

Christine Poupa

Démocratie directe et cyber-démocratie en Suisse

Discussion paper de l'IDHEAP n° 12
mai 1998

Démocratie directe et cyber-démocratie en Suisse

1- Introduction : les fondements de la démocratie directe	p. 5
2- La démocratie (semi) directe en Suisse	p. 6
2.1- Les règles et les institutions de la démocratie directe en Suisse	
2.1.1- La démocratie directe au niveau fédéral	p. 7
2.1.2- La démocratie directe au niveau cantonal	p. 10
2.1.3- La démocratie directe au niveau communal	p. 13
2.2- Le fonctionnement effectif de la démocratie directe en Suisse	
2.2.1- La capacité du peuple à se former une opinion bien fondée	p. 14
2.2.2- La compétence des citoyens	p. 15
2.2.3- Le taux de participation et la représentativité des citoyens actifs	p. 16
2.2.4- Synthèse	p. 17
3- La classe politique, l'informatique et Internet	p. 18
3.1- L'informatique en Suisse	p. 18
3.2-La classe politique et Internet	p. 19
3.3- Internet et la démocratie directe	p. 21
3.3.1 Transparence de l'administration	p. 22
3.3.2 Sondage	p. 23
3.3.3 Initiative, référendum, pétition	p. 25
3.3.4 Votations, votes	p. 27
4- Conclusion	p. 29
Bibliographie	p. 31
Résumé	

1- Introduction : les fondements de la démocratie directe

La démocratie directe se caractérise par le gouvernement par le peuple, par opposition à la démocratie représentative, c'est-à-dire le gouvernement par une élite politique élue, où le rôle du peuple est limité à l'élection de ses représentants. La démocratie directe s'appuie sur la théorie participative de la démocratie. Cette théorie présuppose :

- la capacité du peuple à se former une opinion bien fondée
- une compétence des citoyens (avec la question : les parlementaires sont-ils plus ou moins compétents que les citoyens pour prendre des décisions correctes ?)
- la participation effective des citoyens (niveau de participation important et/ou représentativité des citoyens actifs) pour une légitimité des décisions

Après avoir décrit les outils de démocratie directe à la disposition des citoyens suisses, nous vérifierons si ces prérequis, à savoir la capacité à se former une opinion, la compétence et la participation des citoyens, existent en Suisse, souvent citée comme modèle de démocratie directe. Nous analyserons ensuite les rapports entre administration / politique et informatique / Internet en Suisse, ainsi que l'apport potentiel d'un outil comme Internet dans le jeu de la démocratie directe suisse. Le flot d'informations véhiculées par Internet peut-il aider les citoyens à se former une opinion ? En quoi les nouvelles technologies de l'information peuvent-elles influencer la compétence ou la participation des citoyens au jeu démocratique ?

En conclusion, nous analyserons le paradoxe suisse : citée comme modèle de démocratie directe, la Suisse, ou du moins une importante partie de sa classe politique, hésite à reconnaître l'apport potentiel des nouvelles technologies dans les débats politiques et les processus de décisions. Pourtant, de nombreux auteurs s'accordent à dire que les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont "très utiles dans la démocratie et le processus de décision en politique... Les nouvelles technologies sont utilisées pour réaliser un vieil idéal : la démocratie directe" (are very relevant for several aspects of democracy and political decision-making... New technologies are used to realize an old ideal : direct democracy) [VAN DE DONK, 1995:2]. Nous présenterons quelques scénarios possibles sur l'évolution du débat Internet / démocratie directe en Suisse.

2- La démocratie (semi) directe en Suisse

2.1- Les règles et les institutions de la démocratie directe en Suisse

La Suisse est un état fédéral. Les cantons ont beaucoup plus d'attributions que la Confédération (de l'éducation, y compris au niveau universitaire, à la police en passant par la santé et la collecte des impôts). La justice et les impôts sont une compétence partagée entre la Confédération et les cantons.

La Suisse est une démocratie non parlementaire, non présidentielle, basée sur le consensus et l'entente : le parlement ne peut renverser le gouvernement, qui ne peut dissoudre le parlement. Elle dispose d'institutions de démocratie directe variées et anciennes, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux cantonal et communal.

Chacun des quatre niveaux de décision, peuple, communes, cantons, Confédération, tient à ses prérogatives. Toute modification qui serait ressentie comme une perte de contrôle, de pouvoir, est rejetée par l'échelon concerné.

