

L'héritage de 1798-1848

Une découverte dans l'héritage provenant du Valais
à la Confédération : le référendum

par
François
Couchepin

┌ C'est à ce titre général de notre colloque que je me suis tenu, plutôt qu'à celui, figurant dans le programme, relatif à l'évolution de la Constitution de 1848: en effet, je ne suis pas historien.

Heureusement, j'ai exercé le métier de notaire durant près de vingt ans. La notion d'héritage ne m'est ainsi pas étrangère: en particulier, je me suis souvenu que dans les héritages, outre les grands biens à partager, il existait, souvent,

d'autres valeurs – moins importantes en termes économiques, mais essentielles sur le plan affectif – ce que j'appellerais «les souvenirs de famille». J'ai donc cherché, dans les souvenirs de famille de l'Etat fédéral, ce qu'il pouvait avoir reçu de l'un de ses aïeux: le Valais.

Aïeul, parce que même si le Valais n'est entré formellement dans la Confédération qu'en 1815, il a «fréquenté» les Confédérés depuis le XV^e siècle et en a été l'allié parfois capricieux

et toujours farouche dans sa volonté de souveraineté. Mais il y a eu fréquentation et alliance. Il devait donc y avoir dans les souvenirs de famille de la Confédération des traces de ces alliances. Et il y en a une qui mérite, je crois, qu'on s'y arrête un instant: le référendum.

En effet, dès le XV^e siècle, précisément, le Valais – avec les Grisons – connaissait une institution particulière: il soumettait les décisions de la Diète au référendum des communes ou des dizains. A l'époque, ce référendum tenait plus de la ratification d'un traité international que d'une vraie consultation populaire: il exigeait l'unanimité des communes. Cela n'allait pas manquer de poser des problèmes si l'on sait, par exemple, qu'il a fallu s'y prendre à plusieurs fois, entre 1584 et 1655, pour obtenir l'accord de toutes les communes valaisannes à l'introduction du calendrier grégorien dans le Pays!

Cette très vieille institution disparut tragiquement durant les années troublées qui ont vu le Valais passer, successivement et sous l'influence française, à l'intégration dans la République Helvétique en 1798, puis au statut de République autonome en 1802 pour devenir, en 1810, Département du Simplon intégré à la France.

Durant toute cette période, la notion de référendum disparut donc de nos institutions au point que la constitution valaisanne de 1815 fut promulguée sans avoir été soumise, elle-même, au référendum, ce qui rend d'autant plus étrange le fait que cette constitution réintroduisait, en son article 20, le référendum des dizains pour tous les projets de lois et y ajoutait le référendum des communes pour les lois de financements, les capitulations militaires et les naturalisations. En revanche, les affaires concernant la position du Valais au sein de la Confédération suisse n'étaient pas soumises au référendum! C'était toujours, cependant, un référendum exigeant l'unanimité des collectivités consultées, donc un référendum de type plutôt fédéraliste que

démocratique, même si la consultation des communes tenait compte de la majorité des votants dans les villages ou les paroisses.

Et ce n'est qu'en 1848 que, sous l'influence de la pensée radicale qui présidait à la Constitution fédérale, la constitution valaisanne introduisait le référendum obligatoire et démocratique (majorité des citoyens), limité aux questions financières, assorti du droit d'initiative constitutionnelle. Ce référendum financier devint facultatif en 1875. Enfin, en 1907, le Valais introduisait le référendum obligatoire sur le plan législatif, référendum qui est redevenu facultatif depuis quelques années.

Quant à la Suisse, s'inspira-t-elle de cette institution valaisanne? Au début, respectant absolument la souveraineté des cantons, son référendum était essentiellement un instrument de droit international public. Il fallait l'unanimité des cantons pour qu'une disposition soit approuvée par la Diète. Ce n'est qu'en 1800 que le principe d'un référendum démocratique fut introduit pour la première fois dans un projet de constitution. Encore faut-il dire que la pratique en était pour le moins insolite, à nos yeux d'aujourd'hui: la deuxième Constitution helvétique de 1802 fut «acceptée» par 72 453 oui contre 92 423 non et 167 172 abstentions! On comptait, en effet, les abstentions comme des oui!

