

Alexander H. TRECHSEL

Maître-assistant au C2D

Parlons-nous vraiment de démocratie? Une approche théorique des naturalisations par vote populaire en Suisse

Cette contribution se propose d'aborder la question de l'incompatibilité présumée entre les décisions de naturalisation et la démocratie directe par une approche de théorie politique et, plus précisément, de théorie démocratique. Grâce à cet outil nous tenterons une conceptualisation de ce que la démocratie – et la démocratie en Suisse tout particulièrement – peut et ne peut contenir, ou encore doit et ne doit pas toucher. Ces quelques réflexions se veulent donc proches d'une vision normative, basée sur un développement théorique relativement élémentaire.

La théorie politique, et tout particulièrement la théorie de la démocratie, nous fournit – et ceci sans exagération – depuis des millénaires d'innombrables textes riches en idées, principes, réflexions philosophiques, recettes, problèmes, dilemmes et propositions de solutions. Ces textes ont profondément influencé ce que l'on peut appeler la démocratisation des sociétés. Ils ont été utilisés, usés et même abusés parfois pour déclencher des révolutions, créer ou abolir l'Etat, pour tester des modèles institutionnels concrets, et ainsi de suite. Notre intention ne sera pas de retracer les idées fondamentales qui ont survécu – nous les connaissons bien, du moins dans les grandes lignes. Cependant, nous voudrions souligner qu'en Suisse, la diffusion des idées démocratiques a rencontré un succès inouï. A travers le temps, les communes, les cantons et finalement l'Etat fédéral se sont dotés d'institutions démocratiques riches, variées et dynamiques. Aujourd'hui, la Suisse est souvent comptée parmi les pays les plus démocratiques, où la distance entre les citoyens et le politique est réduite au minimum, et ceci à tous les échelons de l'Etat. Mais ce n'est pas grâce aux institutions de représentation classiques que la Suisse a pu se doter de ce label de démocratie de vitrine. La particularité tant admirée dans le monde et, soit dit en passant aussi par la vaste majorité des Suisses, cette particularité réside dans l'institutionnalisation de mécanismes de démocratie directe. Nul part ailleurs le référendum et l'initiative populaire sont devenus des piliers aussi fondamentaux d'un système politique, du niveau local jusqu'au niveau national.

Ce qui fait de la Suisse un cas unique est donc ce fin dosage de complémentarité entre les deux formes fondamentales de la démocratie, à savoir la démocratie représentative et la démocratie directe. Et c'est cette dernière qui a été mise en cause par les juges de Lausanne – du moins c'est ce que nombre de

protagonistes affirment. Le but de notre réflexion que nous vous proposons est de démontrer l'absurdité d'une telle argumentation. Notre thèse sera que la substance même de la démocratie directe n'est point touchée par les jugements du Tribunal Fédéral.

Et pourquoi? Précisons de quoi nous parlons. Il s'agit dans un premier temps de clairement distinguer les deux formes fondamentales de démocratie que nous venons de citer, la démocratie directe et la démocratie représentative. Le critère le plus utile pour cette distinction se trouve dans l'objet même des deux procédures démocratiques¹. Une procédure attribuée à la démocratie directe porte sur des enjeux, des questions de fond, alors que celles qui font partie du champ de la démocratie représentative portent sur des personnes². Exprimé sous forme de définitions :

« La démocratie directe comprend toutes les formes de processus de décision politique qui mènent à des décisions populaires concernant un enjeu. Au centre du concept de la démocratie directe se trouve donc le vote populaire concernant un enjeu. Dans un processus de décision de démocratie directe le peuple se gouverne lui-même. Les gouvernants et les gouvernés sont donc des sujets identiques. »

De son côté,

« ... la démocratie représentative comprend toutes les formes de processus de décision politique qui mènent à une élection populaire. Au centre du concept de la démocratie représentative se trouve donc la représentation du peuple à travers des personnes élues. Dans un processus de décision de démocratie représentative, ce sont des représentants du peuple qui gouvernent à la place du peuple. Gouvernants et gouvernés sont des sujets distincts. »

Ces définitions simples ne comportent ni prétentions normatives, ni empiriques. Il va de soi qu'en pratique il est parfois difficile de distinguer ces deux formes de démocratie. Lors de chaque élection, les candidats promettent des actions concrètes par rapport à des enjeux. Un électeur n'élit donc pas simplement une

¹ Alexander Trechsel & Uwe Serdült, Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der Direkten Demokratie in den Schweizerischen Kantonen 1970-1996. Basel & München, 1999. Voir aussi Alexander Trechsel, Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den Schweizerischen Kantonen 1970-1996. Basel & München, 2000.

