

Limites de la démocratie directe

Leçon du modèle suisse.

La démocratie directe passe souvent pour la forme la plus achevée de la souveraineté populaire. La Suisse, avec ses votations fédérales quatre fois par an et ses initiatives populaires qui exigent 100 000 signatures pour parvenir aux urnes, sert de référence à quiconque veut donner au peuple un pouvoir de décision direct sur les lois. Pourtant ce modèle, après plus d'un siècle et demi de pratique continue, révèle des limites précises. Les comprendre compte autant pour qui admire la Suisse que pour qui voudrait s'en inspirer ailleurs, notamment dans un projet de construction d'un État indépendant.

La démocratie directe exige un État déjà fonctionnel pour produire des effets. Un vote populaire fixe une orientation : relever l'âge de la retraite, financer une politique énergétique, modifier une loi sur l'asile. Traduire cette orientation en règles applicables revient ensuite à l'administration fédérale, aux offices spécialisés, aux tribunaux qui trancheront les litiges d'application. La Suisse dispose d'une fonction publique stable, recrutée sur compétence et protégée des changements de majorité, qui rédige les ordonnances d'exécution et assure la continuité de l'État pendant que les majorités politiques changent. Un peuple peut voter cent fois sur l'âge de la retraite : sans une administration capable de calculer les rentes, de tenir les registres et de payer les pensions chaque mois, le vote reste un énoncé d'intention. La force de la démocratie directe suisse vient en partie de ce qu'elle s'appuie sur l'un des appareils administratifs les plus anciens et les plus compétents d'Europe. Un État qui voudrait adopter les mêmes mécanismes de vote sans disposer d'une administration de cette qualité obtiendrait des décisions sans les moyens de les exécuter.



Le vote populaire s'exerce aussi à l'intérieur d'engagements internationaux qu'il ne peut effacer. En 2010, 52,3% des votants suisses ont accepté une initiative imposant l'expulsion automatique des étrangers condamnés pour certains délits. Le Tribunal fédéral, saisi de l'application de cette norme, a rendu en octobre 2012 un arrêt qui a limité sa portée au nom d'engagements internationaux non impératifs, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme. Une seconde initiative, plus dure encore, a échoué en 2016, en partie parce qu'elle entraînait en collision plus frontale avec ces mêmes engagements. L'interdiction des minarets, acceptée en 2009, a connu un sort comparable : la Suisse a dû gérer les critiques d'organes internationaux et limiter l'application de la norme aux seuls minarets, sans toucher à la liberté de culte garantie par ailleurs. Un petit État ouvert sur le commerce mondial signe des traités pour vendre ses produits, protéger ses citoyens à l'étranger et garantir des droits fondamentaux. Le jour où une majorité populaire vote une norme contraire à ces traités, l'État doit choisir entre honorer le vote et honorer ses engagements, et ce choix limite en pratique ce qu'un référendum peut accomplir.

Le vote populaire repose sur une maîtrise technique inégale des sujets soumis aux urnes. L'administration fédérale produit pour chaque votation une brochure explicative conçue pour informer un public non spécialiste. Des sujets comme la réforme de la fiscalité des entreprises, le financement des retraites ou la stratégie énergétique impliquent pourtant des mécanismes financiers et techniques que peu d'électeurs maîtrisent en détail au moment de glisser leur bulletin dans l'urne. Les politologues qui étudient les votations suisses observent une régularité frappante : la position recommandée par le Conseil fédéral et le Parlement l'emporte dans une large majorité des scrutins. Cette régularité montre qu'une partie importante du vote repose sur la confiance accordée aux institutions qui formulent la recommandation, plutôt que sur une expertise individuelle reconstituée par chaque électeur à partir des données du dossier. Le système suisse fonctionne grâce à cette délégation de confiance envers des institutions intermédiaires jugées fiables.