L'Acte de médiation maintenait le système du référendum de l'ancien régime. Ce n'est finalement que lors de la révision de la Constitution de 1874 que le référendum populaire facultatif législatif fut enfin introduit dans la Constitution fédérale.

Mais la Constitution de 1848 avait instauré le référendum obligatoire pour les modifications constitutionnelles en prévoyant, outre la majorité du peuple, celle des cantons – la double majorité qui caractérise toujours notre système de participation populaire aux décisions constitutionnelles.

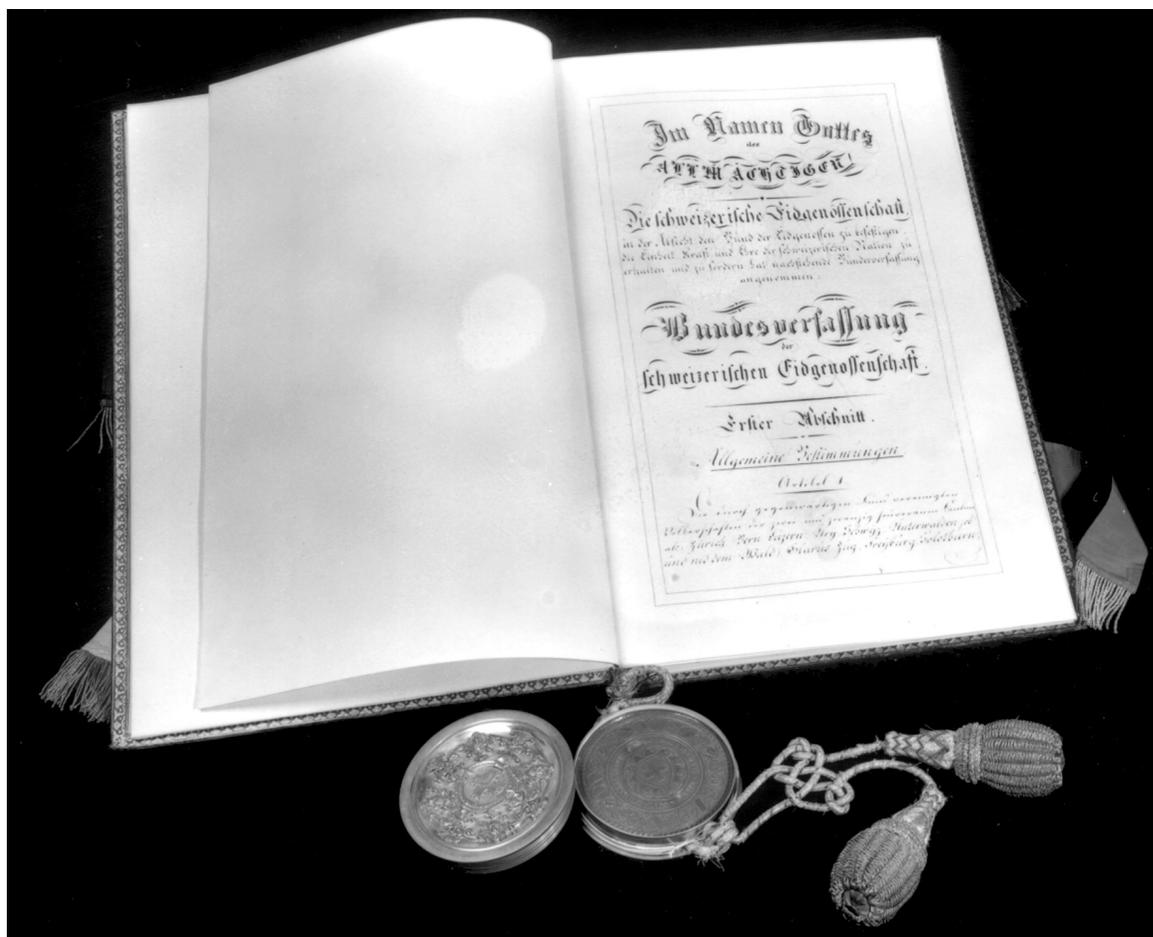
Et cela, c'est l'héritage valaisan dans nos institutions fédérales, de même que le passage

