

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 103 (1984)

Artikel: Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse

Autor: Auer, Andreas

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-895863>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 29.01.2026

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

Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse

Rapport présenté par ANDREAS AUER

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève

Table des matières

	<i>Nos</i>	<i>page</i>
Bibliographie sommaire.		5
Introduction	1–3	9
I. La double nature de la démocratie	4–5	13
II. La démocratie politique.	6–68	15
1. Les institutions démocratiques.	8–38	16
A) La définition du corps électoral	9–22	16
a) Le corps électoral fédéral	10–12	17
b) Les corps électoraux cantonaux	13–20	17
c) Les corps électoraux communaux	21–22	20
B) Les particularités du corps électoral comme organe de l'Etat.	23–26	21
C) Les attributions du corps électoral	27–38	24
a) Les attributions du corps électoral dans son ensemble	28–33	25
b) Les attributions d'une fraction du corps électoral. .	34–36	31
c) Vue d'ensemble	37–38	34
2. Les institutions démocratiques et les autres principes d'organisation de l'Etat.	39–52	35
A) Le fédéralisme	40–44	36
B) La séparation des pouvoirs	45–46	39
C) Les droits fondamentaux.	47–49	40
D) Divers	50–52	43
3. Les institutions démocratiques et la société civile.	53–68	44
A) Sur la notion de société civile.	53–56	44
B) La société civile comme cause et/ou effet des institutions démocratiques	57–60	47
C) La société civile comme frein et/ou catalyseur des institutions démocratiques.	61–66	53
D) La société civile comme condition de la démocratie politique	67–68	60
III. L'idéologie démocratique	69–118	63
1. Sur la notion d'idéologie.	70–74	63
2. Démocratie et idéologie	75–79	68
3. L'idéologie démocratique helvétique	80–118	76
A) L'idéologie démocratique et les fictions	83–91	79
B) L'idéologie démocratique et l'abstentionnisme	92–104	86
a) Les chiffres	93–97	86
b) L'interprétation des chiffres	98–104	89
C) L'idéologie démocratique et le «compromis helvétique»	105–111	94
D) L'idéologie démocratique et la «démocratisation»	112–118	100
Conclusion	119–120	109

Bibliographie sommaire

(D'autres indications bibliographiques se trouvent dans le texte)

- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS. Traité de droit constitutionnel suisse, 3 vol., Neuchâtel 1967/1982.
- Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, Lausanne 1978.
- AUER, ANDREAS. Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève 1978.
- BÄUMLIN, RICHARD. Lebendige oder gebändigte Demokratie?, Bâle 1978.
- Strukturprobleme der schweizerischen Demokratie der Gegenwart, RSJB 1961, p. 81.
 - Die rechtsstaatliche Demokratie, Zurich 1954.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG. Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p. 301–328.
- BUCHELI, MARKUS. Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems, Berne 1979.
- BÜCHLER-TSCHUDIN, VERENA. Demokratie und Kompromis, Bâle 1980.
- CERRONI, UMBERTO. Teoria della società di massa, Rome 1983.
- CHERBULIEZ, A.-E. De la démocratie en Suisse, Paris 1843.
- EICHENBERGER, KURT. Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: *Der Staat der Gegenwart*, Bâle 1980, p. 95–113.
- Entwicklungstendenzen in der schweizerischen Demokratie (1979), in: *Staat und Recht*, Bâle 1980, p. 143–164.
 - Leistungsstaat und Demokratie (1969) in: *Der Staat der Gegenwart*, Bâle 1980, p. 56–72.
- FLEINER, FRITZ. Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie, in: *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich 1941, p. 288 ss.
- FOSSAERT, ROBERT. La Société
- tome 5, *Les Etats*, Paris 1981
 - tome 6, *Les structures idéologiques*, Paris 1983.
- GASSER, HANS-PETER. Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung – Die Funktion der direktdemokratischen Institutionen im modernen kleinräumigen Verfassungsstaat, Zurich 1966.
- GERMANN, RAIMUND. Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie? RDS 1977 I, p. 173–186.
- GILG, PETER/KAPPELER, BEAT/GEISSBERGER, WERNER/DEPPELER, ROLF. Mehr Demokratie im Föderalismus, Bâle 1982.
- GRUNER, ERICH. Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974, RDS 1974 I, p. 433 ss.

- GRUNER, ERICH/HERTIG, HANS-PETER. *Le citoyen et la «nouvelle» politique*, Berne 1983.
- GUT, ULRICH ERNST. *Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie*, Zurich 1983.
- HELLER, AGNÈS/FEHER, FERENC. *Marxisme et démocratie*, Paris 1981, p. 221–242.
- HERNEKAMP, KARL. *Formen und Verfahren direkter Demokratie*, Francfort 1979.
- HESSE, KONRAD. *Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft*, DöV 1975, p. 437–443.
- HUBER, HANS. *Die schweizerische Demokratie (1963)*, in: *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht*, Bern 1971, p. 451–474.
- IMBODEN, MAX. *Die politischen Systeme*, (1961), réimpression Bâle 1974.
- JAGMETTI, RICCARDO. *Demokratie im Umbruch*, in: *Mélanges Werner Kägi*, Zurich 1979, p. 209–234.
- KÄGI, WERNER. *Rechtsstaat und Demokratie*, in: *Mélanges Zaccaria Giacometti*, Zurich 1953, p. 107–142.
- KELSEN, HANS. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2^e éd. Tubingue 1929.
- KÖLZ, ALFRED. *Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum*, in: *Mélanges Hans Nef*, Zurich 1980, p. 191–209.
- KOPP, HANS. *Information und Demokratie*, Zurich 1976.
- KRIESI, HANSPETER. *Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik, Wirtschaft und Recht* 1982, p. 225–252.
- KRIESI, HANSPETER/LEVY, RENÉ/GANGUILLET, GILBERT/ZWICKY, HEINZ. *Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978*, Dießenhofen 1981.
- KRIESI, HANSPETER. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Francfort/New-York 1980.
- DE LACHARRIERE, RENÉ. *Etudes sur la théorie démocratique*, Lausanne 1963.
- LENDI, MARTIN. *Konsens-Fähigkeit zum Dissens*, in: *Mélanges Hans Huber*, Berne 1981, p. 487–500.
- MASNATA-RUBATEL, CLAIRE et FRANÇOIS. *Le pouvoir suisse – séduction démocratique et répression suave*, Paris 1978.
- MEYNAUD, JEAN. *La démocratie semi-directe en Suisse 1945–1968* (polycopié), 3 vol., Montréal 1969–1970.
- MOOR, PIERRE. *Abstentionnisme et groupes de pression: réflexion sur la structure du pouvoir étatique*, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p. 413–422.
- MORAND, CHARLES-ALBERT. *La crise du droit vue à travers la participation aux décisions concrètes*, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p. 423–441.
- MÜLLER, JÖRG PAUL. *Grundrechte in der Demokratie*, EuGRZ 1983, p. 337–344.
- NEIDHART, LEONHARD. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Berne 1970.
- NEF, HANS. *Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie*, in: *Mélanges Z. Giacometti* 1953, p. 203–222.
- RHONHEIMER, DANIEL. *Demokratisierung aller Lebensbereiche*, Zurich 1983.
- RIKLIN, ALOÏS (éd.). *Manuel. Système politique de la Suisse*, vol. 1: *Le Contexte*, Berne-Stuttgart 1983.
- RIKLIN, ALOÏS/KLEY, ROLAND. *Stimmabstinenz und direkte Demokratie*, Berne 1982.
- SARTORI, GIOVANNI. *Théorie de la démocratie*, Paris 1973.
- SCHAFFHAUSER, RENÉ. *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St-Gall 1978.

- SCHAFFNER, MARTIN. Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre, Bâle 1982.
- SCHEFOLD, DIAN. Bewahrung der Demokratie und wirtschaftlich-technische Entwicklung, RDS 1974 I, p. 1–39.
- SCHINDLER, DIETRICH. Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, Zurich 1921.
- SCHUMPETER, JOSEF. Capitalism, Socialism and Democracy (1942).
- SIEGFRIED, ANDRÉ. La Suisse, démocratie-témoin, 4^e éd. Neuchâtel 1969.
- STRÄULI, REGINE. Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Zurich 1982.
- SVILAR, MAJA. Probleme der Demokratie, Berne 1983.
- TSCHÄNI, HANS. Wer regiert die Schweiz?, Zurich 1983.
- WILDHABER, LUZIUS. Vertrag und Gesetz: Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht, RDS 1975 I, p. 134.
- WINZELER, CHRISTOPH. Die politischen Rechte der Aktivbürger nach schweizerischem Bundesrecht, Bâle 1983.
- ZWICKY, HEINRICH. Politische Aktivität, Illegitimität und Stabilisierung, Dießenhofen 1982.

Introduction

1. Je commencerai par un *aveu*. Le présent rapport à la Société suisse des juristes ne tient que très partiellement les promesses que contient son titre. Certes, il traite de la démocratie, de la démocratie suisse en particulier et, plus précisément, de la démocratie contemporaine, actuelle, en Suisse. Mais ceux qui s'attendent à un inventaire tant soit peu complet des problèmes actuels qui traversent et secouent les fondements ou qui caractérisent le fonctionnement réel de la démocratie helvétique resteront singulièrement sur leur faim. Quant à ceux qui espèrent y trouver non seulement un résumé des problèmes fondamentaux mais une esquisse si possible scientifique des solutions possibles de ceux-ci, ils seront à coup sûr déçus. Car des conseils pratiques, il n'y en aura pas, ou peu. Je ne vois pas d'ailleurs de quel droit je m'aviserais à donner des leçons à ceux qui, innombrables, vivent ou font vivre, commandent ou subissent la démocratie suisse. Qui plus est, au fur et à mesure que j'avais dans la préparation de ce rapport, je me suis rendu compte que ce qui retenait mon attention et éveillait ma curiosité était autant la démocratie elle-même – son être, ses éléments constitutifs – que les problèmes plus ou moins fondamentaux qu'elle rencontre ou soulève lors de son immersion dans la réalité sociale et politique contemporaine. J'avoue donc que je me suis davantage laissé guider par cette espèce de curiosité ingénue que par le devoir, vague et vaste au demeurant, qui m'a été fixé. De sorte qu'en fin de compte, j'aurais mieux aimé pouvoir intituler ce rapport «De la démocratie en Suisse», si ce titre ne cachait pas, sous l'apparence de sa simplicité, une absence de modestie que ne me pardonneraient ni le grand TOCQUEVILLE¹ ni le vénérable CHERBULIEZ².

¹ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835/1840), Paris 1981.

² ANTOINE ELYSÉE CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, Paris 1843.

2. Je continue avec une *excuse*. Si je me suis permis de mettre l'accent sur la théorie de la démocratie plutôt que sur les problèmes pratiques qu'elle affronte, de privilégier en quelque sorte le diagnostic voire l'anamnèse par rapport à la thérapeutique, c'est aussi en réaction à une tendance qui, pour être répandue non seulement en droit mais dans l'ensemble des sciences sociales, ne me paraît pas moins critiquable voire pernicieuse. Trop souvent en effet, la théorie contemporaine cède la place à la mécanique de précision. Seule celle-ci, estime-t-on, permet de réparer, tandis que celle-là ne sert à rien. Dès lors, les grands thèmes de la société, de l'Etat et du droit sont abordés par la doctrine scientifique dans une perspective essentiellement pragmatique et utilitaire qui se préoccupe davantage des solutions concrètes qu'il convient d'apporter aux problèmes du moment que des fondements et implications théoriques de ces problèmes. Peu importe la définition de la nature de l'Etat, de l'essence de la souveraineté populaire, de la fonction des droits fondamentaux et de la raison d'être du fédéralisme, pourvu que le premier ne fonctionne pas trop mal, que la seconde ne soit pas ouvertement bafouée, que les troisièmes soient à peu près respectés et que le dernier soit tant soit peu efficace. Pour être bonne, la théorie doit être utile et l'utile s'apprécie selon les circonstances du moment. Dès lors, la doctrine scientifique se spécialise et se pragmatise. Quant aux définitions savantes et aux constructions théoriques subtiles, elle les délaisse, de sorte qu'elles ne font plus guère que remplir les programmes politiques des partis ou animer les campagnes électorales où, malheureusement, elles changent de saveur et perdent leur subtilité.

Il en va de même de la démocratie. Si les juristes ont tendance à voir en elle un simple ensemble d'institutions et de procédures, les politologues la réduisent souvent à un schéma particulier du fonctionnement du système politique. Les premiers parlent donc de quorums, de systèmes électoraux, de procédure de vote, de majorité, de référendum et d'initiative, tandis que les seconds se penchent sur la «crise de la démocratie» ou sur son «ingouvernabilité», se plaignent ou se réjouissent de sa faible efficacité et s'efforcent de mesurer empiriquement l'écart entre ce qu'elle dit et ce qu'elle fait. Pour une théorie de la démocratie, pour une pénétration analytique de ses éléments constitutifs, pour une réflexion critique sur son devenir, son être et son avenir, il n'y a pas plus de place ici que là.

3. Et j'enchaîne avec un *vœu*. Je n'ai ni l'envie, ni la prétention ni, surtout, la capacité de construire de toutes pièces une

théorie d'ensemble de la démocratie. Il n'est pas certain d'ailleurs qu'une telle théorie abstraite, détachée des circonstances historiques, du contexte politique et du cadre juridique qui sont propres à chaque pays et époque, puisse exister. Je n'ai pas l'intention non plus de considérer la démocratie de la Suisse contemporaine comme une donnée dont il ne s'agirait plus de discuter les bases mais qu'il suffirait de présenter et d'apprécier en fonction du degré de sa capacité de saisir, de traiter et de venir à bout des graves problèmes qui agitent notre époque. Ce n'est pas que je nie l'existence et la gravité de ces problèmes, ni le fait qu'ils lancent souvent un sérieux défi à la démocratie. Que l'on pense seulement à la pollution de l'air et des eaux, à la mort des forêts, au déploiement d'armes nucléaires en Europe, aux choix et priorités que nous impose la politique énergétique, au désarroi des jeunes, aux frustrations des personnes âgées, à Kaiser-augst, Rothenturm et Vellerat, à la coordination scolaire, à l'adhésion à l'ONU, aux nouveaux media, à l'informatique, etc. Mais je pense que même la meilleure, la plus parfaite des démocraties ne saurait résoudre ces problèmes dans l'harmonie et à la satisfaction de tous. C'est qu'il s'agit non pas de problèmes de la démocratie en tant que telle, mais de problèmes politiques dont les solutions éventuelles ne dépendent en fin de compte que très accessoirement de l'aménagement institutionnel de celle-ci. Il me paraît donc ni utile ni opportun de m'aventurer sur ce terrain.

Je parlerai donc de la démocratie suisse à la fois comme théorie et comme pratique, à la fois en tant que juriste et en tant que citoyen, en essayant de dégager les éléments constitutifs de cette démocratie et d'en montrer l'interdépendance à l'aide de quelques illustrations concrètes qui doivent faire apparaître non seulement leurs particularités institutionnelles mais aussi les conséquences théoriques de leur fonctionnement effectif. C'est un pari qui, on le voit, est ambitieux, trop peut-être pour un juriste. Il faudra donc essayer de combiner l'approche juridique avec les conclusions de quelques recherches récentes dans le domaine de la science politique, sans toutefois privilégier l'un de ces aspects au détriment de l'autre. Je souhaite alors, et c'est là que vient le vœu, que les quelques développements qui vont suivre ne soient considérés ni comme des vérités absolues ni comme des convictions établies, mais comme des réflexions personnelles, fragiles et incertaines, qui, sans trop de prétentions scientifiques, ne constituent rien de plus qu'un petit essai sur la démocratie.

I. La double nature de la démocratie

4. *La Suisse est une démocratie et fière de l'être.* Ainsi posée et imposée, l'affirmation paraît peu digne de servir de point de départ à une réflexion juridique, donc sérieuse, sur la démocratie helvétique. Car ce qui est évident ne mérite pas d'être interrogé. Et ce qui est banal et gratuit risque même de devenir ridicule aux yeux de ceux qui, comme les publicistes, sont censés précisément en savoir davantage. Que la Suisse soit une démocratie, peu oseraient en effet le contester. L'interrogation du juriste, dit-on, se doit d'aller au-delà de cette banalité évidente et de montrer de quel type de démocratie il s'agit, comment elle fonctionne, quels sont ses mécanismes, leurs origines, leurs conséquences et leur imbrication réciproque. Que les Suisses soient fiers de leur démocratie est encore une évidence dont n'importe quel discours du 1^{er} Août ou sondage d'opinion confirmerait aisément le bien-fondé. Mais cette évidence, qui intéresse peut-être l'historien, le sociologue ou le politicien, paraît peu à même de stimuler la curiosité du juriste et incapable d'en déranger les certitudes. Et plus encore que sa banalité, c'est la gratuité de cette affirmation qui la disqualifie. Elle pose en effet comme vérité objective ce qui, à défaut de preuves et d'explications, n'est qu'une simple hypothèse. Or le «si» se nourrit du «pourquoi». Il s'agirait donc, avant d'affirmer, de retracer dans leur interdépendance respective et relative, les facteurs historiques, politiques, institutionnels et psychologiques qui font que la Suisse est devenue et restée une démocratie et que les Suisses ont commencé et continué à y croire. Bref, mieux vaudrait commencer par l'institution de la «Landsgemeinde», la régénération, les mouvements démocratiques du siècle dernier, l'introduction de la représentation proportionnelle ou la paix du travail.

5. Et pourtant, *la Suisse est une démocratie et fière de l'être.* Si je tiens néanmoins à ce lieu commun, c'est qu'il me semble

qu'il exprime, quelque peu naïvement mais mieux que bon nombre de définitions savantes, la *double nature* à la fois complémentaire et contradictoire du phénomène démocratique. Je considère en effet que la démocratie peut être comprise comme *une certaine forme de l'organisation du pouvoir politique* en même temps qu'*une certaine perception sociale de cette organisation*. La forme est le résultat d'un ensemble d'institutions, de règles et de normes relevant directement du droit constitutionnel. La perception est le fruit d'un ensemble de représentations, de rapports imaginaires et d'idées que se font les individus de cette forme. Forme et perception, institutions et idées, norme et idéologie sont donc, à mon avis, les deux éléments à la fois opposés et inséparables qui forment le couple appelé démocratie.

Pour avoir mal lu ou mal compris la pensée de l'auteur de la «Théorie pure du droit», des générations de juristes positivistes ont systématiquement écarté l'élément idéologique de toute analyse scientifique du droit et de ses institutions. Or, l'un des premiers, HANS Kelsen a clairement saisi la double nature de la démocratie:

«Das Wesen der Demokratie kann nicht anders als in dem eigenartigen und für das Problem der Demokratie besonders charakteristischen Gegensatz von Ideologie und Realität erfaßt werden. Viel Mißverständnis im Streit um die Demokratie entsteht immer wieder dadurch, daß der eine nur von der Idee, der andere nur von der Wirklichkeit des Phänomens spricht und beide sich darum widersprechen, weil keiner das Ganze: die Realität im Lichte der über ihr sich erhebenden Ideologie; die Ideologie im Hinblick auf die sie tragende Realität erfaßt»³.

Fort de cet appui, peu suspect d'«idéologie» au demeurant, je vais tenter d'explorer cette voie en rappelant les éléments constitutifs de la démocratie politique d'abord, de l'idéologie démocratique ensuite, et ceci dans leur interdépendance respective.

³ HANS KELSEN, *Vom Wesen und vom Wert der Demokratie*, 2^e éd. Tubingue 1929. La traduction française due à Charles Eisenmann et publiée à Paris en 1932 me paraît peu heureuse, du moins pour ce passage.

II. La démocratie politique

6. La démocratie politique, c'est tout d'abord des *institutions* qui confèrent au peuple, pris dans son acception juridique, la qualité d'organe de l'Etat. Il faut donc que l'ordre constitutionnel définisse la composition, les compétences ainsi que le fonctionnement de cet organe. Il s'agit là d'une condition indispensable de la démocratie politique. Celle-ci a besoin d'électeurs, de scrutins et d'urnes. Indispensable, cette condition n'est cependant pas suffisante. Car les institutions démocratiques n'opèrent pas dans un vase clos. D'une part, elles se combinent avec *d'autres principes organisationnels et structurels de l'Etat* qui, dès lors, les façonnent souvent de manière déterminante. D'autre part, ainsi combinées, elles sont appelées à «travailler» dans une société politique donnée, de sorte que *l'organisation concrète de cette société* ne manque pas de les «travailler» à son tour. Par démocratie politique, je désigne donc le jeu complexe des relations de dépendance entre les institutions démocratiques, certains autres principes organisationnels de l'Etat et les organisations relevant de la société civile. Bien entendu, ces relations varient considérablement et constamment à la fois dans l'espace et dans le temps. Dans l'espace, parce que la nature et le nombre des institutions démocratiques, des principes structurels et des organisations sociétales diffèrent d'une formation sociale à l'autre. Dans le temps, parce que chacun de ces principes, institutions et organisations a une histoire propre qui lui donne naissance, le fait vivre, le transforme et le fait disparaître.

7. Cette relativité à la fois structurelle, géographique et historique de la démocratie politique constitue un obstacle, insurmontable dans le cadre de ce rapport, à une analyse détaillée et complète de chacun des éléments de celle-ci. Il convient donc de trier, de classer et de choisir. Ma (dé)formation professionnelle m'amène d'une part à *mettre l'accent sur les*

institutions démocratiques et à ne mentionner les principes structurels de l'Etat et les organisations de la société civile que pour indiquer que les premières sont insuffisantes pour rendre compte à elles seules des particularités de la démocratie politique. Il est vrai aussi que la démocratie suisse se caractérise précisément par le nombre et la nature particulière des institutions démocratiques. D'autre part, l'exposé des institutions, des principes et organisations sera *synchronique*, en ce sens que j'essayerai de les présenter tels qu'ils apparaissent dans la société contemporaine, sans pouvoir en retracer systématiquement l'origine historique et les transformations subséquentes qu'ils ont subies.

1. *Les institutions démocratiques*

8. Pour que le peuple puisse apparaître, fonctionner et agir comme organe de l'Etat, il faut d'abord que l'ordre constitutionnel décide qui en fait partie. La *définition du corps électoral* est ainsi la première pierre de l'édifice démocratique institutionnel. Mais ce n'est pas une pierre comme les autres. Sa nature et sa structure particulières imprègnent directement l'ensemble de l'architecture. Les *attributions du peuple* institué comme organe de l'Etat seront ensuite présentées de façon à tenir compte d'une part de certaines caractéristiques de cet organe, d'autre part de la structure fédérale de l'Etat suisse.

A) La définition du corps électoral

9. Il n'y a pas qu'un seul corps électoral en Suisse. Il y en a au moins 3049: au corps électoral *fédéral* s'ajoutent en effet 26 corps électoraux *cantonaux*⁴ ainsi que, sauf erreur, 3022 corps électoraux *communaux*. Si la définition du premier relève exclusivement du droit fédéral, celle des seconds résulte toujours du droit cantonal et du droit fédéral, tandis que les corps électoraux communaux sont définis par le droit communal et/ou cantonal et par le droit fédéral.

⁴ Le canton du Jura connaît même deux corps électoraux: celui, restreint, qui vote les révisions de la Constitution et celui, comprenant aussi les étrangers domiciliés depuis 10 ans dans le canton, qui exerce les autres compétences du corps électoral. Voir l'art. 3 de la loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978.

a) Le corps électoral fédéral

10. Le corps électoral fédéral se compose de toutes les personnes physiques qui ont la nationalité suisse, qui ont atteint la majorité civique de 20 ans, qui sont inscrites sur le rôle électoral d'une commune suisse et qui ne sont pas privées de leurs droits politiques⁵. Depuis l'introduction, en 1971, du suffrage féminin, la réduction et l'unification, en 1971/1976, des causes entraînant la privation des droits civiques et l'octroi timide, en 1975, du droit de vote des Suisses de l'étranger, seuls les mineurs, les étrangers et les interdits ne font pas partie du corps électoral. Le vieillissement de la population aidant, cet organe se compose aujourd'hui de plus de 4 millions de personnes, représentant plus de 60 % de la population de résidence.

11. Le corps électoral fédéral exerce ses compétences à l'urne, au moyen des bulletins officiels⁶ que la Confédération met à la disposition des cantons lesquels doivent les remettre aux électeurs, avec les explications du Conseil fédéral, au moins trois semaines avant les votations et élections⁷. Il n'y a donc pas, et il n'y a jamais eu, en droit fédéral, de *Landsgemeinde*.

12. Les litiges relatifs à la composition du corps électoral fédéral peuvent être portés, dans les trois jours, devant le gouvernement cantonal puis, dans les cinq jours, devant le Tribunal fédéral au moyen d'un recours de droit administratif⁸.

b) Les corps électoraux cantonaux

13. La définition du corps électoral cantonal est en principe l'affaire des cantons. La Confédération n'a pas la compétence de légiférer exhaustivement en cette matière. Il n'en reste pas moins que le droit fédéral pose *quatre principes* qui restreignent, effectivement ou virtuellement, l'autonomie cantonale:

14. Les cantons ne peuvent pas conférer le droit de vote à des personnes qui sont domiciliées dans un autre canton⁹.

⁵ Art. 74 et 45^{bis} Cst., art. 2 à 4 LFDP; CHRISTOPH WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, thèse Bâle 1983, p. 42–60.

⁶ Art. 5 al. 1 LFDP.

⁷ Art. 11 LFDP.

⁸ Art. 77 al. 1 let. a et 80 al. 1 LFDP; art. 106 al. 1 OJ.

⁹ Art. 43 al. 3 et 4 Cst.

15. Les cantons ne peuvent pas réserver le droit de vote à leurs seuls ressortissants. Les Confédérés établis sur leur territoire deviennent électeurs en matière cantonale¹⁰ au plus tard après un délai de 3 mois¹¹, à condition de remplir les autres exigences.

16. L'art. 66 Cst. permettrait à la Confédération de poser des règles uniformes en matière de privation des droits politiques cantonaux¹². Elle n'a cependant que partiellement fait usage de cette compétence, en unifiant les causes de privation des droits civiques en matière fédérale seulement¹³.

17. En définissant leurs propres corps électoraux, les cantons doivent enfin respecter les droits fondamentaux garantis par le droit constitutionnel fédéral. L'art. 49 al. 4 Cst. le dit expressément en ce qui concerne la liberté de conscience et de croyance. Mais la règle vaut indubitablement aussi pour les autres droits et libertés et en particulier pour l'art. 4 Cst. Toute autre interprétation dispenserait expressément les cantons, au nom du fédéralisme, de respecter les droits fondamentaux dans tous les domaines qui sont de leur compétence, ce qui irait à l'encontre de tout le système de protection¹⁴ de ces droits¹⁵.

¹⁰ Art. 43 al. 4 Cst.

¹¹ Art. 43 al. 5 Cst.

¹² WALTHER BURCKHARDT, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung* vom 29. Mai 1874, 3^e éd., Berne 1931, p. 601; FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 1949, p. 431; ANTON SCHWINGRUBER, *Das Stimmrecht in der Schweiz*, thèse Fribourg 1978, p. 92 ss.

¹³ Art. 74 al. 3 Cst.; art. 2 LFDP; WINZELER (note 5), p. 50 ss.

¹⁴ Art. 113 al. 1 ch. 3 Cst.

¹⁵ L'absence de suffrage féminin dans les affaires cantonales et communales en AI, dans les affaires cantonales en AR, constitue ainsi une violation flagrante de l'art. 4 Cst., qui interdit toute distinction qui n'est pas justifiée par les faits à régler (ATF 103 Ia 517, 519 *Loup*) et qui exige, pour les inégalités de traitement dans les domaines protégés par les droits fondamentaux, l'existence de «raisons pertinentes et sérieuses découlant d'une différence de fait» (ATF 106 Ib 182, 189 *Henggeler*), ainsi que de l'art. 4 al. 2 Cst. qui «pose sans ambiguïté le principe que l'homme et la femme doivent être traités de manière égale dans tous les domaines juridiques et sociaux, ainsi qu'à tous les niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes)» (ATF 108 Ia 22, 29 *Fischer*). Or, plus personne n'ose affirmer ouvertement qu'en matière de droits politiques, le critère du sexe soit pertinent, ni qu'une telle inégalité de traitement se justifie par une différence biologique ou fonctionnelle entre les femmes et les hommes. L'argument que la doctrine dominante tire de l'art. 74 al. 4 Cst. (JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit*

18. Il s'ensuit que l'autonomie des cantons en ce qui concerne la définition de leurs corps électoraux se réduit aux conditions de nationalité ¹⁶, d'âge ¹⁷ et d'absence de cause entraînant la privation des droits politiques ¹⁸.

19. Dans la grande majorité des cantons, le corps électoral exerce ses compétences, comme c'est le cas au plan fédéral, par le moyen des scrutins secrets où chaque électeur dépose son bulletin de vote dans l'urne. Cinq cantons en revanche, à savoir AI, AR, OW, NW et GL, ont conservé jusqu'à nos jours une institution caractéristique de la démocratie cantonale alémanique avant le 19^e siècle, la *Landsgemeinde*, à savoir l'assemblée des citoyens actifs sur une place publique du chef-lieu du canton, où les décisions se prennent à main levée. Rappelons cependant que dans aucun de ces cantons, la *Landsgemeinde* ne remplace purement et simplement le vote à l'urne, ni d'ailleurs l'institution du parlement.

20. Le respect, par les cantons, de leurs propres dispositions définissant le corps électoral est garanti, en dernière instance, par le recours pour violation des droits politiques au Tribunal fédéral ¹⁹.

constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967/1982, No 1071; HANS HUBER, *Gleiche Rechte für Mann und Frau*, RSJB 1982, p. 161, 177; ULRICH ERNST GUT, *Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie*, Zurich 1983, p. 196) a incontestablement un certain poids politique. Juridiquement, il vaut moins: cette disposition, introduite lors de la révision de 1971, n'est là que pour rappeler que la reconnaissance du suffrage féminin au plan fédéral n'affecte pas la composition des corps électoraux cantonaux, ce que l'art. 3 Cst. exprime d'ailleurs de façon tout à fait générale. Mais le rappel de cette compétence cantonale ne peut dispenser les cantons du respect rigoureux des droits et principes fondamentaux et en particulier de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe dans le domaine des droits politiques. Dans le même sens, voir MICHEL HOTTELIER, *Egalité des sexes, fédéralisme et droits politiques au plan cantonal*, ZBL 84/1983, p. 113–120.

¹⁶ Seul le canton du Jura permet aux étrangers domiciliés depuis au moins dix ans sur son territoire d'exercer les droits politiques cantonaux, sauf en matière de révision de la constitution.

¹⁷ La majorité civique est fixée à 18 ans dans les cantons de NE, VD, GL, GE, BL, ZG, SZ, JU et OW, à 20 ans dans tous les autres cantons.

¹⁸ SCHWINGRUBER (note 12), p. 99 ss.