Un exemple frappant a été le rejet le 6 décembre 1992, par le peuple, de l'entrée de la Suisse dans l'espace économique européen. Le gouvernement fédéral y était pourtant largement favorable. Le peuple a eu peur de se voir imposer une législation, la législation européenne, sans pouvoir participer ni à son élaboration (pour toute la législation existante, qui devait être acceptée en bloc par les nouveaux pays membres), ni à sa mise en application ou au refus de sa mise en application par un référendum facultatif, qui n'existe pas dans le processus décisionnel européen. Les plus farouches opposants ont été les citoyens des petits cantons alémaniques, où la culture de la démocratie directe est restée la plus forte.¹

Seules, les règles et les institutions relevant de la démocratie directe nous intéressent ici. Aussi, nous ne reviendrons pas sur les aspects plus classiques de démocratie représentative, également présents en Suisse.

¹ Une autre raison essentielle du refus des Suisses à entrer dans l'Europe était économique : à cette époque, la Suisse était encore largement épargnée par le chômage et les problèmes économiques. Certains Suisses ont eu le sentiment qu'on leur demanderait de "payer" pour les autres pays européens moins prospères, et qu'une foule de travailleurs étrangers viendrait en Suisse à cause de la libre circulation des personnes, libre circulation reconnue à l'intérieur de la communauté européenne. Cette libre circulation des personnes n'existe absolument pas entre la Suisse et l'Europe, actuellement : la Suisse donne au compte goutte les permis de résidence et travail aux ressortissants étrangers, fussent-ils européens, avec des contingents annuels attribués chaque année par la Confédération à chaque canton.

2.1.1- La démocratie directe au niveau fédéral

Au niveau fédéral, la Suisse connaît [MOCKLI, 1993:4] :

- depuis 1848, le référendum constitutionnel obligatoire pour la révision totale ou partielle de la Constitution
- depuis 1874, le référendum légal facultatif
- depuis 1891, l'initiative populaire pour la révision partielle de la Constitution
- depuis 1921, le référendum sur les traités internationaux, référendum élargi depuis 1977
- depuis 1949, le référendum d'annulation sur les décisions fédérales urgentes (Auflösende Referendum)

En Suisse, il y a une différence entre :

- le *plébiscite* (déclenché d'en haut par un organe de l'Etat à sa discrétion et dans un but déterminé)
- le *référendum* (institution constitutionnelle permanente, déclenché par la base ou le sommet, selon des règles précises, et qui a un rôle plutôt conservateur, de refus d'une évolution, en constituant un moyen de veto). Le référendum porte sur un projet élaboré par la classe politique (administration, exécutif, parlement)
- l'*initiative populaire* (provoquée par la société civile, les citoyens, elle a un rôle plutôt novateur, de proposition). L'initiative peut également servir à court-circuiter le parcours décisionnel. La réaction officielle (de la classe politique) à une initiative s'appelle *contre-projet*.

Les résultats des consultations peuvent être obligatoires (deziisiv) ou non obligatoires (konsultativ). Les décisions du parlement ne sont donc pas définitives et contraignantes, puisqu'un groupe, y compris extra parlementaire, peut demander à consulter directement le peuple par une initiative. Parmi les outils à la disposition du peuple, mentionnons également la *pétition*, qui peut être présentée à n'importe quelle autorité, mais n'a pas de suite obligatoire.

Les citoyens doivent réunir dans un temps limité un certain nombre de signatures [MOCKLI, 1993, PAPADOPOULOS, 1994:29] : au niveau fédéral, depuis 1977, 50'000 signatures (antérieurement : 30'000) de citoyens inscrits ou de 8 cantons, dans un délai de cent jours pour lancer un référendum, et 100'000 signatures (antérieurement : 50'000 signatures) en dix huit mois pour lancer une initiative. Le délai court à partir de la publication au journal officiel fédéral du titre et du texte proposé par le comité d'initiative formé d'au moins sept membres. Une initiative aboutit si elle rassemble le nombre suffisant de signatures conformes dans le délai imparti. Le Conseil Fédéral² dispose alors de vingt quatre mois pour soumettre à l'Assemblée Fédérale un message et une demande d'initiative populaire. Le délai est de trente mois si le Conseil Fédéral choisit de soumettre un contre projet à l'Assemblée Fédérale. L'Assemblée Fédérale dispose à son tour de quatre ans pour décider si elle approuve ou non l'initiative. Si, comme souvent, l'Assemblée Fédérale rejette l'initiative, elle doit être soumise "au peuple et aux états pour adoption ou rejet"³. Il peut s'écouler sept ans entre le dépôt d'une initiative et la consultation populaire. En raison du nombre élevé d'acteurs et de la complexité du processus décisionnel, le travail (et les évolutions au sein du système politique suisse) est donc lent et ses résultats sont modestes.

