

06/08/2014 |

## Démocratie

Régime politique dans lequel la souveraineté appartient au "peuple" (grec *dêmos*), c'est-à-dire à l'ensemble des citoyens, et non à un seul homme ou à un petit groupe. La démocratie ancienne (avant le XIX<sup>e</sup> s.) faisait figure d'exception; présente uniquement dans de petits Etats, elle s'exerçait directement dans des assemblées où n'étaient admis que les hommes aptes à porter les armes et passait pour un privilège de ces derniers. Seule la démocratie moderne, qui commença à s'imposer après les révolutions américaine et française, fonda les [droits politiques](#) sur les [droits de l'homme](#), dont la garantie devint l'une des tâches primordiales de l'Etat. La Suisse est spécialement intéressante à cet égard, d'une part parce que quelques-uns de ses cantons ont eu des démocraties de type ancien, remontant au bas Moyen Age, d'autre part parce que la démocratie libérale moderne s'y est imposée précocement, dès la fondation de l'[Etat fédéral](#) en 1848, et a connu des développements particuliers avec l'introduction, sur les plans cantonal et national, d'instruments relevant de la démocratie directe.

### 1 - Démocraties du bas Moyen Age et de l'époque moderne

#### 1.1 - Le terme et ses contenus

Le terme de démocratie est d'usage avéré dans le langage politique de l'époque moderne, notamment lorsqu'il est question de la [Confédération](#) et des [pays alliés](#), par exemple chez Jean Bodin, philosophe politique français, à propos des constitutions des Grisons et des [cantons campagnards](#) à *landsgemeinde*. Johann Jakob Ziegler, bourgmestre de Schaffhouse, décrivait ces derniers, en 1653 - contrairement aux cantons-villes - comme des Etats où l'on "aime beaucoup les formes démocratiques". Un texte grison de 1618, où l'on trouve la formule lapidaire "la forme de notre gouvernement est démocratique", donne des éclaircissements valables aussi pour les cantons à *landsgemeinde*: la démocratie s'oppose à la monarchie et à l'aristocratie, régimes où la souveraineté est exercée par le roi ou par un groupe restreint de nobles ou de patriciens héréditaires. Au contraire, dans la démocratie, le pouvoir suprême appartient à l'homme du commun (*gemeiner Mann*), c'est-à-dire à l'assemblée des hommes aptes à porter les armes (les femmes sont donc exclues). Ces assemblées régulières, appelées dans les sources [landsgemeinde](#) ou simplement *Gemeinde* ([Assemblée des communiens](#)), votaient librement sur toutes les matières dont la somme constituait à l'époque (et aujourd'hui encore, en partie) la souveraineté étatique: élection et destitution des membres du gouvernement, des fonctionnaires de l'administration, des juges et des commandants militaires, lois, traités avec les puissances étrangères, guerre et paix, impôts.

**Auteur(e):** Andreas Suter / PM

#### 1.2 - Extension géographique et genèse

Ainsi défini, le régime démocratique était rare à l'époque moderne (où dominaient d'autres systèmes); il se rencontrait surtout en Suisse, plus exactement aux Grisons, dans les [dizains](#) valaisans et dans les cantons à *landsgemeinde*: Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug et les deux Appenzells. Dans les cantons-villes, la souveraineté n'était pas exercée par l'assemblée des bourgeois, mais par le [Petit Conseil](#) et le [Grand Conseil](#). Sociologiquement, cela signifie que dans les cantons à *landsgemeinde*, la grande majorité de la population masculine participait aux décisions importantes, mais seulement une petite minorité de conseillers dans les villes.

En dehors de la Suisse, il y eut des ébauches de régimes démocratiques dans les Alpes françaises et autrichiennes, ainsi que dans les Dithmarschen, région reculée sur la mer du Nord près de l'embouchure de l'Elbe, mais ils finirent par disparaître devant les progrès de l'Etat monarchique ou princier. En fait, la genèse

de la démocratie de type ancien en Europe occidentale est un élément d'une évolution plus vaste, comme l'ont montré Peter Blickle puis Randolph C. Head. Les idées et normes politiques, à l'origine des institutions démocratiques, s'enracinent dans l'organisation collective et largement autonome de la vie quotidienne et de l'économie des communautés villageoises. Cette organisation s'est développée à la fin du Moyen Age, dans beaucoup de régions d'Europe, à partir de la seigneurie foncière féodale, aussi bien dans les zones de céréaliculture que dans les Alpes, tournées vers l'élevage ([Village](#), [Commune](#), [Communauté](#)).