¹⁹ Art. 85 let. a OJ; ANDREAS AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève 1978, p. 70 ss; ATF 109 I a 41 *Einwohnergemeinde Grenchen*; 91 I 8 *Walther*.

c) *Les corps électoraux communaux*

21. Les règles fédérales en la matière sont les mêmes que pour les corps électoraux cantonaux²⁰. Au surplus, «les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis» doivent être soumis au Conseil fédéral pour approbation²¹. Sous ces réserves, la définition des corps électoraux communaux est donc l'affaire des cantons, qui peuvent déléguer cette compétence aux communes. Peu l'ont fait cependant. Même dans les Grisons où l'autonomie communale est des plus développées, la Constitution cantonale fixe impérativement la composition du corps électoral dans les communes²². En règle générale, les cantons imposent aux communes les mêmes conditions de nationalité, d'âge, de privation et d'établissement que celles qui déterminent la composition de leur propre corps électoral. C'est dire qu'en principe, tout électeur d'une commune est électeur du canton et vice versa²³. Mais cette règle subit quelques exceptions: ainsi, les étrangers établis et domiciliés depuis un an dans une commune du canton de NE ainsi que les femmes en AR n'ont le droit de vote qu'en matière communale.

22. C'est au niveau de son fonctionnement que le corps électoral communal dévoile sa plus grande particularité. Inconnue en droit fédéral, rare dans les cantons, l'institution de l'*assemblée communale* est en effet majoritaire dans les communes suisses. Elles s'est maintenue dans toutes les communes qui en sont restées à la forme d'organisation bi-partite (*ordentliche Gemeindeorganisation*) comportant le corps électoral réuni en assemblée délibérante et un conseil exécutif. Tel est le cas de toutes les communes en Suisse alémanique, sauf dans les grandes villes, de presque toutes les communes valaisannes, d'un grand nombre de localités fribourgeoises et tessinoises et

²⁰ Supra No 14 à 17.

²¹ Art. 43 al. 6 Cst.

²² Art. 7 Cst. GR; l'ancien art. 4 de la loi sur les droits politiques permettait encore aux communes de conférer le droit de vote communal aux citoyens qui, sans être formellement établis, séjournaient depuis trois mois dans la commune. KURT LANGHARD, *Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden im Spiegel der neueren kantonalen und kommunalen Rechtssetzung*, thèse Zurich 1977, p. 109–113.

²³ Sous réserve du délai de carence de trois mois qui s'applique logiquement aussi à chaque changement de domicile à l'intérieur du canton. ZACCARIA GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zurich 1941, p. 220.

dans quelques communes vaudoises. Seuls NE et GE ignorent cette forme d'organisation. Et l'assemblée communale subsiste même parfois dans les communes qui ont dû²⁴ ou voulu²⁵ passer à la forme d'organisation tripartite (*außerordentliche Gemeindeorganisation*), avec parlement. Ainsi en est-il par exemple dans les cantons de BE, SO et GR²⁶. Le vote à l'urne, même s'il s'est généralisé depuis le siècle dernier dans les communes urbaines, constitue ainsi aujourd'hui encore l'exception.

B) Les particularités du corps électoral comme organe de l'Etat

23. Ainsi défini, le corps électoral n'est pas un organe comme les autres. C'est même un drôle d'organe. Il apparaît d'abord comme un *organe composé*, collégial, formé par l'ensemble des citoyens actifs lesquels apparaissent comme autant d'*organes partiels* de cet organe composé²⁷. Il existe une étroite dépendance réciproque entre l'organe composé et les organes partiels: le premier ne peut exprimer sa volonté qu'à travers les seconds, tandis que la volonté de ceux-ci n'a de valeur juridique que si, ajoutée à celle de tous les autres, elle est imputée au premier. En outre, entre le corps électoral dans son ensemble et le citoyen actif s'intercale un *organe composé intermédiaire* chaque fois que l'ordre constitutionnel attribue à une fraction déterminée du corps électoral des compétences particulières²⁸. De telle sorte que le citoyen actif est organe partiel à la fois de l'organe composé «corps électoral» et de l'organe composé «fraction du corps électoral». L'exercice des compétences de celui-ci suppose l'intervention du premier et déclenche en règle générale l'activité du second, à nouveau à travers l'intervention du premier.

24. Pris dans son ensemble, le corps électoral agit toujours dans une *composition incomplète*. Jamais en effet la totalité des citoyens actifs ne prend part aux élections et votations populaires. La participation de tous les organes partiels à la forma-

²⁴ Par exemple les villes de Zurich et Winterthur; Fribourg, Morat, Bulle, Romont, Estavayer, Châtel-St-Denis, Soleure.

²⁵ Par exemple certaines communes des cantons de BE, LU, ZG, SO, BS, SH, SG.

²⁶ RENÉ SCHAFFHAUSER, *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, thèse St-Gall 1978, p. 244 ss.

²⁷ GIACOMETTI (note 23), p. 207.

²⁸ Infra No 34-36.

tion de la volonté de l'organe composé n'est pas une condition de validité de celle-ci. L'ordre constitutionnel suisse ne connaît pas non plus de *quorum*, à savoir l'exigence d'un pourcentage minimum de participation électorale²⁹. En d'autres termes, seule une fraction plus ou moins importante des ayants droit exerce les fonctions que l'ordre juridique attribue au corps électoral. Et ce dernier exprime sa volonté, positive ou négative, à travers la *majorité* de cette fraction³⁰, à savoir par la majorité absolue des citoyens actifs qui ont pris part au scrutin et qui se sont prononcés sur la question qui leur a été soumise. Ni le taux d'abstentionnisme³¹ ni le vote blanc³² n'ont d'effet sur le résultat du scrutin. Il en découle au moins trois conséquences sur lesquelles nous reviendrons: l'importance du *principe majori-*

²⁹ Voir par exemple l'art. 75 de la Constitution italienne de 1947. C'est là que réside notamment la différence entre le corps électoral d'une part, le parlement et le gouvernement collégial d'autre part, lesquels sont aussi des organes composés, formés des députés respectivement des membres du gouvernement, mais qui ne peuvent agir que si un certain quorum est atteint. Voir les art. 87 et 100 Cst.

³⁰ AUBERT (note 15), No 1067.

³¹ Il n'en a pas toujours été ainsi: au siècle dernier, on comptait souvent les abstentionnistes parmi les partisans du projet soumis au peuple. AUBERT (note 15), No 68, 1067; ALFRED KÖLZ, Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum, in: Mélanges Hans Nef, Zurich 1981, p. 191, 197.

³² GIACOMETTI (note 23), p. 260. Voir cependant les scrutins constitutionnels où le citoyen est appelé à se prononcer en même temps sur une initiative populaire et sur un contreprojet des autorités. L'initiative ou le contreprojet ne sont considérés comme acceptés que s'ils réunissent la majorité absolue des citoyens prenant part à la votation et des cantons (art. 123 Cst.; 76 LFDP). Pour le calcul de la majorité absolue, on tient compte non seulement des «oui» et des «non» mais aussi des «bulletins sans réponse» à savoir de ceux qui ne répondent qu'à l'une des deux questions, sans se prononcer sur l'autre (FF 1974 II 905). Puisqu'il élève le seuil de la majorité absolue que le projet devra atteindre pour pouvoir entrer en vigueur, ce type de suffrage blanc équivaut en fait à un «non»: *Qui tacet negare videtur*. Avec un nombre important de bulletins sans réponse, il peut donc arriver qu'un projet recueille dans un canton une majorité même confortable de «oui», mais que cette majorité soit inférieure à la majorité absolue, de sorte que le canton est considéré comme rejetant. C'est ce qui est arrivé par exemple au canton de GR lors du scrutin du 28 novembre 1982 sur la surveillance des prix (FF 1983 I 904), au canton de SZ et OW lors de la votation du 13 mars 1977 sur le référendum conventionnel (FF 1977 II 870), au canton de SH lors de la votation du 8 décembre 1974 sur l'assurance maladie (FF 1975 I 489) et au canton de SZ lors du scrutin du 5 mars 1972 relatif à la construction de logements (FF 1972 I 1297). Le projet de révision de la LFDP actuellement en discussion propose de supprimer cette déformation procédurale de la volonté populaire en prévoyant le calcul de la majorité absolue sur chacune des trois questions, prises séparément, abstraction faite des «questions sans réponse».

taire en démocratie³³, l'inévitabilité de l'*abstentionnisme*³⁴ et la *nature particulière des droits politiques* du citoyen dont l'exercice est à la fois un droit protégé par l'ordre juridique³⁵ et une fonction d'organe partiel³⁶, chacun de ces aspects tempérant l'autre, en ce sens que, d'une part, le droit protégé est un droit de participation à la formation de la volonté étatique et que, d'autre part, la fonction est assumée librement par le citoyen actif. Cette nature hybride des droits politiques annonce déjà la pérennité du concept de la séparation relative entre la société civile et l'Etat³⁷, le citoyen actif étant appelé précisément à faire trait d'union entre celle-là et celui-ci.

25. Par ailleurs, le corps électoral agit toujours dans une *composition irrégulière*, changeante. Même à un taux égal de participation lors de deux scrutins portant successivement sur un objet identique, ce ne sont jamais les mêmes citoyens qui y participent et qui se prononcent de la même façon, de sorte que tant la majorité que la minorité se composent chaque fois de volontés individuelles différentes. Juridiquement, la notion de majorité n'a donc de sens que pour un scrutin et un moment déterminé, même s'il est possible, sociologiquement, de dessiner des tendances. La fréquence et l'extrême diversité des objets de ces scrutins, ajoutées aux variations du taux d'abstentionnisme et aux effets du fédéralisme, font donc qu'un électeur, et à plus forte raison un groupe d'électeurs représentant une tendance déterminée, n'ont que très peu de chances de se retrouver, dans un laps de temps donné, toujours du côté de la majorité ou de la minorité. Il s'agit là encore, si on veut, d'un reflet de la complexité structurelle de la société civile sur les institutions démocratiques qui sont censées articuler l'Etat sur celle-ci.

26. Enfin, si le corps électoral est incapable d'exprimer sa volonté autrement qu'à travers la participation des citoyens actifs³⁸, il n'est pas non plus en mesure de la *formuler* sans l'aide

³³ Infra No 105. Voir aussi le rapport de RENÉ A. RHINOW.

³⁴ Voir généralement infra No 92–104. Là aussi il y a une différence entre le corps électoral et le parlement d'une part, où l'abstentionnisme est inévitable respectivement possible, et les organes exécutifs d'autre part, où il est parfois interdit: ZBl. 84/1983, p. 219.

³⁵ Comp. les art. 77 à 82 LFDP; 85 let. a OJ.

³⁶ ATF 72 I 165 *Audéoud*; 99 Ia 724, 729/30 *Burekhalter*; 105 Ia 370, 374 *Leuenberger*; AUER (note 19), p. 10–28.

³⁷ Infra No 53 ss.

³⁸ Supra No 23.

d'autres organes de l'Etat. Ce n'est pas lui qui définit le contenu des actes sur lesquels il se prononce. En tant qu'organe composé, il ne peut ni penser, ni discuter³⁹, ni délibérer⁴⁰, ni formuler une volonté propre⁴¹. C'est le gouvernement ou le parlement ou encore une fraction du corps électoral qui élaborent au cours d'une longue procédure les projets d'actes étatiques qui sont soumis par la suite au corps électoral. Ce dernier n'agit en quelque sorte que sur commande. Il ne peut créer sa propre volonté; il ne peut que confirmer ou infirmer une volonté déjà formulée ailleurs. Il est vrai que cette confirmation est indispensable pour l'adoption définitive de l'acte, de sorte qu'elle détermine indirectement les débats au sein des organes représentatifs ou autres chargés de formuler la volonté qui sera imputée au peuple. Mais il n'en reste pas moins que cette dépendance à l'égard des autres organes étatiques caractérise singulièrement le peuple pris comme organe de l'Etat⁴². Elle atténue aussi considérablement la différence entre la démocratie dite représentative et la démocratie dite directe⁴³, la seconde ne pouvant exister sans la première⁴⁴, ni celle-ci sans celle-là⁴⁵.

C) Les attributions du corps électoral

27. Il n'est pas inutile de distinguer, parmi les compétences que l'ordre juridique attribue au peuple, celles qui appartiennent à l'organe composé «corps électoral» de celles qui sont

³⁹ Exception faite lorsqu'il se réunit en *Landsgemeinde*.

⁴⁰ Comp. art. 46 Cst. GE: «Le corps électoral, agissant collectivement, forme le Conseil général; il ne délibère pas».

⁴¹ HANS-PETER GASSER, *Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung*, thèse Zurich 1966, p. 91, 139ss; REGINE STRÄULI, *Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz*, thèse Zurich 1982, p. 102.

⁴² Lorsqu'il se met à penser, à délibérer et à agir spontanément, le peuple se met en marge de voire en opposition avec l'ordre constitutionnel; voir par exemple à Genève «l'assemblée du Molard» du 9 octobre 1846: MAURICE BATTELLI, *La notion de souveraineté du peuple dans les constitutions genevoises du XIX^e siècle*, in: *Mélanges Zaccaria Giacometti*, Zurich 1953, p. 9, 19.

⁴³ Pour un exemple d'une conception fondée sur une différence trop absolue entre ces deux types de démocratie, ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p. 301–328.

⁴⁴ GASSER (note 41), p. 97; MAX IMBODEN, *Die politischen Systeme* (1961), Bâle 1974, p. 32; UMBERTO CERRONI, *Teoria della società di massa*, Rome 1983, p. 242.

⁴⁵ Il suffit de penser à l'élection populaire directe du parlement.

du ressort d'une fraction du corps électoral, étant rappelé par ailleurs que seul l'organe partiel «citoyen actif» permet aux organes composés d'agir. Le survol qui suit ne sera exhaustif que pour le droit fédéral; pour les cantons et les communes, il faudra se contenter d'un résumé succinct.

a) Les attributions du corps électoral dans son ensemble

28. *L'élection.* C'est probablement la règle la plus élémentaire de la démocratie politique que celle qui confie au corps électoral le droit de procéder à l'élection de ceux qui le représentent: l'élection populaire du parlement est le fondement de la théorie de la représentation.

En droit fédéral, le peuple élit, tous les quatre ans, selon le système de la représentation proportionnelle, les 200 membres du *Conseil national*⁴⁶ qui est l'une des deux chambres composant l'Assemblée fédérale⁴⁷.

Dans les cantons, l'élection populaire directe est plus étendue qu'en droit fédéral. Le corps électoral élit, dans tous les cantons, non seulement *le parlement*, mais aussi *le gouvernement* ainsi que le ou les représentants du canton au *Conseil des Etats*. Dans certains cantons, les magistrats des tribunaux supérieurs⁴⁸, voire même l'ensemble des magistrats du pouvoir judiciaire⁴⁹, sont également élus par le peuple.

Le corps électoral communal enfin élit, dans toutes les communes à organisation tri-partite, le parlement communal. Il élit aussi, dans tous les cantons, les membres de l'exécutif communal, sauf à NE où cette compétence appartient – comme en droit fédéral – au parlement. Dans certains cantons, les fonctionnaires communaux, les enseignants voire les pasteurs sont élus par le peuple. La tendance va donc vers un élargissement des compétences électorales plus on descend vers les collectivités publiques décentralisées⁵⁰.

29. *Le référendum obligatoire.* Rappelons d'abord qu'en Suisse, le terme «référendum» est synonyme de «votation populaire». Lorsque celle-ci est une condition nécessaire à l'adoption d'un certain acte, on parle de référendum obligatoire.

⁴⁶ Art. 72–79 Cst., art. 16 à 57 LFDP.

⁴⁷ Art. 71 Cst.

⁴⁸ Par exemple à UR, SZ, ZG.

⁴⁹ BS, TI, GE, JU. Les élections sont cependant très souvent tacites.

⁵⁰ GIACOMETTI (note 23), p. 283/284.

En droit fédéral, le référendum obligatoire est prévu pour toute révision de la Constitution fédérale⁵¹, pour l'adhésion de la Suisse à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales⁵² et pour l'adoption des arrêtés fédéraux urgents qui dérogent à la Constitution et qui sont pris pour une durée supérieure à un an⁵³. Pour que ces actes puissent être valablement adoptés, il faut qu'ils soient approuvés «par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats»⁵⁴, étant entendu que le vote du canton est déterminé par le résultat de la votation populaire en son sein⁵⁵.

Dans les cantons, le référendum obligatoire est sensiblement plus étendu encore. Le droit fédéral l'impose pour les révisions constitutionnelles cantonales⁵⁶, mais 15 cantons le prescrivent aussi pour l'adoption des lois ordinaires (référendum législatif), 19 en matière de dépenses (référendum financier) et 9 pour la conclusion de conventions intercantionales (référendum conventionnel)⁵⁷. Parfois, le référendum obligatoire s'étend aux attributions administratives du parlement cantonal⁵⁸. Depuis environ cinq ans se manifeste une intéressante tendance qui consiste à soumettre au référendum obligatoire certains avis que le canton émettra dans le cadre d'une procédure de consultation relative à une décision administrative fédérale, notamment en matière d'énergie nucléaire et de construction de routes⁵⁹.

En droit communal, il faut distinguer entre l'organisation simple et complexe de la commune. Dans le premier type d'organisation, qui ne comprend pas de parlement, le référendum obligatoire est prévu pour un éventail extrêmement large

⁵¹ Art. 123 al. 1 Cst.

⁵² Art. 89 al. 5 Cst.

⁵³ Art. 89^{bis} al. 3 Cst. Dans ce cas cependant, puisque les arrêtés urgents entrent en vigueur au moment de leur adoption, la votation populaire est une condition non pas de celle-ci mais de la validité de l'arrêté au-delà du délai d'un an pendant lequel il reste de toute façon en vigueur.

⁵⁴ Art. 123 al. 1 Cst.

⁵⁵ Art. 123 al. 3 Cst.

⁵⁶ Art. 6 al. 2 let. c Cst; AUER (note 19), p. 32.

⁵⁷ KARL HERNEKAMP, *Formen und Verfahren direkter Demokratie*, Francfort 1979, p. 126–132, AUER (note 19), p. 34–37.

⁵⁸ Voir par exemple l'art. 2^{bis} Cst. GR.

⁵⁹ Art. 36 et 44 ch. 3 Cst. GL; art. 42 al. 1 ch. 4 et 5 Cst. SH; art. 27^{ter} Cst. VD; art. 30 al. 1 ch. 4 Cst. ZH; NE, décret constitutionnel du 18 février 1979; JU, loi de procédure sur la consultation du peuple en matière d'installations atomiques, du 30 juin 1983, soumise d'office au corps électoral lors du scrutin du 4 décembre 1983.

d'actes communaux, allant des «Gemeindeordnungen»⁶⁰ aux ordonnances communales, traitement des fonctionnaires, décisions de nature fiscale et financières, concessions, naturalisations, expropriations, etc.⁶¹. Dans le second type, la portée du référendum obligatoire est réduite parallèlement aux compétences attribuées au parlement communal. Il est même inconnu à GE. Deux cantons seulement l'ont maintenu en matière législative⁶². En matière de dépenses, il est à nouveau plus fréquent, tandis qu'il est rare en matière administrative.

30. *Le référendum facultatif ordinaire.* C'est sans doute l'une des deux institutions les plus caractéristiques de la démocratie suisse. Elle confère au corps électoral le droit de se prononcer en dernière instance sur l'adoption d'un acte donné lorsque la demande en est faite, dans un certain délai, par une fraction déterminée du corps électoral⁶³. La votation est dite facultative, parce qu'elle ne doit et ne peut être organisée que lorsqu'une demande de référendum a formellement abouti. Le référendum est dit ordinaire parce qu'il ne peut être demandé que par une fraction du corps électoral, à l'exception de tout autre organe. Le résultat de la votation populaire lie les autorités. En d'autres termes, un acte soumis au référendum facultatif ne peut entrer en vigueur que s'il n'a pas fait l'objet, dans le délai fixé, d'une demande de référendum ou s'il est accepté par une majorité des citoyens votants dans le cas où le référendum a été demandé.

En droit fédéral, le référendum facultatif est prévu pour les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale⁶⁴, pour l'approbation de certains traités internationaux⁶⁵ et pour les arrêtés fédéraux urgents conformes à la Constitution qui sont adoptés pour une durée supérieure à un an⁶⁶. On remarquera que la portée du référendum facultatif dépend notamment de la définition des notions de «loi fédérale» et d'«arrêté fédéral de

⁶⁰ Seul OW ne connaît pas le référendum obligatoire pour les «Gemeindeordnungen».

⁶¹ HERNEKAMP (note 57), p. 70–77.

⁶² BE, GR.

⁶³ Infra No 35.

⁶⁴ Art. 89 al. 2 Cst.

⁶⁵ Art. 89 al. 3 Cst.

⁶⁶ Art. 89^{bis} al. 2 Cst, Dans ce cas cependant, puisque les arrêtés urgents entrent en vigueur au moment de leur adoption, le référendum est abrogatoire et non pas suspensif, car l'arrêté rejeté en votation populaire ne devient caduc qu'au bout d'un an.

portée générale». Or la Constitution ne précise pas ce qu'il faut entendre par ces termes. Il semble bien que le législateur de 1962, en réservant ces deux formes aux actes législatifs contenant des règles de droit ⁶⁷, ait indûment exclu que le référendum facultatif puisse porter sur certains actes administratifs de grande importance ⁶⁸. Ceci est d'autant plus curieux que d'autres lois fédérales prévoient dans des domaines spécifiques l'institution du référendum financier ou administratif ⁶⁹.

En droit cantonal, le référendum facultatif ordinaire existe, à l'égard des lois, dans les 11 cantons qui ne connaissent pas le référendum législatif obligatoire. 18 cantons le prévoient en matière de dépenses et 5 en matière conventionnelle ⁷⁰. Il est plus rare en matière administrative ⁷¹. Ici aussi se manifeste une certaine tendance à étendre le référendum facultatif aux avis cantonaux émis dans le cadre d'une procédure de consultation fédérale en matière d'énergie nucléaire ⁷² ou de construction de routes ⁷³.

Dans les communes à organisation bi-partite, le référendum facultatif constitue évidemment l'exception ⁷⁴. Son rôle est en revanche plus important dans les communes avec parlement où, souvent, il remplace partiellement ⁷⁵ ou entièrement ⁷⁶ le référendum obligatoire. A GE, il constitue la seule forme de référendum communal, mais il s'étend à toutes les «délibérations» des Conseils municipaux ⁷⁷. Mais en règle générale, son contenu législatif et/ou administratif dépend de l'étendue des compétences du parlement communal ⁷⁸.

⁶⁷ Art. 5 et 6 LRC.

⁶⁸ ALFRED KÖLZ, *Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn*, in: *Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund*, Soleure 1981, p.13, 41–45; CHARLES-ALBERT MORAND, *La crise du droit à travers la participation aux décisions concrètes*, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p.423, 427/428.

⁶⁹ Voir par exemple l'art. 2 de la loi fédérale du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31) et l'art. 14 de la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités (RS 414.20).

⁷⁰ HERNEKAMP (note 57), p. 133–138; AUER (note 19), p. 54–59.

⁷¹ Art. 6^{bis} Cst. BE; art. 53 al. 3 Cst. NW.

⁷² Art. 6 let. a Cst. BE.

⁷³ Art. 2 al. 5 et 14 de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 3 mars 1977.

⁷⁴ OW, SG.

⁷⁵ BE, AG, BL, BS etc.

⁷⁶ TI, VD, VS.

⁷⁷ Art. 59 Cst. GE; sous réserve cependant de l'urgence, art. 61 Cst. GE.

⁷⁸ HERNEKAMP (note 57), p. 77/78, 83–85.

31. *Le référendum extraordinaire.* Il se distingue du référendum ordinaire en ce que la votation populaire sur un acte donné est organisé à la demande non pas d'une fraction du corps électoral mais d'un autre organe de l'Etat, notamment du parlement, qui peut donc dans ce cas élargir les compétences du corps électoral dans son ensemble. On parle aussi dans cette hypothèse de «*Behördenreferendum*»⁷⁹. A vrai dire, la votation populaire est ici aussi facultative parce qu'elle n'a lieu qu'à la demande expresse de l'autorité compétente, de sorte que l'on pourrait considérer le référendum extraordinaire comme une catégorie particulière du référendum facultatif⁸⁰. Mais il devient alors difficile de distinguer et de qualifier les cas où la décision de l'autorité compétente ne fait que rendre possible le référendum facultatif ordinaire en ce sens qu'elle fait courir un délai pendant lequel une fraction du corps électoral peut demander le référendum, et les cas où cette décision provoque directement la votation populaire. C'est pourquoi il vaut mieux parler de «référendum extraordinaire facultatif» dans le premier et de «référendum extraordinaire obligatoire» dans le second cas⁸¹, étant entendu que l'autorité compétente pour le déclencher peut être soit la majorité soit une minorité déterminée du parlement⁸².

En droit fédéral, il existe deux cas de référendum extraordinaire. Le premier est obligatoire: huit cantons peuvent demander que les actes législatifs et les traités soumis par ailleurs au référendum facultatif ordinaire^{82 bis} fassent l'objet d'une votation populaire^{82 ter}. Le second est facultatif: l'Assemblée fédérale peut permettre à une fraction du corps électoral de demander le référendum à l'égard de traités internationaux qui ne sont soumis ni au référendum obligatoire ni au référendum facultatif ordinaire⁸³.

Dans les cantons, l'institution est bien plus répandue. Pas moins de 15 cantons la connaissent, soit sous sa forme obliga-

⁷⁹ STRÄULI (note 41), p. 104.

⁸⁰ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Le référendum populaire*, RDS 1972 I, p. 481, 486.

⁸¹ Voir la critique justifiée de STRÄULI ([note 41] p. 104) à la terminologie peu correcte que j'avais retenue en 1978 ([note 19] p. 41), me fondant sur GIACOMETTI ([note 23] p. 477).

⁸² HERNEKAMP (note 57), p. 87 ss.

^{82 bis} Supra No 30.

^{82 ter} Art. 89 al. 2 et 3, 89^{bis} al. 2 Cst. Le cas ne s'est jamais présenté.

⁸³ Art. 89 al. 4 Cst.; pour un exemple, voir FF 1980 III 709: le référendum n'a cependant pas été demandé.

toire soit dans sa version facultative⁸⁴. Son rôle et son importance pratique semblent cependant être modestes⁸⁵.

En raison de la compétence générale des assemblées communales dans les communes à organisation simple, le référendum extraordinaire y est une rare exception⁸⁶. Il est plus fréquent en revanche dans les communes avec parlement où 10 cantons le connaissent dans sa variante obligatoire⁸⁷.

32. *La votation de principe*. Parfois le corps électoral est appelé à se prononcer en une votation préalable sur le principe d'une révision du droit en vigueur, le résultat de cette votation étant impératif pour les autorités.

En droit fédéral, ce type de référendum est prévu pour la révision de la Constitution fédérale, lorsque l'une des deux Chambres décrète la révision totale et que l'autre n'y consent pas, ou lorsque cette révision est demandée par une fraction du corps électoral⁸⁸, de même que lorsque les Chambres désapprouvent une initiative populaire non formulée tendant à la révision partielle de la Constitution⁸⁹.

Tous les cantons prévoient la votation de principe en cas d'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution; la majorité d'entre eux la prescrivent également en cas d'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution⁹⁰. Parfois, le parlement est habilité à organiser une telle votation⁹¹ qui constitue alors une variante du référendum extraordinaire obligatoire. On peut enfin rapprocher d'une votation de principe la consultation populaire relative à la dissolution du parlement respectivement à la révocation du gouvernement que prévoient les cantons qui connaissent, sous une forme ou une autre, le droit de révocation⁹².

Dans les communes, les votations de principe sont prévues régulièrement en cas d'initiative populaire, soit que l'assemblée communale statue sur le principe (*Erheblichkeit*) d'une telle initiative en la transmettant ensuite à l'exécutif communal pour

⁸⁴ HERNEKAMP (note 57), p. 145/146; AUER (note 19), p. 41.

⁸⁵ STRÄULI (note 41), p. 105.

⁸⁶ NW et SH.

⁸⁷ STRÄULI (note 41), p. 105; HERNEKAMP (note 57), p. 87/88.

⁸⁸ Art. 120 al. 1 Cst.

⁸⁹ Art. 121 al. 5 Cst.

⁹⁰ AUER (note 19), p. 50.

⁹¹ BL, GR, NW, SG, SH; STRÄULI (note 41), p. 103.

⁹² Infra No 36.

qu'il la soumette, pour décision définitive, à une assemblée ultérieure⁹³, soit que les électeurs communaux se prononcent à l'urne sur le principe d'une initiative populaire non formulée avec laquelle le parlement n'est pas d'accord⁹⁴.

33. *Le référendum consultatif*. Cette institution se rapproche quelque peu du référendum extraordinaire obligatoire, car la votation populaire est organisée à la demande d'une autorité. Elle s'en distingue cependant en ce que le résultat de la votation ne lie pas juridiquement les autorités, tout en limitant en fait et parfois même considérablement leur marge de manœuvre⁹⁵.

Le référendum consultatif n'est prévu ni en droit fédéral ni en droit cantonal⁹⁶. Il existe en revanche dans plusieurs communes, sur la base soit d'une disposition de la loi cantonale sur les communes, soit d'un règlement communal⁹⁷. En pratique, certains cantons et communes organisent de telles votations sans même disposer d'une base constitutionnelle ou légale⁹⁸.

b) Les attributions d'une fraction du corps électoral

34. *L'initiative populaire*. Voici l'autre des deux institutions démocratiques les plus caractéristiques de la démocratie helvétique. L'initiative populaire confère à une fraction déterminée du corps électoral le droit de déclencher la procédure d'adoption, de révision ou d'abrogation d'un acte étatique. Selon la nature juridique de cet acte, l'initiative sera constitutionnelle, législative ou administrative. L'initiative est indirecte lorsqu'elle provoque dans un premier temps une votation populaire sur le principe de la révision qu'elle préconise⁹⁹. On parle alors

⁹³ HERNEKAMP (note 57), p. 96.

⁹⁴ HERNEKAMP (note 57), p. 108.

⁹⁵ STRÄULI (note 41), p. 4; JÖRG PAUL MÜLLER/PETER SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung, in: Berner Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1979, Berne 1979, p. 405–445; ATF 104 Ia 226, 230 *Fauquex*; 236 *Bauert*.

⁹⁶ L'art. 42 al. 2 Cst. SH autorise le Grand Conseil d'organiser une votation populaire sur l'introduction, dans une future loi, de certains principes. Mais on ignore si le résultat d'une telle consultation est obligatoire pour les autorités: STRÄULI (note 41), p. 103; ATF 104 Ia 226, 231 *Fauquex*.

⁹⁷ STRÄULI (note 41), p. 8–10.

⁹⁸ STRÄULI (note 41), p. 11–14, 18–21.

⁹⁹ *Supra* No 32.

d'«initiative à référé» (*Referendumsinitiative*)¹⁰⁰. L'initiative est directe lorsque son aboutissement conduit impérativement à une votation populaire définitive sur son objet. On parle alors d'«initiative plurale» (*Pluralinitiative*). L'initiative directe peut être formulée en termes généraux, sous forme d'un vœu qu'il appartiendra le cas échéant au parlement de concrétiser et de rédiger. En cas de désaccord de ce dernier, elle se transforme en initiative indirecte qui provoque une votation de principe. L'initiative directe peut enfin être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces qui sera soumis, le cas échéant avec un contreprojet des autorités, à la sanction du corps électoral.

En droit fédéral, l'initiative n'existe qu'en matière constitutionnelle. Elle appartient à 100 000 citoyens actifs. Elle est indirecte lorsqu'elle demande la révision totale de la Constitution fédérale¹⁰¹. Elle est directe, formulée ou non formulée, lorsqu'elle en demande la révision partielle¹⁰².

