu politique, non pour les seules élections mais aussi et avant tout pour faire contrôler par le référendum que les décisions prises en leur nom par les autorités politiques sont conformes à ce qu'ils souhaitent comme souverain national ou local, quitte à ce que l'initiative soit prise par une minorité dite alors populaire (IP). Dans les faits, cette vie démocratique « tue » au quotidien le politique dans sa vision exaltée, pour le ramener au niveau d'un terne conseil d'administration, arbitré par le socle du choix populaire<sup>2</sup>.
- 2 Tout est cependant loin d'y être parfait. L'utopie démocratique supposerait un peuple de dieux comme l'avait dit avec désespoir le genevois J.-J. Rousseau, et les 7,9 millions de Suisses, même s'ils sont en altitude (toute relative en fait), ne se situent pas pour autant sur l'Olympe. De nombreux lobbies aux intérêts contradictoires s'entrechoquent. Le pays connaît des disparités de fortune, il existe des Suisses pauvres et d'autres très riches<sup>3</sup>. Mais c'est la mystique populaire qui est de mise, sans grands

débordements populistes et/ou démagogiques. La Suisse est vraisemblablement ce qui se rapproche le plus d'une véritable démocratie, même si l'on peut formuler certaines critiques légitimes à l'égard des droits populaires. Qui cependant ne rêverait de voir fonctionner ailleurs un tel système et qui ne voudrait vivre en Suisse ou comme en Suisse ?

- 3 Voyons l'enjeu à la fois modeste et vertigineux de ce problème de recours plus intense aux droits populaires : modeste, d'abord, car la Suisse ne représente qu'une toute petite part de l'histoire du monde, et quoi qu'il s'y passe cela reste sans beaucoup d'importance à l'échelle de l'humanité ; ambitieux, car sans être prédictive l'expérimentation démocratique peut et même doit pouvoir s'affranchir des frontières étatiques, si bien que ce qui existe en Suisse pourrait se dérouler aussi ailleurs et c'est le pari prospectif que nous devons raisonnablement faire. Commençons par poser le cadre de cette problématique avant d'aller voir quelle en est sa teneur helvétique.
- 4 Nous vivons dans un monde de plus en plus global, village planétaire composé de villes surpeuplées en progression, et c'est un univers massifié de plus en plus incertain dans sa capacité à faire face aux fantastiques défis d'une population de plus de sept milliards de membres qui veulent boire, manger et s'épanouir. Pas plus que n'existera jamais une mondialisation heureuse, vendue par certains démagogues, ne se profile une démocratisation généralisée chantée par d'autres. Mais sauf à considérer que l'homme est incapable de s'empêcher de détruire son environnement et son prochain<sup>4</sup>, il faut se départir de cette vision mortifère et tout mettre en œuvre pour le faire évoluer vers l'idéal démocratique, seule modalité politique raisonnable de nature à assurer, à notre humble avis, un avenir tout court à l'Humanité.
- 5 Depuis les temps historiques, l'Europe reste un des plus anciens laboratoires d'expérimentation de modèles sociétaux, riche de ses dramatiques échecs passés et encore féconde de ses solutions originales en gestation car elle a poussé au plus loin la logique capitaliste d'exploitation des ressources naturelles et des hommes. Or s'il n'y a de richesse et de force que d'hommes, comme le disait Jean Bodin, il va bien falloir trouver le moyen de les faire vivre pacifiquement alors que des disparités de talent et/ou d'intelligence adaptative génèrent de plus en plus de différences dans les conditions et même l'espérance de vie des uns et des autres, parfois même encore sur le même territoire au demeurant de plus en plus dégradé. Avec cette montée de température qui ne peut qu'échauffer les esprits, seule la démocratie, localement et mondialement (?), semble pouvoir répondre à cette ardente nécessité d'associer avec le plus large périmètre les individus aux solutions politiques, toutes les tentatives élitistes et/ou autoritaires ayant échoué de manière souvent tragique au cours des siècles passés.
- 6 Enfin, la Suisse est encore aujourd'hui le lieu le plus fécond en Europe d'amélioration du processus démocratique. On y conjugue une vertu publique certaine avec une pratique politique (terne) respectant l'égalité entre individus, sans l'étalage ostentatoire de la puissance publique ou privée comme dans d'autres États en grande partie ruinés par la lâcheté et/ou l'incurie d'élus professionnels incapables de prendre des décisions courageuses, parfois impopulaires, afin de ne pas obérer leurs chances de réélection. C'est là un revers majeur de la prétendue démocratie représentative, pourtant rarement souligné par une presse issue des mêmes milieux élitistes. Il faut donc chercher vers d'autres voies.
- 7 Outre l'inévitable processus électoral pour choisir des dirigeants, la Suisse connaît en particulier, comme au niveau local aux États-Unis, l'existence de très nombreuses

formes de participation référendaire qu'elle pratique avec assiduité. Et l'utilisation du vote par internet depuis l'an 2000 devrait encore faciliter ces modalités dans les années à venir car il va se généraliser. Après dix ans de phase expérimentale initiée dans trois cantons pilotes<sup>5</sup>, douze sur 26 y ont déjà recours, au milieu de l'année 2012, avec la possibilité non seulement de voter, mais aussi de « pétitionner » pour une demande populaire ou un référendum facultatif, même pour des nationaux habitant à l'autre bout du monde. Les Suisses sont peut-être tout simplement en train d'inventer la citoyenneté nomade des siècles futurs. Et il ne faut pas oublier l'avantage du cadre fédéral de la Suisse qui permet une utilisation non seulement nationale mais aussi et avant tout locale, soit dans les 26 cantons et les 2 500 communes, de ces divers instruments de participation directe, comme c'est toujours le cas dans les antiques *Landsgemeinden* cependant en voie de disparition<sup>6</sup> après plus de sept siècles d'existence tout de même.