² Le Conseil Fédéral est le gouvernement suisse. Il est formé de sept conseillers fédéraux élus par l'Assemblée Fédérale, c'est-à-dire le Conseil des Etats et le Conseil national réunis, pour une durée de quatre ans renouvelable presque tacitement. Le président de la Confédération, élu pour une année par l'Assemblée fédérale parmi les conseillers fédéraux est un «primus inter pares», premier entre ses égaux. Par rotation, chaque conseiller fédéral devient en principe Président de la Confédération helvétique. Il dirige alors les séances du Conseil fédéral et assume certaines fonctions de représentation.

³ Constitution fédérale, article 121, alinéa 6

Pour le vote, chaque citoyen reçoit à son domicile, plusieurs semaines avant la date de clôture du scrutin, le matériel de vote : bulletins et enveloppes pour le vote par correspondance, brochure d'information du Conseil Fédéral. Cette brochure contient, outre le titre et le texte complet de chaque objet de vote, les arguments des initiants, ceux du Conseil Fédéral, le résultat du vote du parlement sur cet objet, et les recommandations de vote du Conseil Fédéral : "acceptation" "refus" ou "liberté de vote". Les consignes et mots d'ordre des partis politiques ne figurent pas sur cette brochure.

Chaque citoyen peut alors voter :

- par correspondance (plusieurs semaines avant la date de clôture du scrutin)
- par anticipation (quelques jours avant la date du scrutin, dans certains bureaux de vote signalés dans chaque commune par affichage public)
- ou le jour du scrutin dans son bureau de vote habituel.

Le télé-vote, par téléphone comme dans une expérience aux Pays Bas, ou par Internet, n'est pas encore admis en Suisse, malgré plusieurs interpellations d'élus socialistes et écologistes : au niveau fédéral en 1996 et plus récemment, au niveau cantonal à Genève

Pour qu'un référendum soit adopté, il doit recueillir la majorité des voix des électeurs. Pour qu'une initiative soit adoptée, elle doit recueillir une double majorité : des électeurs et des cantons. Dans ce cas, les petits cantons ruraux, 15'000 à 120'000 habitants chacun⁴, ont autant de poids que les cantons urbains comme Zurich avec 1'175'000 habitants. Cette double majorité vise à préserver le droit des minorités rurales.

Une réforme de la Constitution fédérale est en cours⁵. Au sujet de la réforme des droits populaires, dit projet B, elle stipule⁶ :

"Le projet B contient un train de réformes équilibrées relatives aux droits populaires. Ces propositions ne visent pas à réduire nos instruments de participation de démocratie directe ni à les étendre unilatéralement. Elles tendent à favoriser le recours aux droits populaires avant tout là où il s'agit de points importants et fondamentaux. Elles affinent et complètent les droits populaires et prennent en considération l'importance croissante du droit international.

Il s'agit enfin de garantir le bon fonctionnement de la démocratie directe le siècle prochain. On peut citer notamment, comme innovations significatives, les propositions suivantes :

- L'introduction de l'initiative populaire générale, par laquelle on peut demander des modifications de dispositions constitutionnelles et légales.
- L'introduction du référendum administratif et financier.
- L'extension du référendum en matière internationale, liée à la possibilité de soumettre au vote l'approbation de traités internationaux couplée avec les modifications de lois correspondantes.
- Un droit d'initiative exercé conjointement par 8 cantons⁷.

⁴ sauf mention contraire, tous les chiffres cités dans cet article, en particulier sur la population, proviennent de [Hess, 1996]

⁵ Le peuple doit se prononcer sur cette révision de la Constitution en mars 1999, ainsi que sur des arrêtés distincts concernant la réforme des droits populaires et de la justice.

⁶ < <http://www.admin.ch/bj/bve96/bve96f/press/comm.htm>>

"Une nouvelle constitution pour les cent cinquante ans de l'Etat fédéral", communiqué de presse du Service d'information et de presse du département fédéral de justice et police, 21 novembre 1996

NB : une première mouture de la LOGA, Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, a été rejetée par le peuple le 9 juin 1996. Selon l'analyse Vox, les deux objets fédéraux soumis à votation le 9 juin 1996 ne sont pas parvenus à mobiliser les citoyens. Le taux de participation s'est situé aux alentours de 31 %. L'abstention la plus forte a été enregistrée en Valais (86,2 %). La participation la plus élevée (60,1 %) a été le fait des Genevois, qui se prononçaient simultanément sur la très contestée traversée de la Rade.