Tous les cantons connaissent l'institution de l'initiative populaire aussi bien en matière constitutionnelle¹⁰³ que législative¹⁰⁴, étant entendu qu'elle est le plus souvent indirecte dans le premier cas et directe – formulée ou non formulée – dans le second. Elle est en revanche bien plus rare en matière administrative¹⁰⁵. Le nombre des signatures exigé pour l'aboutissement d'une initiative populaire cantonale varie entre 12 000¹⁰⁶ et une seule¹⁰⁷.

Le droit d'initiative communal existe généralement dans les communes à organisation simple, dans tous les domaines qui sont du ressort du corps électoral. Il appartient le plus souvent à chaque électeur individuellement¹⁰⁸. Dans les communes avec parlement, il est également très largement consacré¹⁰⁹ et son objet est alors souvent plus large, parce qu'il s'étend à des domaines qui relèvent de la compétence du parlement¹¹⁰.

¹⁰⁰ GIACOMETTI (note 23), p. 421; AUER (note 19), p. 49/50; SCHAFFHAUSER (note 26), p. 304; ATF 73 I 22 *Glasson*.

¹⁰¹ Art. 120 Cst.

¹⁰² Art. 121 Cst.

¹⁰³ Art. 6 al. 2 let. c Cst.; AUER (note 19), p. 46–48.

¹⁰⁴ HERNEKAMP (note 57), p. 142; AUER (note 19), p. 52.

¹⁰⁵ Voir par exemple art. 28 al. 1 Cst. BS; art. 3 al. 1 Cst. GR; HERNEKAMP (note 57), p. 143.

¹⁰⁶ BE, VD.

¹⁰⁷ OW, NW, GL, ZH.

¹⁰⁸ Sauf à BE, SG, TG, et UR qui ne connaissent que l'initiative communale plurale; HERNEKAMP (note 57), p. 78/79.

¹⁰⁹ Seuls AR, NE et VD ne semblent pas le connaître.

¹¹⁰ HERNEKAMP (note 57), p. 85–87.

35. *La demande de référendum.* C'est le corollaire du référendum facultatif ordinaire¹¹¹ et du référendum extraordinaire facultatif¹¹². Une fraction déterminée du corps électoral peut demander, dans un certain délai, qu'un acte adopté par le parlement soit soumis à la votation populaire.

En droit fédéral, ce droit appartient à 50 000 citoyens actifs ainsi qu'à huit cantons¹¹³, dans un délai de 90 jours¹¹⁴ à compter de la publication officielle de la loi, de l'arrêté ou du traité qui sont soumis à ce type de référendum.

En droit cantonal, le droit de demander le référendum à l'égard des lois ordinaires n'existe évidemment que dans les onze cantons qui ne connaissent pas le référendum législatif obligatoire. Dans dix-huit cantons, les demandes de référendum peuvent frapper certaines décisions de dépenses, dans cinq certaines conventions intercantionales, etc. Le nombre des signatures nécessaires est parfois identique¹¹⁵ parfois inférieur¹¹⁶ à celui qui est exigé pour l'initiative populaire. Le délai référendaire varie entre un et deux mois¹¹⁷.

En droit communal, le droit de demander le référendum à l'égard d'actes communaux est réduit parallèlement à l'étendue du référendum obligatoire respectivement aux compétences de l'assemblée communale. Ainsi, il n'y a guère de place pour un tel droit dans les communes à organisation simple, sauf dans le cas où l'exécutif communal jouit de certaines compétences déléguées que les électeurs peuvent en quelque sorte se réapproprier par le moyen d'une demande de référendum¹¹⁸. Dans les communes avec parlement en revanche, ce droit reprend toute son importance¹¹⁹.

36. *Divers.* En droit fédéral, 50 électeurs ont le droit de proposer une liste de candidats pour les élections du Conseil national¹²⁰. Sept électeurs ont le droit de soumettre à la Chancellerie fédérale une liste de signatures pour une initiative popu-

¹¹¹ Supra No 30.

¹¹² Supra No 31.

¹¹³ Art. 89 al. 2 et 89^{bis} al. 2 Cst.

¹¹⁴ Art. 59 LFDP.

¹¹⁵ FR, SG, TI.

¹¹⁶ BE, LU, ZG, BS, GE.

¹¹⁷ AUER (note 19), p. 54.

¹¹⁸ HERNEKAMP (note 57), p. 95.

¹¹⁹ HERNEKAMP (note 57), p. 103/104.

¹²⁰ Art. 24 LFDP.

laire ¹²¹ ainsi que de décider, à la majorité simple, du retrait de celle-ci ¹²².

Dans les cantons, on retrouve les mêmes compétences. Neuf d'entre eux connaissent cependant une institution particulière, à savoir le *droit de révocation* qui confère à une fraction déterminée du corps électoral la possibilité de demander la dissolution du parlement, la révocation de l'exécutif ou le rappel de tout membre d'une autorité ¹²³.

Dans les communes, ce droit ne semble pas être consacré.

c) *Vue d'ensemble*

37. Prises globalement et dans toutes leurs diversités, les institutions démocratiques se retrouvent à tous les échelons de l'organisation étatique en Suisse. Elles semblent atteindre leur plus grande densité dans les communes à organisation simple. Elles se réduisent ensuite au fur et à mesure que l'on passe aux communes avec parlement, aux cantons à *Landsgemeinde*, aux autres cantons et enfin à la Confédération. De telle sorte que l'on est porté à conclure que leur importance est inversement proportionnelle à la centralisation des collectivités publiques: le canton serait un peu plus démocratique que la Confédération, un peu moins démocratique que la commune. Celle-ci apparaît alors comme le véritable berceau de la démocratie suisse.

A regarder de plus près cependant, on s'aperçoit que cette image idyllique d'une pyramide démocratique – très large à la base «locale», moins étendue au milieu «régional» et plus restreinte au sommet «national» – ne correspond que partiellement à la réalité et à l'histoire. Ainsi par exemple, il apparaît que la procédure législative est généralement plus démocratique dans les cantons que dans les communes urbaines ¹²⁴. Un regard sur l'histoire nous apprend ensuite que le référendum facultatif et l'initiative populaire, qui sont les deux institutions les plus caractéristiques de la démocratie suisse, sont nés non pas dans les communes mais dans les cantons, d'où ils se sont répandus à la fois vers le haut – la Confédération – et vers le bas – les com-

¹²¹ Art. 68 et 69 LFDP.

¹²² Art. 73 LFDP. Il s'agit là d'une compétence assez extraordinaire qui rompt avec le principe de l'égalité des droits politiques: la volonté discrétionnaire de quatre citoyens peut avoir pour conséquence d'annuler purement et simplement la volonté de plus de 100 000 électeurs qui ont signé l'initiative!

¹²³ HERNEKAMP (note 57), p. 144/145; AUER (note 19), p. 59/60.

¹²⁴ SCHAFFHAUSER (note 26), p. 326.

munes ¹²⁵. Il n'est donc pas vrai que les institutions démocratiques ont grandi toujours de bas en haut. Leur consécration en droit positif est due essentiellement aux larges et puissants mouvements démocratiques qui ont secoué et bouleversé l'organisation des cantons à partir de 1860 environ ¹²⁶.

Enfin, impossible de ne pas tenir compte de déséquilibres régionaux qui apparaissent. Dans les cantons latins par exemple, les institutions démocratiques sont apparues plus tardivement et plus timidement que dans la plupart des cantons alémaniques.

38. Ensuite, à l'intérieur de chacune de ces collectivités publiques, il apparaît que les institutions démocratiques affectent directement ou indirectement l'ensemble des organes. De par l'étendue de ses attributions, le peuple forme à tous les niveaux le premier, le plus important organe de l'Etat. Au surplus, les institutions démocratiques dont nous venons de faire l'inventaire confèrent à tous les autres organes de l'Etat un caractère démocratique: cela vaut évidemment pour le parlement, mais aussi pour l'exécutif et même le judiciaire. Seule l'administration – nationale et régionale – paraît pouvoir, ou devoir, se passer de la légitimité démocratique.

Bref, en ne regardant que les institutions démocratiques telles qu'elles sont consacrées par l'ordre juridique suisse, on peut difficilement refuser de souscrire au credo pathétique d'ANDRÉ SIEGFRIED qui «ne pense pas que la démocratie puisse être poussée plus loin, si par démocratie on entend le gouvernement du peuple par le peuple» ¹²⁷.

2. Les institutions démocratiques et les autres principes d'organisation de l'Etat

39. Les institutions démocratiques telles qu'elles sont décrites par les constitutions et les lois fédérales et cantonales ne traduisent pas à elles seules l'état de la démocratie politique.

¹²⁵ SCHAFFHAUSER (note 26), p. 91/92.

¹²⁶ MARTIN SCHAFFNER, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre*, thèse Bâle 1982; PETER GILG, *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage*, thèse Berne 1951.

¹²⁷ ANDRÉ SIEGFRIED, *La Suisse, démocratie-témoin*, 4^e éd., Neuchâtel 1969, p. 158, 164.

Celle-ci se compose de toute une série d'autres éléments qui exercent sur les institutions des effets divers, souvent contradictoires. Il convient donc de situer les institutions démocratiques dans le jeu complexe des relations de dépendance et d'autonomie qu'elles entretiennent avec les autres principes organisationnels de l'Etat, à savoir notamment le fédéralisme, la séparation des pouvoirs et les droits fondamentaux.

A) Le fédéralisme

40. Les rapports entre institutions démocratiques et structure fédérale sont étroits, presque intimes, et souvent contradictoires. Ainsi, nous avons déjà été contraints de tenir compte de la structure fédérative de l'Etat suisse dans le rappel du contenu des institutions démocratiques¹²⁸. Fondamentalement, on peut affirmer que chacun de ces deux éléments centraux de l'Etat suisse constitue le fondement de l'autre. Mais dans leur interaction réciproque, il apparaît que le fédéralisme a plutôt tendance à corriger et à freiner la démocratie.

41. Les institutions démocratiques cantonales et communales apparaissent d'abord comme le véritable fondement du fédéralisme. En effet, l'une des plus élémentaires compétences des cantons, que ceux-ci défendent avec une vigueur et une jalousie particulières, est l'autonomie de leur organisation interne, à savoir précisément la démocratie cantonale et communale. Les limites que l'art. 6 Cst. impose à cette autonomie sont tellement larges qu'elles n'ont, après la création de l'Etat fédéral, presque jamais joué de rôle concret. Le référendum constitutionnel obligatoire, l'initiative populaire constitutionnelle et l'élection directe des parlements cantonaux – c'est tout ce que la Constitution fédérale exige des cantons en matière de démocratie. En fait et dès 1848, ceux-ci ont consacré bien davantage d'institutions démocratiques, concrétisant ainsi leur autonomie organisationnelle par une extension considérable de la démocratie. A elle seule, cette autonomie justifierait le fédéralisme. En revanche, on peut se demander si ce dernier ne perdrait pas sa raison d'être et son essence si la Confédération se mettait à dicter aux cantons la manière dont ceux-ci et les communes ont à s'organiser¹²⁹.

¹²⁸ Supra No 28–36.

¹²⁹ Voir le rapport de BLAISE-KNAPP sur le fédéralisme.

42. A l'inverse, mais dans une moindre mesure, le fédéralisme apparaît parfois comme le fondement de la démocratie fédérale. On sait par exemple que le référendum facultatif ordinaire a été consacré par la Constitution de 1874 essentiellement pour compenser l'attribution de nouvelles compétences à la Confédération: le corps électoral fédéral a ainsi pu obtenir un droit que l'unification du droit civil et pénal notamment avait enlevé aux corps électoraux cantonaux ¹³⁰. On sait aussi que bon nombre d'institutions démocratiques n'auraient guère pu être consacrées par le droit fédéral si elles n'avaient pas pu auparavant être expérimentées dans les cantons: initiative tendant à la révision partielle de la Constitution, représentation proportionnelle, suffrage féminin, etc. Garant de la démocratie cantonale, le fédéralisme a ainsi rendu possible le développement de la démocratie fédérale.

43. Pour le surplus, il faut bien admettre que le fédéralisme a davantage tendance à freiner la démocratie qu'à la promouvoir. Tel est le cas, du moins virtuellement, chaque fois que les cantons participent de façon égalitaire à la formation de la volonté fédérale. Ainsi, l'exigence de la double majorité – populaire et cantonale – pour les révisions constitutionnelles peut avoir pour conséquence qu'une minorité, parce qu'elle est mieux répartie parmi les 26 cantons, peut imposer sa volonté à la majorité ¹³¹. L'organe constituant est, en droit fédéral, moins démocratique que l'organe législatif. De même, puisqu'il est composé de deux députés par canton respectivement d'un député par demi-canton, le Conseil des Etats est fondé sur la surreprésentation des petits cantons. On a calculé qu'à travers un vote au Conseil des Etats, un demi million d'électeurs peuvent tenir en échec deux millions d'électeurs ¹³². Autre exemple: puisque l'application et l'exécution des lois fédérales sont souvent l'affaire des autorités cantonales, la volonté de la majorité populaire, qui – par hypothèse – a accepté une loi, risque de se heurter à la réticence des autorités à l'appliquer

¹³⁰ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Le référendum populaire dans la révision totale de 1872/1874, RDS 1974 I, p. 409, 416.

¹³¹ L'évènement s'est produit à 6 reprises au cours de notre histoire constitutionnelle: en 1866 (unification des poids et mesures), en 1955 (protection des locataires), en 1970 (finances fédérales), en 1973 (droit à la formation), en 1975 (article conjoncturel) et en 1983 (article sur l'énergie).

¹³² JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, Lausanne 1978, p. 222.

pleinement. Que l'on pense à l'interruption de la grossesse, au port obligatoire de la ceinture de sécurité, à la *Lex Furgler*¹³³, etc.

44. Mais c'est un tout autre aspect du fédéralisme contemporain qui constitue probablement le plus grand danger pour la démocratie: le transfert progressif de compétences des collectivités inférieures vers les collectivités supérieures. On sait que depuis sa création en 1848, la Confédération n'a pas cessé de s'attribuer, par des révisions constitutionnelles successives et donc avec l'accord de la majorité des cantons, de nouvelles et importantes compétences¹³⁴. Une évolution parallèle a lieu dans les cantons, au détriment des communes. Ainsi, on arrive à cette situation apparemment paradoxale où les institutions démocratiques perdent progressivement leur substance dans les collectivités qui les consacrent le plus largement et qu'elles ne cessent de gagner en substance là où elles sont le moins développées¹³⁵. Il y a en tout cas un bien curieux déséquilibre entre l'étendue des compétences dont jouissent les trois principales collectivités publiques et l'importance des institutions démocratiques que celles-ci consacrent.

Aussi curieux qu'il soit, ce déséquilibre n'est pas cependant aussi paradoxal qu'il ne paraît: c'est peut-être bien parce qu'elle risque de perturber la substance que toute tentative d'extension des institutions démocratiques au plan fédéral se heurte à une opposition si puissante de la part des autorités, des partis politiques et des «milieux intéressés»¹³⁶; c'est parce qu'elle ne trouve bientôt plus guère de substance que la démocratie locale et régionale peuvent se développer et s'étendre sans être contestées dans leur principe¹³⁷; et c'est encore parce que la centralisation progressive menace de vider de sa substance la démocratie

¹³³ JEAN-DANIEL DELLEY/RICHARD DERIVAZ/LUZIUS MADER/CHARLES-ALBERT MORAND/DANIEL SCHNEIDER, *Le droit en action. Etude de mise en œuvre de la loi Furgler*, Saint-Saphorin 1982.

¹³⁴ Voir AUBERT (note 15), No 127 pour une liste détaillée de ces compétences.

¹³⁵ CHARLES-ALBERT MORAND, *Démocratie et fédéralisme*, in: Maja Svilar (éd.), *Probleme der Demokratie*, Berne 1983, p. 115, 122.

¹³⁶ Voir l'accueil franchement hostile que ces milieux ont réservé aux initiatives populaires tendant à une extension de la démocratie directe dans la construction des routes nationales (rejetée le 26 février 1978), en matière d'installations atomiques (rejetée le 18 février 1979) et en matière de dépenses militaires (FF 1983 II 1203).

¹³⁷ SCHAFFHAUSER (note 26), p. 217.

cantonale que celle-ci a tendance à s'étendre à des domaines qui sont du ressort de la Confédération et où les cantons n'ont plus qu'un droit de consultation ¹³⁸.

B) La séparation des pouvoirs

45. Le principe de la séparation des pouvoirs est aussi essentiel pour la démocratie que le fédéralisme. Rappelons d'abord qu'en tant que règle d'organisation de l'Etat, ce principe signifie que le pouvoir étatique est réparti entre plusieurs organes et que ceux-ci exercent des compétences distinctes ¹³⁹. Le Tribunal fédéral le considère comme «un principe du droit constitutionnel fédéral non écrit qui résulte de la répartition des tâches étatiques entre divers organes» ¹⁴⁰ et qui, en tant que droit individuel, bénéficie de la protection constitutionnelle dans tous les cantons, même dans ceux qui ne le consacrent pas expressément ¹⁴¹. En d'autres termes, le principe de la séparation des pouvoirs ne nous dit pas de quelles compétences doit jouir tel organe de l'Etat. Son contenu est purement formel et n'empêche nullement une concentration des pouvoirs chez l'un ou l'autre des organes de l'Etat ¹⁴²: il stipule simplement qu'aucun organe ne peut empiéter sur la sphère de compétences que la constitution ou les lois réservent à un autre organe ¹⁴³.

46. Appliqué à la démocratie politique, le principe de la séparation des pouvoirs signifie donc que le corps électoral compte parmi les organes de l'Etat dont les compétences sont séparées ¹⁴⁴. On peut dire aussi que la démocratie politique est une forme de la séparation des pouvoirs. Il en résulte une double conséquence:

D'une part, le principe de la séparation protège les compétences du corps électoral contre tout empiètement de la part d'un autre organe et renforce ainsi utilement la protection des droits politiques que l'ordre constitutionnel assure aux citoyens

¹³⁸ Supra No 29 et 30.

¹³⁹ ANDRÉ GRISEL, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel 1970, p. 70/71.

¹⁴⁰ ATF 93 I 38, 44 Fédération des syndicats patronaux.

¹⁴¹ ATF 108 Ia 178, 180 *Leuenberger*.

¹⁴² GIACOMETTI (note 23), p. 272–275.

¹⁴³ AUBERT (note 15), No 1242.

¹⁴⁴ GRISEL (note 139), p. 70.

actifs ¹⁴⁵. D'autre part et surtout, il empêche le corps électoral de s'arroger des compétences que l'ordre constitutionnel réserve à d'autres organes. En d'autres termes, le corps électoral n'est qu'un organe de l'Etat, le plus important peut-être, mais pas le seul. Ses compétences sont à la fois garanties et limitées par la constitution et les lois. Il est donc peu correct de définir la démocratie par le fait que «le peuple détient le pouvoir» ¹⁴⁶. Le peuple, en démocratie, ne peut pas tout faire, aussi étendues que soient ses compétences. Il partage le pouvoir avec les autres organes en exerçant les compétences que la constitution lui attribue. C'est tout. Le principe de la séparation des pouvoirs le remet en quelque sorte à sa place en le soumettant à la constitution ¹⁴⁷. Il est vrai qu'il peut procéder, de tout temps, à la révision totale ou partielle de la constitution et ainsi modifier à son avantage ou à son détriment la répartition des compétences que celle-ci établit entre les différents organes de l'Etat. Il n'en reste pas moins que même dans l'hypothèse, extrême et extrêmement académique, où il s'arrogerait à lui seul l'ensemble des compétences relatives à l'exercice du pouvoir étatique, le corps électoral resterait soumis à la constitution, tant il est vrai qu'il ne peut tirer son existence et ses attributions que de celle-ci.

C) Les droits fondamentaux

47. La garantie des droits fondamentaux est une condition essentielle de la démocratie politique. Il y a longtemps que la théorie de la démocratie a relevé l'existence de ce lien intime. Si les uns ont insisté surtout sur la liberté politique comme véritable fondement de la démocratie (ROUSSEAU), d'autres ont mis l'accent sur l'égalité (HÉRODOTE, TOCQUEVILLE), d'autres enfin sur la synthèse de ces deux principes (CICÉRON, KELSEN). Tous sont probablement d'accord qu'un Etat qui reconnaît le peuple comme l'un de ses organes mais qui ne lui garantit aucune liberté n'est pas une démocratie. Comment le citoyen actif peut-il exercer ses compétences d'organe partiel sans jouir de la liberté personnelle, de pensée, de croyance, d'association et de

¹⁴⁵ ANDREAS AUER, Politische Rechte und Gewaltentrennung, ZBl. 82/1981, p. 346, 350.

¹⁴⁶ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Petite histoire constitutionnelle de la Suisse, 3^e éd., Berne 1979, p. 92.

¹⁴⁷ GASSER (note 41), p. 87.

réunion, sans égalité de traitement aussi?¹⁴⁸. Aussi denses que soient les institutions démocratiques, elles ne peuvent fonctionner que si les minorités ont le droit de s'exprimer, de s'informer et de communiquer¹⁴⁹. Bref, sans libertés, il ne peut y avoir de démocratie¹⁵⁰.

Ceci dit, il faut bien reconnaître que les rapports entre démocratie et droits fondamentaux sont complexes et pas toujours harmonieux. Je me contenterai de deux exemples, tirés du droit positif. Le premier montre comment la démocratie peut renforcer la protection des droits fondamentaux, le second illustre qu'elle peut aussi parfois en restreindre la portée.

48. Depuis bientôt un quart de siècle, le Tribunal fédéral reconnaît l'existence de droits constitutionnels non écrits¹⁵¹. Or, pour qu'une liberté puisse être considérée comme implicitement garantie, il faut notamment qu'elle soit une condition de l'exercice d'une autre liberté constitutionnelle ou qu'elle apparaisse comme un élément indispensable de l'ordre juridique suisse *et de la démocratie*¹⁵². Tel est le cas de la liberté d'expression¹⁵³, de la liberté personnelle¹⁵⁴, de la liberté de réunion¹⁵⁵, mais pas de la liberté de manifester sur le domaine public¹⁵⁶, ni du droit à l'information¹⁵⁷, ni – ce qui est plus critiquable – du droit à l'instruction¹⁵⁸. Quoi qu'il en soit, on voit que le Tribunal fédéral est tellement acquis à l'idée que les libertés sont une

¹⁴⁸ AUBERT (note 15), No 1065.

¹⁴⁹ JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Demokratie, EuGRZ 1983, p. 337, 338.

¹⁵⁰ CLAUDE LEFORT, L'invention démocratique, Paris 1981.

¹⁵¹ ANDREAS AUER, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle 1983, No 291; JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Berne 1982, p. 23; AUBERT (note 15), No 1753–1757.

¹⁵² ATF 104 Ia 89, 96 *Bürgin*; 100 Ia 392, 400 *Komitee für Indochina*; 99 Ia 689, 693 *Praz*.

¹⁵³ ATF 87 I 114, 117 *Sphinx-Film*.

¹⁵⁴ ATF 89 I 92, 98 *Kind X*.

¹⁵⁵ ATF 96 I 219, 224 *Nöthiger*.

¹⁵⁶ ATF 100 Ia 392, 400 *Komitee für Indochina*; 107 Ia 226, 230 *Unité jurassienne Corgémont*.

¹⁵⁷ Au sens large: ATF 104 Ia 88, 96 *Bürgin*.

¹⁵⁸ ATF 103 Ia 369, 377 *Wäffler*. Il est édifiant de comparer ce passage avec l'inscription qui orne le bâtiment central de l'Université de Genève: «Le peuple de Genève, en consacrant cet édifice aux études supérieures, rend hommage aux bienfaits de l'instruction, garantie fondamentale de ses libertés – loi du 26 juin 1867».

condition nécessaire à la démocratie qu'il n'a pas hésité, pour la concrétiser, à s'ériger en véritable pouvoir constituant.

49. D'autre part, on sait qu'aucune liberté n'est absolue. L'ordre constitutionnel admet des restrictions aux droits fondamentaux pourvu qu'elles se fondent sur une loi, se justifient par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité, d'égalité, etc. La première de ces conditions se réfère directement à l'origine démocratique de la restriction. Le principe de la réserve de la loi a pour but notamment «de garantir les droits de participation politique des citoyens»¹⁵⁹, donc la démocratie. Pour qu'elle soit admissible, la restriction aux droits fondamentaux doit se fonder sur une loi au sens formel, ou alors sur une ordonnance qui est elle-même conforme à la constitution¹⁶⁰, ce qui implique, lorsqu'il s'agit d'une ordonnance fondée sur une délégation législative, que la délégation se trouve dans un acte soumis au référendum. Cette jurisprudence signifie donc que la démocratie est un motif possible – nécessaire mais pas suffisant – pour restreindre les libertés. Dans l'exercice de ses compétences législatives, le corps électoral peut poursuivre un but d'intérêt public, même si cela l'amène à porter atteinte aux libertés.

Mais si la démocratie permet ainsi de restreindre les libertés, celles-ci limitent à leur tour la démocratie. Car pour qu'une restriction soit licite, il ne suffit pas qu'elle puisse se fonder sur une loi adoptée démocratiquement. Le législateur, même démocratique, ne peut restreindre les droits fondamentaux que pour autant qu'il poursuive un but d'ordre ou d'intérêt public¹⁶¹ et que les moyens choisis soient proportionnels à ce but¹⁶². C'est là qu'apparaît la deuxième fonction des droits fondamentaux dans la démocratie politique: ils servent de critère d'évaluation et de critique du résultat du processus démocratique¹⁶³. On voit donc que démocratie et libertés, tout en se limitant réciproquement, se renforcent mutuellement.

¹⁵⁹ ATF 103 Ia 369, 383 *Wäffler*.

¹⁶⁰ ATF 108 Ia 33, 35 *Alastor AG*.

¹⁶¹ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Les droits fondamentaux dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral suisse: Essai de synthèse, in: *Mélanges Werner Kägi*, Zurich 1979, p. 1, 17–22.

¹⁶² AUBERT (note 161), p. 22–25.

¹⁶³ JÖRG PAUL MÜLLER (note 149), p. 339.

D) Divers

50. *La délégation législative* est devenue une institution extrêmement fréquente tant en droit fédéral¹⁶⁴ que dans les cantons¹⁶⁵. Or, même si la jurisprudence exige que la délégation législative figure en principe dans un acte soumis au référendum¹⁶⁶, cette délégation a toujours pour conséquence de restreindre les droits populaires, donc la démocratie, surtout lorsque la norme de délégation, comme c'est souvent le cas, se réfère à des notions juridiques imprécises¹⁶⁷ qui rendent largement illusoire le droit de participation des citoyens. Le transfert progressif des compétences du législateur à l'exécutif risque ainsi de vider de toute substance les attributions législatives du corps électoral, car ces attributions ont été conçues et aménagées surtout en vue de permettre au peuple de contrôler le parlement. Seule probablement une extension de la démocratie administrative, et notamment l'introduction du référendum administratif à l'égard de certains actes administratifs de grande portée pour lesquels l'exécutif jouit d'une large liberté d'appréciation¹⁶⁸ permettrait à la démocratie politique de s'adapter à cette évolution profonde du système gouvernemental.

51. *Les ordonnances administratives*, ou plutôt certaines d'entre elles, posent également un problème sérieux pour la démocratie politique. On ignore trop souvent que dans de nombreux domaines, et non des moindres, l'administration fédérale intervient à l'égard des particuliers par le moyen de directives qui ne se fondent sur aucune loi ou ordonnance législative mais directement sur la Constitution fédérale¹⁶⁹. Il y a là une entorse à la répartition des compétences et une violation du principe de la légalité qui se doublent d'une atteinte grave au droit de participation du corps électoral fédéral et cantonal.

¹⁶⁴ ATF 107 Ib 243 *Hans Merz*.

¹⁶⁵ ZBl. 84/1983, p. 504, 506; ATF 104 Ia 336 *Tschannen*.

¹⁶⁶ ATF 103 Ia 369, 375 *Wäffler*.

¹⁶⁷ ATF 108 Ia 140 *Bänziger*.

¹⁶⁸ ALFRED KÖLZ, *Ausbau des Verwaltungsreferendums?*, RSJ 1981, p. 53–65; MORAND (note 68), p. 429–432.

¹⁶⁹ Voir par exemple plusieurs directives du Département fédéral de l'intérieur dans le domaine de l'hygiène de l'air, qui se fondent directement sur l'art. 24^{septies} Cst.: FF 1983 II 1206; 1982 II 1349, 1355; 1979 I 1416; 1972 I 1083 etc.

52. On pourrait mentionner encore bien d'autres principes organisationnels de l'Etat qui exercent une influence directe sur les institutions démocratiques: l'autonomie communale¹⁷⁰, la juridiction constitutionnelle¹⁷¹, l'autonomie de la volonté¹⁷², la législation qui est le fait de particuliers¹⁷³ etc. Mais cela doit suffire pour notre propos, qui était simplement de montrer que les règles d'organisation de l'Etat forment un tout dont les institutions démocratiques ne sont finalement qu'une partie, et de rappeler que la partie dépend inévitablement du tout.

3. Les institutions démocratiques et la société civile

A) Sur la notion de société civile

53. Même brassées par les autres principes organisationnels de l'Etat, les institutions démocratiques ne donnent qu'une image partielle et imparfaite de la démocratie politique. L'une des particularités de l'organe «corps électoral» est qu'il ne peut exprimer sa volonté qu'à travers ses organes partiels qui sont les citoyens actifs et votants¹⁷⁴. Or le citoyen actif n'est jamais que citoyen. Ses relations sociales ne se réduisent pas, et de loin, à l'exercice des compétences que l'ordre juridique lui assigne. Il est membre d'une famille, il exerce une profession, il s'adonne à des activités culturelles, religieuses, artistiques et sportives, il participe à des associations, il a des loisirs, etc. L'homme est donc associé à l'Etat non pas en tant qu'être humain et social dans tous ses aspects et activités multiples, mais à travers certains actes particuliers que l'ordre juridique impute à sa qualité d'organe partiel¹⁷⁵. Or la façon dont il accomplit ces actes particuliers est toujours déterminée aussi par l'ensemble des autres relations sociales qu'il entretient. Le citoyen vote, élit, signe et s'abstient en fonction de sa situation concrète d'être social. C'est dire que l'usage qu'il fait des institutions démocratiques dépend de la place qu'il occupe au sein des multiples

¹⁷⁰ ATF 108 Ia 74 *Commune de Lausanne*.

¹⁷¹ Le Tribunal fédéral peut, sur recours, annuler une loi cantonale approuvée par une majorité de citoyens: voir par exemple ATF 106 II 81 *V*.

¹⁷² Art. 19 CO; voir ZBl. 84/1983, p. 355.

¹⁷³ URSULA BRUNNER, *Rechtssetzung durch Private*, thèse Zurich 1982.

¹⁷⁴ *Supra* No 23.

¹⁷⁵ Kelsen (note 3), p. 15/16.

organisations qui structurent et constituent finalement la société civile.