à un référendum démocratique dans le système valaisan est l'héritage transmis par la Confédération au Valais moderne.

J'ai dit que j'avais fouillé dans les souvenirs de famille. Est-ce à dire que le référendum peut être considéré comme un simple souvenir?

Actuellement, de nombreuses voix s'élèvent pour contester cette institution, avec beaucoup d'autres, bien sûr: le système de gouvernement collégial, en premier lieu. Certains veulent restreindre le référendum en augmentant le nombre des signatures nécessaires, limiter les cas d'ap-

plication à certaines lois, ou au contraire l'étendre à certains actes administratifs de grande importance. D'autres le mettent directement en péril en voulant changer fondamentalement notre système de gouvernement pour en faire un gouvernement issu d'une majorité parlementaire comme en connaissent la plupart des pays européens, gouvernement conduit par un premier ministre disposant de pouvoirs de décision étendus et supprimant les principes qui régissent actuellement notre système collégial. Tout cela mérite réflexion.



La Constitution fédérale de 1848

(Photo d'après un négatif des Archives fédérales, Berne)

Et cette réflexion doit d'abord porter sur le système de gouvernement du Pays, parce qu'il a une incidence directe sur la pratique du référendum. Nonobstant les critiques, le principe de collégialité reste le principe-clé de notre système politique: et cela, même si un éminent professeur de droit constitutionnel a écrit que la collégialité n'est pas une vertu spécifique du gouvernement suisse et qu'en fait aucun gouvernement ne peut tenir à la longue s'il est divisé.

La formule magique (2-2-2-1) introduite en 1959 est la suite logique de l'introduction du référendum: en effet, après le référendum, le peuple suisse a introduit le droit d'initiative qui a, lui-même, abouti à l'acceptation de la troisième initiative conduite par le parti socialiste et le parti conservateur catholique en vue d'introduire le système proportionnel lors de l'élection du Conseil national. La formule magique n'est, en fait, que la transposition du système proportionnel dans la manière de désigner les membres du Conseil fédéral. Cette formule a pour conséquence que le Conseil fédéral doit être le lieu privilégié où des gens d'horizons politiques, religieux, culturels et linguistiques divers négocient – le mot est important! – des solutions acceptables pour tous, et cela sans rien enlever à la vigueur des convictions de chacun. L'objectif doit rester à l'esprit des protagonistes de trouver un terrain d'entente, un compromis que tous puissent, ensuite, défendre face à l'extérieur, en particulier devant le Parlement, la presse et les citoyens.

La complexité des décisions politiques à prendre, associée au besoin de solutions immédiates, fait que pour certains, le principe actuel de collégialité apparaît comme un bateau qui commence à prendre l'eau. Ils souhaiteraient un système de prise de décision fondé sur un système majoritaire, à la limite sur un système de vraie coalition gouvernementale, appuyée sur un programme gouvernemental et sur une majorité parlementaire solide.

C'est, à mon avis, oublier un peu vite les vertus de notre vie politique, dans un pays – on

ne le répétera jamais assez – où chacun fait, à un titre ou à un autre, partie d'une minorité (minorité linguistique, religieuse, culturelle ou politique) et doit donc retrouver des points de repère non seulement dans la composition du gouvernement, mais dans les décisions que celui-ci prend. Il s'impose donc de maintenir un système où ces «minorités» puissent se faire entendre à travers une représentation parlementaire proportionnelle et à travers l'usage des droits civiques des citoyens que sont les droits d'initiative et de référendum.