² Précisions que les termes « enjeux » ou « questions de fond » ne saurons exprimer de manière aussi adéquate ce que nous avons proposé en allemand, à savoir le terme de « Sachfrage ». Voir Trechsel & Serdült, op. cit. ; Trechsel op. cit.

personne, mais vote en quelque sorte et indirectement aussi sur des enjeux³. Dans ce cas de figure, des éléments de démocratie directe déteignent donc un peu sur notre définition de la démocratie représentative. L'inverse est également vrai. Au préalable de chaque votation populaire, des partis politiques, des organisations, des mouvements, des politiciens et d'autres acteurs encore prennent position par rapport à l'enjeu en question. Une campagne référendaire peut donc également se personnifier. Dans ce cas, ce sont les éléments de démocratie représentative qui déteignent sur notre définition de la démocratie directe⁴. Il n'en reste que l'objet principal d'une votation populaire est un enjeu et que l'objet principal d'une élection est un candidat, une personne. Notons qu'en suivant ce raisonnement, la procédure de « recall », souvent attribuée aux instruments de démocratie directe⁵ devrait plutôt être exclue de ces derniers. En effet, selon notre définition, la procédure du « recall » ressemblerait à une « élection négative » ou une « élection inversée » plutôt qu'à une procédure de démocratie directe. « Recall election » est d'ailleurs le terme le plus souvent appliquée à la récente procédure qui a mené à l'élection d'Arnold Schwarzenegger⁶.

Pour revenir à notre débat, si nous acceptons ces définitions un raisonnement logique nous force à constater qu'une décision de naturalisation n'a pas beaucoup à faire avec la démocratie directe. Il s'agit d'une décision dont l'objet principal est une personne et non pas un enjeu. On décide si oui ou non un Monsieur X ou une Madame Y peut devenir Suisse. Nous voilà donc confronté à un premier constat auquel nous ne pouvons guère échapper – à moins que nous puissions trouver une meilleure distinction entre démocratie directe et démocratie représentative. Ce constat est simple: Les juges fédéraux n'ont pas limité la démocratie directe, car les verdicts populaires sur la naturalisation d'une personne ne sont pas du ressort de ce type d'institutions démocratiques. Ce sont des bonnes nouvelles pour les défenseurs de la démocratie directe, car contrairement à ce que l'on peut lire et entendre depuis le 9 juillet 2003, ce n'est

³ Voir par exemple Hermann Schmitt & Jacques Thomassen, « Issue Congruence » in H. Schmitt H. & J. Thomassen, J. (éds.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, pp. 188-210.

⁴ Voir à ce sujet Alexander Trechsel & Frédéric Esposito, « Why Plebiscite ? A Critique of a Nebulous Concept », in A. Auer & M. Bützer (éds.) *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot, 2001. Selon Trechsel et Esposito, un raisonnement similaire devrait nous emmener à rejeter le terme de « plébiscite » pour désigner certains types de référendums.

⁵ Voir par exemple Thomas Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge (USA), 1989.

⁶ Voir par exemple Shaun Bowler & Bruce Cain, « Introduction - Recall the Recall : Reflections on California's Recent Political Adventure », *PS Political Science & Politics*, Vol. 37, Number 1, January 2004.

pas la démocratie directe qui est suspectée, ou, pire, qui a dû subir une amputation.