En considérant la situation géographique et la genèse de ces régimes, on peut conclure que des territoires nettement périphériques comme les Alpes et les Préalpes offraient de meilleures conditions pour que les institutions collectives villageoises se développent en constitutions démocratiques à l'échelle de l'Etat. La culture des céréales y était moins facile que sur le Plateau, par conséquent on y percevait moins de redevances en grains aisées à entreposer, ce qui contribua à une plus faible emprise de la féodalité au Moyen Age et laissa d'autant plus d'espace à l'autonomie communale.

**Auteur(e):** Andreas Suter / PM

### 1.3 - Particularités de la démocratie de type ancien

Sous l'Ancien Régime, on admettait généralement en Europe que la monarchie et l'aristocratie étaient les régimes idéaux. Voyageurs et diplomates étrangers portent donc fréquemment des jugements négatifs sur le gouvernement des cantons campagnards et des Grisons, considérés comme livrés à l'anarchie et à la populace. Ce point de vue est lié à la théorie, alors admise, des trois ordres ([Société d'ordres](#)), d'après laquelle l'exercice du pouvoir souverain est strictement réservé à des hommes de noble naissance, tandis que le clergé et le tiers état en sont exclus par définition. Pour cette raison, les démocraties des ligues grisonnes et des cantons à landsgemeinde ont été interprétées comme un "contre-modèle", dans une Europe marquée par la féodalité (Blickle). Mais ce faisant, on sous-estime les différences essentielles qui opposent les conceptions ancienne et moderne de la démocratie. Alors que la seconde fonde le droit de participation politique sur le droit naturel et l'attribue par principe à tout individu en sa qualité d'être humain, la première considère la démocratie comme un privilège, comme une liberté particulière qu'une collectivité déterminée a acquise par ses propres efforts et qui se transmet par héritage.

Aux Grisons et dans l'ancienne Confédération, divers récits, analogues par leurs structures, racontaient, expliquaient historiquement et justifiaient l'acquisition de ce privilège. La liberté démocratique était présentée soit comme le résultat légitime d'une vente ou d'une donation de droits seigneuriaux que des nobles aurait faite dans un passé reculé, soit comme l'aboutissement d'une action historique de libération. C'est parce que le pouvoir féodal avait dégénéré en tyrannie - telle est l'idée essentielle des [mythes fondateurs](#) de la Confédération comme de leurs pendants grisons - que les gens du commun avaient pris les armes pour chasser les nobles; leur succédant collectivement, ils s'étaient désormais gouvernés eux-mêmes. Cette ancienne conception de la démocratie comme privilège historique permettait d'expliquer certains éléments qui paraissent contradictoires aux yeux des modernes: le fait que les droits populaires ne soient pas un principe universel, celui que les Grisons et les cantons à landsgemeinde puissent avoir des [sujets](#) traités et exploités exactement comme ceux d'un prince. La liberté vue comme privilège incluait toujours le droit de refuser celui-ci à d'autres hommes, au besoin par la force, comme cela s'est produit plusieurs fois au Tessin et dans la Valteline ([Révoltes paysannes](#)). Dans cette perspective, la démocratie de type ancien ne constitue nullement un contre-modèle au système dominant des trois ordres, avec lequel elle est compatible et apparentée. Cela revient à dire que la démocratie suisse moderne n'est pas issue naturellement de sa version ancienne, mais qu'elle est le résultat des ruptures profondes apparues dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> s., de la révolution et de la guerre civile.

**Auteur(e):** Andreas Suter / PM

## 1.4 - Fonctionnement

A propos du fonctionnement concret de la démocratie aux Grisons et dans les cantons à landsgemeinde, il convient de souligner le point suivant: comme dans les démocraties modernes, l'égalité formelle ne donnait pas à tous les mêmes possibilités de participation. Les charges importantes et lucratives du gouvernement, de l'administration et des tribunaux revenaient régulièrement aux membres de quelques familles de [magistrats suprêmes](#), les *Häupter*, qui se distinguaient nettement des gens du commun, non pas en droit, mais bien sur les plans économique, social et culturel. Mais comme ces charges dépendaient du suffrage populaire, les grandes familles tendaient à assurer leur position en recourant au [clientélisme](#), voire à la corruption active. Avant les [élections](#), les candidats distribuaient généreusement des cadeaux aux votants, sous forme d'argent, d'habits, de nourriture et de boisson. Et pour être désigné à certaines charges, il fallait généralement promettre de verser de fortes sommes dans les caisses publiques, ce qui était une forme de [vénalité des offices](#).