54. On peut reprendre la même idée par un autre bout. La société, ce n'est pas un ensemble d'hommes et un ensemble de choses. La société, c'est «l'ensemble des relations de toute sorte qui existent entre les hommes, partout où il y a des hommes»¹⁷⁶. Ces relations sont certes toujours individuelles mais elles sont aussi et toujours organisées. La première, la plus puissante, la plus importante des organisations sociales, c'est l'Etat, en tant que «pouvoir de domination appareillé». C'est de lui que relèvent les institutions démocratiques que nous avons recensées, de même que les autres principes avec lesquels nous avons combiné ces institutions. Mais l'Etat ne constitue jamais, à lui seul, la totalité de l'organisation sociale. Il ne dispose pas, en d'autres termes, du monopole du pouvoir. Il existe, envers et contre l'Etat, une multitude éparse et incohérente d'autres organisations sociales, une myriade de micro-pouvoirs non directement étatiques qui composent précisément ce que l'on appelle la société civile¹⁷⁷. Or certains éléments de la société civile intéressent directement notre sujet, car ils déterminent concrètement le fonctionnement des institutions démocratiques.

55. Un troisième chemin, plus familier aux juristes, permet d'arriver au même point de départ, ou presque. La constitution démocratique institue, en face des autorités, le peuple comme organe de l'Etat. Entre ces deux pôles fondamentaux existent certes, en démocratie, de multiples relations. Mais la constitution ne trace que la forme juridique que ces relations doivent revêtir. Elle ne définit pas leur existence concrète. Or, entre les autorités et le peuple, il existe, de par leur fonctionnement et leurs structures, une différence principale qui rend impossible l'établissement réel de liens juridiques entre eux. Les autorités sont en effet organisées, instituées et structurées en détail par la constitution qui définit leur composition, leur fonctionnement et leurs attributions. Face à elles, le peuple est inorganisé, non institué et non structuré. Il est incapable à lui seul de penser, de délibérer, et d'exprimer sa volonté. Il faut donc, pour que le

¹⁷⁶ ROBERT FOSSAERT, *La société*, tome 6, *Les structures idéologiques*, Paris 1983, p. 12.

¹⁷⁷ ROBERT FOSSAERT, *La société*, tome 5, *Les Etats*, Paris 1981, p. 129–226.

peuple puisse remplir sa fonction d'organe de l'Etat et de «partenaire des autorités», qu'il soit structuré et organisé par quelque pouvoir qui soit extérieur à la fois aux autorités et au peuple, par une espèce de «troisième force». Ce rôle est pris en charge par ce que certains publicistes appellent «les groupes intermédiaires»¹⁷⁸. Ceux-ci remplissent l'espace entre l'individu et le pouvoir étatique, entre le citoyen et l'Etat, entre le peuple et les autorités. Selon qu'ils ont pour but de conquérir le pouvoir politique ou de l'influencer dans un sens conforme à un intérêt particulier, les «groupes intermédiaires» se subdivisent, dans cette approche, en partis politiques et «groupes d'intérêt».

Cette troisième approche de notre problématique a peut-être l'avantage de pouvoir se passer du concept de «société civile» dont les juristes se méfient quelque peu, tout en permettant de démontrer la nécessité des partis politiques et des groupes d'intérêt pour le fonctionnement de la démocratie. Mais elle a le défaut de ne prendre en considération, parmi la multitude de groupes sociaux qui s'intercalent entre l'individu et l'Etat, que «ceux qui se mettent d'une façon ou d'une autre en relation avec le pouvoir étatique»¹⁷⁹, à savoir, les partis politiques et les groupes d'intérêt. Or la distinction entre les «groupes sociaux politiques» qui seraient déterminants pour la démocratie et les «autres groupes sociaux» qui seraient étrangers à celle-ci, a quelque chose d'artificiel. Il existe de très nombreuses organisations sociales non étatiques qui n'ont pas pour but directement ni de conquérir ni d'influencer le pouvoir étatique mais qui n'en ont pas moins, quoi qu'elles en disent, un caractère éminemment «politique», ne serait-ce que parce qu'elles déterminent aussi la façon dont l'individu accomplit sa fonction de citoyen: églises et entreprises, media et famille, associations et communautés linguistiques, etc.

56. Si ma tâche était de passer au peigne fin toutes les organisations composant la société civile suisse dont l'activité se répercute sur le fonctionnement concret des institutions démocratiques, elle serait d'abord inexécutable et ensuite peu intéressante. Car il faudrait alors probablement faire le tour de *toutes* les organisations à *tous* les niveaux d'organisation de l'Etat, en montrant leur influence sur *toutes* les institutions démocratiques, et réciproquement. De sorte que l'on risquerait fort soit

¹⁷⁸ GASSER (note 41), p. 103 ss.

¹⁷⁹ GASSER (note 41), p. 104.

de se perdre dans le détail finalement insignifiant, soit de rester à un niveau d'abstraction et de simplification finalement banal.

Pour éviter ce double écueil, je me contenterai d'insister sur trois points: j'aimerais montrer d'abord, à l'aide d'exemples, que si les organisations de la société civile influencent les institutions démocratiques, celles-ci les affectent à leur tour et que cette influence réciproque est nuancée, différenciée et nullement parallèle. J'aimerais montrer ensuite, encore à l'aide d'exemples, que le filtrage des institutions démocratiques par les organisations de la société civile peut avoir pour effet soit de freiner soit d'intensifier la démocratie politique. J'aimerais enfin montrer pourquoi l'existence d'une société civile me semble être la condition même d'une démocratie politique.

B) La société civile comme cause et/ou effet des institutions démocratiques

57. Pour montrer comment les institutions démocratiques traversent la société civile tout en laissant leurs empreintes sur celle-ci, je prendrai comme premier exemple celui – connu – des *partis politiques* qui comptent sans doute parmi les organisations sociales les plus directement reliées au pouvoir politique et donc à l'organisation démocratique de celui-ci. Les auteurs sont unanimes à considérer que les institutions démocratiques ne peuvent fonctionner sans les partis politiques, à tel point que ceux-ci apparaissent, en fait, de par leurs fonctions, comme des véritables organes de l'Etat¹⁸⁰. C'est à travers les partis que le peuple comme organe de l'Etat forme sa volonté; c'est le parti qui, pratiquement, détient le monopole pour la désignation des candidats aux très nombreuses charges soumises à l'élection populaire; c'est le parti notamment qui anime les campagnes électorales et référendaires; c'est le parti aussi qui collabore activement, à travers la procédure de consultation, à l'élaboration des normes sur lesquelles le corps électoral doit se prononcer; c'est le parti qui, à travers les groupes parlementaires, permet aux députés élus de remplir leur fonction de représentants du peuple. Bref, le corps électoral et ses représentants pensent, discutent et décident à travers les partis politiques.

¹⁸⁰ WINZELER (note 5), p.84; AUBERT (note 15), Nos 194–200; GERHARD SCHMID, *Politische Parteien, Verfassung und Gesetz*, Bâle 1981, p.25; ERICH GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz*, 2^e éd., Berne 1977, p. 315.

Mais à leur tour, les institutions démocratiques marquent profondément les partis politiques. Historiquement, ceux-ci sont même issus de l'institution du parlement¹⁸¹. Le suffrage universel a provoqué leur transformation en partis de masse¹⁸². En Suisse, on a pu dire que les partis «sont les enfants des droits populaires», en ce sens que les institutions du veto et du référendum législatifs ont rendu nécessaire, dès le milieu du siècle dernier, l'organisation des électeurs et des votants en partis de masse¹⁸³. Mais on pourrait considérer aussi ces institutions comme les enfants des partis politiques si l'on se rappelle que le référendum et l'initiative notamment sont des conquêtes des mouvements démocratiques des années 1860¹⁸⁴. Le référendum en particulier empêche les partis de concentrer leur action uniquement sur le parlement, même si cette «fixation parlementaire» constitue, aussi en Suisse, leur activité principale¹⁸⁵. Mais la majorité parlementaire ne leur suffit pas pour imposer leur point de vue. Il faut sans cesse qu'ils agissent sur le corps électoral pour influencer le résultat des votations populaires. Toute initiative populaire, toute demande de référendum, les oblige à se déterminer publiquement sur l'objet qui va ainsi être soumis aux électeurs et à s'engager dans la campagne référendaire qui précède le scrutin, élargissant ainsi considérablement leur rayon d'action. En même temps, ces institutions démocratiques constituent des instruments fort efficaces de la tactique et parfois de la stratégie partisane. La menace d'un référendum ou le lancement d'une initiative populaire confèrent aux partis une position de force, d'abord dans la procédure de consultation pré-parlementaire et ensuite dans les débats aux Chambres; cela leur permet enfin de remettre en cause, devant le corps électoral, un compromis parlementaire qui leur est défavorable¹⁸⁶.

Bref, il est indéniable et très généralement reconnu que les partis politiques, tout en transformant les institutions démocratiques, sont profondément marqués par celles-ci. Cela confirme qu'ils enrichissent la société civile en faisant écran entre le peuple et l'Etat, en même temps qu'ils élargissent le champ d'action de l'Etat en déplaçant les enjeux de celui-ci. En agissant, notamment à travers les institutions démocratiques,

¹⁸¹ FOSSAERT (note 177), p. 176; SCHMID (note 180), p. 4.

¹⁸² SCHMID (note 180), p. 6.

¹⁸³ GRUNER (note 180), p. 25 ss.

¹⁸⁴ SCHAFFNER (note 126), *passim*.

¹⁸⁵ GASSER (note 41), p. 115.

¹⁸⁶ GASSER (note 41), p. 108/109.

simultanément *sous* et *sur* l'Etat, ils conquièrent un important espace pour la société civile, un espace qui, comme nous le verrons bientôt, est vital pour la démocratie politique.

58. Le second exemple sera celui des *media*. Que la presse, la radio et la télévision en particulier jouent un rôle central sinon essentiel pour le fonctionnement des institutions démocratiques n'est contesté par personne: une démocratie sans media, plus précisément sans liberté des media, est proprement impensable¹⁸⁷. C'est même dans une démocratie référendaire peut-être que les media apparaissent le plus directement comme des intermédiaires indispensables entre les autorités et les citoyens, entre l'Etat et la société. D'une part, assurer une publicité optimale de l'activité étatique, à toutes les étapes de la procédure d'élaboration des normes et des décisions, est une nécessité non seulement pour le fonctionnement du processus de prise de décision mais aussi et surtout en vue de ce qui constitue souvent la phase déterminante et finale de ce processus: le vote du peuple. La presse en particulier joue un rôle irremplaçable dans l'information réciproque de tous les acteurs et spectateurs de la scène politique, de la phase préparlementaire de la procédure législative (publication des projets, et des prises de position émanant des «milieux intéressés») à sa phase référendaire

¹⁸⁷ PETER SALADIN, *Grundrechte im Wandel*, 3^e éd., Berne 1982, p. 45 et 303; JÖRG PAUL MÜLLER (note 149), p. 338; KURT NUSPLIGER, *Pressefreiheit und Pressevielfalt*, Dießenhofen 1980, p. 37, 81; HANS W. KOPP, *Information in der Demokratie*, Zurich 1976, p. 44 ss. Voir aussi la définition jurisprudentielle de la mission particulière de la presse dans ATF 95 II 481, 492 *Club Méditerranée*: «informer le lecteur de certains faits qui intéressent la collectivité, l'orienter sur toutes sortes d'événements politiques, économiques, scientifiques, littéraires et artistiques, provoquer un débat public sur des questions d'intérêt général, travailler dans une direction quelconque pour la solution pratique d'un problème qui préoccupe le public, exiger des explications sur l'administration de l'Etat et en particulier sur l'utilisation des deniers publics, dévoiler d'éventuels abus dans la collectivité». Il faut y ajouter, pour le citoyen, ce passage important de l'ATF 102 IV 46, 50 *Pavillon*: «Dans un Etat démocratique, où la liberté de la presse et, partant, la liberté d'expression sont garanties constitutionnellement, la libre expression des opinions du citoyen comprend en principe et même essentiellement le droit de critiquer les institutions». Une toute autre question est de savoir si la presse est effectivement en mesure, dans les conditions actuelles, de remplir cette noble mission que doctrine et jurisprudence lui reconnaissent. Pour une analyse critique, plutôt pessimiste, voir MICHAEL HALLER/MAX JÄGGI/ROGER MÜLLER (éd.), *Eine deformierte Gesellschaft*, Bâle 1981; URS ALLEMANN et al. (éd.), *La liberté des media au service de qui?*, Berne 1981.

(explication de l'objet du scrutin, débats publics, recommandations de vote) en passant par sa phase parlementaire (comptes-rendus des travaux et décisions des commissions parlementaires et des Conseils), à tel point que l'on peut se demander s'il ne s'agit pas là véritablement d'une tâche qui jouit de la protection de la Constitution. D'autre part, les media ont aussi pour mission d'informer les autorités de tout ce qui ressort des profondeurs de la société civile sous forme d'initiatives, de demandes de référendum, de pétitions, de réunions, manifestations, etc. Bref, pas de démocratie sans media.

Ce qui est plus important dans notre contexte c'est que les media, tout en rendant possible le fonctionnement quotidien des institutions démocratiques, ne manquent pas de les transformer en fonction et en raison de leurs particularités et problématiques propres. En ce qui concerne la presse, par exemple, on sait qu'elle est prise dans les tenailles d'une concurrence effrénée qui conduit à une concentration inquiétante allant jusqu'à la formation de monopoles de fait régionaux¹⁸⁸, de pressions financières parfois subtiles, parfois brutales émanant d'auteurs d'annonces publicitaires et conduisant à une véritable «censure structurelle»¹⁸⁹, et de sanctions personnelles parfois graves prises par des éditeurs ou des rédacteurs en chef à l'égard des journalistes, etc. Toutes ces contraintes ont pour conséquence de ne laisser guère à un organe de presse que trois possibilités: s'adapter, faire du *sex and crime*, ou disparaître. S'il est donc vrai que la presse est «un élément constitutif de la démocratie»¹⁹⁰, alors les maladies de celle-là se propagent à celle-ci: la concurrence des media entraîne uniformisation de leurs messages qui transforme le pluralisme en fiction confortable; la lutte pour la faveur du lecteur, de l'auditeur ou du téléspectateur (taux d'écoute), oblige les journalistes à présenter l'information politique comme un divertissement, à se contenter d'en relever les aspects spectaculaires et sensationnels et à négliger l'information objective, pour ne pas parler de l'information critique. Bref, le nécessaire filtrage des institutions démocratiques par les media a tendance à transformer chaque pièce du puzzle de leur fonctionnement en produit de consommation. Le marchandage

¹⁸⁸ Publications de la commission suisse des cartels, No 2 1983, Enquête sur l'évolution de la concurrence dans le secteur des media et la concentration multimédiale, p. 172–256.

¹⁸⁹ CHRISTIAN WYSS, *Inserentendruck auf die Meinungspresse – Ein Beispiel struktureller Zensur*, in: ALLEMAN et al. (note 187), p. 99–120.

¹⁹⁰ DENIS BARRELET, *Droit suisse des mass media*, Berne 1980, p. 23.

fait de la démocratie une marchandise. Il faut à tout prix réussir à vendre au lecteur-consommateur les projets de décision qu'il aura à trancher comme citoyen. Cela vaut en principe pour les autorités autant que pour les auteurs d'initiatives et de demandes de référendum, mais dans cette nécessaire conquête du marché des citoyens, les premières disposent évidemment de moyens dont les seconds ne bénéficient que rarement.

Il faut ajouter que les institutions démocratiques, considérablement transformées par les media, exercent à leur tour une influence non négligeable sur ceux-ci. Puisque le peuple n'est pas appelé seulement à élire, tous les quatre ans, ses représentants au parlement mais à se prononcer très fréquemment sur de nombreux aspects matériels de l'activité étatique, les informations politiques que transmettent la presse d'opinion et les media audio-visuels portent moins sur la personne des acteurs politiques que sur le contenu de leurs propositions et propos. Elles se dépersonnalisent ¹⁹¹ et, d'une certaine manière, s'objectivent. Quel que soit l'auteur d'une proposition qui devra être soumise au peuple – gouvernement, parti ou personnalité – les media ne pourront pas se contenter de vanter ou de dénigrer la personne ou les visées politiques de cet auteur: ils devront entrer en matière sur le fond, présenter le contenu de la proposition, expliquer ses conséquences, évaluer le pour et le contre et enfin prendre position. On voit que les institutions démocratiques tempèrent quelque peu la tendance vers laquelle la concurrence pousse les media, de favoriser l'événement et le sensationnel au détriment de l'information objective et concrète. Il en résulte certes le danger d'une information sèche, technique et rébarbative qui risque d'ennuyer donc de désintéresser le lecteur, plus avide souvent de scandales et de crimes que d'exposés détaillés de lois ou d'articles constitutionnels qui ne semblent guère le concerner. Mais si l'information politique transmise par les media favorise l'indifférence et donc l'abstentionnisme, ce n'est pas tant ou en tout cas pas seulement la faute des media mais aussi une conséquence indirecte de la nature même des institutions démocratiques propres à la Suisse. C'est un peu comme si ces institutions portaient en elles-mêmes les germes du désintérêt qui caractérise leur fonctionnement ¹⁹². Pour notre propos, il suffit de constater que les institutions démocratiques déterminent jusqu'à un certain point les traits du visage que les media présentent au public.

¹⁹¹ AUBERT (note 132), p. 250/251; GASSER (note 41), p. 178.

¹⁹² Infra No 93 ss.

59. Les partis politiques et les media sont des organisations que l'on retrouve, sous une forme variable il est vrai, dans l'ensemble du territoire suisse. Or certaines organisations sociales relevant de la société civile sont purement régionales, voire locales, de sorte que leurs effets sur les institutions démocratiques le sont aussi. Je prends pour exemple celui des *clans* dans la commune valaisanne de Chermignon qui a fait l'objet d'une très intéressante recherche sociologique¹⁹³. Depuis environ le début du siècle, deux clans traditionnels, à savoir les Blancs et les Jaunes, auxquels est venu s'ajouter plus tard le clan des Gris, se livrent à une lutte acharnée pour la détention du pouvoir local. Structurés essentiellement mais non exclusivement en fonction des liens de parenté, ces clans regroupent toutes les catégories professionnelles et classes sociales et déterminent non seulement le comportement électoral des citoyens lors d'élections communales mais aussi, indirectement, tous les aspects de la vie économique, culturelle et sociale de la commune. Ainsi, le fonctionnement des institutions démocratiques communales prévues par le droit cantonal est directement affecté par l'existence et l'activité des clans: cela va d'une très forte discipline de vote jusqu'aux fraudes électorales les plus diverses. A l'inverse, en tant qu'enjeu principal de l'affrontement des clans, l'élection populaire des conseillers communaux affecte évidemment la structure et la vie interne de ceux-ci. A nouveau donc on constate qu'un élément spécifique de la société civile prend en main et transforme les institutions démocratiques qui façonnent à leur tour les contours de cet élément.

L'exemple des clans de Chermignon, auquel on pourrait ajouter celui du Rassemblement jurassien, de la Ligue vaudoise, des corporations de Zurich et de Bâle, des «Rhodes» en Appenzell-Rhodes Intérieures¹⁹⁴, etc., nous rappelle par ailleurs l'extrême hétérogénéité et diversité régionale et historique des organisations de la société civile.

60. On pourrait multiplier les exemples à volonté. Il n'existe probablement pas une seule organisation sociale relevant de la société civile – et elles sont nombreuses – qui n'affecte pas d'une manière ou d'une autre le fonctionnement des institutions

¹⁹³ ULI WINDISCH, *Lutte de clans, lutte de classes – Chermignon – La politique au village*, Lausanne 1976.

¹⁹⁴ ALBERT KOLLER, *Die Rhoden des inneren Landesteiles von Appenzell*, 3^e éd., 1982. Voir généralement *Annuaire suisse de science politique* 1978, *Vie politique cantonale*; 1980 *Politique locale en Suisse*.

démocratiques et qui ne soit pas aussi affectée par celles-ci: Associations professionnelles et syndicales, églises et sectes, coopératives de production et de consommation, holdings et sociétés simples, groupes d'intérêts et associations diverses, familles et communautés linguistiques, écoles et universités, armée et club Rotary, fondations et unités d'entreprises – malgré l'extrême diversité de leur origine, but et fonctionnement interne, toutes ces organisations qui composent et structurent la société civile ont en commun de tisser une multitude de fils qui rendent possibles et qui déterminent les relations sociales entre individus. C'est sur ce tissu complexe, qui fait écran entre l'Etat et le peuple, que sont projetées toutes les manifestations de celui-là et de celui-ci, et en particulier les institutions démocratiques. Elles en ressortent transformées, mais leur passage a laissé des empreintes.

C) La société civile comme frein et/ou catalyseur des institutions démocratiques

61. Plus importante que la constatation, somme toute assez évidente, que la société civile transforme les institutions démocratiques tout en étant marquée par celles-ci, est la question de savoir *dans quel sens* s'exerce cette influence réciproque. En résulte-t-il un renforcement, un affermissement de la démocratie politique ou est-ce que cette dernière en est affaiblie et diluée? Un exemple doit suffir pour montrer que la réponse à cette question ne peut être que nuancée: celui des *associations*.

62. «Il n'y a pas de pays – écrit TOCQUEVILLE – où les associations soient plus nécessaires, pour empêcher le despotisme des partis ou l'arbitraire du prince, que ceux où l'état social est démocratique»¹⁹⁵. Dans le même sens, ROBERT FOSSAERT estime que c'est la prolifération des associations de toutes sortes qui donne forme et substance à la démocratie, c'est-à-dire à la «participation effective des diverses composantes du peuple au jeu des pouvoirs sociaux»¹⁹⁶. JEAN KELLERHALS enfin, qui a étudié le «phénomène associationniste» en Suisse, confirme que les associations sont un rouage indispensable en même temps

¹⁹⁵ TOCQUEVILLE (note 1), p. 278.

¹⁹⁶ FOSSAERT (note 177), p. 213.

qu'une chance pour la démocratie¹⁹⁷. Cela reste vrai, mais il se peut aussi que ce rouage indispensable se bloque et qu'ainsi la chance se transforme en véritable danger.

63. Il convient de rappeler tout d'abord une autre évidence, à savoir que la forme juridique de l'association à but idéal prévue par les art. 60ss CC couvre une multitude d'organisations et de groupements qui n'ont rien en commun, quant à leur impact, leurs structures, leurs ressources, leurs finalités et leurs rapports avec l'Etat, sauf précisément cette forme juridique identique. Pour qui veut évaluer et mesurer l'influence des associations sur le fonctionnement des institutions démocratiques, il est difficile de mettre sur le même pied le club de football, l'Union syndicale suisse, le parti radical, le Touring Club de Suisse, la Fédération romande des consommatrices, le Vorort, l'association des habitants du quartier de la Jonction, la Ligue romanche et l'Union suisse des arts et des métiers, par exemple. Et il est tout aussi difficile – et peu intéressant au demeurant – d'estimer l'influence déterminée et spécifique qu'exerce chacune de ces nombreuses associations sur la démocratie et ses différentes institutions. Enfin, cet impact ne peut être apprécié qu'en fonction du moment précis, et de l'importance de ce moment, où il s'exerce dans le processus complexe de participation démocratique. C'est dire qu'il faut distinguer tout en simplifiant. Mon hypothèse, comme il résulte du titre de ce chapitre, est double: Tout en étant indispensables pour le fonctionnement de la démocratie, certains aspects du phénomène associatif ont pour effet de freiner, voire de supprimer celle-ci. En même temps, tout en rendant peut-être plus difficile le fonctionnement de la démocratie, d'autres aspects du même phénomène conduisent à un élargissement de cette dernière.

64. Dans la mesure où on l'applique à ce que l'on désigne généralement par «*groupe de pression*», la première hypothèse ne mérite plus guère ce nom. C'est presque un lieu commun de constater que ces groupes prennent une part plus importante dans la procédure d'élaboration des actes étatiques que celle qui revient au vote du peuple qui met formellement un terme à cette procédure. Leur présence s'affirme directement et souvent publiquement dans la phase initiale du processus législatif, dans

¹⁹⁷ JEAN KELLERHALS, Les associations dans l'enjeu démocratique, Lausanne 1974, p. 234–238.

la procédure de consultation et dans la campagne référendaire. Elle est plus discrète mais peut-être plus efficace encore au sein des groupes de travail de l'administration, des commissions d'experts, des délégations de négociations, des commissions parlementaires, du parlement et même du Conseil fédéral. Paradoxalement, c'est précisément l'élément démocratique de la procédure législative qui a contribué au développement et à la généralisation de la procédure de consultation préparlementaire, phase privilégiée de l'intervention et du succès des groupes de pression¹⁹⁸. C'est par sa menace aussi et même surtout que le référendum s'avère efficace. Il pousse au compromis. Pour éviter la votation populaire dont l'issue est rarement prévisible, les autorités politiques et les groupes de pression eux-mêmes sont prêts à faire toutes sortes de concessions, à défendre le point de vue de l'adversaire pourvu que celui-ci soutienne aussi les intérêts contraires, à réduire leurs exigences sur un point à condition que sur d'autres points elles soient satisfaites, etc. Rien ne semble échapper à cette pression, ni les députés, ni la presse, ni les partis, ni le gouvernement, ni – à plus forte raison – le citoyen, au point que l'on ne doit pas s'étonner que certains la ressentent comme une véritable oppression¹⁹⁹. Instrument d'oppression occulte ou, comme l'estiment d'autres, source d'information indispensable pour les autorités, on connaît en tout cas les conséquences qui en résultent pour la démocratie: un parlement infiltré de toutes parts et impuissant à résister, sauf ponctuellement, aux influences des groupes organisés; un corps électoral tout aussi exposé et désarmé face à la puissante stratégie de compromis que lui soumettent, sans guère d'alternatives, les groupes et autorités réunis. «Dès lors, <on> s'abstient» conclut laconiquement PIERRE MOOR²⁰⁰. La paix sociale et la proportionnalisation partisane de toutes les instances – législatives, gouvernementales, administratives et judiciaires – aidant, la démocratie référendaire se serait ainsi transformée en «démocratie de concordance», c'est-à-dire en une «démocratie

¹⁹⁸ LEONHARD NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Berne 1970; ANDREAS AUER/JEAN-DANIEL DELLEY, *Le référendum facultatif – La théorie à l'épreuve de la réalité*, RDS 1979 I, p. 113–138.

¹⁹⁹ HANS TSCHÄNI, *Wer regiert die Schweiz?*, Zurich 1983, p. 185: «La Suisse est aujourd'hui gouvernée par le cercle d'élite de la coalition gouvernementale à dominance bourgeoise et avec la participation décisive des intérêts organisés et privés».

²⁰⁰ PIERRE MOOR, *Abstentionnisme et groupes de pression: réflexions sur la structure du pouvoir étatique*, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p. 413, 422.

sans le peuple»²⁰¹. Certes, on peut considérer que cette institutionnalisation du compromis constitue en soi un enrichissement structurel du système politique au sens large²⁰², mais il faut faire preuve de beaucoup d'imagination sinon de cynisme pour qualifier de démocratiques les procédures le plus souvent occultes de participation des «milieux intéressés».

65. Le second exemple n'est pas moins connu. On sait en effet que les *partis politiques*, qui sont des associations, disposent du monopole de fait dans la désignation des candidats aux nombreuses charges électives²⁰³. L'appartenance à un parti, ou mieux, le fait d'être proposé par un parti devient ainsi une condition d'éligibilité et de nomination bien plus importante que celles qui sont prévues expressément par l'ordre juridique. A mesure que le principe de la représentation proportionnelle s'est étendu du législatif à l'exécutif, à l'administration et aux tribunaux et s'est généralisé même dans les instances élues selon le système majoritaire, le droit de désignation des candidats que revendiquent les partis tend à se substituer au droit d'élire que la constitution réserve aux citoyens actifs. Il est difficile, pour un candidat officiel d'un parti important auquel «on» reconnaît un droit d'être représenté au sein de l'autorité à désigner, de ne pas se faire élire à cette fonction. Et il est tout aussi difficile, pour un candidat indépendant qui n'est soutenu par aucun des partis qui se partagent le gâteau, d'obtenir un siège. En ce domaine, la démocratie est même triplement perdante: le nombre des candidats «papables» ne représente qu'une infime fraction de tous les candidats potentiels; les possibilités de choix des électeurs en fonction de leurs options politiques et préférences personnelles sont réduites, voire inexistantes; les candidats qui leur sont ainsi proposés sinon imposés sont désignés par les instances dirigeantes et non pas par la base des partis politiques²⁰⁴. A nouveau donc, une institution démocratique, à savoir l'élection populaire directe, est profondément dénaturée par l'intervention – sans doute néces-

²⁰¹ RAIMUND E. GERMANN, *Der Bürger in der Konkordanzdemokratie*, Civitas 1975/1976, p. 438 ss.

²⁰² LEONHARD NEIDHART dans la *NZZ* du 27/28 août 1983, p. 37. Pour une appréciation générale de la «démocratie de concordance» voir infra No 105–111.

²⁰³ *Supra* No 28.

²⁰⁴ Voir infra No 68.

saire – d’une organisation associative relevant à n’en pas douter de la société civile.

66. Mais les associations ne font pas que freiner la démocratie politique, loin de là. Par certains aspects et dans des domaines spécifiques, leurs existence et activités peuvent conférer aux institutions démocratiques un dynamisme qui, même s’il dérange les certitudes et les habitudes des acteurs de la «démocratie de concordance», peut servir de véritable catalyseur de la démocratie politique. Il s’agit des ou de certaines associations à but idéal qui concentrent leur activité sur un aspect particulier, sectoriel, de la vie sociale (*single issue groups*). Préoccupées par un problème spécifique, négligé, pas perçu ou mal résolu par les autorités politiques et groupements constitués, les personnes «concernées» s’organisent en association pour tenter de le résoudre à leur satisfaction. La gamme des problèmes ainsi attaqués de front par une association est extrêmement vaste: création d’une crèche dans une commune, défense d’un quartier menacé de démolition, protection du patrimoine architectural ou culturel, respect de l’environnement, maintien de l’équilibre écologique, opposition à la construction d’une centrale nucléaire ou au dépôt des déchets radioactifs, prise en compte enfin des intérêts de tous les groupes sociaux qui estiment, à tort ou à raison, être insuffisamment ou mal représentés par les acteurs et les metteurs en scène du jeu politique: consommateurs, femmes, immigrés, jeunes, détenus, handicapés, personnes âgées, drogués, réfugiés, minorités ethniques ou religieuses, chômeurs, locataires, etc.

Certes, tous ces problèmes ne peuvent pas être résolus par le seul fait que les personnes concernées s’organisent en une telle association. Un comité de chômeurs n’est pas en mesure de faire disparaître le chômage, une association d’habitants ne peut pas mettre fin au dépeuplement progressif des centres urbains, un groupe antinucléaire ne saurait empêcher la construction de toute centrale, une coopérative d’habitation est incapable de résoudre la crise du logement, un mouvement écologiste n’est pas en soi une garantie pour une meilleure protection de l’environnement et un mouvement féministe n’est pas à même d’imposer l’égalité en tous points des hommes et des femmes. En ce sens, la thèse de l’autonomie des groupes concernés, la vision de l’autogestion de la société est à la fois une illusion et un leurre²⁰⁵. Une illusion parce qu’elle suppose que les problèmes

²⁰⁵ JÖRG PAUL MÜLLER (note 149), p. 338/339.

sociaux peuvent être résolus de façon harmonieuse, par l'entente cordiale de ceux qui considèrent en être seuls concernés, alors que cette résolution ne peut être que le résultat d'une lutte qui s'engage entre les intérêts contradictoires qui sont en jeu²⁰⁶. Un leurre parce que toutes ces préoccupations qui traversent la société appellent impérativement *aussi* une réponse de la part des autorités politiques responsables et des organisations constituées de la société civile: parlement, peuple, gouvernement, partis, tribunaux, groupes d'intérêts, etc.