L'argent et les médias gardent également un poids déterminant. Jusqu'en 2022, aucune loi suisse n'obligeait les partis ni les comités de campagne à publier leurs comptes ou l'origine de leurs dons, une situation que le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe a critiquée à plusieurs reprises pour son opacité. La nouvelle loi sur la transparence, entrée en vigueur en 2022 pour les partis et appliquée aux votations dès mars 2024, n'impose de déclaration qu'au-delà de 50 000 francs de dépenses de campagne et de 15 000 francs par don. En dessous de ces seuils, le financement reste invisible. Les camps qui disposent des budgets les plus importants peuvent occuper davantage l'espace publicitaire, produire plus de contenu et répéter leur message plus souvent dans les semaines qui précèdent un scrutin. Ce déséquilibre de ressources traverse le moment du vote populaire lui-même.

La protection des minorités dans le système suisse repose sur le fédéralisme et sur les tribunaux. Les 26 cantons disposent chacun d'une large autonomie, ce qui empêche une majorité nationale ponctuelle d'imposer uniformément sa volonté sur des sujets sensibles. Les droits constitutionnels et les engagements internationaux donnent aux tribunaux, suisses et européens, un pouvoir de limiter l'application d'une norme votée quand elle porte atteinte à des droits fondamentaux, comme l'ont montré les cas de l'expulsion des étrangers et de l'interdiction des minarets. Ces deux exemples confirment qu'une majorité peut voter contre les intérêts d'une minorité précise. La Suisse répond à ce risque par des digues institutionnelles construites en amont : le partage des compétences entre cantons et la capacité des tribunaux à limiter une norme contraire aux droits fondamentaux.

On peut objecter que ces cinq limites touchent tout autant un parlement élu qu'un peuple votant directement : les députés dépendent eux aussi d'une administration pour appliquer leurs lois, restent liés par les mêmes traités, votent souvent des textes techniques qu'ils ne maîtrisent pas entièrement, financent leurs campagnes de manière inégale, et peuvent légiférer contre une minorité. Cette objection vise juste sur un point : aucun régime politique n'échappe à ces contraintes, parce qu'elles tiennent à la nature de l'État moderne et non au mode de décision choisi. Elle manque cependant l'essentiel de l'argument. La démocratie directe se présente comme l'instrument capable de contourner les intermédiaires, administration, partis, élus, experts, en redonnant la décision au peuple sans détour. Le cas suisse, pourtant le plus abouti au monde, montre une démocratie directe qui garde tous ces intermédiaires en place et qui fonctionne grâce à eux. Cette promesse de contournement ne se vérifie nulle part, pas même dans le pays qui pratique cet exercice depuis le plus longtemps.

Une autre objection consiste à dire que la Suisse est un cas trop particulier, petit, riche, marqué par une tradition fédérale ancienne, pour que ses limites informent un projet d'indépendance ailleurs. Cette objection inverse en réalité la leçon. Un pays aussi riche en institutions, aussi rodé à la pratique du vote populaire et aussi protégé par sa stabilité politique rencontre malgré tout ces cinq limites : un État qui partirait sans ces atouts les rencontrerait de façon plus aiguë. La richesse institutionnelle de la Suisse en fait l'exemple le plus favorable qu'on puisse trouver, ce qui rend ses limites d'autant plus difficiles à écarter. Ce constat renforce la cause du pouvoir populaire : la Suisse démontre qu'une démocratie directe combinée à des institutions solides produit l'un des systèmes politiques les plus stables et les plus légitimes au monde.

Pour un projet d'indépendance qui voudrait s'appuyer largement sur les référendums et les initiatives populaires, la leçon suisse mérite d'être prise au sérieux. La démocratie directe donne aux citoyens un pouvoir réel de contrôle et de légitimation sur leurs gouvernants, et l'expérience suisse, vieille de plus de cent cinquante ans, en démontre la valeur durable. Mais cette valeur dépend d'un ensemble de conditions préalables : une administration compétente et stable pour exécuter les décisions, une doctrine claire sur la place du droit international dans l'ordre juridique interne, des mécanismes pour informer les électeurs sur des sujets techniques, des règles sérieuses sur le financement des campagnes, et des protections constitutionnelles solides pour les minorités. Construire un État qui voudrait gouverner principalement par référendum sans avoir d'abord construit ces conditions reviendrait à copier l'outil suisse en laissant de côté tout ce qui le fait fonctionner.

Louis-Martin Carrière