Plus généralement, il était d'usage au bas Moyen Age et à l'époque moderne que le processus de décision politique soit accompagné et influencé par un échange intensif de valeurs matérielles, aux multiples bénéficiaires. On a interprété la "vénalité" des membres de la landsgemeinde comme une "dégénérescence" de l'institution et comme un signe de sa perte d'influence. Alors qu'on doit y voir au contraire l'indice du poids politique de l'assemblée et du rôle des citoyens, dont chaque voix compte et qui gardent dans l'Etat, jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> s., une position centrale incontestée. Car personne, à commencer par les familles de magistrats, n'aurait donné de l'argent sans une contrepartie réelle, qui dans ce cas prenait la forme d'un soutien politique indispensable.

**Auteur(e):** Andreas Suter / PM

## 2 - XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles

La démocratie est envisagée ici sous le double aspect de ses progrès et de ses reculs temporaires. L'ancienne Confédération se fondait sur un ordre statique; sa chute lança une dynamique sociale qui eut des répercussions sur l'organisation du pouvoir, laquelle à son tour agit sur la société. Ce processus s'est nourri des influx réciproques qui lient idées politiques et situation socio-économique, suivant des rythmes différents selon les lieux et les niveaux (local, régional, national); il a souvent concordé avec ce qui se passait à l'étranger, mais parfois est allé en sens contraire. On peut le lire globalement comme un perfectionnement progressif du principe de l'autodétermination collective, mais on constate aussi à maintes reprises des rejets et des retours en arrière. Ainsi, les instruments de la démocratie directe, qui selon l'opinion courante fondent la supériorité et l'efficacité de la démocratie suisse, se sont plus d'une fois avérés un frein à l'innovation.

### 2.1 - Première percée et double régression

La démocratisation commença avec la [Révolution helvétique](#), qui supprima les inégalités du jour au lendemain et transforma les sujets, auparavant soumis dans la plupart des cantons à un pouvoir oligarchique, en citoyens égaux en droit et appelés à se gouverner eux-mêmes. Le principe d'égalité avait néanmoins une double limite, qui mettra longtemps à s'effacer: les femmes et les juifs n'en bénéficiaient pas. L'émergence du régime démocratique sous la République helvétique est due à l'ascension économique et sociale d'une partie de la population campagnarde, à l'influence des modèles français et, dans une moindre mesure, américain, ainsi qu'à la pression militaire du voisin occidental. Celui-ci octroya une démocratie de caractère centraliste, où les citoyens n'avaient rien à dire sur les plans cantonal et communal, car leur participation se limitait à l'élection de représentants au niveau national, mais qui permit pour la première fois de soumettre une Constitution à l'approbation de l'ensemble du peuple suisse (avril 1802). Les libertés de presse et d'opinion, indispensables à la démocratie, n'étaient pas garanties, comme le prouvent le bannissement des esprits critiques et les blâmes infligés à certains journaux ([Censure](#)).

Avec l'[acte de Médiation](#) (1803), on eut pour la première fois dix-neuf [Constitutions cantonales](#), qui cependant restreignaient la participation démocratique en introduisant ou réintroduisant le cens électoral, en prévoyant des charges à vie dans les Petits Conseils et en reléguant au second plan, dans les anciens cantons patriciens, les populations campagnardes. Cette "petite" restauration précéda celle de 1815 qui, en Suisse comme dans toute l'Europe, limita encore davantage tous les droits démocratiques, mais sans rétablir les rapports de sujétion antérieurs à la révolution. Dans beaucoup de cantons, le retour du régime corporatif limita la liberté économique ([Liberté du commerce et de l'industrie](#)), pendant important de la démocratie.

**Auteur(e):** Georg Kreis / PM

## 2.2 - Double percée et mouvement d'opposition

De même que les cercles de lecture et les sociétés d'utilité publique à la fin du XVIII<sup>e</sup> s., de nombreux groupements (sociétés des beaux-arts, d'étudiants, de tir, de gymnastique, plus tard de chant) formèrent dans les premières décennies du XIX<sup>e</sup> s., de par le fonctionnement de leurs assemblées statutaires et de leurs comités, des îlots de démocratie, au sein desquels s'exprimait de plus en plus la critique envers l'autoritarisme du pouvoir. En outre, même les conservateurs souhaitaient, par exemple dans les transports, une modernisation qui mettait en question les fondements sociaux du système qu'ils défendaient. Tous ces facteurs favorisèrent l'apparition de citoyens-électeurs capables de s'intéresser de manière non ponctuelle aux problèmes politiques.