La chance que représente pour la démocratie cette forme du mouvement associatif ne réside donc pas dans le fait que chaque organisation de la société civile serait habilitée et qualifiée pour s'occuper et pour résoudre seule le problème spécifique qui la préoccupe, d'autant moins qu'elle est elle-même rarement sinon jamais organisée démocratiquement²⁰⁷. Cette chance résulte bien plutôt d'un effet indirect des institutions démocratiques que nous avons recensées. Car d'un côté, ces institutions, ajoutées aux autres principes organisationnels de l'Etat²⁰⁸, imposent aux autorités politiques qui veulent agir dans un domaine déterminé le respect de toute une série de procédures et de principes qui compliquent considérablement leur action. Les particularités de fédéralisme, de la séparation des pouvoirs, du parlementarisme, du respect des droits fondamentaux déterminent et structurent, en même temps que les institutions démocratiques, la réponse de l'Etat à un problème donné. La «démocratie de concordance» rend plus complexe encore le processus d'élaboration et de concrétisation de cette réponse. Bref, malgré la puissance des divers intérêts qu'elles expriment et représentent, les autorités politiques et les organisations constituées sont relativement et provisoirement divisées de par leur organisation respective, quant à la façon d'aborder et de résoudre le problème soulevé.

De l'autre côté, les institutions démocratiques élargissent considérablement les moyens d'action dont disposent les associations sectorielles. Leur usage dosé permet non seulement de renforcer l'organisation concrète des personnes préoccupées par le problème, donc d'élargir ou de mieux structurer la base de ces associations, mais aussi et surtout de déclencher le processus complexe d'élaboration de la réponse étatique «officielle» à ce

²⁰⁶ Infra No 110.

²⁰⁷ Infra No 68.

²⁰⁸ Supra No 39–52.

problème. Les droits d'initiative, de référendum, de pétition et de recours permettent à une association même «marginale» d'obliger les autorités constituées de s'occuper du problème soulevé, de prendre position. Le droit de proposer un des leurs comme candidat ou de soutenir tel autre candidat officiel aux élections permet aux associations de remettre en question par un autre biais encore l'équilibre instable de la «démocratie de concordance». Les media aidant, elles peuvent ainsi acquérir une importance et obtenir un écho qui, peut-être, sont sans commune mesure avec la pertinence du problème qu'elles soulèvent. Certains ne manquent pas d'ailleurs de le leur reprocher et de les qualifier de fauteurs de troubles, de parasites voire d'ennemis de la démocratie. A tort, car même s'il est possible que l'intervention de ces associations rende plus difficile le fonctionnement habituel des institutions étatiques, cette intervention constitue souvent le seul moyen de sensibiliser les autorités à un problème donné; parfois même elle peut contribuer directement à la résolution de ce dernier: sans les fédérations de consommatrices, l'art. 31^{septies} Cst. n'aurait pas vu le jour, pas plus que l'art. 4 al. 2 Cst. sans les mouvements de femmes; sans l'intervention de groupes écologiques et antinucléaires, les dispositions cantonales élargissant les droits démocratiques dans la procédure de consultation relative à l'énergie nucléaire ou à la construction de routes²⁰⁹ n'auraient guère été adoptées; sans l'association des habitants du quartier des Grottes, ce sympathique quartier populaire de Genève aurait disparu il y a longtemps déjà, etc. Mais indépendamment même de ces succès directs – rares au demeurant et au surplus jamais définitifs – l'activité de ces associations constitue dans l'ensemble, et même si elle se situe parfois en marge de la légalité stricte, un important et précieux enrichissement pour la démocratie politique en ce sens qu'elle en élargit l'assise, brise le monopole et dérange le marchandage confortable des acteurs de la «démocratie de concordance» et stimule la participation effective des diverses composantes du peuple au jeu des pouvoirs sociaux. Ce n'est pas tant par leur contenu que ces activités associatives peuvent ranimer la dynamique des institutions démocratiques, mais par leur prolifération, leur diversité, leur généralisation, la profondeur du champ d'action qu'elles recouvrent, la possibilité toujours ouverte de quitter une association pour une autre, d'en créer une nouvelle, etc. Leur pluralité même ouvre des espaces

²⁰⁹ Supra No 29 et 30.

politiques nouveaux qu'investissent de nouveaux acteurs «amateurs» de concert ou en concurrence avec les acteurs «professionnels».

D) La société civile comme condition de la démocratie politique

67. J'ai essayé de montrer comment les institutions démocratiques, en tant que caractéristiques organisationnelles de l'Etat, sont prises en main et transformées par la société civile qui, tout en étant elle-même marquée par ces institutions, détermine leur fonctionnement concret. Les exemples choisis nous permettent d'affirmer que cette détermination n'est pas qu'accessoire, marginale et incidente, mais décisive et indispensable. L'Etat et la société civile apparaissent ainsi comme les deux pôles dont l'organisation respective et les rapports réciproques peuvent donner naissance à la démocratie politique. Celle-ci ne peut être purement et exclusivement étatique. Sans l'existence d'une société civile qui lui donne forme et consistance sociale, elle n'est que lettre morte. Les pays du bloc socialiste en sont des exemples instructifs. Les institutions démocratiques parfois fort développées que consacrent les constitutions socialistes sont pétrifiées et rendues illusoires par la mainmise complète de la machine étatique sur tous les segments de la société civile, par la suppression ou le contrôle très étroit de toute organisation sociale qui s'inscrit en marge, en dehors de l'Etat, par le fait aussi que l'Etat revendique le monopole du pouvoir dans la société en se soumettant explicitement toutes les autres organisations sociales: syndicats néo-corporatifs, parti unique, Eglises mises sous tutelle, associations dissoutes, etc. En s'efforçant – pas toujours avec succès d'ailleurs²¹⁰ – de contenir la société civile et de l'épurer de tout ce qu'elle peut révéler comme danger virtuel pour le pouvoir étatique, ce dernier enlève toute substance à la démocratie politique qui reste enterrée dans des textes constitutionnels. L'existence d'un espace, plus ou moins vaste, dans lequel peuvent émerger et fonctionner des centres de pouvoir extérieurs et opposés à l'Etat apparaît donc comme une condition vitale de la démocratie politique.

²¹⁰ Voir les syndicats clandestins, les comités de défense des droits de l'homme, les *samizdat*, etc.

68. On aura remarqué que les organisations sociales relevant de la société civile sont dans leur ensemble une condition première de la démocratie politique sans que leur structure interne puisse être qualifiée de démocratique. Il y a là un paradoxe souvent relevé et combattu par les tenants d'une théorie de la démocratisation de tous les aspects de la société: comment les partis, les syndicats, les entreprises, les associations etc. peuvent-ils être essentiels à la démocratie sans se donner eux-mêmes une organisation démocratique? Et il est vrai que, prises une à une, ces organisations sociales constituent rarement des modèles de démocratie. La cooptation, la hiérarchie, les liens de clientèle, le principe héréditaire, les manœuvres d'appareils et les intrigues personnelles sont souvent plus déterminants pour la désignation de leurs organes dirigeants que les procédures électives prévues par les statuts²¹¹. Il semble même y avoir ici une caractéristique commune à toutes les organisations composant la société civile, aussi diverses qu'elles soient par ailleurs: l'absence de démocratie interne. Que l'on prenne les partis politiques – y compris ceux qui se réclament encore du centralisme démocratique –, les groupes d'intérêt, les syndicats, les associations professionnelles, les entreprises, les coopératives et sociétés commerciales, les associations à intérêts sectoriels, l'armée, les Eglises ou les universités – partout les éléments démocratiques de l'organisation interne sont médiocres, voire inexistants. Au besoin, lorsqu'un mouvement de militants de parti, d'actionnaires, de coopérateurs, de prêtres ou d'étudiants se met à revendiquer la mise en place ou l'application effective de règles démocratiques internes, une révision des statuts permettra d'étouffer l'éclosion de tels «printemps»²¹².

Nous reviendrons ultérieurement sur le concept et les conséquences de la démocratisation²¹³. Pour le moment, il suffit de constater que le paradoxe entre l'importance du mouvement associatif pour la démocratie politique et l'absence de démocratie interne n'est qu'apparent. Ce n'est pas parce qu'elles sont ou devraient être démocratiques que les organisations sociales sont

²¹¹ FOSSAERT (note 177), p. 213–214.

²¹² L'expérience de «M-Renouveau» est à ce sujet significative. En 1980, ce mouvement contestataire de coopérateurs de la Migros a proposé ses propres candidats à l'Assemblée des délégués (parlement), à l'Administration et à la Délégation de l'administration (exécutif), contre ceux pressentis par la direction. Suite à l'échec de cette tentative, les statuts ont été modifiés pour rendre plus difficile sinon impossible l'exercice du droit des coopérateurs de proposer leurs propres candidats.

²¹³ Infra No 112–118.

essentielles à la démocratie politique, mais parce que leur existence et leur fonctionnement – fût-il antidémocratique – révèlent la présence d'un espace social non directement soumis à l'emprise étatique. La prolifération, la pluralité et la diversité des associations de toutes sortes permettent de mesurer l'épaisseur de cet espace social. Mais encore une fois, leur organisation interne n'y est pour rien: «La liberté d'association, relève FOSSAERT, garantit l'expression démocratique des intérêts sociaux les plus divers, non pas par la qualité démocratique des associations elles-mêmes, mais par l'espace politique nouveau que leur pluralité organise»²¹⁴.

²¹⁴ FOSSAERT (note 177), p. 214.

III. L'idéologie démocratique

69. «Je sais que je marche ici sur un terrain brûlant» – remarque TOCQUEVILLE en ouvrant le chapitre consacré au «gouvernement de la démocratie en Amérique»²¹⁵. En abordant le thème de l'idéologie démocratique, je suis tenté d'en dire autant. Car la notion d'idéologie conserve, pas seulement parmi les juristes d'ailleurs, une connotation indubitablement péjorative. Employée comme adjectif, elle ne peut servir qu'à ternir l'image du nom auquel elle se rapporte. Bref, seul un ennemi de la démocratie oserait considérer celle-ci comme une idéologie.

«Je n'en dirai pas moins toute ma pensée» – poursuit TOCQUEVILLE – que je me permets de prendre encore à témoin. Car l'aversion que ressentent les juristes à l'égard de l'idéologie, surtout lorsqu'elle a l'impertinence de s'en prendre à la démocratie, me paraît être une excellente illustration de l'importance et de la puissance de l'idéologie démocratique en Suisse. Avant d'en venir à une analyse plus serrée de celle-ci, il faut, pour éviter tout malentendu, préciser la notion même d'idéologie.

1. Sur la notion d'idéologie

70. Littéralement, idéologie signifie «discours sur les idées» ou «science des idées» ou encore «système d'idées». Tel a été le sens que lui conférait son inventeur, DESTUTT DE TRACY en 1796: la science des idées qui se forment chez l'homme à partir de sensations qu'il reçoit du monde extérieur²¹⁶. Pendant plus d'un siècle, le terme est ensuite tombé dans l'oubli. *L'Idéologie allemande* de MARX et ENGELS, écrit en 1845/1846, n'a été publié intégralement qu'en 1932. La contribution des classiques du matérialisme dialectique à la généralisation et au succès, mais aussi à la déformation du terme a été déterminante. Pour eux,

²¹⁵ TOCQUEVILLE (note 1), p. 283.

²¹⁶ GIOVANNI SARTORI, *Théorie de la démocratie*, Paris 1973, p. 355; FOSSAERT (note 176), p. 19.

l'idéologie s'inscrit pleinement et exclusivement au sein de «l'énorme superstructure» qui s'assoit sur la base économique à savoir «le mode de production de la vie matérielle»²¹⁷. Dès lors, elle désigne toutes les idées, philosophies et consciences «aliénées», idéalistes et métaphysiques, qui s'opposent à la seule conception du monde et de l'histoire qu'ils reconnaissent comme étant scientifique: le matérialisme dialectique et historique. Bref, l'idéologie en vient à désigner la pensée bourgeoise, le courant d'idées capitaliste. Et voilà qu'elle acquiert le sens péjoratif que lui ont conservé les adversaires du marxisme et qui lui a permis de pénétrer profondément dans tous les domaines du discours politique contemporain. La simple référence au «contenu idéologique» de tel ouvrage ou opinion ou œuvre littéraire ou théorie scientifique permet de le disqualifier. Point n'est besoin d'ajouter, à l'Ouest, qu'il s'agit d'une idéologie marxiste, ni à l'Est, qu'il s'agit de l'idéologie bourgeoise. En d'autres termes, l'idéologie devient, comme l'a fort bien remarqué RAYMOND ARON, «l'idée de mon adversaire»²¹⁸. Le terme acquiert un sens polémique unilatéral: «chacun sent, écrit GIOVANNI SARTORI, que lorsqu'une idée est qualifiée d'idéologique, la coloration n'est pas flatteuse»²¹⁹. Tout ce qui déplaît politiquement devient idéologique et cette conclusion clôt le débat et liquide l'adversaire qui n'est simplement plus crédible. L'idéologie dégénère en «hidéologie» tant elle est chargée de «hideuses connotations»²²⁰. Assurément, ce n'est pas ainsi que j'entends parler de l'idéologie démocratique.

71. Je retiens de l'idéologie une *conception large*²²¹ qui, à la suite notamment des travaux d'ANTONIO GRAMSCI²²², est pro-

²¹⁷ KARL MARX, Contribution à la critique de l'économie politique (1859), Paris 1957, p. 4.

²¹⁸ Cité par MICHEL VADÉE, L'idéologie, Paris 1973, p. 14.

²¹⁹ SARTORI (note 216), p. 355.

²²⁰ FOSSAERT (note 176), p. 47.

²²¹ Une autre possibilité serait évidemment de refuser l'intrusion de l'idéologie dans le domaine des sciences sociales et du droit en particulier, d'ériger une barrière infranchissable entre la connaissance, les sciences dites pures et l'idéologie laquelle ne serait qu'une «arme brandie par Marx» (SARTORI [note 216], p. 350). Mais ce serait oublier que «la fin des idéologies n'est pas seulement une idéologie, mais une idéologie dépourvue de tout pouvoir libérateur» (A. MAC INTYRE, Against the Self-Images of the Age, Londres 1971, p. 10, cité par MOSES I. FINLEY, Démocratie antique et démocratie moderne, Paris 1976, p. 178. Voir aussi infra No 74).

²²² «La conception du monde qui se manifeste implicitement dans l'art, dans le droit, dans l'activité économique, dans toutes les manifestations de la vie

blement devenue dominante en théorie politique contemporaine. Les hommes, qui produisent, s'organisent et vivent en société, ont des idées, lesquelles, en circulant dans la société, font système²²³. L'idéologie désigne précisément ce «système logique d'idées»²²⁴ par lequel les hommes se représentent le monde en toutes ses manifestations réelles et imaginaires. A l'instar des structures économiques – les rapports sociaux de production – et des structures politiques – l'organisation de l'Etat et de la société civile – les structures idéologiques sont consubstantielles à toute société. «Point de société sans idéologie»²²⁵. L'idéologie est omniprésente. Elle apparaît partout, à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie sociale. En même temps, en raison de la diversité et de la multiplicité de ces domaines et niveaux, elle se compose de tout un faisceau désordonné et partiellement contradictoire d'idéologies particulières, «régionales», qui agissent les unes sur les autres. On peut parler de l'idéologie religieuse, de l'idéologie juridique, de l'idéologie artistique, de l'idéologie paysanne, de l'idéologie nationale, de l'idéologie de sexe, de la famille, de la région, de l'âge, etc. Le nombre des critères de distinction est infini, et à l'intérieur de chaque critère, force est de constater l'existence d'une multitude d'idéologies spécifiques: l'idéologie chrétienne diffère de l'idéologie musulmane ou juive; l'idéologie juridique se scinde en idéologie parlementaire, idéologie des droits fondamentaux, idéologie fédéraliste, judiciaire; l'idéologie du romantisme n'est pas celle de l'expressionnisme; l'idéologie helvétique ne ressemble guère à l'idéologie américaine; l'idéologie patriarcale s'oppose à l'idéologie féministe, etc. Chacun de nous est à la fois porteur et victime d'une multitude d'idéologies selon son origine, sa position sociale, sa profession, sa conviction religieuse, sa préférence culturelle, etc., et le conglomerat de toutes ces idéologies forme notre conception du monde, notre personnalité.

On voit déjà que pour l'individu, l'idéologie remplit une fonction irremplaçable: elle lui permet de choisir et de filtrer parmi les innombrables informations qui lui parviennent celles qui lui conviennent, négativement et positivement. Si l'on a

individuelle et collective» (ANTONIO GRAMSCI, *Cahiers de prison*, Paris 1978, p. 180).

²²³ FOSSAERT (note 176), p. 10.

²²⁴ EDGAR MORIN, *Pour sortir du vingtième siècle*, Paris 1981, p. 91.

²²⁵ ULI WINDISCH, *Idéologie – Clef du pouvoir*, in: Jean Kellerhals/Christian Lalive d'Epinay (éd.), *Inégalités – Différences*, Berne 1982, p. 151, 154.

généralement tendance à ne retenir que les messages qui sont conformes à notre idéologie, et à rejeter ou ignorer les autres, il est vrai aussi que c'est en filtrant les informations que les idéologies personnelles se renforcent, se développent et se transforment.

Mais la fonction de l'idéologie n'est pas qu'individuelle, loin de là. Sa fonction principale, sa finalité même, est collective et sociale. Toute idéologie est non seulement une norme individuelle qui permet à l'individu de se forger une conception du monde dans lequel il vit, mais une *norme sociale* dans la mesure où elle détermine le comportement de ceux qui l'adoptent, consciemment ou non. C'est une norme sociale diffuse, non écrite, d'autant plus puissante qu'elle est rarement perçue comme telle, une norme qui agit directement sur la conscience – ou l'inconscience – individuelle. De la mode vestimentaire aux préférences artistiques, du choix électoral à l'activité professionnelle, de la pratique religieuse à l'occupation récréative, de la conviction politique à la conscience de classe – partout les idéologies apparaissent à la fois comme moteurs et comme produits de notre comportement social. C'est là que réside précisément leur *matérialité*. Les idéologies ne relèvent pas d'un monde imaginaire de la pensée pure, séparé de la réalité matérielle et sociale. Elles font partie intégrante de cette réalité, elles donnent matière aux idées. «La conscience de la réalité, dit RAYMOND ARON, est partie de la réalité elle-même»²²⁶.

En résumé, l'essentiel est de reconnaître à la fois l'ubiquité, la diversité et la matérialité des idéologies.

72. A partir de là, il devient possible d'apercevoir, à travers la diversité complexe et contradictoire des idéologies, leur fonction principale et caractéristique: *la légitimation*. Les idéologies ont pour but de promouvoir la cohésion du groupe social en organisant la conscience individuelle de ses membres en fonction de standards d'universalité, de régularité, de justice et d'équité de façon à rendre légitimes l'existence et l'organisation de ce groupe. En médiatisant les aspirations, les désirs et les projets des groupes sociaux, en simplifiant ou en exagérant la réalité sociale, en «distillant du réel social»²²⁷, elles visent à combler ou à dépasser le caractère partiel, inachevé et unilatéral de toute organisation sociale et politique²²⁸. Ainsi, elles créent

²²⁶ RAYMOND ARON, *Démocratie et totalitarisme*, Paris 1965, p. 23.

²²⁷ FOSSAERT (note 176), p. 18.

²²⁸ WINDISCH (note 225), p. 155.

un consensus qui permet d'agir concrètement et collectivement en faveur ou en défaveur d'une certaine réalité sociale. C'est à travers les idéologies qu'un pouvoir apparaît comme légitime et juste ou comme illégitime et injuste. Aucun pouvoir ne peut, pour se maintenir ou se renforcer, se passer d'idéologie justificatrice; aucun pouvoir ne peut être combattu et vaincu sans idéologies qui remettent en cause sa légitimité. Par rapport à un pouvoir ou une institution donnés, les idéologies exercent donc toujours, dans leur diversité, une fonction contradictoire. Les «idéologies dominantes» ne sont jamais exclusives. On voit que d'une certaine façon, les idéologies agissent comme ciment de la société civile, dans les rapports complexes qu'elle entretient avec l'Etat et ses institutions.

73. Une particularité des idéologies mérite encore d'être relevée, parce qu'elle est importante dans notre contexte. Pour remplir leur fonction de légitimation, les idéologies ne doivent jamais apparaître ouvertement comme telles²²⁹. Dans la mesure où pour reconstruire et transformer la réalité sociale, les idéologies doivent nécessairement simplifier, corriger, exagérer ou minimiser, occulter ou déformer celle-ci, elles comportent toujours un aspect illusoire, trompeur, mystificateur et – pourquoi ne pas le dire – mensonger. Pour légitimer un pouvoir, il faut faire croire qu'il est toujours fondamentalement bon, juste et équitable, même si en réalité il ne l'est pas toujours. De même, pour le faire apparaître comme illégitime, il faut rendre crédible qu'il est fondamentalement mauvais, injuste et inéquitable, même si en réalité, il ne l'est pas toujours. Cette nécessaire distorsion de l'élément matériel qui la fonde et qu'elle renforce ou affaiblit, fait que l'idéologie comporte toujours une dose variable d'illusions et de contrevérités. «Alle Ideologie, note MAX IMBODEN, bewegt sich im Zwischenbereich zwischen der Helle des Erkannten und dem Dunkel des Getriebenseins; sie ist verkleidete Wahrheit, Teilwahrheit»²³⁰. Mais en même temps, les idéologies se veulent toujours vérité. Elles doivent faire semblant que cet élément matériel est et fonctionne exactement comme elles le décrivent. Elles doivent donc se nier elles-mêmes pour exister; elles n'existent que parce qu'elles prétendent ne pas exister. Cette autonégation semble être une caractéristique des structures idéologiques de la société, de sorte que la procla-

²²⁹ WINDISCH (note 225), p. 156.

²³⁰ IMBODEN (note 44), p. 122.

mation solennelle du caractère anti-idéologique de telle doctrine ou théorie ou science apparaît comme un véritable aveu.

74. Il serait donc vain de vouloir faire abstraction ou se débarrasser des idéologies en proclamant leur inutilité, leur nocivité ou leur fin. Pas plus que les hommes ne peuvent se passer de mythes, les sociétés ne peuvent se passer d'idéologies. Mieux vaut reconnaître leur existence pour apprendre à connaître et à mesurer leur fonctionnement et importance. Les Dieux ont été mille fois mis à mort, sans jamais cesser d'influencer le comportement des croyants *et* des athées. Il ne s'agit pas, dit EDGAR MORIN, de «démystifier» mais de «démystifier», de traiter les mythes dans leur complexité et apprendre à travailler avec ou contre eux²³¹. Il en va de même des idéologies. Leur théorie devrait même être, selon ROBERT FOSSAERT, «le principal chantier des sciences sociales»²³².

2. *Démocratie et idéologie*

75. Que l'idéologie soit un élément essentiel de la démocratie a été relevé par maints théoriciens de celle-ci. Avant et après HANS Kelsen, que nous avons pris à témoin au début de ce travail²³³, bien d'autres penseurs ont insisté sur cet aspect, même s'ils n'ont pas toujours employé le mot idéologie.

Ainsi, pour TOCQUEVILLE, les trois grandes causes de la démocratie en Amérique résident en les circonstances géographiques et géopolitiques, en la qualité des lois et surtout en les mœurs, à savoir «l'ensemble des dispositions intellectuelles et morales que les hommes apportent dans l'état de la démocratie»²³⁴. «Les lois, remarque-t-il ensuite, sont toujours chancelantes tant qu'elles ne s'appuient pas sur les mœurs; les mœurs forment la seule puissance résistante et durable chez un peuple»²³⁵. Puis, parlant de la législation, il insiste sur la force légitimatrice que lui confère son caractère démocratique:

«L'origine populaire, qui nuit souvent à la bonté et à la sagesse de la législation, contribue singulièrement à sa puissance (...). Il y a, dans l'expression des volontés de tout un peuple, une force prodigieuse. Quand elle se

²³¹ MORIN (note 224), p. 213.

²³² FOSSAERT (note 176), p. 33.

²³³ Supra No 5.

²³⁴ TOCQUEVILLE (note 1), p. 413–417.

²³⁵ TOCQUEVILLE (note 1), p. 375.

découvre au grand jour, l'imagination même de ceux qui voudraient lutter contre elle en est comme accablée. La vérité de ceci est bien connue des partis. Aussi les voit-on contester la majorité partout où ils le peuvent. Quand elle leur manque parmi ceux qui ont voté, ils la placent parmi ceux qui se sont abstenus de voter, et lorsque là encore elle vient à leur échapper, ils la retrouvent au sein de ceux qui n'avaient pas le droit de voter»²³⁶.

Mais le danger potentiel que représente cette puissance idéologique de la démocratie n'a pas échappé au grand observateur libéral:

«Sous le gouvernement absolu d'un seul, écrit-il, le despotisme, pour arriver à l'âme, frappait grossièrement le corps; et l'âme, échappant à ces coups, s'élevait glorieuse au-dessus de lui; mais dans les républiques démocratiques, ce n'est pas ainsi que procède la tyrannie: elle laisse le corps et va droit à l'âme»²³⁷.

A la même époque, ANTOINE E. CHERBULIEZ, parlant de la démocratie en Suisse, arrive, avec une terminologie différente, à des conclusions semblables:

«L'affection pour le prince dans les monarchies, pour les familles privilégiées dans les aristocraties, est un de ces sentiments qui rendent les hommes gouvernables. Dans les démocraties où le pouvoir passe de mains en mains si rapidement, l'amour du peuple doit se porter sur les institutions mêmes. Il est toujours utile que le peuple d'une république soit affectionné à sa constitution, mais cela est indispensable si la constitution est démocratique. Or, rien n'est plus propre à faire naître et à nourrir un tel sentiment que ce droit (de veto) par l'exercice duquel le peuple se considère comme l'auteur de sa constitution»²³⁸.

Plus près de nous, DIETRICH SCHINDLER est plus explicite: pour lui, l'idéologie de la démocratie est devenue, du moins en Suisse, un aspect essentiel de cette «ambiance» qui détermine sa réalité, l'une de ces «structures polaires du social» qui compensent le caractère unilatéral du juridique²³⁹.

Tout en rejetant vigoureusement le concept et l'utilité de l'idéologie démocratique²⁴⁰, GIOVANNI SARTORI est obligé de reconnaître que «la réalité et l'idéal de la démocratie sont inextricablement mêlés. La démocratie n'existe que pour autant que

²³⁶ TOCQUEVILLE (note 1), p. 336. Il n'est pas facile de désarmer plus efficacement ceux qui reprochent à la démocratie de ne pouvoir fonctionner que par l'abstentionnisme et par l'exclusion, voir par exemple LAURENT REBEAUD, *La Suisse, une démocratie en panne*, Lausanne 1978, p. 14 ss.

²³⁷ TOCQUEVILLE (note 1), p. 354.

²³⁸ CHERBULIEZ (note 2), p. 81.

²³⁹ DIETRICH SCHINDLER, *Verfassungsrecht und soziale Struktur* (1931), Zurich 1970, p. 133–134.

²⁴⁰ SARTORI (note 216), p. 354–360.

les idéaux et les valeurs qui s'y rapportent lui donnent vie»²⁴¹. Quand cet auteur se réfère à l'«*idéal démocratique*», on voit qu'il vise lui aussi cette conception large de l'idéologie que nous avons essayé de définir:

«L'idéal n'est pas censé prendre la place de l'existant. Il est censé être un contrepoids, ce qui est tout un autre problème (...). La raison en est que nos idéaux naissent de ce que nous sommes insatisfaits de la réalité et qu'ils ont une fonction polémique, un rôle compensatoire»²⁴².

MOSES J. FINLEY aussi, à qui nous devons une analyse subtile et perspicace de la démocratie classique et moderne, remarque que les institutions démocratiques ont besoin de l'idéologie pour donner naissance et vie à la démocratie politique:

«Le ressort essentiel du succès de la démocratie athénienne sur le plan des faits (...) n'était pas l'institution de l'Assemblée souveraine, ni le droit d'y participer sans restrictions, ni les jurys populaires, ni le choix des magistrats par tirage au sort (...), mais le sens de la communauté, la religion d'Etat, les mythes et les traditions, (...) le contrôle de soi dans le corps des citoyens»²⁴³.

Et GEORGES BURDEAU commence son ouvrage classique sur la démocratie par ces lignes significatives:

«La démocratie est aujourd'hui une philosophie, une manière de vivre, une religion et, presque accessoirement, une forme de gouvernement. Une signification aussi riche lui vient tant de ce qu'elle est effectivement que de l'idée que s'en font les hommes lorsqu'ils placent en elle leur espérance d'une vie meilleure»²⁴⁴.

D'autres enfin, nombreux et venus des horizons les plus divers, parlent de la démocratie comme «*mythe*»²⁴⁵, comme «*valeur fondamentale*»²⁴⁶, comme idéal ou comme idée, pour exprimer ce que chacun de nous ressent d'ailleurs presque instinctivement: la démocratie est quelque chose de plus que ses institutions. Ce «*quelque chose*», que nous avons appelé idéologie, existe et il n'y a pas d'excuses pour le passer sous silence.

76. L'une des meilleures preuves, s'il en fallait encore, de l'existence de l'idéologie démocratique, et en même temps une première indication sur le contenu de celle-ci, est fournie par

²⁴¹ SARTORI (note 216), p. 376.

²⁴² SARTORI (note 216), p. 54.

²⁴³ FINLEY (note 221), p. 80–81.

²⁴⁴ GEORGES BURDEAU, *La démocratie*, Paris 1956, p. 9.

²⁴⁵ MORIN (note 224), p. 213; SCHAFFNER (note 126), p. 5.

²⁴⁶ ALOÏS RIKLIN/SILVANO MÖCKLI, *Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee*, in: Aloïs Riklin (éd.), *Manuel-Systeme politique de la Suisse*, Berne 1983, p. 32–52.

l'analyse du sens même des termes «démocratie» et «démocratique». On constate tout d'abord que ces mots sont employés pour désigner des institutions et des régimes très différents. A l'Ouest aussi bien qu'à l'Est, au Nord autant qu'au Sud, l'on ne rencontre que des Etats, des régimes, des partis, des politiciens et des intellectuels qui se disent démocratiques respectivement démocrates. «Il faut des tyrans de droite totalement dénués de vergogne – dit JEAN-FRANÇOIS AUBERT – pour oser avouer qu'ils font le bonheur du peuple contre son gré et sans sa permission»²⁴⁷. S'il en est ainsi, c'est que le terme démocratie est devenu un mot d'ordre, un slogan, un «maître-mot»²⁴⁸ qui est utilisé à toutes les fins possibles et qui de ce fait a perdu tout sens précis²⁴⁹. Dès lors que le terme prend la place de la chose qu'il est censé désigner – un mode d'exercice du pouvoir par le peuple –, son sens s'affranchit de tout lien logique qui le lierait à cette chose, pour devenir purement et exclusivement «idéologique». Dire d'un régime, d'une institution, d'une théorie ou d'une personne qu'elle est démocratique signifie alors simplement que c'est un régime légitime, une bonne institution, une théorie juste et une personne intègre. Le mot ne désigne plus guère de caractéristique institutionnelle, structurelle ou personnelle précises. Il n'est là que pour rassurer, pour créer, maintenir ou renforcer une bonne image de l'objet auquel il se réfère. «Démocratie» et «démocrate» sont devenus, depuis bientôt deux siècles, «des mots impliquant l'approbation de la société ou de l'institution décrites en ces termes». Il en émane un «chaleureux rayonnement» qui permet de justifier n'importe quel procédé courant dans le système politique²⁵⁰.