La réforme de l'administration et du gouvernement a essuyé un rejet «considérable», avec 60,6 % de non. L'opposition la plus forte est venue d'Appenzell Rhôdes-Intérieures (77,9 % de non). Seuls trois cantons, tous romands, l'ont acceptée: Neuchâtel, Vaud et Genève, où la proportion de oui a été la plus forte (63,1 %).

⁷ Ce droit des cantons existe actuellement uniquement pour les référendums.

- La compétence du Tribunal Fédéral de se prononcer, en cas de doute, sur la validité des initiatives populaires.
- La possibilité de présenter des textes alternatifs et de soumettre au vote deux initiatives populaires simultanément.
- L'augmentation différenciée du nombre de signatures requis."

Une précédente augmentation significative du nombre de signatures requis a eu lieu en 1977 (cf. page 7). L'augmentation de la population suisse, actuellement un peu plus de 7 millions d'habitants, peut justifier un ajustement. *Mais les dernières propositions semblent aller dans le sens d'une limitation de "l'interventionnisme" des citoyens, et des partis minoritaires, dans la vie politique suisse.* Si l'on se réfère à la période 1970-1987 [PAPADOPOULOS, 1994:130], les citoyens n'ont de loin pas toujours approuvé et entériné les décisions du gouvernement et du parlement. Il y a eu, sans compter les initiatives, 98 votations fédérales. Le taux d'acceptation par le peuple est de 84,5 % pour les objets soumis au référendum obligatoire, 61,5 % pour les objets soumis au référendum facultatif et 64,3 % pour les contre-projets. Le peuple suisse a donc un pouvoir réel d'infléchir la politique de ses dirigeants élus, gouvernement ou parlement.

Différentes motions et initiatives populaires visent par contre à faire évoluer les choses vers plus de démocratie directe et plus de transparence. Citons entre autres l'initiative populaire fédérale "pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toute pièce)" et la motion Plattner "autorités sur Internet"⁸.

L'initiative populaire fédérale "pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toute pièce)" a été présentée le 24 juin 1997 par un comité d'initiative soutenu par Denner AG⁹. Le délai imparti pour la récolte des 100'000 signatures, fixé au 12 février 1999 a été respecté, puisque l'aboutissement de l'initiative a été publié par la chancellerie fédérale le 16 janvier 1998. Cette initiative n'est pas directement liée aux nouveaux outils comme Internet, mais constitue un préalable à une meilleure prise en compte des citoyens suisses dans le processus décisionnel. Cette initiative propose de modifier l'article 121, alinéa 6 de la Constitution, afin de raccourcir les délais :

"Lorsque la demande revêt une forme de projet rédigé de toutes pièces, le projet sera soumis au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après le dépôt de la demande. L'Assemblée fédérale peut opposer au projet un contre-projet qui sera soumis à la votation en même temps que lui. Si un contre-projet est opposé à l'initiative, le délai dans lequel la votation doit avoir lieu peut être prolongé d'un an au plus, à condition que la majorité du comité d'initiative y consente."

⁸ Cf. Page 21

⁹ Une grande entreprise suisse de vente de produits alimentaires discount, qui est très active au niveau politique : elle a déposé d'autres initiatives, visant par exemple à vendre moins cher des médicaments dans les grandes surfaces.

2.1.2- La démocratie directe au niveau cantonal

Chaque canton a une législation qui lui est propre et décide par exemple de son taux d'imposition, pour l'impôt cantonal, de la formation et du recrutement des instituteurs, de l'organisation et de l'implantation de la police.... Les outils d'expression politique des citoyens sont également très différents d'un canton à l'autre, chaque canton ayant sa propre constitution¹⁰.

La plupart des cantons connaissent les référendums et les initiatives populaires, avec des sujets encore plus étendus qu'au niveau de la Confédération, par exemple avec un référendum obligatoire en cas de projet de modification du taux d'imposition. Plusieurs cantons suisses connaissent également la forme la plus visible de démocratie directe : la Landsgemeinde, réunion annuelle de tous les citoyens d'un canton ayant le droit de vote, sur la place publique, où ils expriment à main levée leur position sur chaque objet soumis au vote.