Les tensions croissantes aboutirent aux deux élans démocratiques de 1830 et 1848. La révolution de Juillet (Paris, 1830), venant peu après une révolution libérale au Tessin, donna un coup d'accélérateur dans la Confédération et plusieurs cantons proclamèrent l'égalité entre tous les citoyens de sexe masculin (selon le principe "un homme - une voix"), parfois au prix de conflit avec des citoyens qui perdaient ainsi leurs privilèges ([Régénération](#)). Un autre acquis important de 1830 est la publicité des débats des parlements cantonaux.

En 1848, la Suisse devança le mouvement libéral qui allait enflammer toute l'Europe. On peut en donner diverses raisons. Une explication peu convaincante renvoie aux vieilles traditions démocratiques du pays. Mais les régimes oligarchiques ou corporatifs figés qui détenaient le pouvoir ne favorisaient pas l'apparition de la démocratie moderne, égalitaire, unitaire et dynamique; il fallut d'abord les renverser, tout comme les monarchies. Ce fut plutôt le morcellement fédéraliste de la Suisse qui rendit possibles des réformes légales ou des coups d'Etat dans les cantons, d'où émergea finalement sur le plan national une faible majorité qui put imposer l'ordre libéral-radical à la forte minorité conservatrice vaincue militairement dans la guerre du Sonderbund. Surtout, ces cantons qui jouèrent un rôle de précurseurs jouissaient de conditions socio-économiques favorables, c'est-à-dire qu'ils possédaient une classe moyenne-supérieure ambitieuse. Sans faire du degré d'industrialisation un élément indispensable, on doit cependant voir dans ce facteur une des causes de la victoire comparativement précoce des forces libérales-radicales. Il ne faut pas sous-estimer non plus le fait que, tout bien considéré, l'armée ne fut pas, comme dans les monarchies, un instrument de répression aux mains des défenseurs de l'ordre établi, mais plutôt un instrument des forces réformatrices. On peut dire de même des Corps francs, d'ailleurs équipés de matériel de guerre officiel. Le caractère populaire de l'armée de milice tourna au profit des radicaux.

Après l'élan de 1830, il apparut, par exemple à Lucerne et Zurich, des mouvements d'opposition conservateurs, qui regagnèrent une partie du terrain perdu en se servant d'ailleurs des méthodes des libéraux (appel à la souveraineté du peuple, pétitions, assemblées populaires et suffrage universel). Cela montre que la démocratie moderne avait divers visages et que la foi dans le progrès inéluctable des idées libérales était une illusion. La démocratisation de la Suisse s'inspirait de modèles étrangers, surtout français et américain, et s'imposa pour une bonne part grâce à des immigrants allemands. Sont emblématiques de ces influences d'une part un Ignaz Paul Vital Troxler ou un Benjamin Constant, qui avaient appris à connaître la pensée libérale lors de leurs études à Léna et Vienne pour le Lucernois, Erlangen, Edimbourg et Paris pour le

Lausannois, d'autre part l'immigrant allemand Ludwig Snell, auteur d'un manuel de droit constitutionnel suisse. Celui-ci vécut en Suisse dès 1827 et enseigna aux universités de Zurich et Berne. La Suisse tira grand profit de la répression des libéraux allemands. Elle leur offrit un champ d'activité attrayant dans ses universités et écoles normales récemment fondées et put ainsi facilement revivifier et renforcer ses élites intellectuelles. Le **libéralisme** suisse tirait l'essentiel de son énergie politique de la classe moyenne, qui comptait dans ses rangs de jeunes entrepreneurs, mais aussi des médecins, des juristes indépendants et des aubergistes dans les anciens cantons-villes, ainsi que les élites rurales qui réclamaient l'égalité complète avec le patriciat urbain. Le premier président de la Confédération, Jonas Furrer, fils d'un maître serrurier de Winterthour, est un représentant typique de cette classe, de même que le conseiller fédéral Josef Munzinger, qui fut d'abord épicier à Olten.