- 8 Il reste que ces modalités participatives sont très largement méconnues de leurs voisins, en particulier en France où l'on parle volontiers d'une singularité tellement spéciale qu'elle en serait non reproductible, non transposable, donc impossible à exporter. Ce que croient à leur tour bien volontiers, à tort, citoyens et autorités suisses (la notion de « *Sonderfall* » [« cas singulier »] résume cela<sup>7</sup>) ; ils s'en servent même de prétexte principal pour ne pas adhérer à l'Union européenne<sup>8</sup>.
- 9 Nous n'avons pas la prétention, en une si brève contribution, de combler cette lacune mais nous espérons montrer que seul un regard comparatiste peut nous permettre d'affirmer que la démocratie semi-directe est une alternative raisonnable dans les États qui veulent refonder leurs systèmes représentatifs en crise accélérée depuis la faillite financière de 2008. Inutile de dire qu'aucun idéal démocratique n'est en vue avec ces armes participatives plus directes à la disposition des citoyens ; mais avons-nous d'autres choix pacifiques, de meilleur choix à offrir, à des citoyens de plus en plus écrasés par les dures réalités économiques que le politique n'arrive pas à dominer dans le sens de la volonté et de l'intérêt général ?
- 10 Afin d'ébaucher cette vaste fresque, nous commencerons par voir les multiples instruments à la disposition des citoyens, qui les utilisent de plus en plus au fil du temps. Puis nous serons amenés à constater que ce n'est pas sans défauts et critiques possibles car la Suisse n'est qu'un modèle parmi d'autres à la recherche d'un idéal démocratique.

## De multiples instruments, de plus en plus utilisés

- 11 Nombreux sont les écueils à une étude idéale car le terrain est montagneux et l'on tombe parfois dans des gouffres d'ignorance ou des vallées méconnues. À grands traits, il est nécessaire de connaître l'aspect historico-juridique du problème, avant d'aborder sa dimension politico-sociologique.

### Les droits populaires entre histoire et droit

- 12 Il faut commencer par décrire minutieusement les instruments de participation populaire directe des citoyens suisses que sont les différents référendums possibles (obligatoire ou facultatif selon le système suisse, voire révocatoire – *Abberufungsrecht*, IP), procédures qui ont toutes une historicité spécifique d'un canton à l'autre<sup>9</sup>, sans

oublier le niveau fédéral (depuis 1848) ni ce qui se passe dans les communes. Vaste programme qui a la fâcheuse obligation de connaître des changements qui furent assez fréquents au fil du temps : les assez rares travaux de synthèse qui leur sont consacrés peinent à en faire l'inventaire exhaustif, les lacunes confinant à l'indigence quand on essaie de s'intéresser à toutes les communes. En outre, les *Landsgemeinden*, qui demandent un traitement à part, utilisent aussi l'initiative individuelle, la plus large, prévue aussi à Zürich.

- 13 Cette première étape suppose que le chercheur décortique toutes les constitutions et surtout les lois sur les droits politiques, dans le temps et dans l'espace cantonal et fédéral, et qu'il se fasse un peu historien d'un pays au très riche passé et aux particularismes entrecroisés. Il est souhaitable de distinguer les armes entre les mains des citoyens car, si certaines ne sont que réactives (référendum facultatif et financier) ou de garantie de conformité de l'action du parlement au vœu souverain (référendum obligatoire), d'autres sont beaucoup plus offensives, comme la révocation ou l'IP. Cette dernière, utilisée de plus en plus souvent et avec de plus en plus de succès, a une telle spécificité qu'elle fait l'objet d'un encadrement juridique extrêmement sophistiqué tant sa procédure d'élaboration se différencie du simple référendum, dont celui dit facultatif est déjà bien plus complexe à utiliser que sous sa forme obligatoire.
- 14 Que constate-t-on à la lecture des dispositions en matière de droits populaires ? Tout d'abord que rien n'a été obtenu par ceux d'en bas sans l'arracher à ceux d'en haut, avec parfois des épisodes historiques violents, des retours en arrière et de nouvelles fièvres populaires. On peut expliquer en partie ce phénomène en le rattachant à la Révolution française que subissent de plein fouet les gardes suisses qui se vendent comme mercenaires depuis 1515 et seront massacrés par la foule parisienne, épisode créant un très vif émoi en Suisse. Mais ce sera aussi le déclencheur d'aspirations populaires à plus de liberté et d'égalité de condition, aspirations que les troupes françaises accompagneront en faisant de la région suisse un de leurs théâtres d'opération militaire, en particulier de 1792 à 1797.
- 15 On constate également que le droit de veto s'impose (à nouveau) à Saint-Gall en 1831 pour être suivi de ceux de référendum et d'IP moins de quinze ans plus tard, de canton en canton<sup>10</sup>, de manière plus ou moins rapide, mais toujours dans le sens d'un élargissement des droits populaires à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, renforcés par ceux obtenus avec la première constitution fédérale de 1848. Cette démocratie semi-directe n'a cependant que 160 ans d'existence.
- 16 Les quorums pour obtenir la tenue d'un référendum facultatif ou d'une IP sont restés bas, correspondant à des pourcentages de tout au plus 5 % du corps électoral local, et souvent beaucoup moins. Mais il est exact que lorsque le recours à l'IP s'est emballé, au début des années 1960, les autorités fédérales ont doublé le nombre de signatures requises. Les motifs réels étaient, par-delà le prétexte de l'accès des femmes au corps électoral fédéral en 1971, la volonté de freiner le recours aux droits populaires<sup>11</sup>. Peine perdue, les demandes sont en hausse constante, et internet accélère les choses, au point que la procédure, comme en Californie, se banalise. Si peu de propositions vont jusqu'à l'urne, encore moins emportent le vœu du souverain, les votations sont de toutes les saisons en Suisse, avec de plus en plus d'adhésion aux souhaits populaires.
- 17 Les études cantonales, fréquentes à Zurich et Berne, sont moins nombreuses ailleurs, comme à Genève, voire parfois inexistantes dans le Jura et au Tessin ; et il n'y a pas souvent de tentatives globales d'analyse des droits populaires. Pour nous limiter au xx<sup>e</sup>