Le fonctionnement de la Landsgemeinde change d'un canton à l'autre. Appenzell Rhôdes extérieures¹¹ permettait simplement aux citoyens d'approuver ou de rejeter un objet soumis à leur vote. Appenzell Rhôdes intérieures permet à chaque citoyen de prendre la parole durant la Landsgemeinde, pour poser une question, proposer un nouveau candidat pour pourvoir un poste de l'administration, etc. Durant le vote, les mains levées ne sont pas comptées. Une estimation est faite : majorité oui, majorité non ou ballottage quand aucune majorité ne se dessine à l'oeil nu. En cas de ballottage, on demande un nouveau vote. Si après plusieurs votes, aucune majorité nette ne se dessine, le vote est déclaré négatif (statu quo).

Une Landsgemeinde existait dans tous les petits cantons primitifs alémaniques. Mais, Schwyz (120 000 habitants, 30 communes) a supprimé sa Landsgemeinde. Uri (35 500 habitants, 20 communes) a également supprimé sa Landsgemeinde. Nidwald (36 500 habitants, 11 communes) a supprimé sa Landsgemeinde fin 1996. Appenzell Rhôdes extérieures (54 000 habitants, 20 communes) a supprimé sa Landsgemeinde par le vote à bulletin secret du 28 septembre 1997¹².

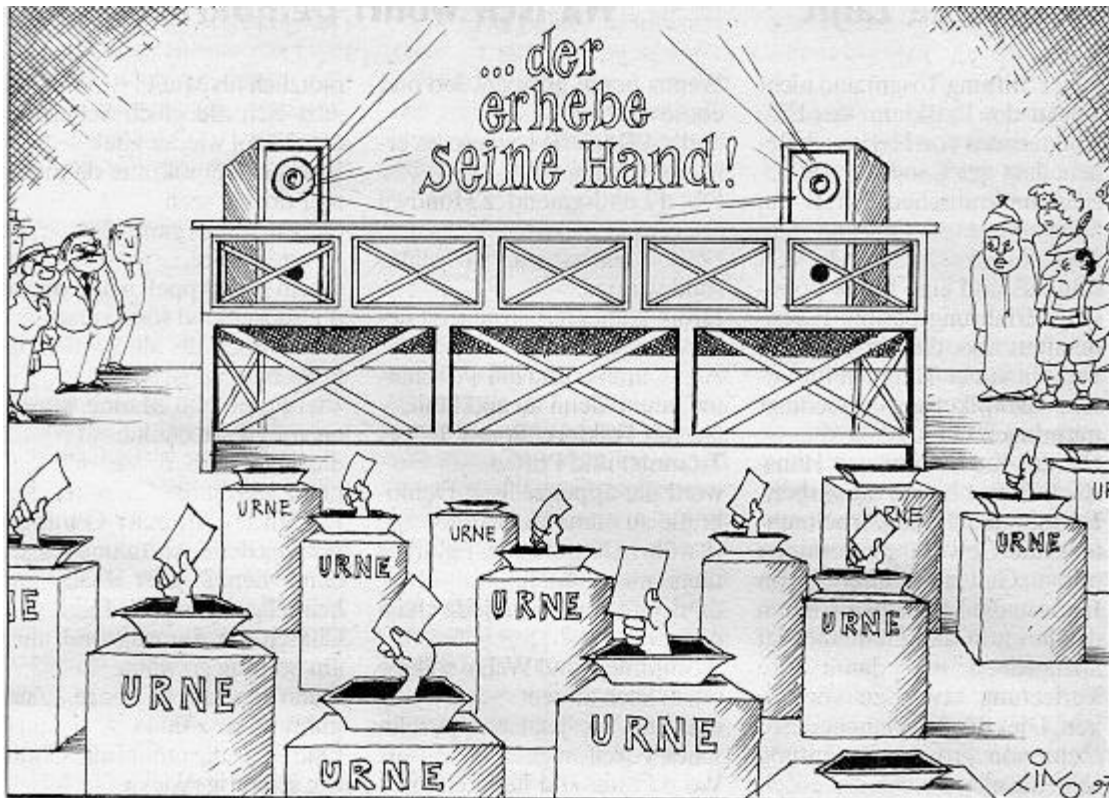
Seuls trois cantons suisses ont donc conservé, début 1998, leur Landsgemeinde : Appenzell Rhôdes intérieures (15 000 habitants, 6 communes), Glaris (38 500 habitants, 29 communes), et Obwald (32 000 habitants, 7 communes). Si les deux premiers cantons ne semblent pas remettre en cause leur Landsgemeinde, Obwald a décidé de voter à bulletin secret, en 1998, pour ou contre sa suppression. On peut supposer qu'elle sera supprimée : tous les cantons qui ont voté pour ou contre la Landsgemeinde durant une Landsgemeinde ont choisi de la garder. Mais chaque fois que cette même Landsgemeinde a accepté le principe d'un vote à bulletin secret, le résultat des urnes s'est montré plutôt en faveur de sa suppression¹³.