Logiquement, c'est donc la démocratie représentative qui devrait être concernée par ce type de décisions populaires. Hélas, cela est tout aussi faux. L'institution clé de la démocratie représentative est bien évidemment l'élection populaire. Et, c'est vrai, l'objet principal d'une décision de démocratie représentative est toujours constitué par une ou par plusieurs personnes – comme c'est le cas avec les décisions de naturalisation. Nous sommes néanmoins dans le tort si nous attribuons les décisions populaires sur la naturalisation à la démocratie représentative, car ces dernières ne représentent guère des élections démocratiques. En effet, la théorie politique nous donne des critères relativement succincts pour juger si une élection est démocratique ou non. Discutons trois de ces critères, trois de ces conditions non pas suffisantes, mais certainement nécessaires. Soulignons à cet endroit que nos considérations ne concernent que les élections publiques, à l'exclusion de toutes formes d'élections intra-organisationnelles ou intra-groupes, représentant des mécanismes de sélection de représentants, leaders etc.

La première condition est celle de la mise au concours d'un mandat public. Une élection démocratique concerne un mandat et non pas la nationalité ou tout autre attribut d'une personne. On ne peut pas être élu suisse, car être suisse ne correspond tout simplement pas à un mandat public. On n'exerce aucune fonction en tant que suisse. Il est vrai, la possession du passeport suisse nous confie certains droits et nous impose certaines obligations. Mais nous restons persuadé qu'être de nationalité suisse ne peut et ne doit pas être confondu avec l'exercice d'un mandat public.

Mais même si, de manière relativement absurde, nous pensions que cette première condition soit remplie, la deuxième condition nous serait fatale. Celle-ci veut qu'un mandat public sur lequel porte une élection doit être limité dans le temps. Dérivée d'une des conditions du « minimum procédural » proposées par Robert Dahl⁷ cette condition est importante car il est contraire à toute idée démocratique d'élire quiconque à vie, sans possible confirmation, voir infirmation ultérieure. Pour qu'un mandat puisse être démocratiquement légitimé le peuple doit pouvoir périodiquement renouveler son détenteur. Peu importe que cela se fasse tous les sept ans, tous les quatre ans, toutes les années, l'idée même de la démocratie demande ce contrôle périodique, cette remise en question régulière. Or, la nationalité nous est confiée à vie. Si un étranger passe la rampe de cette pseudo-élection populaire et acquiert la nationalité suisse, il ne devra plus jamais se porter candidat pour préserver son passeport. Il devient alors un dictateur de sa nationalité.

⁷ Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, 1971.

Pourtant, ce n'est pas fini, car il y a une troisième condition sans laquelle la démocratie représentative ne peut fonctionner de manière démocratique. Il s'agit de la nécessité d'une compétition électorale. Selon la conception de la polyarchie de Robert Dahl, la compétition électorale est également un élément du "minimum procédural" nécessaire.

La contestation politique doit pouvoir exister et se manifester pendant et entre des élections⁸. Nous sommes en accord avec Altman et Pérez-Liñán : cela ne veut pas dire que l'optique choisie par Dahl implique qu'une compétition effective doit avoir lieu, qu'une contestation doit nécessairement voir le jour. Comme ces auteurs le soulignent, la compétition partisane peut rester à des niveaux très faibles au sein d'une démocratie, comme cela était par exemple le cas au Japon entre 1955 et 1993. Mais même si une compétition électorale effective ne doit pas forcément avoir lieu, son existence potentielle doit être garantie pour qu'une élection puisse être considérée comme démocratique.

Un exemple suisse permet d'illustrer ce dernier point. Lors des élections fédérales non pas de cette année, mais de 1999, les responsables électoraux du canton d'Obwald ont vécu une chose bien curieuse. Au moment où le délai d'inscription pour se porter candidat au Conseil National était écoulé, il n'y avait qu'un seul candidat pour l'unique mandat de ce canton au Conseil National. Il s'agissait d'Adalbert Durrer, le bien connu président du Parti Démocrate-Chrétien Suisse de l'époque. Ainsi, le taux de participation aux élections fédérales dans le canton d'Obwald était très exactement de zéro pour cent. Il n'en pouvait être autrement, car en absence de compétition, on ne peut tenir des élections populaires. Monsieur Durrer détenait la capacité civique passive, c'est à dire qu'il était citoyen suisse et majeur, donc éligible. Mais il était le seul candidat. Dans un tel cas, dans le canton d'Obwald, on procède à une élection tacite, l'élection populaire devenant inutile, voire impraticable.