siècle, nous disposons de l'étude de Battelli, de 1932, de celles de Giacometti en 1941, d'Auer en 1978, et il faut attendre 1988 pour qu'Étienne Grisel écrive à son tour un traité de 330 pages « seulement » qui grossira dans ses deux versions successives. Et là encore les forts clivages universitaires donnent des études juridiques axées uniquement – mais c'est déjà énorme – sur les dispositions légales et la jurisprudence qui se dégage des différents objets et voies de recours possibles avec l'intervention des juges jusqu'au Tribunal fédéral de Lausanne<sup>12</sup>. Vaste travail il est vrai, mais qui laisse le lecteur dans l'ignorance totale de la pratique de ces droits, que ce soit à propos des promoteurs ou des simples objets concernés, études réservées en Suisse aux politistes.

## De l'intérêt d'étudier les aspects politico-sociologiques des droits populaires

- 18 Vient donc ensuite la seconde phase d'analyse qui oblige l'observateur à diversifier son approche pour s'intéresser aux objets référendaires et/ou de demandes populaires. Les listes fédérales sont aujourd'hui disponibles en ligne, les cantonales le plus souvent aussi mais rarement avant l'an 2000. Dans un premier temps, il semble logique de vouloir lister soigneusement toutes les votations, avec l'objet officiel, les noms des promoteurs et le résultat de la votation. Or ce travail de bénédictin, rarement entrepris, épuise assez inutilement le chercheur car il est extrêmement difficile de proposer une généalogie toujours correcte et une thématique pertinente, chacun y allant de sa méthode propre. Et avec des objets aux intitulés parfois abscons, on finit en effet par rejeter un fort pourcentage de votations dans la catégorie « autres ». Le reste montre des thèmes en concordance avec l'air du temps quand ils sont acceptés, en décalage avec lui dans le cas contraire, par avant-gardisme ou esprit trop rétrograde au demeurant.
- 19 Avec plus de 550 référendums nationaux depuis 1848, plusieurs milliers de référendums cantonaux, on est à une échelle de pratique référendaire inconnue ailleurs dans le reste du monde sauf aux États-Unis et, dans une bien moindre mesure, pour les *Länder* d'Allemagne<sup>13</sup>.
- 20 L'étude des promoteurs interpelle sur la récupération de ces instruments par les professionnels du politique, partis ou lobbies, ou bien laisse entrevoir la présence d'amateurs, ce qui semble aller beaucoup plus dans le sens d'une « démocratisation de la démocratie » semi-directe. Au niveau fédéral plus de 80 % des 19 IP acceptées viennent de comités *ad hoc*, et c'est encore plus vrai au niveau des cantons et des communes, surtout les rurales, mais pas seulement. On peut donc en conclure que de simples citoyens n'hésitent pas à prendre en main un problème qui les touche de près et rentrent alors dans l'arène politique afin de faire triompher leur vision, en s'investissant pour séduire le souverain et le rallier à leur cause après l'avoir sensibilisé à leur démarche. Aujourd'hui internet a tout bouleversé dans ce domaine aussi et une nouvelle révolution de la communication participative vient de s'ouvrir.
- 21 Les derniers thèmes de votation montrent toute la difficulté d'établir une statistique et une répartition thématique indiscutables. Le 11 mars 2012, les citoyens fédéraux se sont prononcés sur cinq objets dont trois IP : « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » ; « Sur l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement » ; et « Six semaines de vacances

pour tous ». Mais il existait aussi un arrêté fédéral concernant « la réglementation des jeux d'argent en faveur de l'utilité publique », qui était en fait un contre-projet (indirect) à une IP retirée par le comité d'initiative mais qui devait être soumis au référendum, car modifiant une norme constitutionnelle<sup>14</sup>. Sur le fond, cette nouvelle disposition renforce le contrôle fédéral, sur ce vaste secteur et sur les cantons, en garantissant la destination des bénéfices à des buts d'utilité publique. Le bulletin d'information officielle comportait 50 pages de texte au total avec, pour chaque objet, un passage sur la position des autorités, l'essentiel en bref, l'objet en détail, et le texte soumis au vote. Cela suppose déjà une certaine capacité de compréhension de la part du citoyen et une envie de s'informer avant de voter ou de s'abstenir de le faire. C'est l'éternel problème du manque de connaissances et d'éducation politique du citoyen, mais il en est d'autres.