¹⁰ Ces constitutions sont en cours de modification dans plusieurs cantons. Par exemple, le canton de Vaud entame en 1998 une consultation populaire devant aboutir à une décision sur l'opportunité d'une modification de sa constitution, puis d'ici 2003 à l'adoption d'une nouvelle constitution, dans le cas où la consultation de 1998 s'avèrerait positive.

¹¹ Pour des informations génériques sur les cantons (nom, abréviation, surface, population, date d'entrée dans la Confédération) vous pouvez consulter la page <<http://www.gov.ch/CantonE.HTM>>

¹² Résultat de la votation : suppression de la Landsgemeinde souhaitée par 54 % des votants (11'623 voix pour la suppression, 9'911 contre). L'édition d'avril 1997 aura donc été la dernière Landsgemeinde d'Appenzell Rhôdes extérieures. La participation au scrutin du 28 septembre 1997 a été exceptionnellement importante : 61 %. Ce vote cantonal était couplé avec deux votations fédérales. La participation des autres cantons à ces votations fédérales s'est située généralement entre 30 et 40 %, avec 29,7 % (Grisons) et 64,3 % (Schaffhouse) comme extrêmes.

¹³ La Landsgemeinde d'Obwald a effectivement été supprimée après ce vote de 1998



Der Karikaturist Tino zur Landsgemeinde-Diskussion.

14

Il peut être intéressant de rappeler maintenant les débats et les arguments développés durant la votation du canton d'Appenzell Rhôdes extérieures. En avril 1993 et 1997, la question de conserver ou supprimer la Landsgemeinde du canton a été posée au peuple durant la Landsgemeinde. Dans les deux cas, le peuple a refusé de la supprimer. Mais en 1997, il a accepté que la question soit reposée dans le cadre d'un vote à bulletin secret. De nombreuses discussions ont eu lieu dans le canton dans les mois qui ont précédé ce vote à bulletin secret, organisé le 28 septembre 1997, en même temps qu'une votation fédérale sur plusieurs thèmes. Un comité de défense de la Landsgemeinde a été créé par des notables. La presse s'est fait l'écho des positions des uns et des autres, et a réalisé des sondages avant le vote. Ces sondages annonçaient une courte majorité pour le maintien de la Landsgemeinde. Les échanges, comme durant une Landsgemeinde, se font généralement dans le dialecte local.

Les arguments le plus souvent avancés contre le maintien de la Landsgemeinde étaient très différents et polarisés :

- la Landsgemeinde est maintenant devenue folklorique, elle appartient aux traditions du passé et n'a plus lieu d'être à l'aube du 21^e siècle (argument essentiellement avancé par les citadins)
- la Landsgemeinde n'est plus ce qu'elle était : seuls les hommes, armés d'une épée ou d'un coutelas, "prêts à défendre leur patrie" étaient autorisés à voter. Depuis que les femmes votent¹⁵, le port d'une arme blanche n'est plus obligatoire, l'ambiance a changé... (argument essentiellement avancé par les petits paysans)

Les partisans du maintien de la Landsgemeinde mettent en avant :

- la tradition de gouvernement du peuple par le peuple depuis presque 600 ans

¹⁴ Publié dans l'Appenzeller Zeitung du 23 septembre 1997 (p. 7)

¹⁵ Les femmes ont obtenu le droit de vote dans le canton en 1990.

- le contact humain¹⁶
- la difficulté d'un éventuel futur rapprochement avec le canton d'Appenzel Rhôdes Intérieures¹⁷
- plus rarement l'aspect touristique (de nombreux touristes se déplacent pour assister à cet événement annuel, la presse, y compris étrangère, est également présente)

