

**Université populaire Saint-Julien
La démocratie directe en Suisse
Historique et fonctionnement**

**René Longet
11 février 2018**

La Suisse est un Etat fédéral comportant 26 cantons de tailles très variables et 8,5 millions d'habitants, dont 5,35 millions ont le droit de vote

Le Parlement fédéral est composé de deux chambres égales en droits, l'une élue au scrutin majoritaire à raison de 2 membres par canton l'autre au scrutin proportionnel **intégral** en fonction de la population de chaque canton, les cantons ayant donc fonction de circonscriptions électorales.

GE = dès 2019, 12 députés sur les 200 du conseil national.

Le gouvernement collégial de 7 membres, nommé le Conseil fédéral, est élu par le Parlement réuni en Assemblée fédérale tous les 4 ans.

Dans le système fédéral suisse, la souveraineté émane conceptuellement des cantons, et la Confédération n'a de compétences que celles qui lui ont été dévolues – beaucoup, en fait au, fil des décennies.

Ces 26 cantons sont subdivisés en 2'200 communes (suite à des fusions de communes - 20% en 30 ans).

Chaque commune a un exécutif élu **au scrutin** majoritaire par les personnes titulaires du droit de vote communal et une assemblée délibérative (dans plusieurs cantons, cela peut être l'assemblée des citoyennes et citoyens appelée assemblée primaire), élue à la proportionnelle **intégrale**.

Ces deux élections se tiennent à des moments séparés

Chaque canton s'est doté d'une constitution, a un gouvernement et un parlement, un pouvoir législatif, élus selon ces mêmes systèmes. Ce sont les cantons qui définissent les compétences des communes.

Ces modes d'élection obligent à des cohabitations plus ou moins faciles au sein des exécutifs et à des alliances variables dans les législatifs.

Terme 1 : Le droit d'initiative

Le droit d'initiative est la possibilité, dans des délais fixés et avec un nombre de signatures déterminé de titulaires du droit de vote, de proposer une modification à la constitution (et seulement à celle-ci, au niveau fédéral pas d'initiative législative).

Aujourd'hui 100'000 signatures valables en 18 mois, (existe depuis 1891) en France la même proportion représenterait quelque 800'000 signatures

de titulaires du droit de vote.

(pétition = ouvert à tout habitant, initiative réservée aux citoyens suisses)

Le vote populaire sur une initiative n'intervient pas tout de suite : étant donné que le Conseil fédéral et le Parlement doivent donner leur avis sur l'initiative, il s'écoule généralement plusieurs années entre le dépôt de l'initiative et l'organisation du vote populaire.

Comment cela se passe-t-il concrètement ?

Il faut constituer un comité d'initiative, composé d'au moins 7 personnes titulaires du droit de vote et de 27 au maximum.

Ce comité doit rédiger le texte de l'initiative dans une des 3 langues officielles de la Suisse. Ce texte est assorti d'un titre.

Le texte et le titre sont soumis à la Chancellerie fédérale, qui le traduit dans les autres langues officielles. Le comité soumet à la Chancellerie fédérale un modèle de liste pour la récolte de signatures.

La Chancellerie fédérale contrôle que les listes de signatures respectent les exigences formelles. Cette décision est publiée dans la Feuille fédérale.

À partir de ce moment-là, le comité a 18 mois pour récolter les au moins 100'000 signatures, les faire valider par les communes de domicile des signataires et les déposer en une fois à la Chancellerie fédérale.

Comme l'expérience a démontré que toutes ne seront pas forcément valables, il est conseillé d'en récolter plus de 100'000. Le contrôle de la validité des signatures par les communes peut prendre du temps. Il faut s'y prendre suffisamment à l'avance et leur envoyer les signatures de manière continue afin de respecter le délai impératif de 18 mois.