## Des critiques inévitables d'un modèle qui ne sera sûrement jamais un idéal

- 22 De fort nombreuses critiques sont recevables mais ne seront jamais pires que celles susceptibles d'être adressées à l'encontre de certaines dérives de la représentation, des parlementaires et de leurs mœurs oligarchiques. Nous limiterons d'abord notre regard au survol des IP fédérales récentes insérées dans les problématiques classiques du système politique suisse, avant d'évoquer la question, plus délicate, de l'argent dans cette société très libérale.

## Des votations récentes qui confirment des tendances déjà anciennes

- 23 À propos des trois IP de mars 2012, on notera que le délai entre le lancement de la demande populaire et le passage à votation est assez long car le projet sur les constructions datait de décembre 2007, celui sur l'épargne de septembre 2008 et enfin celui sur les six semaines de vacances de juin 2009. En ce qui concerne les deux IP passées en votation le 17 juin, « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » avait été déposée en janvier 2009, et « Accords internationaux : la parole au peuple ! » en août 2009. L'attente nous semble cependant logique, voire souhaitable afin, par-delà les délais de traitement par les autorités exécutives et législatives, d'en pérenniser l'ardente nécessité sociétale après trois, quatre, voire cinq ans, ce qui est tout de même très tardif dans ce dernier cas. Assurément les débats ont eu le temps de se dérouler, tant dans les mass médias que dans les organes publics de délibération, et des compromis ont pu être proposés pour éviter un contre-projet direct de la part des autorités. Il reste que les intitulés officiels des questions sont souvent discutables, obscurs, sauf à s'informer, voire cachent parfois l'intention réelle de ceux qui en avaient pris l'initiative.
- 24 Une nouvelle problématique vient d'apparaître avec le Grand Genève, agglomération franco-valdo-genevoise de 915 000 habitants qui bouscule la frontière étatique et préfigure certaines futures zones dans l'Europe de demain. Par réaction, une IP conservatrice a été lancée en 2009 par l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), et la votation du 17 juin 2012 a massivement rejeté cette tentative d'extension du contrôle populaire par plus de 75,2 % des votants, avec une participation assez

médiocre de 37,8 % du corps électoral. L'abstentionnisme reste important en 2012 sans pour autant s'aggraver. Si « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » va marquer un arrêt avec un tout petit 0,6 % en sa faveur, « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » est sèchement refusée par 55,8 % des votants, et ce sont 66,5 % d'entre eux qui rejettent, horrifiés, les « Six semaines de congés obligatoires ».

- 25 La Suisse est un pays indéniablement conservateur, même dans l'usage des droits populaires, avec une jeunesse de plus en plus minoritaire, une extrême droite xénophobe présente à hauteur de 26,6 % des suffrages exprimés pour les élections fédérales. Avec l'UDC de Blocher, la Suisse fait partie de la fourchette haute des États européens qui ont une extrême droite bien implantée<sup>15</sup>. Mais les électeurs suisses ne semblent pas prêts à aller plus avant dans cette direction représentative<sup>16</sup>, surtout au niveau des cantons, ce qui pousse ce parti à faire de la surenchère à travers des IP dont certaines peuvent séduire des citoyens, mais guère plus qu'autrefois les demandes xénophobes dites « Schwarzenberg ». Pourtant le pays a le plus fort taux d'immigrants en Europe<sup>17</sup>, surtout parmi les jeunes, à 60 % originaires de l'ex Europe des quinze. Les nombreux étudiants étrangers diplômés sur place peuvent, depuis 2011, y rechercher ensuite un travail durant six mois et leurs hautes qualifications facilitent, avec l'appui des autorités, leur accès à l'emploi.
- 26 Bref, les Suisses goûtent peu la nouveauté sans pour autant être rétrogrades car le pragmatisme helvétique s'accommode de l'idée légale d'euthanasie, de consommation de certaines drogues et de lieux publics dédiés pour ce faire, l'usage du cannabis y est dépenalisé (2012), de même que la prostitution est vécue avec beaucoup moins d'hypocrisie qu'en France puisqu'elle y a pignon sur rue. Mais la peine de prison à vie y est une réalité bien tangible déjà pour deux personnes depuis l'adoption de l'IP en ce sens en 2004 (Art 123a Cst. Fédérale)<sup>18</sup>. Après Fukushima, les autorités ont renoncé à prolonger le recours à l'énergie nucléaire et les cinq réacteurs (40 % de la production) s'éteindront, mais en 2034 seulement ; et d'ici là...