La collégialité «à la suisse» impose de préférer une politique de concertation plutôt que de concurrence, ce qui n'exclut nullement les affrontements. Il s'agit, en fait, de gérer les divergences d'opinion comme des forces, et non pas comme des faiblesses.

Le principe de collégialité oblige à cultiver la notion de synthèse. Mais les décisions communes, prises par un organe uni, sont chargées d'une autorité considérable auprès des citoyens. La synthèse, résultat d'une approche pluraliste, est considérée comme un apport qualitatif par rapport à une idée politique, aussi bonne soit-elle, mais envisagée de manière isolée et sectorielle.

Intégrant les quatre tendances politiques les plus fortes du pays, notre gouvernement, représentatif de cette mosaïque de minorités à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure, doit, en effet, intégrer dans son programme d'action les tendances principales des milieux divers qu'il représente et tenter de les concilier pour trouver une solution satisfaisant le plus grand nombre.

En d'autres termes, c'est le consensus qui forge, décision après décision, une ligne commune au Conseil fédéral. Dans la construction de cet axe de force, la mission première du gouvernement est de prendre ses «grandes» décisions en y intégrant le plus grand nombre possible de paramètres, ce qui, toutefois, ne veut pas dire qu'il choisit systématiquement le plus petit dénominateur commun ou que nous n'ayons que des citoyens contents en Suisse!

Il faut donc comprendre le compromis helvétique, présent dans les décisions-clés, comme la solution la plus largement acceptable: aux yeux du gouvernement comme la solution qui, selon lui, gère au mieux la pesée des intérêts en présence.

Dans un tel système, le référendum trouve parfaitement sa place. Il permet de corriger les erreurs d'appréciation que le Gouvernement et le Parlement peuvent commettre, parce qu'ils n'ont pas senti ou apprécié à leur juste valeur les aspirations profondes des citoyens. Ces derniers peuvent ainsi faire valoir leur mot avec l'avantage que c'est le dernier et qu'il prime tous les autres!

Mais le système est ainsi conçu que le désaveu des citoyens n'est pas interprété comme un désaveu du Gouvernement ou du Parlement. Le Peuple est un des organes du pouvoir politique et a le droit d'exercer ce pouvoir sans pour autant entraîner la chute des autres pouvoirs. C'est un cas d'application de l'«usage limité de la violence» en politique, évoqué tout à l'heure par le professeur Favez.

Il en irait tout autrement dans un système de gouvernement parlementaire fondé sur un système majoritaire. Dans un tel système, le Gouvernement, appuyé sur une majorité parlementaire, doit pouvoir mettre en pratique la politique qu'il a proposée pour pouvoir prendre le pouvoir. Cela suppose qu'une majorité existe au Parlement, elle-même fondée sur une majorité populaire qui approuve cette politique.

Il faudrait donc modifier notre système d'élection au mode proportionnel du Parlement et surtout supprimer le droit de référendum si l'on ne veut pas qu'au gré des éléments temporels, tous les trois mois, le Gouvernement et le Parlement, désavoués par un vote référendaire négatif, soient contraints à démissionner, à organiser de nouvelles élections pour constituer une nouvelle majorité populaire, soutenant pour les trois mois suivants une nouvelle majorité parlementaire qui risquerait, à son tour, d'être désavouée, lors du prochain référendum..!