A l'inverse, lorsqu'un régime, une institution, une théorie ou une personne sont qualifiés d'anti-démocratiques, chacun sent qu'il doit s'agir d'un mauvais régime, d'une institution injuste, d'une théorie erronée et d'une personne louche. Tout ce qui s'appelle démocratique est le Bien; tout ce qui ne mérite pas ce qualificatif est le Mal. Pour susciter l'approbation d'un régime, justifier une institution, faire passer une théorie ou faire élire

²⁴⁷ AUBERT (note 146), p. 92. Pour un exemple récent, voir les déclarations de l'ancien président guatémaltèque Rios Montt: «Savez-vous pourquoi je suis un vrai dirigeant politique?» demanda-t-il à ses concitoyens en mai 1982. «Parce que je suis ici à la présidence sans avoir eu besoin de vos voix» (Le Monde du 10 avril 1983).

²⁴⁸ MORIN (note 224), p. 55.

²⁴⁹ Voir déjà Kelsen (note 3), p. 1.

²⁵⁰ FINLEY (note 221), p. 35–58.

une personne, il n'y a rien de tel que de les désigner comme démocratiques; pour obtenir l'effet contraire, il faut et il suffit souvent de leur dénier cette qualité. Devenu synonyme de «légitime», le terme démocratie a fini par exprimer directement et ouvertement la fonction principale de l'idéologie. Cette transformation étymologique permet de mesurer la puissance de l'idéologie démocratique. Il existe, dans la société contemporaine, un très large consensus que la démocratie est une bonne chose en elle-même et pour elle-même. La pensée savante a beau rappeler sans cesse que la démocratie n'est qu'«une méthode de création de l'ordre social»²⁵¹, qu'elle n'est qu'un moyen «pour rendre le choix supportable aux hommes»²⁵² et pas un but en soi. Il n'en reste pas moins que ce moyen est considéré comme tellement bon et juste et inattaquable qu'il finit par devenir critère de vérité, valeur autonome, finalité propre. «La démocratie n'est pas seulement, ou même fondamentalement, un moyen par lequel différents groupes peuvent atteindre leurs buts, ou chercher une bonne société; c'est la bonne société elle-même en action»²⁵³. L'évolution étymologique qu'a subi le mot «démocratie» reflète fidèlement cette importante transformation idéologique.

77. Si le terme démocratie est aujourd'hui par et pour lui-même un label de qualité que tout vendeur revendique pour n'importe lequel de ses produits et que tout acheteur reconnaît d'emblée, il n'en a pas toujours été ainsi. Depuis l'Antiquité jusqu'à l'aube des révolutions bourgeoises, il avait au contraire *un sens nettement péjoratif*, et impliquait clairement désapprobation et non pas approbation²⁵⁴. Qu'on se rappelle la description sarcastique que PLATON dans la *République* donne de la démocratie qu'il considère comme une forme corrompue de la monarchie, dépassée en cela seulement par la tyrannie. Pour ARISTOTE aussi, la démocratie, dans ses diverses espèces, est une des formes déviées, perverses du gouvernement, parce qu'elle n'a pas en vue le bien commun. De POLYBE à BURKE, en passant par CICERON, SAINT-THOMAS D'AQUIN, MACHIAVEL, CALVIN, BODIN et HOBBS, deux millénaires de théorie politique n'ont guère eu d'égards ni de sympathie pour la démocratie.

²⁵¹ Kelsen (note 3), p. 98; JÖRG PAUL MÜLLER (note 149), p. 357.

²⁵² AUBERT (note 15), No 1046.

²⁵³ SEYMOUR MARTIN LIPSET, *Political Man* (1960), cité par FINLEY (note 221), p. 90.

²⁵⁴ FINLEY (note 221), p. 56.

Ceci nous rappelle que les idéologies sont des normes dynamiques qui se transforment, se renouvellent, s'éteignent et renaissent sans cesse. L'idéologie démocratique de ces deux derniers siècles, qui envahit glorieusement l'ensemble du champ social est bien loin de celle qui, minorisée sinon écrasée par les idéologies monarchistes, aristocratiques et oligarchiques, traversait péniblement l'Antiquité, le Moyen-Age et l'Ancien Régime.

78. Née dans les révolutions bourgeoises sous le signe de l'égalité et de la liberté, l'idéologie démocratique moderne a été à peine accrochée et même plutôt renforcée par *le courant de pensée socialiste*.

Déjà le *Manifeste du parti communiste* proclamait que la première étape de la révolution ouvrière devrait être la «conquête de la démocratie». Il est vrai que pour MARX et ENGELS, cette conquête était «la constitution du prolétariat en classe dominante» et donc l'avènement d'un nouveau type de démocratie, non plus formelle mais réelle, non plus capitaliste et bourgeoise mais socialiste et prolétarienne. Mais puisque «le mouvement prolétarien est le mouvement spontané de l'immense majorité au profit de l'immense majorité» (Manifeste), la démocratie prolétarienne n'est que la conséquence du principe majoritaire selon lequel la minorité soit se soumettre à la majorité. Voici pourquoi, selon ENGELS, «le parti social-démocrate et la classe ouvrière ne peuvent accéder au pouvoir que sous la forme de la République démocratique» qui est «la forme spécifique de la dictature du prolétariat»²⁵⁵.

LÉNINE, qui savait que le prolétariat industriel russe ne représentait qu'une minorité de la population, se livrait à une acrobatie fort confuse pour donner une apparence démocratique à la prise de pouvoir révolutionnaire par le parti du prolétariat minoritaire. «Non, s'écria-t-il en 1917, la démocratie et la soumission de la minorité à la majorité *ne sont pas* des choses identiques. La démocratie, c'est un *Etat* reconnaissant la soumission de la minorité à la majorité (...). Nous nous assignons comme but final la suppression de l'Etat (...). Nous n'attendons pas l'avènement d'un ordre social où le principe de la soumission de la minorité à la majorité ne serait pas observé. Mais, aspirant au socialisme, nous sommes convaincus que dans son

²⁵⁵ FRIEDRICH ENGELS, *Zur Kritik des sozialdemokratischen Programmentwurfs* (1891).

évolution il aboutira au communisme et que, par la suite, disparaîtra toute nécessité de la soumission d'un homme à un autre, d'une partie de la population à une autre, car les hommes s'*habitueront* à observer les conditions élémentaires de la vie en société, *sans violence et sans soumission*»²⁵⁶. Donc, commenta sèchement HANS Kelsen trois ans plus tard, LÉNINE s'attend précisément à l'avènement d'un ordre social libre de toute soumission et reconnaît donc implicitement ce fait qu'il voulait nier, à savoir que la démocratie est identique à la soumission de la minorité à la majorité²⁵⁷. Il lui fallait donc en même temps dénoncer et démasquer la démocratie bourgeoise comme «une démocratie étroite, tronquée, fausse, hypocrite, un paradis pour les riches, un piège et un leurre pour les exploités et les pauvres»²⁵⁸ et vanter la démocratie prolétarienne comme «un élargissement considérable de la démocratie devenue, *pour la première fois*, démocratie pour les pauvres, démocratie pour le peuple et non pour les riches»²⁵⁹, «un million de fois plus démocratique que n'importe quelle démocratie bourgeoise»²⁶⁰. En bref, même LÉNINE, lorsqu'il critique la démocratie capitaliste, vise la bourgeoisie et non la démocratie. L'idée d'une «démocratie nouvelle» (MAO ZEDONG) en revanche, d'une démocratie enfin libérée des chaînes d'oppression que le pouvoir bourgeois lui impose, d'une «démocratie vraiment complète, vraiment sans aucune exception» (LÉNINE), quelles que soient ses chances de réalisation, ne peut que renforcer l'idéologie démocratique.

C'est précisément ce que sembla négliger HANS Kelsen lorsqu'il crut devoir constater, en 1929, que «la dictature du prolétariat, fondée théoriquement par la doctrine néo-communiste, et réalisé par le parti bolchévique russe, se dresse contre l'idéal démocratique»²⁶¹. La dictature du prolétariat, remplacée par la suite par le concept de «l'Etat du peuple tout entier» inventé par STALINE, s'élève et combat violemment les *institutions démocratiques* telles qu'elles sont concrétisées par les constitutions bourgeoises. Mais elle le fait non pas à l'encontre mais *au nom même* de l'idéal démocratique même si

²⁵⁶ LÉNINE, L'Etat et la révolution (1917), Pékin 1970, p. 101.

²⁵⁷ HANS Kelsen, Sozialismus und Staat. Eine Untersuchung der politischen Theorie des Marxismus, Leipzig 1920, p. 99.

²⁵⁸ LÉNINE, La révolution prolétarienne et le renégat Kautsky (1918), Pékin 1969, p. 20.

²⁵⁹ LÉNINE (note 256), p. 101.

²⁶⁰ LÉNINE (note 258), p. 27.

²⁶¹ Kelsen (note 3), Avant-propos p. X.

elle en renvoie la réalisation effective aux lendemains lointains de l'avènement de la société communiste.

79. La crise idéologique profonde dans laquelle sombre, depuis une dizaine d'années, les doctrines socialistes a pour conséquence notamment que la critique des institutions de la «démocratie formelle» a tendance à s'apaiser et que l'idéologie démocratique retrouve une nouvelle jeunesse. Nombreux sont les auteurs et politiciens qui, toujours fidèles au matérialisme dialectique, mais déçus par les expériences du «socialisme réel», se penchent à nouveau sur le phénomène démocratique et lui redécouvrent des vertus qu'ils avaient trop longtemps cru devoir négliger ou relativiser, en se concentrant exclusivement sur la lutte des classes. CLAUDE LEFORT retrace l'évolution saisissante qu'a subie «la révolution démocratique en cours» depuis deux siècles et, à l'écoute des revendications démocratiques qui s'élèvent dans les pays de l'Est, rappelle que la démocratie n'est pas, d'essence, bourgeoise²⁶². EDGAR MORIN chante la démocratie pluraliste et rejoint Kelsen lorsqu'il constate qu'elle n'a pas de vérité ou plutôt que «sa vérité est qu'elle constitue les conditions qui permettent de reconnaître l'erreur, dénoncer le mensonge et chercher la vérité»²⁶³. CORNELIUS CASTORIADIS place l'autonomie au centre des objectifs et des voies du projet révolutionnaire²⁶⁴ et déclare qu'une collectivité autonome a pour devise et pour autodéfinition: «nous sommes ceux qui avons pour loi de nous donner nos propres lois»²⁶⁵.

²⁶² LEFORT (note 150), p. 28, 42, 172 ss.

²⁶³ MORIN (note 224), p. 217 comp. Kelsen (note 3), p. 110: «la cause de la démocratie apparaîtra désespérée si l'on part de l'idée que l'homme peut accéder à des vérités et saisir des valeurs absolues (...). C'est pourquoi l'idée démocratique suppose une philosophie relativiste.»

²⁶⁴ CORNELIUS CASTORIADIS, *L'institution imaginaire de la société*, Paris 1975, p. 138 ss.

²⁶⁵ CORNELIUS CASTORIADIS, *Le contenu du socialisme*, Paris 1979, p. 26; comp. AUBERT (note 132), p. 258: «Rien ne prévaut sur cette idée toute simple qu'il est bon que les citoyens puissent se prononcer sur les lois qui leur sont applicables». L'idée est, en Suisse, fort ancienne, comme en témoigne l'*Adresse des petits cantons au directoire de la République française, du 5 avril 1798*: «Pourrait-on trouver quelque autre forme de gouvernement qui mît le pouvoir souverain aussi exclusivement entre les mains du peuple? qui fît régner parmi toutes les classes de citoyens une plus parfaite égalité? qui fît jouir chaque membre de l'Etat d'une plus grande somme de liberté? *Nous ne portons d'autres chaînes que les chaînes légères de la religion et de la morale, d'autre joug que celui de lois que nous nous sommes données. Ailleurs, peut-être, il peut rester au peuple quelque chose à désirer à cet égard*» (cité par CHERBULIEZ [note 2], p. 326).

AGNÈS HELLER revalorise la démocratie formelle qui n'est pas seulement apparence mais qui est «justement la grande innovation qui assure la permanence du caractère démocratique d'un Etat, elle en est la condition première indispensable»²⁶⁶. ROBERT FOSSAERT allie MARX à ABRAHAM LINCOLN en prophétisant que la démocratie, c'est-à-dire «le pouvoir du peuple exercé par le peuple pour le peuple lui-même peut effectivement prendre corps dans le processus multiséculaire de dépérissement de l'Etat»²⁶⁷. PIERRE MANENT restitue toute la saveur de la démocratie selon TOCQUEVILLE²⁶⁸, etc. Bref, tout se passe comme si «la réflexion sur la démocratie (était) en train de prendre, dans les préoccupations de nos contemporains, la place tenue naguère par les spéculations sur le socialisme»²⁶⁹. L'idéologie démocratique, elle, n'a rien à perdre et tout à gagner dans cette réorientation doctrinale, qui reconnaît que le capitalisme peut être démocratique ou autoritaire et qui postule que le socialisme – le vrai non pas le «réel» – sera démocratique ou ne sera pas.

3. *L'idéologie démocratique helvétique*

80. Fruits de l'interaction complexe de divers facteurs historiques parfois contradictoires – tradition de la démocratie d'assemblée, rupture de 1798, régénération, mouvements démocratiques, deux guerres, prospérité économique –, mises en équilibre par le biais des autres grands principes organisationnels de l'Etat et filtrées par les organisations de la société civile, les institutions démocratiques sont à la fois la cause et l'effet d'un ensemble, lui-même dynamique, de perceptions sociales spécifiques et particulières à la Suisse et à la démocratie – l'idéologie démocratique helvétique. Celle-ci peut être comparée à un *tissu complexe de convictions et de croyances* qui attribuent à la démocratie politique une valeur exceptionnelle en tant que moyen et parfois même en tant que but de l'organisation politique et sociale. Inévitable et indispensable, l'idéologie démocratique suisse ne se prête que difficilement à une défini-

²⁶⁶ AGNÈS HELLER, Le passé, le présent et le futur de la démocratie, in: Agnes Heller/Ferenc Feher, Marxisme et démocratie, Au-delà du «socialisme réel», Paris 1981, p. 221, 223.

²⁶⁷ FOSSAERT (note 177), p. 423–424.

²⁶⁸ PIERRE MANENT, Tocqueville et la nature de la démocratie, Paris 1982.

²⁶⁹ JACQUES JULLIARD, Le Nouvel Observateur du 8 mai 1982, p. 52.

tion précise et circonstanciée: c'est qu'elle est une norme diffuse, non écrite, partiellement dite et partiellement inconsciente. On ne peut guère que résumer son contenu par des affirmations banales de genre: la démocratie est une bonne chose; ses institutions produisent des décisions politiques qui sont justes, non pas parce qu'elles sont par définition bonnes et sages, mais précisément parce qu'elles sont le résultat d'un processus démocratique. A l'instar de la foi religieuse et de l'affection amoureuse, qui sont difficilement définissables en des termes concrets, la croyance en la démocratie ne se mesure pas en unités statistiques. On peut la sentir, en deviner l'importance, mais il est impossible de la définir et de la chiffrer. Ainsi, on peut supposer que le nombre, la densité et la diversité des institutions démocratiques en Suisse, leur profond ancrage dans les traditions historiques aussi, confèrent à l'idéologie démocratique une épaisseur qu'elle n'atteint probablement pas dans tous les Etats démocratiques²⁷⁰. En examinant par la suite, à titre d'exemples, un certain nombre de conséquences et de performances de l'idéologie démocratique en Suisse²⁷¹, nous aurons l'occasion de confirmer *indirectement* cette hypothèse. Mais *la nature même* de l'idéologie en empêche toute vérification directe et empirique.

81. Admettons donc que les particularités institutionnelles et historiques de la démocratie suisse font la force et la dynamique de l'idéologie qui s'y rattache. Ce qui est à la fois plus certain et plus curieux, c'est que ces mêmes particularités rendent cette idéologie démocratique plus secrète, plus mystérieuse et plus occulte, précisément parce qu'elles la relèguent dans les profondeurs de la conscience populaire. En Suisse, la démocratie va de soi. Sa valeur et ses avantages n'ont plus guère besoin d'être démontrés: on y croit tout simplement. Par conséquent, on n'en parle plus. La démocratie, en Suisse, n'a plus besoin d'être justifiée. Elle est acquise. La discussion porte non pas sur son essence ou sur sa raison d'être, mais sur les problèmes politiques du jour qu'elle doit permettre de résoudre. La théorie de la démocratie est comme étouffée et écrasée par la

²⁷⁰ Ce n'est pas tout-à-fait à tort, mais d'une façon trop catégorique peut-être, que le Conseil fédéral a affirmé il y a quelques années que «la Suisse est le pays où l'idée démocratique, profondément ancrée dans la conscience populaire, s'est développée depuis plus longtemps et d'une façon plus complète que dans n'importe quel autre Etat européen» (FF 1957 I 732).

²⁷¹ Infra No 83 ss.

Sachlichkeit des débats politiques. Voilà pourquoi elle est si rare et si pauvre, si lacunaire aussi, comparée à l'importance institutionnelle de la démocratie politique. En France, en Allemagne, en Italie et ailleurs, la démocratie est un sujet inépuisable de réflexions théoriques et d'affrontements doctrinaux. En Suisse, au vingtième siècle, on peut compter en une main les auteurs qui se sont efforcés de l'asseoir sur une base théorique globale et systématique ou qui en ont étudié quelques aspects théoriques partiels. Elle est là, on y croit, et voilà. Certes, la doctrine se penche très attentivement et en soignant le détail sur les différentes institutions démocratiques surtout fédérales pour en retracer la genèse, décrire le fonctionnement et montrer les effets. Il se trouve aussi régulièrement des auteurs qui en indiquent les limites et en dénoncent les insuffisances et les dangers. Mais ces inventaires et ces appréciations critiques ne sont que rarement²⁷² le fruit d'une réflexion théorique d'ensemble et s'inspirent le plus souvent de considérations pratiques plus ou moins circonstanciées. Peu importe pour notre contexte que ces caractéristiques de la discussion publique et scientifique sur la démocratie soient considérées comme positives ou néfastes. Il me semble simplement que la rareté du débat théorique en cette importante matière est une conséquence et en même temps une preuve de la force particulière de l'idéologie démocratique en Suisse. Car si cette idéologie était faible, mise en cause ou concurrencée par d'autres images de représentation sociale, il est certain qu'elle aurait besoin, pour survivre, de justifications théoriques plus explicites.

82. «On a voté: Florian aime Tiana» – tel est le message qu'une main d'enfant a gribouillé au charbon, il y a quelque temps, sur la façade de l'immeuble que j'habitais. Aussitôt effacé, il témoigne à sa façon de la profondeur qu'atteint l'idéologie démocratique dans notre pays. Voici que dans la conscience enfantine, la démocratie est appelée à résoudre des problèmes affectifs; elle noue même des liens d'amour! En même temps, cette inscription murale quelque peu insolite nous rappelle concrètement la fonction principale qu'exerce l'idéologie démocratique, même dans ce domaine. Elle rassure et justifie, elle dissémine le doute et décourage les jalousies. Elle établit

²⁷² Exception faite des travaux de MAX IMBODEN, KURT EICHENBERGER et RICHARD BÄUMLIN.

comme vérité ce qui n'est peut-être qu'un rêve, qu'une illusion. En un mot, elle légitimise.

Revenons donc, non sans regrets, à notre monde d'adultes et voyons par quels biais l'idéologie démocratique assume sa fonction de légitimation. Je choisirai comme exemples celui des fictions, celui de l'abstentionnisme, celui du compromis helvétique et celui de la démocratisation, où la présence de l'idéologie démocratique me paraît être particulièrement dense et efficace.

A) L'idéologie démocratique et les fictions

83. La fiction est un «procédé qui consiste à supposer un fait ou une situation différente de la réalité, en vue d'en déduire des conséquences juridiques déterminées»²⁷³. Lorsqu'il y recourt, le droit avoue mentir: il tient pour établi ce qui risque d'être faux. Or, les institutions démocratiques font très fréquemment appel à des fictions qui ne sont nullement anodines. Qu'on en juge:

84. *La fiction de la souveraineté populaire.* «Les peuples des vingt-trois cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance (...) forment dans leur ensemble la Confédération suisse»²⁷⁴. «Sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale»²⁷⁵. «La souveraineté réside dans le peuple; tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité»²⁷⁶. A lire les constitutions suisses, on croirait qu'elles furent toutes rédigées par JEAN-JACQUES ROUSSEAU qui est couramment considéré comme le père du dogme de la souveraineté populaire²⁷⁷. Mais les solennelles formules introductives que les constituants aiment bien, même à notre époque²⁷⁸, n'ont pas de portée normative directe. La souveraineté populaire qu'ils

²⁷³ PIERRE PESCATORE, Introduction à la science du droit, Luxembourg 1960, p. 220.

²⁷⁴ Art. 1^{er} Cst.

²⁷⁵ Art. 71 Cst.

²⁷⁶ Art. 1^{er} al. 2 Cst. GE. Seules les constitutions de SZ, OW, NW et SG ne mentionnent pas expressément le principe de la souveraineté populaire.

²⁷⁷ MAX IMBODEN, Rousseau und die Demokratie (1963), in: Staat und Recht, Bâle 1971, p. 75, 82.

²⁷⁸ Voir les art. 1^{er} de la Constitution argovienne du 25 juin 1980 et 2 de la Constitution jurassienne du 20 mars 1977.

proclament est une pure fiction²⁷⁹. Elle ne se traduit nullement, en droit positif, par l'attribution de tout le pouvoir au peuple. Elle signifie simplement que le corps électoral est un organe de l'Etat auquel les constitutions attribuent de larges compétences constitutionnelles, législative, administratives, etc. N'étant pas le seul organe de l'Etat²⁸⁰ et n'exerçant pas originellement toutes les compétences étatiques, le peuple ne peut être souverain au sens premier de ce terme²⁸¹.

85. *La fiction du corps électoral.* Nous avons vu que la définition du corps électoral est le point de départ de la mise en place des institutions démocratiques²⁸². En définissant le peuple par l'ensemble des personnes qui remplissent les conditions objectives et subjectives du droit de vote²⁸³, les constitutions réduisent à une unité purement fictive des millions d'individus qui n'ont, d'un point de vue sociologique, rien ou presque en commun. «Cette fiction, relève HANS KELSEN, est si généralement reçue qu'on ne la critique même plus». Mais c'est en vain qu'il s'efforce ensuite de briser cette illusion en définissant le peuple non pas comme «un ensemble, un conglomerat d'individus» mais comme «un système d'actes individuels déterminés et régis par l'ordre étatique»²⁸⁴. Car la fiction réapparaît, étant donné que ces actes individuels sont traités, précisément, comme un système, ce qui suppose que leurs auteurs ont quelque chose en commun. JEAN-FRANÇOIS AUBERT est plus explicite:

«En réalité, il faut avoir une forte imagination, ou une rare aptitude à la synthèse, pour voir l'unité là où tout n'est que diversité. Le peuple suisse, c'est l'ouvrier d'Olten, le coiffeur de Lugano, le violoniste de Saint-Gall, le camionneur de Brugg, le paysan de Trubschachen, la barmaid de Bâle, le menuisier de Bôle, le jeune cadre de Winterthur, le retraité CFF de Martigny, qui n'ont pas grand'chose en commun (...) nous ne pouvons nier l'éclatante vérité: lorsqu'il se rend aux urnes, le peuple suisse est une fiction»²⁸⁵.

²⁷⁹ Dans le même sens déjà CHERBULIEZ (note 2), p. 76.

²⁸⁰ Supra No 46.

²⁸¹ Voir généralement LUZIUS WILDHABER, *Entstehung und Aktualität der Souveränität*, in: *Mélanges Kurt Eichenberger*, Bâle 1982, p. 131–145.

²⁸² Supra No 8.

²⁸³ WINZELER (note 5), p. 42–60.

²⁸⁴ KELSEN (note 3), p. 15–16.

²⁸⁵ AUBERT (note 132), p. 258; voir aussi RICHARD BÄUMLIN, in: *Mélanges Hans Huber*, Berne 1961, p. 79.

Il n'y a rien à ajouter à cette démonstration, sauf que ce n'est pas par excès d'imagination ni par souci de synthèse mais par la force brutale des choses que la constitution est contrainte d'asseoir la démocratie politique sur cette base fictive et illusoire. Ce n'est que dans leur unité, fût-elle fictive, que des volontés individuelles peuvent former une volonté démocratique. C'est bien le système même de la démocratie politique, dans son acception et dans sa consistance juridiques, qui repose ainsi sur une fiction.

86. *La fiction de la volonté populaire.* Si la conception du corps électoral se fonde sur une fiction, il est tout aussi fictif de parler de volonté populaire chaque fois que cet organe agit. «Le peuple a tranché», «le souverain a rejeté», «le constituant a dit oui» – autant de formules courantes qui laissent entendre que le corps électoral a une volonté propre qu'il exprime à l'urne ou en assemblée. Sans doute existe-t-il, dans la réalité sociale, quelque chose comme une volonté populaire, c'est-à-dire, selon le critère de définition choisi, la somme ou la moyenne ou la majorité ou le plus petit dénominateur commun ou le meilleur des multiples courants d'opinion qui s'affrontent dans la vie publique. Mais pour la définir, il faut retenir des critères autres que juridiques. Pris dans son acception juridique, le peuple n'a pas de volonté propre. Lorsqu'il est appelé à voter ou à signer, le corps électoral ne fait que se prononcer sur une volonté qui a été formée ailleurs, par un autre organe tel que l'administration, l'exécutif, le parlement, un comité d'initiative ou un comité référendaire²⁸⁶. A lui seul, il est incapable de formuler une opinion. Il ne peut que confirmer ou infirmer les propositions qu'on lui soumet et leur conférer, le cas échéant, le qualificatif de populaire²⁸⁷. Parce qu'il est un organe composé qui agit toujours dans une composition incomplète et irrégulière²⁸⁸, le corps électoral ne peut être considéré comme une personne capable de former et d'exprimer une volonté autonome. Etant fiction, sa volonté ne peut être que fictive aussi. Les votations populaires, les initiatives et les demandes de référendum, les pétitions aussi, ne sont donc pas des instruments aptes à exprimer la volonté populaire. Elles permettent seulement d'imputer au peuple une volonté qui vient d'ailleurs.

²⁸⁶ Supra No 26.

²⁸⁷ GASSER (note 41), p. 99 ss.

²⁸⁸ Supra No 23–25.

87. *La fiction de la liberté de vote.* La constitution garantit à chaque citoyen le droit qu'aucun résultat d'une votation ou d'une élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas la volonté librement exprimée par le corps électoral²⁸⁹. Ici encore, la concrétisation jurisprudentielle des droits politiques est prise dans l'engrenage d'une fiction qui est de taille. En interdisant aux autorités et même aux particuliers²⁹⁰ d'exercer une influence illicite sur la formation de la volonté du citoyen actif, le Tribunal fédéral crée l'illusion d'un espace de liberté qui permettrait à l'électeur de se former librement une opinion propre et indépendante. Il traite le citoyen actif comme un être total et abstrait qui a pour seule fonction celle d'exercer les compétences organiques que lui attribue l'ordre constitutionnel. Or, le citoyen n'est jamais que citoyen, mais surtout homme-en-société, membre du peuple au sens sociologique et politique du terme²⁹¹. Sa volonté ne se forme donc pas dans un vase clos que lui garantirait la liberté de vote reconnue par le Tribunal fédéral, mais en fonction de sa situation familiale, professionnelle et associative concrète, dans l'affrontement des opinions et recommandations divergentes que lui présentent les media, compte tenu aussi de son indifférence, de sa lassitude, du hasard de rencontres éventuelles, des problèmes personnels qui l'agitent. L'image du citoyen actif pleinement informé qui se forme une volonté autonome à la suite d'une évaluation indépendante et libre des avantages et des inconvénients de la solution proposée et qui exprime cette volonté de façon rationnelle et réfléchie, est une fiction²⁹². Le «Robinson politique» n'existe pas. Sa liberté de vote est le choix d'une maille ou deux dans le tissu complexe des contraintes sociales et personnelles.

88. *La fiction de l'acceptation implicite de la loi.* Les particularités du référendum facultatif²⁹³ confèrent aux actes qui y sont soumis une légitimité populaire même lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une votation populaire. On dit souvent que le peuple aurait implicitement accepté la loi, parce qu'il n'a pas demandé le référendum à son égard. La fiction de la volonté populaire²⁹⁴

²⁸⁹ ATF 108 Ia 155, 157 *Ruppli*.

²⁹⁰ ZBl. 83/1982, p. 207; ATF 102 Ia 264 *Klee und Schlegel*.

²⁹¹ *Supra* No 53.

²⁹² ERICH GRUNER/HANS PETER HERTIG, *Le citoyen et la «nouvelle» politique*, Berne 1983, p. 47 ss, 112 ss.

²⁹³ *Supra* No 30.

²⁹⁴ *Supra* No 86.

se dédouble avec la fiction de l'expression tacite de cette volonté, le non-exercice du droit de référendum par une fraction du corps électoral étant allègrement assimilé à une votation positive de l'ensemble du corps électoral. Ce dédoublement permet donc d'imputer au peuple, en absence de toute votation, une volonté qui n'est peut-être que celle de l'administration, ou d'un important groupe de pression, avalée par un parlement indifférent.

89. *La fiction du citoyen concerné.* Les institutions démocratiques helvétiques se fondent très largement sur l'idée que le citoyen doit pouvoir se prononcer sur les lois parce qu'elles risquent un jour de lui être appliquées. Tous les citoyens et seuls les citoyens sont concernés par la *res publica*. PIERRE MOOR a résumé ce «schéma bien connu» (...) dans sa pureté originelle:

«Une structure démocratique permet la participation du plus grand nombre d'intéressés à l'élaboration des décisions collectives. Le citoyen est en même temps un homme concerné, et c'est dans la mesure où il est concerné qu'un droit de participation lui appartient. Les affaires de la cité sont les siennes *aussi*»²⁹⁵.