## Le rôle peu étudié de la finance et de ses fort discrètes élites

- 27 Alors qu'aux États-Unis l'argent est aussi roi lors des référendums et que des millions de dollars d'origine privée sont jetés dans ces campagnes sans pour autant garantir la victoire au plus dépensier, cette problématique est méconnue de ce côté de l'Atlantique, au grand étonnement des intellectuels américains qui y voient le talon d'Achille de leur démocratie. On parle trop peu en Suisse du coût de la démocratie directe, alors qu'elle ne fonctionne pas sans que les rouages de l'État soient mobilisés à tous les niveaux au moins quatre fois par an pour procéder aux votations. D'ailleurs, l'intérêt porté par le Conseil fédéral au vote électronique a été très clairement un ralliement financier à une procédure qui devrait coûter moins que le vote par procuration et sous forme papier.
- 28 Le risque de corruption<sup>19</sup> est faible en Suisse, si l'on entend par là l'achat hypothétique de faveurs de fonctionnaires ou d'élu. Pour autant, l'argent n'y joue pas le rôle secondaire dans lequel voudraient le confiner les défenseurs de l'égalité entre les citoyens. Le financement des partis politiques n'est pas pris en charge par l'État, sauf dans deux cantons, ce qui laisse une zone d'ombre sur leur fonctionnement. Mais surtout, le poids symbolique du secteur bancaire, avec son secret, place le pays sous les

feux (officiels) de critiques en grande partie justifiées de la part de ses voisins. La Suisse a été amnésique dans ce domaine et malheur à celui qui voulait enquêter sur ce pays au-dessus de tout soupçon, comme l'a appris à ses dépens Jean Ziegler en 1976 !

- 29 D'ailleurs, dans le volumineux *Dictionnaire historique de la Suisse*, en ligne sur internet<sup>20</sup>, il n'y a pas d'entrée à « paradis fiscal » ou « secret bancaire ». L'article de l'universitaire genevois Youssef Cassis, à l'entrée « banque », n'évoque rien sur ce point. Son collègue de Lausanne, Sébastien Guex<sup>21</sup>, met à bas le mythe de son introduction en novembre 1934 par un fameux article 47 de la loi bancaire, pour sauver les avoirs des juifs allemands persécutés par les nazis, élevant ce geste au rang de la résistance du peuple suisse à Hitler ! Cet énorme mensonge est véhiculé encore de nos jours de manière complaisante alors que la Suisse reste « la plaque tournante de capitaux internationaux » selon l'expression de René Chopard<sup>22</sup>. On peut établir un parallèle saisissant entre l'UBS et ses activités illégales de racolage en France depuis 2008 et la BCB que combat Edouard Herriot en 1932<sup>23</sup> ; cas semblables à celui de la SBS lors d'une grande affaire de fraude fiscale espagnole en 1958, comme le rappelle Sébastien Farré<sup>24</sup>. Le puissant milieu bancaire a pu résister tant au Tribunal fédéral et à sa jurisprudence intrusive sur les séquestres de 1930, qu'au PSS et à ses demandes populaires de contrôle de 1932, en « plaçant » par la suite un socialiste, en 1943, au département des finances. On assiste au même esprit de résistance, aussi tardif que mal dirigé, envers les autorités américaines, après la seconde guerre mondiale, quand elles veulent obtenir les noms des déposants étrangers lors de la chasse aux avoirs nazis. Avec Barack Obama, le bras de fer se poursuit, la crise financière européenne s'alliant à ce mouvement afin de lever le secret bancaire. Habilement, les autorités ont proposé un projet « Rubik », conservant l'anonymat des fraudeurs avec reversement d'un impôt à la source pour les États spoliés. L'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Autriche ont avalisé cette solution, droit que leur conteste la Commission européenne et solution que refusent de plus en plus difficilement les autres partenaires européens ruinés.
- 30 Bien que l'économie locale n'en dépende pas, la Suisse reste une route d'évasion fiscale massive pour des entreprises multinationales et autres nantis étrangers : 6 000 y sont domiciliés (2 000 Français en Romandie), avec un forfait fiscal de plus en plus mal perçu sur place<sup>25</sup>. Là encore, une poussée populaire et une avancée de l'État de droit se conjuguent pour gommer ce problème. D'une part, en 2009, une population locale a accepté une IP d'extrême gauche revendiquant la fin des forfaits fiscaux en faveur des riches exilés installés dans ce canton ; cela s'est produit à Zürich, qui n'est pourtant pas un fief populiste, et cet exemple a été suivi à Schaffhouse et Appenzell Rhodes-Extérieures. Une IP fédérale a été déposée dans le même sens pour l'ensemble du pays par la gauche (avec une autre demandant la publication des revenus de la classe politique) et Genève a relevé son assiette fiscale. D'autre part, le Tribunal fédéral a habilement renversé la charge de la preuve, en décembre 2011, avec l'argent déposé par la famille Duvalier, de Haïti, car dorénavant c'est à « l'organisation criminelle » d'apporter la preuve de l'origine légale des fonds si elle entend les conserver. Enfin, une IP tendant à faire inscrire le secret bancaire dans la Constitution a échoué en 2010 faute de signatures ; il ne se trouve même plus 100 000 Suisses pour y tenir, ce qui représenterait pourtant à peine la moitié de l'effectif du milieu financier en personnel...
- 31 Même s'il reste assez discret, le patronat suisse ne voit pas d'un très bon œil les droits populaires car ils l'empêchent d'instrumentaliser la vie politique aussi facilement qu'à travers certains parlementaires, les mass-médias et les élites. La principale association

faïtière patronale, Économie suisse, engage donc des sommes très importantes lors des votations, et bien en amont, afin de défendre ses positions. L'économie est encore florissante, le franc de plus en plus fort, le chômage au plus bas, donc toutes ces données atténuent fortement les revendications populaires au regard de ce qui se passe ailleurs en Europe.