Il n'y a en principe pas de limite matérielle au contenu d'une initiative puisque par définition elle est de rang constitutionnel, l'exigence est par contre l'unité de la matière et du genre (formulation adaptée à un texte constitutionnel, matières qui ont un lien nécessaire entre elles, cf. **comme** en France interdiction du « cavalier législatif » c'est-à-dire ajouter à un texte une disposition qui n'a rien à voir avec son sujet premier).

L'[Assemblée fédérale](#) prononce la nullité totale ou partielle d'une [initiative populaire](#) si celle-ci ne respecte pas l'un des éléments suivants : l'unité de la forme ; l'unité de la matière ; « les règles impératives du droit international », soit celles que la communauté internationale a reconnue comme étant inviolables telles que l'interdiction de la torture ou de l'esclavage.

Si l'Assemblée fédérale prononce la nullité totale d'une initiative, celle-ci n'est pas soumise au vote du peuple et des cantons ; si elle prononce la nullité partielle d'une initiative, seules les parties valables de cette dernière sont soumises au vote du peuple et des cantons, c'est très rare, 4 fois en 128 ans.

Souvent le parlement oppose un contre-projet direct (une autre formulation de modification à la constitution) ou indirect (des changements législatifs) ; le

comité d'initiative peut retirer l'initiative en tout temps, jusqu'au jour où la date de votation est annoncée, ce retrait a eu lieu dans un tiers des cas.

Le vote sur une modification constitutionnelle exige la majorité des votant-e-s au plan national, mais aussi une majorité acceptante dans une majorité de cantons = double majorité (expression du système fédéraliste, pour ne pas imposer à la majorité populaire seule les changements à la loi fondamentale, garantie pour les territoires moins peuplés).

Ces doubles majorités sont en général atteintes

Dans toute l'histoire du droit d'initiative soit en 128 ans, 9 cas où la majorité du peuple est atteinte au niveau national mais pas dans une majorité de cantons, 4 cas inverses où à une majorité acceptante dans les cantons correspond à une majorité rejetante du peuple = 13 sur 215 votes = 6%.

Historique

Depuis 1891 333 initiatives ont récolté le nombre de signatures nécessaires dans les délais fixés, 100 ont été retirées et 215 soumises en vote, cela fait un peu moins de deux votes sur des initiatives par an (exactement 1,69/an).

Seules 22 ont été acceptées, une sur dix, toutefois souvent des contreprojets l'ont été -> la matière a été traitée mais pas entièrement comme l'ont voulu les initiants. **MAIS la moitié de ces 22 l'ont été ces 20 dernières années -> trend positif clairement en hausse.**

Voici les cas récents, avec leurs titres :

- † [Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants](#)
18.05.2014
- † [Contre l'immigration de masse](#) 09.02.2014
- † [Contre les rémunérations abusives](#) 15.05.2013
- † [Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires](#) 11.03.2012
- † [Pour le renvoi des étrangers criminels \(initiative sur le renvoi\)](#)
28.11.2010
- † [Contre la construction de minarets](#) 29.11.2009
- † [Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantile](#)
30.11.2008
- † [Pour des aliments produits sans manipulations génétiques](#) 27.11.2005
- † [Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables](#) 08.02.2004
- † [Pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies \(ONU\)](#) 03.03.2002

Mais il n'y a pas que les comités d'initiative pour proposer des amendements constitutionnels. Les révisions constitutionnelles décidées par les parlements fédéral et cantonaux exigent à chaque fois la sanction du peuple = agendé en votation populaire d'office avec là aussi exigence de la double majorité

DONC MODIFIER LA CONSTITUTION PASSE OBLIGATOIREMENT PAR UNE APPROBATION POPULAIRE, QUE CE SOIT SUITE à UNE INITIATIVE POPULAIRE OU A UNE DECISION PARLEMENTAIRE ET CETTE APPROBATION DOIT SE FAIRE NECESSAIREMENT SOUS LA FORME DE LA DOUBLE MAJORITÉ. Ce vote de plein droit a lieu dans tous les cas même si le nouveau texte est pratiquement incontesté.