Appenzeller Zeitung, 24 septembre 1997, p. 6

Traduction

<p>... Sött d andsgmäänd tatsächlich emol unhaltbar werde för ösere Kanto, so schafft se sie automatisch selb ab. Denn isch es aber all no besser, as wemmer si do a der Urne eso chaltschnäuzig eweg fegid. Jo jo, es mag see, bis i hondert Jahr töd me vilicht gad no öber Telecomputer kommuniziere mitenand ond e Abstimmig lauft vilicht gad no per Chnopfdruck. Denn chönd"s denn säge, wie sömmer doch modern worden wie sömmer aber glichzeitig verarmed a menschlichem Kontakt. A menschlichem Kontakt, wo ös d Landsgmäänd nebscht em vile andere Positive wo si het, gad au no cha büte. I hoffe drom, das vor alem au vill Fraue ond Jungi, wo bis jetzt no nüd eso mengmol hend selb chöne dra teilneh, mithelfid, zom sie erhalte. R. H.¹⁸, Gais</p>	<p>Si un jour la Landsgemeinde devait devenir insupportable pour notre canton, elle disparaîtrait d'elle-même. Cela serait en tout cas bien mieux que si nous nous débarrassions d'elle de sang froid dans l'urne. Bien sûr, il est possible que dans cent ans, nous ne communiquions plus que par téléordinateurs et que les élections se résument à pousser un bouton. Alors, ils diront : "Comme nous sommes devenus modernes ! Mais en même temps, combien les relations humaines nous manquent !" Un contact humain que la Landsgemeinde peut nous donner, parmi tant d'autres aspects positifs qu'elle a. Aussi, je souhaite que, particulièrement les nombreuses femmes et les jeunes, qui n'ont pas encore eu l'occasion de participer souvent, aident à la conserver.</p>
--	--

L'analyse, commune par commune, du résultat du vote, qui a penché, rappelons-le, en faveur de la suppression de la Landsgemeinde, avec 54 % des voix, permet de retrouver la segmentation des opposants et des partisans présentée plus haut :

- la ville la plus importante du canton a voté contre la Landsgemeinde
- les villages de petits paysans ont également voté contre la Landsgemeinde (y compris celui qui accueillait un an sur deux la Landsgemeinde)
- les villages les plus importants, plus riches, également avec une population qui a une éducation supérieure à la moyenne cantonale, ont voté pour le maintien de la Landsgemeinde¹⁹

¹⁶ avec tout le cérémonial qui précède (comme la messe, le défilé de la fanfare et des drapeaux des communes, la prestation de serment des élus devant le peuple, et du peuple devant les élus) et le cérémonial qui suit la Landsgemeinde (ambiance et repas de fête en famille)

¹⁷ Le canton d'Appenzell a été divisé en 2 demi cantons, au moment des guerres de religion, il y a plus de 400 ans, en 1597 (AI pour les catholiques, AR pour les protestants) afin d'éviter des conflits. Nous retrouvons là une illustration du principe d'entente et de consensus cher à la Suisse : on discute pour trouver une solution, un compromis, plutôt que de s'affronter.

La question religieuse étant moins sensible actuellement, certains envisagent des rapprochements (voire une nouvelle fusion) entre les deux demi cantons. Si les institutions des deux cantons se mettent à diverger fortement (un canton avec Landsgemeinde, l'autre sans), l'éventuel rapprochement devient plus problématique.

¹⁸ Le nom intégral de l'auteur de cette lettre a été publié dans le journal.

¹⁹ Cf. Résultats parus dans l'Appenzeller Zeitung, 29 septembre 1997, p. 3

2.1.3- La démocratie directe au niveau communal

Les communes connaissent également différentes formes de démocratie directe [WALTI in KRIESI, 1993:36], directement liées à la Constitution de leur canton. On peut distinguer trois types de cas :

- la démocratie directe sans parlements communaux dans les cantons ruraux traditionnels : Appenzell Rhôdes intérieures, Glaris, Nidwald, Obwald, Schwyz, Uri
- la démocratie directe avec parlements communaux dans les villes pour les cantons suivants : Argovie, Appenzell Rhôdes extérieures, Berne, Bâle Campagne, Bâle Ville, Grisons, Lucerne, St Gall, Schaffouse, Soleure, Turgovie, Valais, Zoug, Zurich
- la démocratie directe uniquement dans les petites communes pour les cantons de Fribourg, Vaud et le Tessin.