- 32 Pour lutter contre les éventuelles malversations ou l'incapacité des dirigeants politiques, par exemple, le droit de révocation n'est pas qu'une vieille disposition déposée dans huit cantons à partir de 1846. Outre des tentatives d'application pratique mises en œuvre récemment à plusieurs reprises, il y a eu la velléité de l'introduire dans d'autres Constitutions, comme à Genève au moment de l'élaboration de celle de 2008 et, nouveauté, à titre individuel. Son exportation aux États-Unis en 1903 en fait aujourd'hui une procédure de plus en plus étendue dans les États locaux, avec une pratique active dont on ne peut jamais connaître d'avance l'issue, comme l'illustre l'exemple récent de l'échec du renvoi du gouverneur du Wisconsin en juin 2012<sup>26</sup> après le succès mitigé en 2011 de celui des sénateurs de ce même État<sup>27</sup>. Le résultat montre, outre un usage démesuré et indécent de l'argent privé au cours de ces procédures, que l'instrument peut aussi bien desservir le sortant (G. Davies en Californie en 2003) que le conforter dans sa fonction (S. Walker en 2012).
- 33 De toute façon la démocratie est irréductible à un seul modèle<sup>28</sup>. Il y a un principe d'incertitude digne de Gödel et c'est une chance pour les États émergents du Sud qui n'ont pas à copier les seuls systèmes occidentaux, d'autant que ces derniers n'arrivent pas à renouveler l'option représentative qui cumule des revers évidents depuis plusieurs années. L'apparition de partis pirates en Allemagne, puis pour les législatives de 2012 en France<sup>29</sup>, est le signe d'une jeunesse numérisée qui estime que le Web doit réinventer une « démocratie liquide » (*Liquid Democracy*) avec un système de consultation en ligne, quitte à déléguer son vote à un expert pour tel ou tel sujet, chacun pouvant déposer un projet, en débattre et/ou l'amender en temps réel. Seule curiosité paradoxale de cette nouvelle génération d'indignés, le refus du vote par internet de la part de ces enfants du Net se méfiant des manipulations possibles dans ce domaine de la part de leurs pères, qui leur en ont ouvert les portes sans savoir jusqu'où irait la révolution de l'internet<sup>30</sup>. Tout un programme freudien...

## Conclusion

- 34 Avec cette société post-industrielle dans laquelle est entré l'Occident alors que d'autres États, beaucoup plus nombreux, quittent à peine les rivages de la pré-industrie, il deviendra de plus en plus nécessaire de trouver de nouveaux liens sociaux entre tous les membres d'une même société, sauf à générer des troubles sociaux majeurs. En effet, la solidarité organique régie par la division du travail social (Durkheim, 1893) tendrait mécaniquement à s'estomper dans cette troisième période de l'Humanité, si tant est qu'elle ait existé dans la précédente<sup>31</sup>.
- 35 Sur le plan politique, alors que les crises financières demandent des réponses instantanées, la relative rareté des élections ne permet pas de cristalliser assez vite les aspirations sociétales de la part de nombreux citoyens tout aussi vite déçus par leurs nouveaux choix électoraux et qui adoptent alors deux attitudes de déception contradictoires en dehors du vote blanc ou de l'abstention :

- 36 - soit ils capitulent et se désintéressent de solutions que les élus leur imposent en trahissant les promesses que les deux parties savaient impossibles à tenir – car si « gouverner c'est paraître<sup>32</sup> », c'est aussi savoir mentir !  
- soit ils se désespèrent<sup>33</sup> du marché de dupe qu'ils ont passé et se mobilisent alors dans des manifestations de rue, par exemple à l'occasion de la contestation de certaines lois polémiques, avec de possibles débordements violents.
- 37 Mieux vaudrait assurément associer ces personnes à l'élaboration de ce processus décisionnel, inévitablement arbitré financièrement sur leur dos, à travers la prise de parole des forums citoyens de la démocratie participative<sup>34</sup>. Et surtout il faut enfin leur donner le choix final par des ratifications référendaires systématiques sur les solutions proposées par les organes délibératifs, et cela du national au local, voire au niveau européen<sup>35</sup>, en particulier quand ce sont des technocrates qui gouvernent, ce qui est de plus en plus fréquent.
- 38 Loin d'alourdir le processus décisionnel, cette nouvelle modalité mobiliserait les citoyens et canaliserait l'énergie de ceux qui se sentiraient concernés vers le politique en les responsabilisant sur leurs choix, ce qui est tout de même le but prospectif d'une société dont le (prétendu)<sup>36</sup> peuple est officiellement le souverain. Bien entendu, il faut laisser aux gens la possibilité, la liberté, d'avoir d'autres centres d'intérêt, du pain et des jeux<sup>37</sup> comme le résume la cynique formule romaine de Juvénal prolongée par la parabole du Grand inquisiteur de Dostoïevski. Mais à côté de ce droit évident à une vie privée harmonieuse, à cette illusion d'un possible bonheur terrestre, les citoyens ont des devoirs publics, ceux de gérer la cité dont ils sont les copropriétaires, et pour cela l'éducation politique et la participation aux corvées communes sont de rigueur dans l'égalité des charges et de l'accès aux fonctions.
- 39 Sans tapage excessif, avec des défauts évidents, face à cette aporie démocratique inévitable, la Suisse nous montre une des voies possibles pour tendre vers cet idéal démocratique que nous ne pourrons, et ne devons de toute façon jamais atteindre, afin de toujours essayer d'améliorer notre pratique quotidienne d'une vie en société respectueuse des autres. Si l'humanité ne disparaît pas au XXI<sup>e</sup> siècle dans un déluge de barbarie, ce qui est fort possible<sup>38</sup>, ce sera par réflexe démocratique, et ce n'est déjà pas si mal comme idéal.