2^e terme : Le droit de référendum

Le droit de référendum est le droit d'exiger qu'un acte législatif voté par le parlement national ou cantonal soit soumis en votation populaire. Il existe au niveau national depuis 1874. Il faut récolter 50'000 signatures valables en 100 jours : 2 fois moins de signatures en 4,5 fois moins de temps que pour l'initiative, mais c'est un droit négatif, pas besoin de proposer quoi que ce soit. En France la même proportion représenterait 400'000 signatures.

Depuis cette date, 187 demandes de référendum ont abouti (nombre de signatures récoltées dans le délai légal) à l'organisation d'un vote sur la loi ainsi attaquée, un peu plus qu'un par an. Le Parlement n'a pas de possibilité de décréter un référendum sur une loi, ce droit appartient exclusivement à 50'000 citoyen.ne.s.

Environ un peu plus d'un par an, taux de rejet de la loi attaquée = 57% !
Taux de succès du référendum législatif 6 fois plus grand que pour initiative constitutionnelle.

Par contre sur l'ensemble des lois votées par le Parlement seule une petite partie est attaquée par référendum (sur 40-50 lois ou modifications de lois votées annuellement par le Parlement, 1 est attaquée par référendum). Alors que pour toute modification constitutionnelle le vote est obligatoire.

Le vote sur un référendum (toujours donc un texte législatif, puisque toute modification constitutionnelle est soumise au peuple de plein droit) n'a pas besoin de la double majorité, seule compte la majorité populaire. On pourrait dire : L'initiative lance un processus, le référendum y met fin.

Entre modifications constitutionnelles et référendums législatifs = depuis 1874 601 votes populaires en Suisse, dont environ un quart sur des lois.

Mise en oeuvre

Parfois on revote selon ces mêmes procédures sur le même sujet. Par exemple pour un Suisse cela n'aurait rien de choquant si au vu des résultats des négociations les Anglais votaient à nouveau sur le Brexit. Dans le doute on consulte le peuple.

Il y a 4 dates de votations nationales au maximum par an, fixées par le Conseil fédéral, les cantons et les communes s'alignant généralement sur ces dates.

Quelques semaines avant la date des votations le citoyen reçoit une brochure explicative, très balisée = le texte en cause, la position de l'exécutif, de la majorité et de la minorité parlementaire et des proposant (ou opposants). Il y a parfois des controverses sur l'impartialité de ces documents qui ont pu faire que la justice a décalé des votations déjà agendées et obligé à refaire le matériel électoral.

Notons en Suisse un faible taux de participation, autour de 45% en moyenne, ce qui donne 55% d'ayants droit qui ne participent pas au vote.

La participation aux votations populaires fédérales est en baisse depuis le début du 20^e siècle mais son recul est marqué de fortes variations selon les sujets. Sur ces 30 dernières années les valeurs extrêmes étaient d'un peu moins de 30% et de presque 80%. La tendance à la baisse ne s'est cependant pas poursuivie et dès le début du 21^e siècle elle a même légèrement augmenté de 42% dans les années 1980/1990 aux 45% actuels.

Pour bien interpréter ce chiffre il faut savoir que les titulaires du droit de vote à savoir tous les Suisses de plus de 18 ans (les femmes depuis 1971, à GE 1959) sont inscrits d'office dans les registres électoraux (par contre les Suisses de l'étranger doivent s'inscrire selon une procédure particulière).

Les bulletins de vote blancs, donc de personnes qui participent au vote mais en rendant un bulletin vide, sont comptabilisés séparément et entrent positivement dans le calcul du taux de participation mais ne comptent ensuite pas pour le calcul des majorités ou ne sont opposés que les pour et les contre.

De nombreux débats médiatiques et tables rondes sont organisées avant ces votes.

Modes de vote : essentiellement par correspondance -> on reçoit le matériel par poste à domicile, 2 à 3 semaines avant le jour du vote.