Ce sont les pragmatiques modérés, et non pas leurs alliés **radicaux**, qui dominèrent le camp libéral en 1847-1848 et déterminèrent le cours des événements. Ils approuvèrent une petite révolution afin d'éloigner la menace d'une grande et exécutèrent d'en haut et en bon ordre des changements qui, sans eux, seraient venus d'en bas et dans le désordre. Dans les années 1840, la mobilisation idéologique et la diffamation des adversaires conservateurs catholiques permirent d'abord de créer une communauté d'action libérale-radical; ensuite on se laissa aller à quelques mouvements vifs, mais en prévoyant un rapide retour au calme. Après sa victoire dans la guerre du Sonderbund, le régime radical renonça vite à une partie de ses poses révolutionnaires, du reste peu hardies et ne s'empressa plus de donner asile aux révolutionnaires allemands. Si la démocratie progressa en 1848, ce ne fut que par l'extension de principe à la Suisse entière des acquis de 1830, lesquels comprenaient déjà toutes les normes libérales: souveraineté du peuple, constitution écrite, révisable et soumise à référendum, séparation des pouvoirs, égalité des droits, liberté du commerce et de l'industrie, garantie de la propriété privée. Les pères fondateurs de l'Etat fédéral restaient dans le cadre de la démocratie représentative définie par les constitutions de la Régénération; ils n'instituèrent ni le droit de participation directe ni l'Etat national unitaire auquel aspiraient les radicaux (**Constitution fédérale**).

**Auteur(e):** Georg Kreis / PM

### 2.3 - Développement continu de la démocratie

Après 1848, le parti radical victorieux exerça d'abord le pouvoir sans tenir compte de la minorité, parfois selon des méthodes discutables, comme dans le canton de Fribourg. La différenciation sociale croissante, l'indépendance nouvelle des **classes moyennes** et l'apparition du **mouvement ouvrier** élargirent l'éventail des forces politiques, qui jusque là s'étaient réparties pour l'essentiel entre les élites libérales d'une part, les conservateurs catholiques et protestants de l'autre. Il en résulta une situation nouvelle: désormais, les forces d'opposition ne se contentaient plus de défendre leurs intérêts par des revendications de détail, elles voulaient modifier le système politique lui-même, pour augmenter leurs chances de succès. Le **mouvement démocratique** a ainsi transformé la démocratie représentative en démocratie directe, en imposant par le biais de révisions constitutionnelles, dans les années 1860, l'élection des gouvernements cantonaux par le peuple et diverses formes de référendums et pétitions, puis sur le plan fédéral le référendum législatif (1874, **Référendum populaire**) et le droit d'initiative constitutionnelle (1891, **Initiative populaire**). Contrairement à l'opinion courante selon laquelle l'introduction de ces instruments serait due à une volonté "progressiste", on doit relever que, paradoxalement, les forces conservatrices et réactionnaires ont rapidement su s'en servir. Preuve en sont la première initiative populaire, soumise au peuple en 1893 (interdiction de l'abattage rituel) et les treize référendums par lesquels les conservateurs catholiques et les fédéralistes réussirent à bloquer, entre 1874 et 1891, la politique de la majorité. Le référendum contraignit donc les radicaux à accepter des compromis; il fallut tenter de s'entendre avant les débats parlementaires pour éviter le risque d'un appel à l'arbitrage populaire. La politique majoritaire des débuts fit place à une politique de compromis et la démocratie représentative libérale à une "démocratie des groupes d'intérêts". Ce modèle qui s'était déjà imposé dans plusieurs cantons et se fondait sur un réseau serré d'organisations faitières, intégra (parfois même à l'échelon national) les principales catégories socioprofessionnelles (**Fédérations**).

Le mouvement ouvrier eut à décider s'il voulait, et dans quelle mesure, tenter les chances de la participation démocratique ou défendre ses revendications par le moyen traditionnel de la grève. On lui doit sur le plan fédéral le lancement vers 1900 de l'initiative en faveur de la proportionnelle, qui marque une étape capitale ([Systèmes électoraux](#)). Acceptée à la troisième tentative, elle provoqua en 1919 une brusque augmentation des mandats socialistes au Conseil national (passés de 20 à 41), notamment parce que le nouveau procédé tenait mieux compte de toutes les voix que le système majoritaire qu'il remplaçait (où tous les sièges d'une circonscription vont au premier parti, même s'il n'a guère plus que 50% des voix). Huit cantons, à commencer par le Tessin en 1890, avaient introduit la proportionnelle avant la Confédération. En général, le système majoritaire resta en vigueur pour l'élection des conseillers d'Etat et aux Etats et le parti dominant aurait pu revendiquer tous les mandats; néanmoins, vers la fin du XIX<sup>e</sup> s., on admit volontairement une représentation des différents groupes selon leur force.