D'aucuns prétendent, d'autre part, qu'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne signerait l'arrêt de mort de notre référendum. C'est exactement ce que pensaient, sous une autre forme, les tenants de l'ancien régime lors de la formation de la Suisse moderne, en 1848: les cantons, disaient-ils, allaient perdre leur souveraineté, leurs traditions, leur culture et leurs institutions politiques, en un mot, leur âme. L'histoire montre qu'ils se sont trompés: les Suisses ont trouvé des mécanismes permettant de déléguer à l'Etat fédéral certaines compétences, à en laisser d'autres aux Etats fédérés et à leur attribuer une très large autonomie dans l'application des dispositions prises par l'Etat central. Et ce système a fait ses preuves, et les fait encore, après 150 ans!

Il est bien clair que, dans le domaine des droits populaires suisses, une adhésion à l'Union européenne exigera des adaptations. Mais rien ne permet de dire que nos institutions sont condamnées à disparaître dans ce cas.

Il faut cependant prendre garde aux dangers que l'évolution des idées présente dans ce domaine. Le néolibéralisme, à la mode actuellement, prône l'idée selon laquelle les meilleurs, voire les plus forts, doivent gagner. En outre, comme à la fin de l'Empire romain, certains croient éviter les confrontations en appliquant le principe *panem et circenses*: on aime le spectacle des confrontations (et la télévision ne se prive pas d'organiser de vrais combats de gladiateurs... dans le domaine politique!).

Cette vague pourrait bien réduire à néant l'effort fait depuis 150 ans dans ce pays pour trouver d'autres moyens de gouverner que la loi du plus fort, des moyens où le respect des minorités prime. Il est vrai que, cédant à la mode, on commence à voir ce principe oublié dans bien des cercles du pays.

Par des coalitions souvent contre nature, certaines minorités se rencontrent provisoirement pour défendre un avis qui devient, momentanément, majoritaire et elles prétendent s'appuyer sur ces majorités de rencontre pour imposer leurs vues à tous.

La grande force de notre système, qui repose sur l'élection au système proportionnel et sur le droit de référendum, consiste précisément à ne donner à ces majorités aventureuses qu'un poids limité au cas d'espèce, sans remettre en cause la légitimité du Gouvernement et du Parlement.

Il est donc urgent de comprendre que la loi de la jungle n'est pas l'expression la plus accomplie de ce que nous nommons « civilisation » et que notre système de consensus est une expression possible d'une autre manière de conduire un pays de manière plus civilisée.

Voilà la réflexion que le thème de cette rencontre m'a inspirée.

« L'histoire éclaire et réconcilie les hommes ». Cette formule qui figure sur la grande verrière de l'Hôtel de ville de Martigny trouve, je pense, une belle illustration dans l'examen de nos institutions fédérales.

Car j'affirme que, sans nos institutions démocratiques, celle du référendum en particulier, nous n'aurions pas pu développer la Suisse moderne ni lui permettre de passer, c'est un exemple parmi d'autres, de la queue à la tête du peloton dans le domaine du développe-

ment économique, ni d'être, sur le plan démocratique, l'un des systèmes les plus évolués qu'on connaisse.

À ce propos, l'exemple de la votation du dimanche 27 septembre 1998 sur une redevance sur les poids lourds est un exemple d'école. Qu'un gouvernement imagine d'essayer de convaincre la majorité des citoyens de la nécessité, dans l'intérêt général du Pays, d'introduire une taxe nouvelle au montant d'environ un milliard et demi de francs par an, suppose un niveau de compréhension, d'intelligence des problèmes et de réflexion politique particulièrement élevé de la part des citoyens. Et que les citoyens acceptent cette proposition, requiert un système démocratique particulièrement évolué¹ parce qu'il permet avant tout à chacun de se sentir représenté non seulement dans la composition du Parlement et du Gouvernement, mais, relativement, entendu dans les décisions politiques essentielles pour l'avenir du Pays.

Et cela, c'est un acquis que nous devons conserver précieusement pour pouvoir le léguer à nos successeurs.

■
¹ Ce qui s'est réalisé, dans les faits, le 27 septembre 1998: le peuple suisse a accepté ce projet par 57% de oui contre 43% de non!