---

## NOTES

1. Sur ce point lire notre critique du mythe véhiculé par l'ouvrage d'André Siegfried, *La Suisse, démocratie témoin* (Neuchâtel, La Baconnière, 1948) dans « Les droits populaires en Suisse », dans Philippe Lauvaux (dir.), *Théorie et pratiques du référendum [Actes de la Journée d'études du 4 octobre 2011]*, Paris, Société de législation comparée, collection Colloque n°17, 2012, p. 25-52.

2. Pierre Tschannen (dir.), *La Démocratie comme idée directrice de l'ordre juridique suisse*, Zurich, Schulthess, 2002.

3. Il y a 322 000 millionnaires en dollars en Suisse en 2011, soit le 6<sup>e</sup> rang mondial, entre l'Allemagne (345 000) et l'Italie (270 000), la France, au 10<sup>e</sup> rang, n'en ayant que 200 000 (*Le Figaro-*

éco du 1<sup>er</sup> juin 2012, p.22). Ramenée au nombre d'habitants, la Suisse monte sur la première marche, devant Hong-Kong (212 000).

4. Jared Diamond, *Le Troisième chimpanzé*, 1992, Paris, Gallimard, 2000, p. 489-538.

5. Denis Giraux, « Le vote électronique en Suisse », dans Elsa Forey et Christophe Geslot (dir.), *Internet, machines à voter et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2011, p.25-47. Un électeur a pu voter deux fois en mars 2012 : scandale tout relatif...

6. Il n'en reste que deux, canton de Glaris (art. 61 Cst) et demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (art. 19).

7. Tomas S. Eberle et Kurt Imhof, *Sonderfall Schweiz*, Zurich, Seismo, 2007.

8. *Entre adhésion à l'UE et voie bilatérale : réflexions et besoin de réformes du point de vue des cantons [Rapports d'experts commandés par le groupe de travail Europe-Réformes-Cantons]*, Zurich, Schulthess, 2006.

9. Andreas Auer et René Roca (dir.), *Wege zur direkten Demokratie in schweizerischen Kantonen*, Zurich, Schulthess, 2011.

10. Pierre-Antoine Schorderet, « L'invention de l'initiative populaire dans le canton de Vaud (1830-1845) », dans Olivier Meuwly (dir.), *Constitutions vaudoises, 1803-2003 : miroir des idées politiques*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2003, p. 99-118.

11. Jean-François Aubert, « L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative », dans Andreas Auer et Jean-François Aubert (dir.), *Sans délais et sans limites ? [Actes de la journée scientifique organisée le 26 mai 2000 par le Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe]*, Bâle-Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 1-18.

12. Bénédicte Tornay, *La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Zurich, Schulthess, 2008.

13. Avec un total de 18 votations organisées sur les 72 IP abouties (dont aucune dans la Sarre ou dans le Bade-Wurtemberg) des 251 procédures initiées de 1945 à 2010, on a seulement 9 adoptions populaires directes, avec localement un maximum de 6 référendums en Bavière sur 18 demandes et 3 acceptations ; à quoi la périodicité sur 65 ans ramène ces votations à des phénomènes statistiques presque anecdotiques. E. Schott, « Le référendum dans les Länder de la RFA », dans P. Lauvaux (dir.), *Théorie et pratiques du référendum [...]*, p. 66-67.

14. Art. 106. Sinon le Parlement aurait voté lui-même la nouvelle disposition sans aval populaire direct, ce qui complique la statistique des IP et rend souvent inexacte une lecture simpliste purement statistique.

15. Jean-Yves Camus, *L'Atlas du monde diplomatique*, Paris, Le Monde diplomatique, 2012. Avec la Serbie (29,5 %), la Norvège (22,9 %), loin devant la Finlande (19,1 %), l'Autriche (17,6 %), la Hongrie (16,7 %) et la France.

16. Cf. les élections récentes d'octobre 2011 : l'UDC gagne avec 55 sièges (-7/2007) sur 200 au Conseil national : « Coup de mou pour la droite dure en Suisse » selon le titre de *Libération* du 24 octobre 2011, p. 11.

17. 1,51 % pour 0,30 % en France, 0,61 % dans l'OCDE dont elle marque le pic.