Des mesures pratiques ont amélioré notablement le fonctionnement de la démocratie, encore piteux en 1848; elles ont porté par exemple sur la tenue des registres électoraux, le nombre des bureaux de vote et leurs horaires d'ouverture, la délimitation des cercles électoraux, la garantie du suffrage secret et la qualité des informations relatives aux textes soumis au vote. Très récemment sont apparus le vote par correspondance et le recours aux moyens électroniques. Au sein des parlements, le développement de la démocratie a dépendu de la multiplication des commissions et des droits de contrôle et d'intervention limitant les pouvoirs des exécutifs. En outre, une partie de la politique étrangère est passée sous le contrôle démocratique par l'introduction en 1921 du référendum en matière de traités d'Etat (élargi en 1977, 1998 et 2003), qui devait compenser la perte d'influence des citoyens sur une législation de plus en plus déterminée par des accords internationaux. En revanche, il n'existe pas de référendum budgétaire, bien qu'on en ait souvent parlé, notamment pour les dépenses militaires (initiatives repoussées en 1993 et 2000). Déjà incluse dans le projet de révision constitutionnelle de 1872, refusée en 1961 par plus de 70% des votants, discutée sans résultat après 1998 dans le cadre de la réforme des droits populaires, l'initiative législative ne fut admise qu'en 2003, sous la forme de l'initiative populaire générale, qui laisse au Parlement le soin de décider si la mesure proposée (dont il devra aussi élaborer la teneur définitive) doit être inscrite dans la Constitution ou faire l'objet d'une loi. Les initiants peuvent déposer un recours auprès du Tribunal fédéral s'ils estiment que les Chambres ont trahi leur volonté. L'introduction du double oui en 1987 empêche la manœuvre peu démocratique qui consistait à diviser le camp favorable à une initiative en présentant un contre-projet parlementaire plus modéré.

Par rapport au modèle idéal qui donne des droits d'autodétermination au plus grand nombre de personnes, la Suisse est restée en retrait, jusqu'au XX<sup>e</sup> s. En 1848, les juifs obtinrent certes les droits politiques, mais non pas l'égalité, puisqu'ils n'avaient pas une pleine liberté d'établissement; celle-ci ne leur fut accordée constitutionnellement qu'en 1866, en conséquence indirecte d'un traité de commerce conclu avec la France. Les droits politiques n'étaient aucunement garantis en 1848 aux *Heimatlos* (personnes sans droit de bourgeoisie), aux personnes à la charge de l'assistance publique ni aux condamnés. Ils étaient refusés aux femmes et le restèrent sur le plan fédéral jusqu'en 1971; neuf cantons ouvrirent la voie dans ce domaine. Après des votes négatifs en 1919 et 1921, Vaud introduisit en 1959 le [suffrage féminin](#) sur le plan cantonal. Le même jour, une votation fédérale sur le même objet donnait une fois de plus un résultat négatif. La démocratie directe repoussa longtemps cette réforme; comme dans le cas de l'égalité des droits des juifs, la "plus vieille démocratie du monde" se trouva à la traîne de l'évolution dans les pays voisins.

Il y eut encore deux extensions du droit de vote à la fin du XX<sup>e</sup> s. En 1991, l'âge de la majorité civique fut abaissé de 20 à 18 ans, réforme qui fut présentée comme une compensation au vieillissement démographique et comme cadeau à la jeunesse, à l'occasion des 700 ans de la Confédération. En 1992, on donna aux Suisses de l'étranger la possibilité de prendre part aux votations et élections fédérales, pour autant qu'ils s'inscrivent selon les formes (comme l'ont fait 18% des quelque 454 000 ayants droit en 2002). Cela s'inscrit dans une tendance générale à rendre l'exercice des droits démocratiques indépendant du lieu de domicile momentané. La Confédération interdisait aux étrangers toute activité politique sur son territoire,



jusqu'à ce qu'elle autorise le scrutin consulaire, la première fois pour les élections russes de 1990. Dès lors, elle accorda à ses citoyens expatriés les mêmes facultés qu'aux étrangers résidant en Suisse.