Pour revenir aux enjeux des décisions de naturalisations il nous semble important de souligner qu'aucun des candidats à la nationalité suisse ne se retrouve en situation de compétition. Chacun obtient la citoyenneté suisse indépendamment des autres candidats à la naturalisation. Dans ce cas de figure, il ne peut y avoir, par définition, une compétition électorale.

Les conditions indispensables à une élection populaire font donc cruellement défaut dans des prises de décision sur les naturalisations. Et c'est normal. Ergo, les votes populaires en question ne peuvent être compris comme des élections.

⁸ Voir David Altman & Aníbal Pérez-Liñán, "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries", *Democratization*, Volume 9, Issue 2, 2002, pp. 85-100.

Ils ne peuvent même pas être compris comme des équivalents fonctionnels d'une élection populaire.

La conclusion de notre argumentation nous laisse donc perplexe. Si les applications des procédures de naturalisation par le peuple ne peuvent faire partie ni des institutions de démocratie directe, ni des institutions de démocratie représentative, elles ne peuvent tout simplement pas être comptées parmi les décisions à capacité démocratique. Pour des raisons substantielles, touchant aux définitions fondamentales même de notre démocratie, elles doivent être exclues des procédures démocratiques. Ce n'est donc pas la démocratie directe qui se retrouve face à ses limites, mais la démocratie tout court.

Nous devrions donc arriver à la seule conclusion possible, à savoir qu'il s'agit d'une décision administrative. Et c'est une décision administrative qui ne peut être soumise au scrutin populaire. Elle doit se baser sur des critères impersonnels appliqués par une organisation bureaucratique, pilier du pouvoir légal rationnel dans le sens weberien du terme. Autrement dit : les mêmes conditions à l'obtention de la nationalité doivent mener à un résultat identique du processus administratif. Et ceci indépendamment de critères complémentaires, tels la provenance du candidat, sa religion, son sexe etc.

Cela ne veut pas dire que la subjectivité administrative induite dans le processus puisse être éliminée totalement. Pour illustrer ce raisonnement nous pouvons faire appel à un autre type de décision administrative à savoir celui qui gère l'obtention du permis de conduire. Pour obtenir son permis de conduire, il y a des conditions formelles et objectives qui doivent être remplies par le candidat. Il doit avoir 18 ans, il doit passer un test de vue, il doit avoir pris un certain nombre d'heures d'auto-école et il doit réussir un examen théorique. Quant à la condition supplémentaire, celle de l'examen pratique, on sait bien qu'une petite part de subjectivité administrative subsiste. Mais elle est nettement moindre comparée à un hypothétique vote populaire sur l'habilité de conduire d'un candidat au permis.

Afin d'éviter des confusions nous voudrions souligner le fait que nous ne prétendons point que l'obtention d'une nationalité se situe au même niveau substantiel que l'obtention d'un permis de conduire. Mais le type d'acte administratif – et par conséquent la procédure concrète y rattachée – est parfaitement comparable.

Pour résumer notre argumentation: un vote populaire sur la naturalisation d'une personne n'est pas vraiment du ressort de la démocratie directe. En même temps, un tel vote n'est pas vraiment du ressort de la démocratie représentative non plus. Par conséquent, un tel vote n'est peut-être simplement pas du ressort de la

démocratie. Vu depuis un tel angle, le Tribunal Fédéral a donc rendu un service particulièrement précieux à la démocratie suisse. Peut-être même à la démocratie en général. Et ceci en dépit de son raisonnement purement juridique. Grâce aux décisions du 9 juillet 2003, la démocratie suisse a été protégée, confirmée, et même renforcée. La démocratie a besoin de limites, de frontières, pour qu'elle puisse se préserver et garder son sens. Sans ces limites, la démocratie dépérit. Car si tout est démocratique, alors plus rien n'est démocratique.