18. On compte en 2011 un record à 6 181 détenus avec 72 % d'étrangers dont la moitié condamnés.

19. Éric Alt, Irène Luc, *L'Esprit de corruption*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2012.

20. <http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>

21. « Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la seconde guerre mondiale », *Genèses*, 1999, p. 4-27.

22. « La banque suisse face au défi européen », *Les Annales [Clermont-Ferrand]*, 32, 1990, p. 102-130.

23. S. Guex, « 1932 : l'affaire des fraudes fiscales et le gouvernement Herriot », *L'Économie politique*, 2007/1, n°33, p. 89-104.

24. *La Suisse face à l'Espagne de Franco*, thèse, Université de Genève, 2005, ms, p. 375-377.

25. S. Guex, « Les neuf vies du secret bancaire helvétique », *Le Monde diplomatique*, fév. 2011.
26. Républicain allié du Tea party, S. Walker est réélu avec 53 % des votants et 46 millions de dollars dépensés par son camp contre 18 millions par les démocrates, l'enjeu étant national : « Wisconsin, l'avertissement à Obama », *Libération*, 7 juin 2012, p. 6 ; « Défaite pour les démocrates dans le Wisconsin », selon *Le Monde* du même jour, p. 3
27. Voir le dossier sur Wikipedia en anglais : « Wisconsin Seante recall elections 2011 », avec les soixante références.
28. Élisabeth Brisson, *La démocratie : une ou multiple ?*, Paris, Ellipse, 2012.
29. Voir *Le Monde* du 29 mai 2012, p. 15 et *Libération* du 8 juin 2012, p. 38.
30. Pour l'élection des onze députés des Français de l'étranger, pour laquelle le vote pouvait s'effectuer du 23 au 29 mai 2012 par internet, les quatre candidats du Parti Pirate ont dénoncé l'opacité du mécanisme de l'urne électronique : *Le Monde* du 4 juin 2012, p. 8. 158 000 Français vivant en Suisse sont désormais représentés par une binationale, habitant Zurich depuis trente ans, Claudine Schmid.
31. Christophe Rameau, *L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Mille et Une Nuits, 2012 ; en particulier le chap. 8, « Démocratie et intérêt général. Au fondement politique de l'État social », p. 253-296.
32. Jean-Marie Cotteret (Paris, PUF, 2002). Voir aussi, de Nathalie Heinrich, *Excellence et singularité en régime médiatique*, Paris, Gallimard, 2012.
33. François Miquet-Marty, *Les oubliés de la démocratie*, Paris, Michalon, 2011.
34. Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, 288 p.
35. A. Auer, « La démocratie directe comme piège et comme chance pour l'Union européenne », dans A. Auer, Alexandre Flückiger et Michel Hottelier, *Les droits de l'homme et la constitution*, Zurich, Schulthess, 2007, p.57-75.
36. Voir B. Daugeron, « Les électeurs sont-ils le peuple ? Peuple, citoyens, électeurs en droit constitutionnel : essai de distinction théorique », *Mélanges J.-C. Masclat*, 2012 à paraître.
37. Marc Perelman, *Le Sport barbare*, Paris, Michalon, 2012, 208 p.
38. Jared Diamond. *Collapse, How societies chose to fail or succeed*, New York-Londres, Penguin Books, 2005 [éd. française : *Effondrement*, Paris, Gallimard, 2006].

## RÉSUMÉS

La quête de démocratie ne peut se faire qu'à l'aune d'expériences avérées et elles sont fort rares. La Suisse fédérale offre depuis au moins 160 ans l'exemple de modalités directes de choix par les citoyens, non seulement pour élire leurs représentants, mais surtout pour trancher souverainement par des référendums populaires, certains prenant même l'initiative de les provoquer. Certes rien n'y est parfait, l'abstentionnisme y est élevé et l'argent du paradis fiscal y côtoie des lobbies conservateurs qui canalisent le plus souvent les choix du peuple en ce sens. Mais les votations sont nombreuses et le peuple y joue le rôle principal.

The quest for democracy can only be pursued through concrete experiences and these are quite rare. For at least the past one hundred sixty years the Swiss confederacy has provided examples of mechanisms through which citizens have a direct choice not only in electing their representatives, but above all in making sovereign decisions in popular referendums, some of

which they initiate directly. Of course, nothing is perfect. Voter absentee rates are high and the lucrative tax haven attracts conservative lobbies that generally manage to canalize the people's choice as they wish. Nonetheless, referendums are numerous and citizens continue to play the principal role in their creation and outcome.

## INDEX

**Index chronologique** : XIXe siècle, XXe siècle, XXIe siècle

**Keywords** : 19th century, Swiss public law, 20th century, popular right, 21st century, democracy, Swiss confederacy, popular referendum, voter absenteeism, tax haven, conservative lobby, Switzerland

**Mots-clés** : droit public suisse, droit populaire, démocratie, Suisse fédérale, référendum populaire, abstentionnisme électoral, paradis fiscal, lobby conservateur

**Index géographique** : Suisse

## AUTEUR

**DENIS GIRAUX**

Maître de conférences en droit public

CERSA, Centre d'études et de recherches et de sciences administratives et politiques, / CNRS

(Centre national de la recherche scientifique), Université de Paris II/Panthéon-Assas