L'extension du droit de vote des étrangers dans les affaires intérieures constituerait un pas de plus vers une société où chacun ait qualité de citoyen. Ce droit est garanti sous certaines conditions dans le canton de Neuchâtel depuis 1850, dans le canton du Jura, très ouvert à cet égard, depuis 1979. Vaud (2003) et Fribourg (2005) l'ont accordé seulement sur le plan communal. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (1996) et des Grisons (2004), son introduction est laissée à l'initiative des communes: seules Wald et Speicher l'ont prise à ce jour. Relevons que ces réformes n'ont pu aboutir qu'inclues dans une révision constitutionnelle complète; les initiatives des années 1990 sur le vote des étrangers ont toutes été rejetées par environ trois quarts des votants.

Si l'on considère l'extension des droits formels de participation et l'élargissement du corps électoral, il apparaît que l'histoire constitutionnelle de la Suisse tend généralement à un renforcement de la démocratie. Mais il y eut aussi des interruptions, des retours en arrière et des mouvements de réaction.

La démocratie connut une période de crise dans les années 1930 et 1940. Le droit de référendum fut pratiquement annihilé par le recours extraordinairement fréquent à la [clause d'urgence](#). Une initiative contestant cette pratique fut retirée en 1939, en faveur d'un contre-projet qui s'avéra inefficace. Il fallut attendre l'initiative "Retour à la démocratie directe", adoptée en 1949 contre l'avis du Conseil fédéral et du Parlement, pour que l'on révise le droit d'urgence. Une bonne partie des mesures prises par le gouvernement, en vertu des [pleins pouvoirs](#), pour faire face aux difficultés dues aux guerres mondiales et à la grande crise, n'avait pas de fondement constitutionnel.

Comme le suffrage féminin doublait l'effectif du corps électoral, on porta le nombre de signatures requises pour faire aboutir un référendum de 30 000 à 50 000, et de 50 000 à 100 000 pour une initiative. Cette mesure (adoptée par le peuple) ne constituait nullement un démantèlement de la démocratie, même si certains le prétendirent. L'essor démographique et l'amélioration des moyens de communication font que le seuil ainsi fixé est comparativement bien plus bas à la fin du XX<sup>e</sup> s. qu'en 1874: il représentait (dans le cas du référendum) 5% du corps électoral en 1884 et un peu moins de 1% en 2000. La seule restriction réelle, introduit en 1977, fut le délai de dix-huit mois pour la collecte, aujourd'hui relativement facile, des signatures en faveur d'une initiative.

Le taux de participation électorale atteignit ses valeurs les plus basses dans les années 1960, puis il se stabilisa entre 35 et 45%, pour remonter légèrement dans les années 1990. Cet [abstentionnisme](#) est parfois interprété comme le signe d'un fossé entre la "classe politique" et le peuple ou d'une crise de la démocratie. Mais on constate au contraire que les relations entre les autorités et le peuple se sont dans l'ensemble décriées; en effet, alors que le corps électoral refusait quatre propositions officielles sur cinq à la fin du XIX<sup>e</sup> s., il en a accepté 77% entre 1947 et 1995. En outre, dans les années 1960 et 1970, apparut dans des occasions spécifiques (refus de l'énergie atomique, certains projets de construction, questions d'égalité) un engagement informel dans les "nouveaux mouvements sociaux", qui compensa à bien des égards le déclin de la conscience civique traditionnelle, conçue comme un devoir, et de la participation automatique qu'elle impliquait.

Vu les relations harmonieuses qui règnent entre électeurs et gouvernement, il n'est pas étonnant qu'en Suisse la démocratie directe soit considérée comme la seule bonne. Aux yeux de la majorité des citoyens, les éléments positifs, tels que stabilité, continuité et légitimité, l'emportent, aujourd'hui comme hier. Chez les historiens et politologues, cette idéalisation s'exprime dans les notions de [démocratie de concordance](#) et de consensus, lesquelles mettent en évidence le respect volontaire du système proportionnel et le fait que les divers groupes capables de faire aboutir un référendum sont associés aux procédures législatives. Mais elles occultent la capacité inégale des différents éléments de la société à s'organiser et à se défendre, phénomène qui conduit à prendre davantage en compte, dans les processus de consultation, les intérêts particuliers et à

court terme que l'intérêt général et à long terme. D'autres voix critiques, tant chez les néolibéraux que chez les tenants des "nouveaux mouvements sociaux", soulignent, depuis la fin des années 1980, le frein à l'innovation que représente un référendum ou même la simple menace d'en lancer un. Mais, comme pour la règle de la majorité des Etats qui permet à onze cantons et demi d'imposer leur avis même s'ils ne représentent, à l'extrême, que 20 à 25% des votants (ce qui s'est produit huit fois avant 2000), il pourrait s'avérer difficile, du moins dans un avenir prévisible, de convaincre le souverain de réduire les droits populaires, même si ceux-ci constituent une entrave et ne contribuent guère à élaborer des solutions constructives. La crainte de la perte d'autonomie qui pourrait résulter des engagements internationaux de la Suisse ou de son intégration à une organisation supranationale a bien plutôt renforcé depuis les années 1990 la volonté de maintenir les formes démocratiques traditionnelles.

