

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Band:** 33 (1996)  
**Heft:** 1242

**Artikel:** Référendum constructif : un instrument ambigu  
**Autor:** Auer, Andreas  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1025271>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 22.11.2024

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

RÉFÉRENDUM CONSTRUCTIF

# Un instrument ambigu

*Par voie d'initiative populaire, le parti socialiste suisse demande d'instituer le référendum constructif. Si l'idée de tempérer le caractère purement négatif du référendum législatif est séduisante, elle se révèle problématique quant à l'exercice des droits populaires.*

POINT DE VUE

## ANDREAS AUER

Professeur à la faculté de droit de l'Université de Genève.

Directeur du Centre d'étude et de documentation sur la démocratie directe.

Le référendum facultatif à l'égard des lois, consacré par la Constitution fédérale en 1874, a profondément marqué les institutions et la vie politique de la Suisse. On lui doit notamment le développement de la procédure de consultation, l'intégration progressive des principaux partis politiques et l'avènement de la démocratie dite de concordance.

Parce qu'il opère comme un frein, la plupart des auteurs et bien des politiciens en ont conclu que le référendum est foncièrement conservateur, sinon réactionnaire. Dans les mains d'un peuple composé d'une majorité de «Neinsager», le référendum devient une arme redoutable, un antidote contre les révolutions, comme l'affirmait James Fazy, mais également contre tout progrès législatif. Encore faudrait-il montrer que tout projet législatif représente un changement positif, un progrès!

### Une procédure brutale

Il est vrai que le référendum est une procédure brutale qui paraît à première vue déraisonnable. Même si la contestation ne porte que sur une seule disposition de la loi, c'est toute la loi qui passe ou qui casse. De ce sentiment de malaise est née l'idée du référendum constructif: permettre au peuple de dire non, tout en indiquant aux autorités la voie à suivre; affiner la participation populaire au processus législatif et éviter ainsi que ne se cumulent les oppositions purement négatives, la fameuse alliance contre nature des maximalistes et des minimalistes.

Le référendum constructif a été consacré pour la première fois dans la Constitution bernoise de 1993: 10 000 électeurs peuvent proposer un «projet populaire» dans les trois mois qui suivent l'adoption d'une loi par le parlement. C'est un peu le pendant de la possibilité conférée au parlement bernois de joindre un projet alternatif à tout projet soumis au vote du peuple: si le Grand Conseil ne fait pas usage de cette faculté, elle peut être utilisée par le peuple lui-même.

La proposition socialiste est très différente: les citoyens obtiendraient la possibilité de demander une votation sur une contre-proposition à une loi fédérale, si cette contre-proposition a été approuvée préalablement par au moins cinq pour cent des membres d'un Conseil. Si parallèlement, une demande de référendum «classique» aboutit, le vote du peuple porte sur l'alternative loi fédérale – contre-proposition ou, subsidiairement, sur le maintien du statu quo face à ces deux propositions.

L'ambiguïté de cette institution nouvelle me

paraît être double. En premier lieu, elle mélange deux fonctions qui sont aujourd'hui remplies par deux institutions différentes: le référendum comme frein et l'initiative comme accélérateur. Or il n'est pas certain que ces deux fonctions puissent sans autre être exercées simultanément en des matières aussi complexes que celles qui font l'objet des lois.

### Ebranler des certitudes

Le référendum actuel a l'avantage de la clarté tant pour ceux qui font la loi que pour ceux qui s'y opposent. Les premiers savent ce qu'ils risquent s'ils adoptent une loi qui suscite des critiques; quant aux seconds, ils savent à quoi s'en tenir. Or il n'est pas exclu que le référendum constructif en vienne à ébranler ces certitudes, précieuses pour la démocratie directe. Les députés ne savent pas quelle proposition, soutenue par une minorité, va, le cas échéant, être opposée au projet voulu par la majorité. Et les adversaires de ce projet doivent trouver dans les débats parlementaires l'une ou l'autre de ces contre-propositions, qu'ils peuvent porter devant le peuple, ou choisir le référendum classique. Ce n'est pas pour rien que les constructeurs de voitures ont prévu des pédales différentes pour freiner et pour accélérer.

Mais il y a plus. Le propre de la démocratie directe helvétique est d'instituer le peuple en tant qu'organe de l'Etat, face à des autorités dont il peut contester l'activité par le biais du référendum ou, au contraire, stimuler l'activité par une initiative. Le contenu des droits politiques est défini par la constitution et l'utilisation de ces droits dépend d'un choix sur lequel les autorités n'ont guère de prise. Le référendum constructif a pour effet de mélanger les rôles, d'amener les députés à exercer leur responsabilité législative en fonction du lancement d'un éventuel référendum constructif, et de faire dépendre l'objet d'un vote populaire des aléas d'un débat parlementaire. Il n'est pas bon – ni pour le parlement, ni pour le peuple – de faire de la démocratie directe un enjeu entre la majorité et les minorités parlementaires. ■

## PEU UTILISÉ MAIS EFFICACE

Sur les quelque 1800 actes législatifs adoptés depuis 1874, 126 seulement ont fait l'objet d'une demande de référendum et 64 ont été rejetés en votation populaire.

## Information fantôme

«Le nombre d'entrées clandestines en Suisse a diminué en 1995». C'est ce que nous apprend l'agence AP/ (N.Q. 17.1.96) qui ne craint pas le paradoxe. Les clandestins en Suisse, estimés à quelque 100 000, doivent rire sous cape.