Or, avec l'extension continue de l'activité étatique, il n'y a plus guère de loi qui s'applique effectivement à tous les citoyens actifs. C'est donc encore une abstraction que de considérer que ceux-ci sont par définition concernés par tous les actes sur lesquels ils sont en droit de se prononcer et auxquels ils confèrent ainsi une légitimité populaire²⁹⁶. Le paysan de Fetan n'est guère touché par une loi qui garantit à certaines branches économiques le risque à l'exportation. La retraitée de Fribourg n'a que faire de la loi sur les rapports entre les conseils. En revanche, il arrive fréquemment que ceux qui sont le plus directement concernés par une mesure sont privés du droit de participer à son adoption, soit parce que la mesure ne figure pas dans la loi, soit parce qu'ils ne sont pas électeurs. Que l'on pense à l'intérêt direct, même physique, que représente pour les travailleurs immigrés une loi sur les étrangers, aux conséquences pour les jeunes de moins de vingt ans d'une loi sur la formation professionnelle. Même s'il est parfois fort difficile de déterminer avec précision le cercle de ceux qui sont directement concernés par un acte étatique (construction d'une centrale nucléaire, aménagement d'un quartier, etc.), il faut reconnaître que c'est

²⁹⁵ MOOR (note 200), p. 414.

²⁹⁶ GRUNER/HERTIG (note 292), p. 92 ss.

une vue de l'esprit singulièrement abstraite que de considérer la démocratie suisse comme une démocratie des concernés.

90. *La fiction de la représentation.* L'élection populaire directe²⁹⁷ institue à tous les niveaux de l'organisation et de la structure de l'Etat des représentants qui agissent au nom du peuple. Les députés, c'est bien connu, représentent le peuple. Mais quel peuple? Ceux qui les ont élus? Ceux qui ont participé à l'élection même s'ils ont voté pour un autre candidat? Tout le corps électoral? L'ensemble de la population? Face à l'impossibilité de déterminer concrètement le cercle des représentés²⁹⁸, le droit constitutionnel s'en sort à nouveau avec une fiction: le député représente tout le monde parce qu'il ne représente personne sauf lui-même. Elu par une fraction du corps électoral, il vote sans instructions²⁹⁹ et n'obéit qu'à sa propre conscience. On sait que sa conscience coïncide souvent avec celle d'un parti, d'un groupe de pression, d'une association professionnelle ou d'un conglomerat de conseils d'administration³⁰⁰. Mais ces liens de dépendance n'affectent pas la théorie de la représentation qui continue de supposer l'existence d'une relation, purement fictive, entre l'intérêt général ou la volonté populaire et le député.

91. Cela doit suffire. On voit que les institutions démocratiques sont véritablement truffées de fictions. Il n'y a probablement guère d'autre domaine de l'ordre juridique où celles-ci prennent une place si importante. Tout l'édifice institutionnel et théorique qui confère à la démocratie helvétique sa physionomie propre se fonde sur des abstractions dont la réalité politique dévoile chaque jour le caractère fictif.

C'est là précisément qu'intervient l'idéologie démocratique. Sans elle, il est à craindre que les fictions finiraient par décomposer la démocratie qu'elles rongent et traversent de tous côtés. Qui dit fiction dit artifice, non-correspondance entre ce que le droit affirme et ce que la réalité confirme. Le recours au procédé de la fiction ne nuit guère à l'efficacité des institutions et règles juridiques aussi longtemps qu'il constitue l'exception et se rapporte à des points spécifiques, relativement secondaires. Or,

²⁹⁷ Supra No 28.

²⁹⁸ AUBERT (note 15), No 1301.

²⁹⁹ Art. 91 Cst.

³⁰⁰ HENRI KERR, *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin 1981.

en démocratie, les fictions sont à la fois nombreuses et importantes. Pour assurer le fonctionnement d'institutions et de règles basées essentiellement sinon exclusivement sur des fictions, il faut un élément dynamique qui parvienne à relativiser ces fictions à tel point qu'on en oublie l'existence. Cet élément moteur ne peut être que l'idéologie démocratique dont on devine ainsi l'importance. La démocratie politique suisse fonctionne – bien ou mal, peu importe – mais elle est vivante. Les institutions ne sont pas qu'inscrites dans les textes. Elles produisent des décisions politiques, économiques et sociales qui jouissent d'un très haut degré de légitimité, précisément parce qu'elles peuvent se vanter d'avoir été prises de façon démocratique. L'idéologie démocratique fait des miracles, ou presque. Elle confère aux institutions démocratiques et aux décisions que celles-ci produisent une telle légitimité que les fictions pâlisent. Que la souveraineté populaire soit un leurre, le corps électoral une abstraction, la volonté populaire une illusion, la liberté de vote un rêve et les députés les représentants de personne – on le sent, on le reconnaît, mais peu importe. L'essentiel n'est pas là. L'essentiel réside dans la conviction profonde et inébranlable que les institutions sont justes et légitimes. Personne n'oserait proposer sérieusement la suppression des institutions démocratiques, parce qu'elles se fondent sur une montagne de fictions. Si donc les institutions démocratiques parviennent à fonctionner malgré les fictions qui les caractérisent, c'est que l'idéologie démocratique réussit à effacer ces fictions jusqu'à les priver de toute pertinence. A la limite, elle en nie même l'existence. Capable de produire du rêve et de l'efficacité, l'idéologie démocratique se manifeste aussi dans la conviction, largement répandue, que la souveraineté populaire n'est pas un vain mot, que le corps électoral existe, que la volonté populaire peut être déterminée et mesurée par le biais des institutions démocratiques, que la liberté de vote est réelle et que le député représente le peuple. A elles seules, les institutions démocratiques ne réussiraient pas un tel tour de force. Pour assurer leur cohérence, elles sont contraintes de recourir aux fictions. Mais ces fictions sont aussitôt emportées, voire gommées, par la puissance de la dynamique idéologique qui sécrète et que sécrètent ces institutions. Et ainsi, celles-ci peuvent fonctionner et produire comme si les fictions elles-mêmes étaient des fictions, c'est-à-dire comme si elles n'existaient point.

B) L'idéologie démocratique et l'abstentionnisme

92. S'il est un sujet qui ne cesse de préoccuper à la fois les autorités et l'opinion publique au vu du fonctionnement de nos institutions démocratiques, c'est bien le phénomène de *l'abstentionnisme*. Dire que «le peuple suisse n'est qu'un demi-peuple»³⁰¹ est encore un euphémisme. Près de deux tiers des citoyens ne font pas usage du droit de vote que la Constitution leur réserve. Quelle est alors – se demande-t-on – la valeur d'une démocratie où la «volonté populaire», à savoir la majorité qui tranche en faveur du oui ou du non, ne représente, dans des cas qui ne sont plus exceptionnels, plus que 15 % environ du corps électoral, c'est-à-dire moins de 10 % de la population de résidence? N'y a-t-il pas là une rupture profonde entre le droit formel de participation et la participation effective, entre le «pays légal» et le «pays réel», qui ridiculise l'ensemble du système démocratique et lui enlève toute prétention de légitimité? Pour répondre à cette question, résolument rhétorique par ailleurs, il faut, au-delà des statistiques et de leur interprétation, tenir compte aussi de l'idéologie démocratique.

a) Les chiffres

93. Les statistiques semblent pourtant *évidentes* sur deux points au moins.

Premièrement, la participation aux élections et votations populaires est, en Suisse, nettement inférieure à la moyenne de toutes les démocraties occidentales. Depuis la dernière guerre, elle est en moyenne, pour les élections fédérales, de 62 % et pour les votations fédérales, de 46 %, alors que la moyenne de participation dans les Etats occidentaux est de 85 % pour les élections et de 70 % pour les votations³⁰². Dans les cantons et les communes, les chiffres sont moins précis, mais plusieurs études indiquent que l'abstentionnisme y est au moins aussi fort qu'au plan fédéral³⁰³. L'analyse de ces taux selon des critères socio-professionnels permet de préciser la composition sociologique des électeurs et des abstentionnistes: les moins instruits, les jeunes de moins de 30 ans, les retraités, les femmes, les céliba-

³⁰¹ AUBERT (note 132), p. 264.

³⁰² ALOÏS RIKLIN, Stimmbeteiligung in der direkten Demokratie, in: *Mélanges Hans Huber*, Berne 1982, p. 513, 515.

³⁰³ RIKLIN (note 302), p. 520 pour la ville de Saint-Gall; SCHAFFHAUSER (note 26), p. 218 pour les assemblées communales.

taires, les veufs, les travailleurs et les mécontents votent moins souvent que ceux qui ont une bonne formation, ceux qui ont entre 35 et 65 ans, les hommes, les couples, les cadres, les employeurs et ceux qui sont contents de leur situation³⁰⁴.

Deuxièmement, depuis bientôt 40 ans, le phénomène s'accroît. En 1947, la participation aux élections du Conseil national était de 72 %, en 1979, elle est tombée à 48 %, pour remonter légèrement en 1983 à 49 %. Pour les votations, on a passé d'une moyenne de 62 % à une moyenne de 40 % environ. La même tendance à la baisse de participation se manifeste dans les cantons et les communes³⁰⁵.

94. Et pourtant, ces chiffres sont *trompeurs* à plusieurs égards. Tout d'abord, il faut noter que le taux de participation se calcule en pourcentage des électeurs votants par rapport au corps électoral. Or, si on le calcule par rapport à la population de résidence, on peut constater qu'il n'a pas baissé mais au contraire *augmenté* depuis la dernière guerre. Si l'on se base sur la proportion des votants par rapport à la population suisse de résidence, on a passé de 17 % à 28 % environ; si l'on tient compte de la population totale de résidence, le taux de participation s'est élevé de 16 % à 23 % environ³⁰⁶. Ce résultat s'explique par le fait qu'au lendemain de la guerre, le corps électoral fédéral ne représentait que 30 % environ de la population de résidence, alors qu'il en représente aujourd'hui plus de 60 %. En d'autres termes, il est plus facile de faire voter 30 % que 60 % de la population de résidence.

95. Ensuite, l'usage que font les citoyens des institutions démocratiques est toujours mesuré par la participation aux élections et votations populaires. Or nous savons que *les initiatives populaires* et les *demandes de référendum* sont un élément important de ces institutions. Et nous savons aussi que depuis la guerre, le nombre d'initiatives populaires n'a pas cessé d'augmenter³⁰⁷ et que depuis dix ans, cette augmentation est devenue spectaculaire³⁰⁸, en même temps que l'on assiste à une résurrec-

³⁰⁴ GRUNER/HERTIG (note 292), p. 138–170.

³⁰⁵ RIKLIN (note 302), p. 518–520.

³⁰⁶ ALOÏS RIKLIN/ROLAND KLEY, *Stimmabstinenz und direkte Demokratie*, Berne 1981, p. 65.

³⁰⁷ JEAN-DANIEL DELLEY, *L'initiative populaire en Suisse*, Lausanne 1978, p. 173–176.

³⁰⁸ HANS-URS WILI, *Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren*, RDS 1982 I, p. 61 ss. Il y a actuellement (janvier 1984), pas moins de 32 initiatives populaires pendants ou annoncées.

tion étonnante du référendum législatif³⁰⁹ et ceci malgré le relèvement du nombre de signatures nécessaires à leur aboutissement. Il y a donc là un *autre taux* de participation aux institutions démocratiques qui n'indique pas du tout la même tendance à la baisse que le taux de participation électorale et référendaire, et qui pourtant est systématiquement négligé. Au surplus, tout donne à penser que la composition socio-professionnelle des utilisateurs du droit d'initiative, de référendum et de pétition est sensiblement *différente* de celle des votants. Ayant personnellement participé activement à plusieurs récoltes de signatures aussi bien au plan fédéral que cantonal et communal, il m'a toujours paru qu'en raison notamment des heures et des lieux de récolte, les jeunes de moins de 25 ans n'exerçant pas encore d'activité professionnelle stable, les femmes et les personnes âgées étaient plus nombreux à signer que les autres catégories sociales.

96. A cela s'ajoute la constatation, empiriquement établie, que depuis la fin de la guerre, *les formes non-conventionnelles et non-institutionnalisées de l'activité politique*, comme les mouvements associatifs, les réunions publiques, les actions de protestation, les manifestations, les grèves et les occupations, se sont considérablement renforcées, du moins dans les villes³¹⁰. En d'autres termes, la participation électorale et référendaire est un indice insuffisant pour mesurer le niveau général de l'activité politique des citoyens.

97. Enfin, dire que seulement 40 % en moyenne des électeurs participent aux votations populaires, c'est suggérer l'idée qu'il y aurait *deux camps bien délimités* de citoyens, celui des votants et celui des abstentionnistes, le second s'élargissant progressivement aux dépens du premier. Or, cette idée aussi est fausse. Le pourcentage des électeurs qui ne vont jamais voter et celui des citoyens qui ne ratent pas un seul scrutin ne dépasse pas probablement les 30 %. Restent 70 % qui vont voter occasionnellement, selon le sujet, le moment et leurs disponibilités³¹¹. De

³⁰⁹ AUER/DELLEY (note 198), p. 113–138.

³¹⁰ GRUNER/HERTIG (note 292), p. 23, 171–313; HANSPETER KRIESI/RENÉ LEVY/GILBERT GANGUILLET/HEINZ ZWICKY (éd.), *Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978*, Dießenhofen 1981, p. 606–619; HEINRICH ZWICKY, *Politische Aktivität, Illegitimität und Stabilisierung*, Dießenhofen 1982, p. 280.

³¹¹ AUBERT (note 132), p. 265.

sorte que si l'on ajoute les électeurs occasionnels aux électeurs inconditionnels, il s'avère que sur l'ensemble des scrutins pendant une période prolongée, près de 80 % des électeurs ont, une fois ou l'autre, exprimé leur avis.

b) L'interprétation des chiffres

98. Ce qui pose plus de problèmes encore que les chiffres eux-mêmes, c'est leur *analyse et évaluation*. Les étapes du raisonnement traditionnel qui permet d'apprécier le phénomène de l'abstentionnisme sont en résumé les suivantes: a) les institutions démocratiques confèrent de larges droits de participation aux citoyens; b) pour pouvoir fonctionner, la démocratie, surtout la directe, nécessite donc des citoyens intéressés, informés et actifs; c) la faible participation électorale et sa tendance à la baisse sont donc des défauts du fonctionnement de la démocratie politique; d) pour garantir la survie de celle-ci, il faut par conséquent prendre des mesures qui permettent de renverser la tendance et d'atteindre un niveau satisfaisant de participation électorale.

Or, à l'exception du premier qui ne fait que confirmer ce que nous a révélé l'inventaire des institutions démocratiques³¹², chacun de ces raisonnements et leur enchaînement apparemment logique témoigne, par une espèce de preuve par l'absurde, à la fois de l'ubiquité et de la puissance de l'idéologie démocratique.

99. Assurément, pour pouvoir fonctionner, la démocratie politique a besoin du citoyen actif. Organe composé, le corps électoral ne peut exprimer sa volonté qu'à travers les organes partiels que sont les électeurs³¹³. Si plus personne ne vote et ne participe aux élections, l'Etat démocratique ne peut plus être parce qu'il ne peut plus agir. Un taux d'abstentionnisme de 100 % signifierait donc le suicide de la démocratie. Mais l'évidence de cette conclusion, tirée d'une hypothèse purement utopique et académique, ne nous autorise pas à aboutir à cette autre conclusion, implicite dans la première, à savoir que la démocratie ne fonctionne vraiment bien que si tous les citoyens, intéressés par la chose publique, pleinement informés et libres dans leur choix, y participent effectivement. On peut même

³¹² Supra No 8–38.

³¹³ Supra No 23.

penser qu'un taux de participation de 100 %, ajouté à une prise de conscience parfaite, une information totale et une liberté absolue du citoyen, serait à la longue tout aussi meurtrier pour la démocratie que l'abstentionnisme total. Car le citoyen ne peut être citoyen que s'il est en même temps autre chose que citoyen. Du moment qu'il tend à se réaliser tout entier dans la fonction organique que l'Etat lui attribue, il cesse d'être homme-en-société. La société civile se diluerait jusqu'à la dernière goutte dans l'Etat, et la démocratie deviendrait impossible³¹⁴. *Nineteen-eighty-four* est une bonne année pour rappeler que la démocratie totale n'est plus une démocratie.

100. Et puis, il faut bien se rendre à l'évidence que l'image du citoyen intéressé, concerné, informé et actif, comme élément indispensable au bon fonctionnement de la démocratie, est, typiquement, un produit de l'idéologie démocratique qui, comme tel, ne correspond que très partiellement à la réalité. On sait qu'une partie importante de l'électorat se désintéresse de la politique³¹⁵. Par ailleurs, nous avons vu qu'il ne suffit pas d'être citoyen pour être concerné par tous les aspects de la vie publique que traite la démocratie politique³¹⁶ et que le rôle des media en particulier sur celle-ci n'est pas que positif³¹⁷. A cela s'ajoute le fait, empiriquement établi, que tant parmi les électeurs votants que parmi les abstentionnistes, la «capacité décisionnelle», à savoir la capacité de motiver le oui ou le non et d'expliquer les enjeux majeurs du scrutin, est très restreinte: moins de 20 % des votants remplissaient ces deux critères dans l'enquête dirigée par ERICH GRUNER³¹⁸. La même enquête a révélé qu'il existe en revanche une corrélation étroite entre l'ampleur – et donc le coût – d'une propagande basée essentiellement sur des slogans simplificateurs et le résultat du scrutin³¹⁹.

101. Ce bilan, qui n'est ni nouveau ni original, peut se retourner contre la démocratie. Tout un courant, déjà ancien, cherche et trouve la responsabilité de cet état de fait chez les

³¹⁴ Supra No 67.

³¹⁵ LEONHARD NEIDHART/JEAN-PIERRE HOBY, *Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz*, Berne 1977, p. 63 ss; ANDREAS GIGER, *Der politische Bürger. Eine sozial-psychologische Analyse politischen Verhaltens im Kanton Schaffhausen*, Zurich 1976, p. 53.

³¹⁶ Supra No 89.

³¹⁷ Supra No 58.

³¹⁸ GRUNER/HERTIG (note 292), p. 51–111; 166–168.

³¹⁹ GRUNER/HERTIG (note 292), p. 130–137.

électeurs qui seraient indignes de la démocratie. JOSEPH SCHUMPETER l'exprime en toute franchise:

«Le citoyen typique, dès qu'il se mêle de politique, régresse à un niveau inférieur de rendement mental. Il discute et analyse les faits avec une naïveté qu'il qualifierait sans hésiter de puérile si une dialectique analogue lui était opposée dans la sphère de ses intérêts réels. Il redevient un primitif. Sa pensée devient associative et affective»³²⁰.

Un pas de plus, et l'on préconise de restreindre la démocratie, ou même de la remplacer par une forme autoritaire de gouvernement qui n'aurait plus besoin de se sentir frustrée par le manque d'intérêt, de compétence et de participation des citoyens.

On voit donc que la conception du citoyen actif et informé comme élément indispensable de la démocratie est un enfant ingrat de l'idéologie démocratique. Les amours déçues se transforment souvent en haine. On croit à la démocratie parce qu'elle permet à ceux qui sont concernés par les décisions collectives de participer à leur élaboration; on constate amèrement qu'ils ne se sentent pas concernés et qu'ils ne participent pas, et on risque de perdre la foi.

102. C'est encore cette même idéologie démocratique qui tient le pinceau de ceux qui peignent l'image du *bon citoyen qui vote* et du *mauvais citoyen qui s'abstient*. Le taux de participation serait ainsi le thermomètre qui permettrait de mesurer l'état de santé de la démocratie. Comme ce taux est bas et s'abaisse progressivement, la démocratie helvétique souffrirait d'une maladie grave, d'un véritable cancer qui ronge inlassablement et malicieusement ses cellules vitales. En d'autres termes, l'absentéisme est au mieux un défaut de fonctionnement, au pire une preuve de la non-viabilité de la démocratie politique. Or, les remarques précédentes dévoilent le caractère trompeur de cette image traditionnelle. Le «bon» citoyen n'est pas plus à même de saisir les enjeux du scrutin et de motiver son vote que le «mauvais». Le choix de l'un et de l'autre se fonde autant sur des éléments irrationnels et fortuits que sur une réflexion approfondie concernant le sens de la participation respectivement de la non-participation et l'objet du scrutin. On ne voit pas pourquoi l'attitude à l'égard de la démocratie de celui qui, poussé par un devoir obscur, se rend mécaniquement à l'urne pour y déposer

³²⁰ JOSEPH SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1942), Paris, 1979, p.346. Voir aussi SARTORI (note 216), p.65: «Soyons honnêtes. L'électeur moyen est appelé à prendre des décisions sur des questions auxquelles il ne connaît rien. En d'autres termes, il est incompetent».

un bulletin conforme aux consignes aveuglément suivies d'un parti, d'un groupe de pression ou d'un slogan publicitaire, serait nécessairement plus saine que celle de l'abstentionniste qui par ailleurs investit ses efforts dans un mouvement syndical, une association de consommateurs, un groupe d'habitants ou une action en faveur des handicapés. Certes, l'un ne doit pas exclure l'autre, mais il est tout aussi erroné d'interpréter globalement la participation aux scrutins comme un signe de maturité civique que d'identifier abstentionnisme et apathie politique. Bien des abstentionnistes sont plus «mûrs» que bien des votants, et beaucoup parmi ceux-ci sont plus apathiques que bon nombre des premiers. Qu'on me comprenne bien. Il ne s'agit pas de glorifier l'abstentionnisme ni de relativiser l'importance de la participation aux votations et élections. Loin de là. Mais il est urgent de corriger l'image trop simpliste du corps électoral partagé en une grande masse d'abstentionnistes inévitablement passifs et désintéressés et une poignée d'électeurs actifs nécessairement conscients et responsables.

103. De même qu'un taux d'abstentionnisme élevé n'est pas nécessairement ni même principalement un signe de maladie de la démocratie, une participation massive aux votations et élections ne dit rien ou presque sur l'état de santé de celle-ci. Depuis des décennies, les autorités politiques s'efforcent d'enrayer l'évolution abstentionniste. Les constituants abaissent la majorité civique; les législateurs introduisent le vote par procuration et par correspondance; les gouvernements rédigent des savants rapports explicatifs à l'intention des électeurs; les partis accentuent leur propagande et renforcent leur présence à la base; la presse, la radio et la télévision consacrent des efforts accrus à la présentation de l'objet et à l'évaluation des enjeux des scrutins; des affiches officielles exhortent les citoyens: «N'oubliez pas d'aller voter»; et certains songent même à offrir aux électeurs votants une prime de participation³²¹. Sociologues, politologues et psychologues réunis se penchent sur les causes du phénomène et inondent les autorités de recommandations diverses. Tous ces efforts sont sans doute louables et souvent utiles, mais il reste le problème de fond: à quoi sert une bonne ou une meilleure participation électorale? Qu'est-ce qui nous permet de penser qu'avec une participation jugée satisfaisante

³²¹ Voir une initiative cantonale rejetée en mars 1982 par les électeurs zougais, qui ne faisait d'ailleurs que réactualiser une institution que connaissaient déjà les Athéniens, RIKLIN (note 302), p. 522.

les problèmes complexes que la démocratie doit affronter seraient mieux résolus? ERICH GRUNER constate très justement sur ce point que la recherche indifférenciée de taux de participation jugés suffisants est à la fois naïve et dangereuse:

«Naiv, weil man politisches Handeln mit rationalem Reagieren auf kognitiv erarbeitete, objektive Problemlagen gleichsetzt und andere mögliche Ursachen des Urnengangs wie unreflektierte internalisierte Normen, soziale Kontrolle oder Manipulation übersieht, gefährlich, weil Beteiligungsziffern als Legitimationshüllen mißbraucht werden bzw. man sich mit einem Ziel zufrieden gibt, das an sich nichts über die Verwirklichung von hinter der Partizipationsidee steckenden Werten verrät»³²².

104. L'abstentionnisme ne représenterait un véritable danger pour la démocratie politique que s'il réussissait à sécréter et à renforcer une *idéologie anti-démocratique* qui remettrait ouvertement en question la légitimité des institutions démocratiques et des décisions que celles-ci produisent. Or tel ne me paraît pas être le cas. A eux seuls, les chiffres ne peuvent rien. Même un taux très faible de participation électorale ne parvient pas à percer l'épais tissu de convictions sociales qui attribue à la procédure démocratique une valeur primordiale et qui fonde la légitimité des actes et décisions adoptés selon cette procédure. Certes, les autorités s'en inquiètent, les partis s'en plaignent et bon nombre de spécialistes jugent la situation préoccupante sinon catastrophique. Mais même les cris d'alarme les plus percutants ne concernent que l'avenir de la démocratie qui – dit-on – ne *pourra* plus fonctionner si les citoyens ne s'y intéressent pas davantage. En attendant, elle fonctionne. Jamais ou presque on ne remettrait en question la légitimité du résultat acquis de telle élection ou de telle votation parce que la participation électorale aurait été trop faible. Même les adversaires jurés d'un projet accepté de justesse par une majorité de la minorité des votants ne remettent en cause la légitimité du verdict populaire; ils le regrettent, mais l'acceptent et s'y conforment. L'abstentionnisme leur fournit même un argument de poids pour expliquer leur échec, maintenir leur opposition et, le cas échéant, continuer le combat. Car évidemment, si tout le monde avait voté, le projet aurait été balayé. Mais dans l'attente des échéances futures où l'on pourra se mesurer à nouveau, et prouver qu'on avait raison, il faut bien vivre avec la décision prise par ceux qui ont tort. On voit que dans son anonymat et dans son indétermination, l'abstentionnisme est porteur d'espoir. Il relativise à la fois la victoire de la majorité et les frustrations de la minorité. Il peut même inciter la première à ne

pas faire comme si la seconde n'existait pas, et rappeler à la seconde que tout n'est peut-être pas perdu. Dans ce sens, au lieu d'affaiblir la légitimité démocratique, l'abstentionnisme contribue à son renforcement. L'idéologie démocratique, on le voit, fait encore des miracles. Elle transforme en force ce qui apparaissait comme une faiblesse. Attaquée par les chiffres bruts, elle parvient à les démentir de telle sorte qu'ils finissent par la soutenir.

En réalité, l'idéologie démocratique fonde la légitimité des institutions démocratiques simplement parce que celles-ci garantissent aux citoyens *la possibilité* de pouvoir les utiliser³²³. Qu'ils ne les utilisent pas effectivement ne la dérange guère, au contraire.

C) L'idéologie démocratique et le «compromis helvétique»

105. La démocratie, toute démocratie, a besoin de compromis. Le principe majoritaire, qui en constitue sans doute, techniquement, la caractéristique essentielle suppose l'existence, et le droit à l'existence, d'une majorité *et* d'une minorité. Puisque la première ne peut être que si la seconde existe et participe, la volonté qu'elle impose à la minorité doit tenir compte de la volonté de celle-ci. Pour être et rester majorité, la majorité doit reconnaître la minorité³²⁴. Cette reconnaissance implique nécessairement, au moins dans une certaine mesure, «la mise à l'arrière-plan de ce qui sépare ceux qui doivent s'unir en faveur de ce qui les unit», c'est-à-dire *le compromis*³²⁵. Ce dernier apparaît donc, du moins dans sa signification élémentaire et minimale – «se reconnaître» –, comme une condition du principe majoritaire et, en tant que telle, à la fois comme une condition et une conséquence de la démocratie politique³²⁶. L'idée du compromis, dans sa logique abstraite et dans sa nécessité causale, est un élément constitutif de l'idéologie démocratique telle

³²² GRUNER/HERTIG (note 292), p. 22.

³²³ ZWICKY (note 310), p. 280.

³²⁴ L'image d'une «dictature de la majorité» est théoriquement un non-sens. Si dictature signifie domination absolue, écrasement total, alors la majorité dictatoriale cesse d'être majorité par le fait même qu'elle écrase la minorité. La majorité peut dominer, parfois même terriblement, mais du moment qu'elle domine absolument, elle perd son caractère de majorité.

³²⁵ KELSEN (note 3), p. 57.

³²⁶ VERENA BÜCHLER-TSCHUDIN, *Demokratie und Kompromiss*, Bâle 1980, p. 36–53.

qu'elle se dégage des constructions théoriques de la «nature» de la démocratie.

106. Il se trouve qu'en Suisse, sous l'influence notamment des institutions démocratiques et de leur réception par la société civile, le compromis n'est pas qu'un postulat théorique mais un principe inscrit dans les institutions mêmes; un principe qui apparaît comme une condition d'existence et de survie de notre système politique; une espèce de Rome à laquelle nous mènent tous les chemins: de la situation internationale à notre tempérament national, en passant par la configuration géographique, la diversité linguistique, l'hétérogénéité culturelle, le clivage confessionnel, le déséquilibre économique, le fédéralisme, la paix du travail, le pluralisme, le bicamérisme, la proportionnelle, la démocratie référendaire, etc. – tout semble pousser et converger vers le compromis, le consensus et l'entente. Parmi les institutions consacrant et favorisant directement le compromis, on peut citer l'existence de la double majorité – populaire et cantonale – pour les révisions constitutionnelles, l'élection du Conseil national selon le système de la représentation proportionnelle, la collégialité de l'exécutif, le référendum législatif, l'initiative constitutionnelle, la consultation des «milieux intéressés» et des cantons, la structuration normative et temporelle de la procédure législative en trois, voire en quatre phases successives³²⁷, etc.

Ces particularités institutionnelles tempèrent considérablement le principe majoritaire et tendent même à le remplacer. L'élément contractuel affaiblit et supprime la contrainte qu'implique la décision majoritaire. Le compromis rapproche la loi du contrat³²⁸ et rend fictif le caractère unilatéral de la décision.

La démocratie suisse apparaît ainsi comme une «démocratie de négociation»³²⁹, comme une «démocratie de concorde»³³⁰, dans laquelle les conflits politiques se résolvent par la

³²⁷ Octroi de la compétence par le moyen de la révision de la Constitution, exercice de la compétence par l'adoption d'une loi, concrétisation de la compétence par la voie de l'ordonnance d'exécution et/ou la législation cantonale, application de la compétence à travers les décisions.

³²⁸ LUZIUS WILDHABER, *Vertrag und Gesetz; Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht*, RDS 1975 I, p. 113, 114, 135.

³²⁹ NEIDHART (note 198), p. 247 ss.

³³⁰ RAIMUND E. GERMANN, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Berne 1975; *Konkordanz – oder Konkurrenzdemokratie?* RDS 1977 I, p. 173–186; MARTIN BUCHELI, *Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems*, Berne 1979.

discussion, la négociation, la coopération, l'intégration et la recherche du consensus et non pas par la compétition, la décision majoritaire, la contrainte et l'affrontement. Au lieu de se compter, on se donne la main, l'adversaire devient complice et tous ensemble on avance lentement, parfois même en reculant, vers ce qui est possible, compte tenu des circonstances. Ceux qui reprochent à la «démocratie de concordance» sa faible capacité d'innovation et d'adaptation aux problèmes nouveaux trouvent en TOCQUEVILLE un allié de poids:

«Les peuples démocratiques n'ont ni le loisir ni le goût d'aller à la recherche d'opinions nouvelles. Lors même qu'ils viennent à douter de celles qu'ils possèdent, ils les conservent néanmoins, parce qu'il leur faudrait trop de temps et d'examen pour en changer; ils les gardent, non comme certaines mais comme établies»³³¹.