Le mouvement de 68 a fait de la démocratie une valeur non plus seulement dans le domaine politique, mais aussi dans les entreprises (**Participation**), les écoles, les universités (conseils de classe, conseils de parents, assemblées d'étudiants) et même dans l'armée; néanmoins, les tentatives de créer des comités de soldats échouèrent au début des années 1970. Les Eglises protestantes connaissent depuis la fin du XIX<sup>e</sup> s. certaines formes de participation (conseils de paroisse, synode, conseil synodal), qu'on retrouve dans les structures de droit concordataire de l'Eglise catholique.

**Auteur(e):** Georg Kreis / PM

### Références bibliographiques

#### Bibliographie

- La démocratie du bas Moyen Age et de l'époque moderne
  - J. Mathieu, H. Stauffacher, «Alpine Gemeindedemokratie oder aristokratische Herrschaft?», in *Itinera*, 5/6, 1986, 320-360
  - P. Blickle, «Friede und Verfassung», in *Innerschweiz und frühe Eidgenossenschaft*, 1, 1990, 13-202
  - U. Kälin, *Die Urner Magistratenfamilien*, 1991
  - R.C. Head, *Early Modern Democracy in the Grisons*, 1995
- XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles
  - D. Schefold, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848*, 1966
  - L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, 1970
  - R. Blum, *Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland*, 1977
  - E. Gruner et al. *Les élections au Conseil national suisse 1848-1919*, 4 vol., 1978
  - H.P. Kriesi et al., *Politische Aktivierung in der Schweiz 1945-1978*, 1981
  - M. Schaffner, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre*, 1982
  - E. Gruner, H.P. Hertig, *Der Stimmbürger und die "neue" Politik*, 1983
  - A. Riklin, éd., *Manuel Système politique de la Suisse*, 1, 1983
  - J.-F. Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, 1983
  - G. Kreis, «Parlamentarismus und Antiparlamentarismus», in *Le Parlement - "autorité suprême de la Confédération?"*, 1991, 301-320
  - A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 1992
  - A. Cueni, S. Fleury, *Etrangers et droits politiques: l'exercice des droits politiques des étrangers dans les cantons de Neuchâtel et du Jura*, 1994
  - A. Ghiringhelli, *Il Cittadino e il voto: materiali sull' evoluzione dei sistemi elettorali nel Cantone Ticino, 1803-1990*, 1995



- A. Auer, éd., *Die Ursprünge der direkten Demokratie*, 1996
- Y. Voegeli, *Zwischen Hausrat und Rathaus*, 1997
- Th. Hildbrand, A. Tanner, éd., *Im Zeichen der Revolution*, 1997
- S. Borner et al., éd., *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, 1997
- P. Mahon, Ch. Müller, «Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe», in *L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne*, éd. Th. Cottier et al., 1998, 449-485
- B. Studer, éd., *Etapen des Bundesstaates*, 1998
- A. Ernst et al., éd., *Revolution und Innovation*, 1998
- S. Arlettaz, éd., *La Constitution fédérale en chantier: commentaires et inventaire des sources de l'hist. de la Constitution fédérale 1848-1998*, 1998
- J.-D. Delley, éd., *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, 1999
- W. Linder, «Direkte Demokratie», in *Manuel de la politique suisse*, éd. U. Klöti et al., 1999, 109-130
- W. Linder, *Schweizerische Demokratie*, 1999
- B. Sitter-Liver, éd., *Herausgeforderte Verfassung*, 1999
- Th. Tanquerel, «Les fondements démocratiques de la Constitution», in *Droit constitutionnel suisse*, éd. D. Thürer et al., 2001, 301-315
- W. Wittmann, *Direkte Demokratie: Bremsklotz der Revitalisierung*, 2001
- I. Häner, éd., *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte*, 2003