Répartition des modes de vote à Genève : au bureau de vote : 5%, par voie électronique 20%, par correspondance 75%, le vote s'étendant donc sur une période de trois semaines environ -> débats alors qu'une partie croissante des ayants droit ont déjà voté -> on cherche à mobiliser les abstentionnistes.

*A GE : L'initiative populaire cantonale aboutit si elle recueille le nombre minimum de signature requis de citoyens suisses ayant le droit de vote: [suisses résidents à Genève](#) et [suisses résidents à l'étranger](#), dans un délai **de 4 mois**. La constitution prévoit pour l'initiative constitutionnelle 3% des personnes titulaires du droit de vote cantonal et 2% pour l'initiative législative ou le référendum, soit actuellement 7'840 et 5'227 titulaires du droit de vote, chiffres ajustés chaque année. Il faut bien sûr que le sujet soit de la compétence cantonale.*

*Pour le référendum le délai de récolte des signatures est de **40 jours** dès la publication de l'acte. Lorsque le référendum cantonal porte sur les lois qui ont pour objet un nouvel impôt, la modification d'un impôt existant ou une*

modification de la législation sur le logement ou la protection des locataires, seules 500 signatures sont nécessaires.

En matière communale plusieurs cantons ont accordé le droit de vote (mais généralement pas d'éligibilité) aux étrangers résidents moyennant conditions ; à GE = habiter en Suisse depuis au moins 8 ans ; les électeurs étrangers y forment 27% de l'électorat communal (2015) -> cette mesure de participation démocratique n'a pas du tout changé les rapports de force politiques.

Enjeux

Complexité des sujets -> pas problématique

Campagnes -> inégalités de moyens bien évidemment

Transparence sur le financement des campagnes -> pas résolu à satisfaction

Lenteur des procédures -> sachant la menace du référendum les décideurs s'assurent à l'avance de trouver les majorités par des compromis. Mais aussi comme partout polarisation croissante, partis de la mouvance dite populiste à 30% environ (UDC, MGC, Lega...).

Imprévisibilité du sort d'une vote parlementaire sur la constitution ou une loi compensée par une stabilité à plus long terme.

Noter aussi que ces votes ne sont pas des plébiscites, le gouvernement s'engage pour sa position mais ne met pas en jeu sa place, il ne démissionne pas s'il perd un vote mais est tenu de le mettre en œuvre. C'est pourquoi on parle en Suisse de démocratie semi-directe, car le courant normal est l'affaire des élus mais ces derniers savent qu'à certains niveaux le peuple a le dernier mot.

Ce qui relativise aussi un peu la place des élections par rapport aux votations.

France trop grande pour cela ?

Aux Etats-Unis la moitié des Etats connaissent des instruments de démocratie directe, dont la Californie 80% de la superficie et 60% de la population de la France, tout de même presque 40 millions d'habitants (France 67 millions).

En appeler au peuple est certes un risque. Mais le risque de ne pas en appeler au peuple est infiniment plus grand.

EN RESUME :

- ✂ Deux droits populaires très différents : initiative = proposition + de rang constitutionnel + double majorité ; référendum = contestation d'un acte législatif (pas administratif ni gouvernemental) ; pas de proposition de rechange à faire ; pas de double majorité
- ✂ Les élu.e.s s'engagent pour leur position (avec des limites) mais n'engagent pas leur fonction
- ✂ Fédéralisme et séparation des pouvoirs aux trois niveaux du fédéralisme, entre législatif et exécutif, élu le premier au scrutin proportionnel et le second à la majoritaire
- ✂ Important taux d'abstention pondéré par l'inscription

automatique sur le registre électoral

- ✂ Limites formelles mais guère matérielles au droit d'initiative
- ✂ 601 votations depuis l'existence des droits populaires (1891 initiative, 1874 référendum), dont 167 sur des lois dont 57 % ont été refusées, mais le référendum n'est demandé que sur 2 % de toutes les lois passées par le parlement ; le solde des votations se répartit entre 215 révisions constitutionnelles d'initiatives populaires et 218 révisions constitutionnelles à l'initiative des autorités