107. La «démocratie de concordance» n'est pas qu'une conséquence de l'institutionnalisation du compromis à travers les mécanismes précités. Car ce compromis occupe dans la vie politique de tous les jours une place bien plus importante que ne le laisse apparaître le seul inventaire institutionnel. Ainsi par exemple, la consultation des «milieux intéressés» et des cantons devient, au-delà du cadre constitutionnel³³², une phase obligatoire de toute procédure portant sur la révision de la constitution, sur l'adoption d'une loi, sur la conclusion d'un traité voire, dans certains cas, sur l'édiction d'une ordonnance³³³. Les groupes d'intérêt ne se contentent pas de «saluer» ou de «regretter» les différents projets que les autorités leur soumettent pour avis; ils participent directement et activement à leur élaboration, au sein des commissions d'étude, d'experts et parlementaires. Le cercle des groupements et associations consultés s'élargit ou se rétrécit, selon les cas, à toutes les organisations que le Conseil fédéral et l'administration considèrent comme «compétentes» en la matière³³⁴. La proportionnalisation partisane n'est pas l'apanage des seuls parlements – fédéral, cantonaux et communaux – mais envahit les pouvoirs exécutifs, les administrations, la justice, les grands établissements publics et

³³¹ TOCQUEVILLE (note 1), vol. II, p. 321.

³³² Voir les art. 27^{ter} al. 2, 27^{quinquies} al. 4, 31^{quinquies} al. 1, 32 al. 3, 34^{novies} al. 5 Cst. etc. pour les «milieux intéressés»; 22^{bis}, 27^{ter} al. 2, 27^{quater} al. 4, 31^{sexies} al. 2; 32 al. 2, 34^{sexies} al. 5 Cst. pour les cantons.

³³³ HANS HUBER, Fehlgebrauch des Vernehmlassungsverfahrens, NZZ du 5 décembre 1980.

³³⁴ Voir les «Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation», du 6 mai 1970, FF 1970 I 1002; 1976 II 925.

ceci aussi bien dans les cantons et les communes qu'au plan fédéral. Chacun des grands partis politiques respecte généralement le «droit» des autres à tel siège gouvernemental, à tel poste-clef dans l'administration, à telle place de juge, etc. Bref, les institutions précitées ne décrivent à peine que l'ossature de la «démocratie concordataire». La forme et la substance de celle-ci doivent donc résulter de facteurs autres qu'institutionnels.

108. Parmi ces facteurs, l'idéologie occupe, me semble-t-il, une place prépondérante. Il existe en Suisse un ensemble de convictions et de représentations sociales extrêmement répandues qui tendent à diluer les conflits sociaux et politiques par une véritable stratégie de coopération, d'entente, de consensus, d'équilibre d'intérêts, de négociation et de compromis. Cette idéologie du consensus s'est peu à peu greffée sur l'idéologie démocratique au point d'en devenir une composante essentielle. Le consensus, l'intégration et le compromis sont érigés en valeurs, non pas peut-être universelles, mais en valeurs typiquement nationales. Le «compromis helvétique» apparaît comme notre image de marque, notre invention brevetée de résolution de conflits internes, un pur produit «made in Switzerland». On peut presque affirmer que c'est cet élément consensuel qui fait toute la spécificité de l'idéologie démocratique en Suisse. Les institutions démocratiques sont acceptées et approuvées précisément parce qu'elles sont censées maintenir et renforcer la capacité du système politique à intégrer et à équilibrer un très vaste spectre de valeurs et d'intérêts contradictoires. La société a beau être divisée, l'Etat démocratique s'emploie et réussit à aplanir ces divisions, à réduire les inégalités et à compenser les frustrations, témoignant ainsi de sa neutralité, de son objectivité et, surtout, de son efficacité. L'idéologie du consensus porte le compromis jusque dans les coins les plus reculés de l'organisation étatique et sociale. Elle vaccine la société helvétique contre toutes sortes de maladies dangereuses et contagieuses qui ont pour nom: lutte de classes, autoritarisme, exploitation, aliénation, totalitarisme, grèves sauvages, désobéissance, terrorisme, etc. Elle construit patiemment mais obstinément, à tous les échelons et dans tous les recoins de l'organisation sociale, ce qui doit constituer la finalité même de cette organisation: l'harmonie sociale et la paix politique. On voit que, renforcée par l'idéologie du consensus, l'idéologie démocratique atteint des hauteurs morales incommensurables. Qui oserait encore douter de la légitimité des institutions et tech-

niques qui la portent et la concrétisent? Au nom de quoi ou de qui remettrait-on en question les acquis de la «démocratie de concordance»?

109. Or, il sied de rappeler que, comme toute idéologie³³⁵, l'idéologie du consensus repose sur une simplification, une exagération, une généralisation et, partiellement, sur une mystification de la réalité sociale. Les inégalités sociales, les disparités économiques, les clivages, les phénomènes de sur- et de sous-représentation, l'exploitation et l'exclusion existent et subsistent y compris en Suisse. Notre société n'est pas qu'harmonie et entente cordiale. Notre Etat n'est ni neutre ni impartial. L'un et l'autre sont traversés de bout en bout par des oppositions et des contradictions multiples et complexes. Les deux sont à la fois terrains et enjeux de luttes et d'affrontements sociaux et politiques multiples. Il est vrai que les institutions démocratiques canalisent les oppositions en traçant le cadre procédural dans lequel elles peuvent et doivent évoluer. Il est vrai aussi que l'idéologie démocratique adoucit les luttes et amortit les affrontements en conférant une très grande légitimité aux actes et décisions étatiques qui s'y rapportent. Mais il n'en reste pas moins que le «compromis helvétique» est toujours partiel et partial, réalité jusqu'à un certain point, illusion pour le reste, à la fois institution et idéologie.

110. Il serait donc erroné d'identifier unilatéralement démocratie et compromis, procédure démocratique et harmonie sociale. L'élément conflictuel a affirmé sa présence à chaque étape du développement de la démocratie helvétique. Ni les communes, ni les cantons, ni la Confédération n'ont trouvé les institutions démocratiques dans leur berceau, offertes par une gracieuse main divine ou dispensées par une nature généreuse et prévoyante. Chacune de ces institutions n'a pu voir le jour et se développer qu'au prix d'un combat parfois acharné que se livraient ses partisans et adversaires. Il nous a fallu l'intervention d'une puissance étrangère pour nous imposer, sous l'Helvétique, le suffrage universel et le référendum constitutionnel fédéral; il nous a fallu les tempêtes de la Régénération pour que soient consacrés, dans les cantons, l'initiative et le référendum constitutionnels; il a fallu une guerre civile pour donner naissance à la Constitution de 1848 qui instituait notamment l'élec-

³³⁵ Supra No 72–73.

tion populaire directe du Parlement fédéral; il a fallu les puissants mouvements démocratiques des années 1860 pour assurer le triomphe des institutions de démocratie directe dans les cantons d'abord, dans les communes et en droit fédéral ensuite. Il a fallu les pressions répétées et incessantes des conservateurs et des socialistes réunis, plus une grève générale, pour imposer la représentation proportionnelle au Conseil national; il a fallu plusieurs générations de luttes féministes pour que soit enfin reconnu le droit des femmes de faire partie du corps électoral fédéral, etc. Aucune des institutions qui caractérisent notre démocratie contemporaine n'est donc née dans l'harmonie universelle et l'entente cordiale. Elles ont dû s'affirmer contre une opposition puissante et déterminée, qui a dû être vaincue soit par la force soit à l'urne. Bref, les institutions démocratiques ne vont pas de soi. Elles sont autant le résultat de conflits que le fruit de compromis³³⁶.

111. Ce qui vaut pour la naissance des institutions démocratiques se confirme dans le cadre de leur fonctionnement quotidien. La procédure démocratique consiste en une dialectique permanente entre conflit et consensus³³⁷. Les candidats s'affrontent pendant la campagne électorale, à coups de promesses, de visions globales, de statistiques, de communiqués, de débats publics et d'émissions télévisées, pour se retrouver et s'entendre, une fois élus, sur l'essentiel des points. La lutte électorale précède et détermine le nécessaire compromis parlementaire et celui-ci est loin d'être aussi harmonieux qu'il aime bien apparaître. Sous les alliances partisans et la collégialité gouvernementale se cachent parfois des divergences profondes. Les «formules magiques» et ententes cordiales n'ont rien de magique et traduisent moins des états d'âme que des rapports de force déterminés et toujours changeants. Tout comme l'élection, la votation populaire est à la fois un facteur de conflits et de compromis. Les seconds déterminent très largement l'élaboration de l'objet du scrutin dans le cadre de la formulation du projet, de la procédure de consultation, du travail des commissions et des débats parlementaires; les premiers sont dominants pendant la campagne référendaire où partisans et adversaires se

³³⁶ MARTIN SCHAFFNER, *Konflikt und Konsens*, NZZ du 26/27 février 1983.

³³⁷ DIAN SCHEFOLD, *Bewahrung der Demokratie und wirtschaftlich-technische Entwicklung*, RDS 1974 I, p. 1, 39; MARTIN LENDI, *Konsens-Fähigkeit zum Dissens*, in: *Mélanges Hans Huber*, Berne 1981, p. 487–500.

combattent à travers les media pour s'assurer la faveur des électeurs; et les seconds reprennent à nouveau le dessus à l'issue de scrutin lorsqu'il s'agit de tirer les conséquences du résultat de celui-ci. Quant à l'initiative et à la demande de référendum, elles sont dirigées contre les autorités tout en obligeant leurs auteurs à collaborer avec celles-ci; elles assignent au peuple un rôle d'opposition en lui permettant de contrôler l'activité des organes élus³³⁸, mais elles sont en même temps des «*Institutionen des Einverständnisses*» en ouvrant la voie à une coopération entre les autorités et le peuple³³⁹. Bref, conflit *et* consensus caractérisent le fonctionnement des institutions démocratiques. La démocratie ne meurt pas, elle vit de conflits. Elle ne garantit pas en soi un consensus abstrait et statique, elle le crée concrètement à travers les conflits qu'elle structure. HÉRACLITE ne disait-il pas que «ce qui est contraire est utile et c'est de ce qui est en lutte que naît la plus belle harmonie; tout se fait par dis-corde»³⁴⁰?

D) L'idéologie démocratique et la «démocratisation»

112. L'idéologie démocratique ne fait pas que conférer aux institutions démocratiques et aux décisions collectives qu'elles produisent une légitimité très élevée qui fonde leur efficacité. Norme dynamique, elle érige les procédures démocratiques en valeurs absolues qui sont censées être respectées non seulement par l'organisation étatique, mais aussi, progressivement, par toutes les organisations sociales composant la société civile. L'idéologie démocratique, à la fois mère et fille des institutions démocratiques, a tendance, en se renforçant, à s'élever au-dessus du strict cadre étatique pour pénétrer d'abord ponctuellement puis de façon générale toutes les sphères de la société civile. Si la démocratie est une bonne chose pour l'organisation de l'Etat parce qu'elle lui permet d'être considéré à la fois comme juste et efficace, il n'y a pas de raisons qu'il n'en soit pas ainsi au sein des multiples et différentes organisations qui composent la société civile³⁴¹. Le concept de «démocratisation» exprime cette idée que la «démocratie étatique» doit se muer, en

³³⁸ GASSER (note 41), p. 163, 168 ss.

³³⁹ IMBODEN (note 44), p. 32.

³⁴⁰ HÉRACLITE d'Ephèse, Fragments, 8, in: Jean Voilquin (éd.), Les penseurs grecs avant Socrate, Paris 1964, p. 74.

³⁴¹ Supra No 53–67.

s'élargissant, en «société démocratique». Mieux: la première ne mériterait son nom que si la seconde est pleinement réalisée. Il s'agirait donc de dépasser la démocratie (étatique) formelle pour mettre en place une démocratie (sociétale) matérielle. On voit déjà que le postulat de la démocratisation de la société est un produit de l'idéologie démocratique qui témoigne à sa manière de la puissance de celle-ci.

113. La théorie de la démocratisation se réclame d'une conception de la démocratie qui voit en celle-ci un processus historique et dynamique et non pas un produit achevé. Ce processus ne peut et ne doit pas s'arrêter aux confins de l'organisation étatique au sens strict. Il faut au contraire qu'il s'étende à tous les domaines de la vie sociale en vue de rendre possible une «société ouverte et active»³⁴². «Demokratie muß alle Räume menschlichen Handelns durchdringen»³⁴³.

Cela vaut en particulier pour *la sphère économique*. Puisque l'économie et la technique ont pu se développer, aux débuts de l'industrialisation, notamment grâce à la démocratie (politique) celle-ci doit rester ou redevenir le principe de base pour l'adoption des décisions économiques et techniques contemporaines. Il faut donc transposer le principe démocratique dans le domaine économique, notamment en garantissant aux producteurs un «droit fondamental de participation» au lieu de travail³⁴⁴. Pour combattre la centralisation progressive et la bureaucratisation rampante de la sphère économique, il convient, à titre de «contre-stratégie», de développer des occasions et des formes de participation démocratique dans les domaines où, comme par exemple au lieu de travail, le particulier est directement concerné³⁴⁵. En l'absence d'un tel apprentissage de participation concrète, le citoyen ne serait pas en mesure de participer en connaissance de cause et rationnellement à la résolution des grandes questions politiques³⁴⁶. Démocratie économique signifie décentralisation et autogestion³⁴⁷. Elle

³⁴² RICHARD BÄUMLIN, *Lebendige oder gebändigte Demokratie?*, Bâle 1978, p. 42 ss.

³⁴³ PETER GILG/BEAT KAPPELER/WERNER GEISSBERGER/ROLF DEPPELER (éd.), *Mehr Demokratie im Föderalismus*, Bâle 1982, p. 122. Pour un exemple presque caricatural de cette conception de la «démocratie totale», voir DANIEL RHONHEIMER, *Demokratisierung aller Lebensbereiche*, Zürich 1983.

³⁴⁴ SCHEFOLD (note 337), p. 34 ss.

³⁴⁵ BÄUMLIN (note 342), p. 55.

³⁴⁶ FRITZ VILMAR, *Politische Kultur und Parteiendemokratie*, in: Svilar (note 135), p. 63, 67.

³⁴⁷ BÄUMLIN (note 342), p. 55–60.

suppose même une profonde transformation du droit de propriété et «l'abolition du contrat de travail dans la forme qu'il revêt dans le cadre bourgeois»³⁴⁸. On voit que, transposée au domaine économique, la démocratie est considérée comme un levier qui doit permettre, à long terme, de bouleverser les rapports sociaux de production.

Mais l'économie, ajoutée au politique, est encore un cadre trop restreint pour la démocratie et son épanouissement. Il faut démocratiser non seulement les entreprises, mais aussi les écoles, les universités, l'administration, les media, les Eglises, l'armée, la planification, les syndicats, la police, les hôpitaux, les partis, bref, toutes les organisations de la société civile³⁴⁹. Puisqu'il s'agit de faire participer le particulier à l'élaboration de toutes les décisions qui le concernent concrètement dans la vie quotidienne, le processus de démocratisation ne connaît pas de limites³⁵⁰. Les partisans de la démocratisation prennent donc à la lettre ce que TOCQUEVILLE disait de l'extension du suffrage universel:

«C'est ainsi que dans l'immense complication des lois humaines il arrive quelquefois que l'extrême liberté corrige les abus de la liberté, et que l'extrême démocratie prévient les dangers de la démocratie»³⁵¹.

A moins d'être démocratisée, aucune organisation sociale n'apparaît, dans cette perspective, comme légitime. Et à défaut d'une démocratisation systématique de toutes les organisations sociales, la démocratie politique serait condamnée à être partielle, formelle, voire hypocrite.

Telles sont, poussées sans doute à l'extrême et simplifiées peut-être à outrance, quelques-unes des conclusions et des implications du concept de démocratisation dont il s'agit maintenant de reconnaître et de mesurer *la portée idéologique*, tout en esquissant un certain nombre de *conséquences* qui découlent de cette reconnaissance.

114. A la différence de la démocratie politique, qui est à la fois institution et idéologie, forme d'organisation et perception sociale de cette forme³⁵², la démocratisation sociale semble

³⁴⁸ MORAND (note 135), p. 115, 119.

³⁴⁹ MARTIN GREIFFENHAGGEN (éd.), *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, Munich 1973; GUT (note 15), p. 297–303.

³⁵⁰ BÄUMLIN (note 342), p. 62; voir généralement RHONHEIMER (note 343), p. 99–222.

³⁵¹ TOCQUEVILLE (note 1), p. 281.

³⁵² Supra No 5.

relever presque exclusivement de l'idéologie. Elle ne se fonde pas sur un appareil institutionnel précis et différent de celui qui compose la démocratie politique: procédures électives, représentation, votations, initiative, participation de concernés, proportionnalisation, principe majoritaire, veto, etc. – ce sont ces institutions et principes démocratiques qui devraient commander l'organisation des différents segments de la société civile, de l'armée au syndicat, de la famille à l'école, de l'entreprise à l'Eglise. En d'autres termes, le postulat de la démocratisation est un aspect de l'idéologie démocratique elle-même, un prolongement possible de celle-ci, et non pas une idéologie autonome qui se fonderait sur un ensemble institutionnel propre et relativement indépendant. Il amplifie le jugement de valeur qu'implique la démocratie politique pour l'ériger en valeur universelle et absolue. Il produit du rêve – la vision d'une société démocratique, meilleure, plus juste, moins contraignante – et de l'efficacité – un outil précieux dans la lutte pour la transformation de la société civile. Il est porteur d'espoir et de désespoir, selon qu'il maintient en éveil l'insatisfaction et le désir de changement, ou qu'il renforce le conformisme, l'immobilisme, l'amour du *statu quo*. Qu'elle fasse peur ou envie, la démocratisation s'inscrit entièrement, comme fille légitime ou comme enfant naturel, dans le cadre de l'idéologie démocratique.

115. En se fondant, du moins implicitement, sur le même appareil institutionnel que celui qui est constitutif de la démocratie politique, l'idée de démocratisation perpétue et renforce les mêmes fictions qu'entretient cette dernière. L'image du citoyen responsable, informé, intéressé et actif³⁵³ s'élargit à une vision globale de l'homme-en-société modèle, désireux et capable de participer activement et rationnellement à la reconstruction de tout le tissu organisationnel que représente la société civile. Le Robinson politique serait en même temps un Vendredi social: motivé, concerné, intéressé et actif en tant que producteur, soldat, militant de parti, croyant, membre de famille, élève – dans toutes les manifestations de la vie professionnelle, familiale, associative. Il connaît les données, s'informe en profondeur, sait reconnaître ses intérêts, distingue le vrai et le faux, se forme librement une opinion et l'exprime rationnellement et régulièrement dans le cadre des multiples procédures participa-

³⁵³ Supra No 89 et 100.

tives qui font de la société civile toute entière un seul et immense chantier de la démocratie. On voit que les fictions deviennent folles. L'image du citoyen-modèle, toute irréaliste et idéaliste qu'elle soit, laisse à l'individu au moins la chance d'être homme concret, donc imparfait, au sein de la société civile. La démocratisation en revanche lui enlève virtuellement tout droit à l'indifférence, à l'erreur, à l'ignorance et à la passivité. A la limite, elle le conçoit comme une machine qui reconnaît partout et mécaniquement cette nécessité qui, selon HEGEL, fonde sa liberté. Cette image idyllique et en même temps terriblement inquiétante des sujets auxquels la démocratisation devrait permettre de s'autodéterminer dans tous les secteurs de la vie sociale ne correspond évidemment pas à la réalité. Pas plus que l'Etat n'est fait de citoyens modèles, la société civile ne se compose d'«hommes de marbre».

Il est vrai cependant que si la démocratie politique permet à ses titulaires de se comporter en participants – conscients ou non – de l'exercice du pouvoir étatique, sans qu'ils aient à craindre de préjudice, l'absence de démocratie au sein de la société civile ne laisse guère de choix aux membres de celle-ci: ils se tairont ou alors, s'ils élèvent la voix, supporteront pleinement les conséquences de leurs cris et chuchotements participationnistes: marginalisation, excommunication, limogeage, exclusion, perte de la place de travail, etc.

116. Dans la mesure où sa pleine réalisation est considérée comme une *condition d'existence* même de la démocratie politique, l'idée de démocratisation sociale repose sur un raisonnement qui est erroné tant en théorie que dans la pratique. Nous avons vu que ce n'est pas en raison de leur caractère démocratique interne que les organisations de la société civile apparaissent comme une condition de la démocratie politique, mais bien parce que leur existence et leur pluralité révèle la présence d'un champ social non directement recouvert par l'Etat qui permet à la société civile d'être et de respirer³⁵⁴. L'absence de démocratie interne au sein des organisations et institutions économiques, sociales et culturelles ne réduit pas *ipso facto* l'épaisseur de cet espace social indispensable pour la démocratie politique. Il est vrai que la pleine réalisation de cette démocratie interne ne la réduirait pas non plus, de sorte que l'on ne peut

³⁵⁴ Supra No 68.

soutenir, à l'opposé, que démocratisation sociale et démocratie politique soient incompatibles. Pourvu qu'il existe un espace social non directement soumis à l'emprise étatique, la forme d'organisation interne des associations qui le remplissent est indifférente à la démocratie politique. Elle peut mais ne doit pas nécessairement être démocratique. En d'autres termes, l'existence de la démocratie politique ne rend la démocratisation sociale ni indispensable ni impossible. Celle-ci lui est en quelque sorte indifférente.

117. L'inverse en revanche n'est pas vrai. La démocratisation sociale a besoin, pour réussir, de la démocratie politique. Car les institutions démocratiques sont apparemment seules à pouvoir sécréter et nourrir, dans leur vécu conflictuel quotidien, cette idéologie démocratique dont la démocratisation, qu'elle le veuille ou non, fait pleinement et entièrement partie. En ce sens, la démocratie politique, dans son double aspect institutionnel et idéologique, apparaît comme une *condition nécessaire* de la démocratisation sociale.

C'est donc à tort que certains partisans de celle-ci suggèrent, plus ou moins ouvertement, un redimensionnement de l'appareil institutionnel constitutif de la démocratie politique³⁵⁵. C'est à tort aussi que d'autres, moins innocents peut-être, considèrent que la démocratisation de la société civile permettrait de dépasser la démocratie (politique) formelle en vue de la mise en place d'une démocratie (sociale) matérielle. Il y a fort à parier qu'en ce domaine, la substance soit précisément tributaire de la forme. AGNÈS HELLER, qui a vécu de près l'expérience de «démocratie matérielle» que prétend réaliser le «socialisme réel» en Hongrie, nous lance un sérieux avertissement:

«La démocratie formelle (...) qui laisse le problème de la structure concrète de la société ouvert et non résolu (...) est justement la grande innovation qui assure la permanence du caractère démocratique d'un Etat, elle en est la condition première indispensable. Tous ceux qui veulent remplacer la démocratie formelle par ce qu'ils appellent la démocratie réelle renoncent à la démocratie elle-même»³⁵⁶.

³⁵⁵ Dans ce sens jadis BÄUMLIN (note 342), p. 58 et JEAN-DANIEL DELLEY/CHARLES-ALBERT MORAND, Les groupes d'intérêt et la révision totale de la Constitution fédérale, RDS 1974 I, p. 487, 505; Pour un exemple plus récent et pas encore démenti, HANS-PETER KRIESI, Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der schweizerischen Politik, Wirtschaft und Recht 1982, p. 225–252.

³⁵⁶ HELLER (note 266), p. 223.

Il se peut même que la démocratie formelle ait autant sinon davantage d'effets matériels que la démocratie dite réelle. C'est en tout cas l'avis qu'exprime PIERRE MANENT dans la conclusion de son beau livre sur TOCQUEVILLE: Ceux qui reprochent à la démocratie politique de n'être qu'une démocratie formelle

«méconnaissent à quel point le caractère formel de l'égalité démocratique est porteur d'effets réels; c'est parce que l'égalité démocratique «n'est que» formelle qu'elle tend à s'établir en toute relation humaine. Vouloir réaliser matériellement l'égalité, c'est nécessairement limiter son champ d'application à l'objet visé ici et maintenant par l'action politique chargée de cette réalisation»³⁵⁷.

Et même un partisan aussi convaincu de la démocratisation que RICHARD BÄUMLIN reconnaît que les institutions démocratiques formelles sont une condition indispensable d'une démocratie vivante³⁵⁸.

Quelles que soient les réformes qui s'imposent dans l'aménagement institutionnel de la démocratie politique³⁵⁹, et précisément pour donner les meilleures chances à la démocratisation possible de tel ou tel secteur de la société civile, les institutions démocratiques et particulièrement le référendum facultatif ordinaire³⁶⁰ sont «irrévocables». Elles le sont non seulement parce qu'elles représentent, malgré leurs défauts³⁶¹, un important acquis, toujours actuel, de la lutte séculaire pour le développement de la démocratie étatique et comptent de ce fait parmi les «verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen und zu den festgefügteten Vorverständnissen, die jede realitätsverpflichtende Reform beachten wird»³⁶², mais aussi parce qu'elles sont la source irremplaçable dont jaillit jour par jour cette idéologie démocratique qui seule peut rendre légitime et efficace

³⁵⁷ MANENT (note 268), p. 178/179.

³⁵⁸ «Gewiß ist eine Demokratie, die nicht auch die wirtschaftliche Entwicklung in ihre Entscheidungsprozesse einbezieht, eine unerfüllte Demokratie. Es braucht aber schon viel Unverstand, um die unerfüllte Demokratie der nicht existenten Demokratie gleichzusetzen. Unverantwortlich argumentiert auch, wer unsere Demokratie als bloß formell abtut. Gewiß machen formale Institutionen noch keine lebendige Demokratie aus. Sie sind aber deren unerläßliche Voraussetzung» (RICHARD BÄUMLIN, *Westliche Demokratien und «real existierender Sozialismus»: Gegensatz oder Konvergenz?*, in: Svilar [note 135], p. 157, 171).

³⁵⁹ Voir notamment KÖLZ (note 68), p. 13, 41–45; (note 168) p. 53–65.

³⁶⁰ Supra No 30.

³⁶¹ Supra No 64, 105.

³⁶² KURT EICHENBERGER, *Entwicklungstendenzen in der schweizerischen Demokratie*, in: *Staat und Recht*, Bâle 1980, p. 143, 160–161.

le postulat de la démocratisation. En s'en prenant, ouvertement ou inconsciemment, à l'appareil institutionnel de la démocratie politique, ce postulat couperait la branche sur laquelle il est condamné à s'asseoir.

118. Condition indispensable de la démocratisation sociale, la démocratie politique *n'en est pas pour autant une condition suffisante*. A elle seule, celle-ci n'est pas en mesure de garantir la concrétisation effective du postulat de la démocratisation de la société civile. L'expérience suisse le prouve d'ailleurs amplement. Il est vrai que les institutions démocratiques, au besoin élargies et adaptées aux nouvelles formes d'activité typiques de l'Etat contemporain³⁶³, permettraient du moins en théorie d'imposer ponctuellement une structure démocratique aux principaux segments de la société civile et ainsi de rapprocher leur organisation interne de celle de l'Etat. Mais une telle démocratisation forcée de la société civile, par le biais d'initiatives constitutionnelles, législatives ou administratives, ne manquerait pas, si elle se généralisait, de mettre très sérieusement en péril l'existence de la démocratie politique elle-même, tant il est vrai qu'elle aplatirait inévitablement et dangereusement l'épaisseur de cet espace social non directement étatique dont celle-ci a tant besoin³⁶⁴. D'autre part, l'élément idéologique de la démocratie politique, s'il est vrai qu'il a permis au concept de démocratisation de naître et de se développer³⁶⁵, n'est pas en mesure à lui seul de lui fournir les instruments et les mécanismes institutionnels dont il a besoin pour se concrétiser. Car l'idéologie est perception sociale et non pas, pour elle-même, forme d'organisation politique ou sociale³⁶⁶.

C'est peut-être ici qu'il y aura lieu de creuser. Rien ne dit en effet que l'appareil institutionnel de la démocratisation sociale doit être identique ni même ressembler à celui qui est constitutif de la démocratie politique. Pour éviter le piège d'un alignement illusoire voire d'une mise au pas impossible de la société civile par rapport à l'Etat, par le biais d'une extension mécanique des différentes institutions démocratiques à toutes les sphères de la

³⁶³ Initiative législative, initiative et référendum administratifs, référendum à l'égard d'ordonnances etc. Voir CHARLES-ALBERT MORAND, *Alternative démocratique à la révision totale de la Constitution*, in: *Mélanges Kurt Furgler* (à paraître).

³⁶⁴ Supra No 67.

³⁶⁵ Supra No 114.

³⁶⁶ Supra No 71, 80.

société civile, le mouvement de démocratisation doit peut-être s'efforcer d'imaginer et de tester *de nouvelles procédures de participation démocratique*, suffisamment souples pour s'adapter à la diversité et à l'hétérogénéité nécessaires des organisations sociales composant la société civile. Le phénomène associatif³⁶⁷ constitue déjà actuellement un vaste terrain d'exercice qui rendrait possible des expériences participatives à la fois originales et spécifiques qui, si elles sont tentées et évaluées dans un sens critique, déboucheront peut-être un jour sur un nouveau jeu d'«institutions démocratisantes» qui permettront au concept de démocratisation de couper enfin le cordon ombilical qui le relie si étroitement à l'idéologie constitutive de la démocratie politique. Quoi qu'il en soit, c'est en augmentant et non pas en réduisant la densité et la complexité de la société civile que la démocratisation sociale pourra cesser d'être simplement un appendice idéologique pour devenir véritablement un élément complémentaire réel de la démocratie politique.

³⁶⁷ Supra No 62.

Conclusion

119. *La Suisse est une démocratie et fière de l'être.* J'ai essayé de montrer que cette affirmation n'est banale et gratuite qu'en apparence. Pour marcher sur ses deux jambes, la théorie de la démocratie doit peut-être réapprendre à considérer son objet spécifique à la fois comme institution et comme idée, à la fois comme norme juridique et comme idéologie. Ces deux éléments se complètent parce qu'ils se contredisent. A force de vouloir en bannir la contradiction en privilégiant l'un au détriment de l'autre, les théories du droit et de la société risquent fort de tourner en rond, un peu à l'image de celui qui veut avancer en ayant un pied cloué à terre. L'élément institutionnel de la démocratie nourrit son élément idéologique qui alimente à son tour le premier. Chacun d'eux explique jusqu'à un certain point les caractéristiques de l'autre – voici ce que je me suis efforcé d'illustrer ponctuellement par les pages qui précèdent.

120. Ce faisant, je n'aboutis pas, on l'aura remarqué, à un ensemble de conclusions concrètes et tangibles. Il est vrai que j'avais pris la précaution d'en prévenir le lecteur, mais il n'est pas certain que celui-ci s'accommodera de cette excuse. Il ne me reste donc qu'à le renvoyer aux ouvrages cités dans la bibliographie et, surtout, à sa propre imagination et initiative.

La double conception, à la fois institutionnelle et idéologique, de la démocratie ne débouche donc pas immédiatement sur un catalogue de recettes pratiques. Elle constitue tout au plus une grille théorique qui permet de relativiser ce qui paraissait acquis et ainsi de comprendre ce que l'on s'est habitué à simplement apprendre. Reste à espérer que cette relativisation peu rassurante et cette compréhension dynamique, tout en relançant l'intérêt pour la théorie de la démocratie, ne s'avèrent pas inutiles pour ceux qui veulent ou doivent préconiser des mesures concrètes qui permettront à la Suisse de rester une démocratie et aux Suisses de continuer à en être fiers. Car là

aussi, tant au niveau des institutions que sur le plan des idées, rien n'est jamais acquis: pour conserver leur intégrité et leur vitalité, les deux ont constamment besoin d'être régénérées.