Notre propos n'est pas de faire une étude exhaustive de ces différentes formes de démocratie directe dans les communes suisses. Les comparaisons sont d'ailleurs hasardeuses, des instances très différentes pouvant être désignées par le même nom dans deux cantons différents, une même instance pouvant prendre des formes différentes dans un même canton en fonction de la taille des communes. Le *conseil communal* est dans le canton de Vaud l'instance législative d'une commune, élu pour quatre ans au scrutin proportionnel ou majoritaire au gré des communes. Mais un *conseil communal* est l'instance exécutive dans le canton de Fribourg, par exemple pour la commune de Morat. L'instance exécutive, présidée par un syndic²⁰, s'appelle *municipalité* dans le canton de Vaud. Toujours dans le canton de Vaud, les petites communes²¹ ont un *conseil général* composé de l'ensemble des citoyens de la commune inscrits au registre civique²², comme organe législatif. Ce *conseil général* élit l'exécutif mais prend directement, en assemblée, toutes les décisions concernant le vote du budget et de l'imposition, les règlements communaux, le contrôle de la gestion et des comptes de la commune. "Comme le Conseil général a presque la même composition que l'Assemblée de commune, il n'y a pas de référendum contre ses décisions" [CHEVALLAZ, 1984:17]. "Les communes du canton de Vaud n'ont pas de lois, elles n'ont donc pas de pouvoir judiciaire" [ETHENOZ, 1996:19], contrairement à certaines communes du canton du Valais.

²⁰ La municipalité, élue pour quatre ans, élit en son sein un syndic, également pour quatre ans.

²¹ Dans le canton Vaud, est considérée comme petite commune une commune de moins de 800 habitants. Mais il y a des exceptions : certaines communes de moins de 800 habitants sont dotées des mêmes organes que les communes plus importantes, à savoir un conseil communal.

²² L'ensemble des citoyens, inscrits ou non, dans les petites comme dans les grandes villes vaudoises, s'appelle assemblée de commune.

2.2- Le fonctionnement effectif de la démocratie directe en Suisse

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, le fonctionnement effectif de la démocratie dépend de la capacité du peuple à se former une opinion bien fondée, de la compétence des citoyens et de leur participation effective au processus de décision.

2.2.1- La capacité du peuple à se former une opinion bien fondée

Une étude sur dix ans a été réalisée en Suisse, à partir des sondages VOX après les votations fédérales du 14 juin 1981 (VOX 15) au 2 juin 1991 (VOX 42), afin de mesurer la capacité des citoyens suisses à se former une opinion [WALTI in KRIESI, 1993:29]. Les résultats sont assez bons en ce qui concerne quatre types de connaissance, que l'on peut considérer comme un préalable minimum nécessaire à la formation d'une opinion sur un objet de vote, mais aussi comme une mesure de l'intérêt manifesté pour la chose publique (par ordre décroissant de connaissance) :

connaissance des projets (81,5 %),
connaissance du résultat du vote (79,5 %),
connaissance du contenu du projet (78,6 %),
connaissance du mot d'ordre de vote du Conseil Fédéral (68,5 %).

Pour tempérer ces résultats, quand on demande à ces mêmes citoyens de justifier leur vote en donnant un ou plusieurs arguments, on se rend compte que plus d'un tiers d'entre eux en sont incapables [BRUNNER in KRIESI, 1993:56]. Une analyse plus fine permet de déterminer les catégories de la population qui ont plus de facilité à se former une opinion :

- les personnes avec une éducation plus importante (à noter en comparaison européenne le faible taux de diplômés universitaires de la Suisse, où des filières comme l'apprentissage sont privilégiées)
- les hommes (les femmes, en particulier celles de plus de 55 ans n'ont eu qu'une expérience tardive de la vie publique, avec l'obtention du droit de vote au niveau fédéral en 1971)
- les alémaniques (grâce à une presse d'opinion plus riche que celle des tessinois ou des romands)
- les citoyens originaires des cantons disposant encore récemment d'une Landsgemeinde (tradition d'une forte participation et implication des citoyens dans la vie publique ; dans certains de ces cantons, un citoyen peut même être élu sans s'être présenté, et contre son gré, à une charge publique qu'il ne peut refuser d'exercer pour un temps donné)

Ian Budge [BUDGE, 1996:60 and 10] ne dit rien d'autre quand il affirme que *"participation educates and expands citizens' capacities"*. *"Deciding also increases our substantive knowledge through the debate, research and argument to which we are exposed in the course of making up our minds"*.

2.2.2- La compétence des citoyens

Les études réalisées en Suisse indiquent une corrélation étroite entre la compétence des citoyens et leur propension à participer aux élections : les citoyens qui n'arrivent pas à se forger une opinion, ou qui se jugent incompetents s'abstiennent généralement de voter. D'une manière très générale, nous pouvons noter que la société actuelle est devenue très complexe à comprendre, que ce soit pour les citoyens ou pour les élus.

Nous vivons dans un monde de spécialistes et plus du tout dans un monde d'encyclopédistes qui pouvaient se targuer d'avoir de bonnes connaissances dans tous les domaines. Peut-on attendre d'un juriste, élu ou citoyen, une compétence et une compréhension réelle du monde agricole ? D'un informaticien une compétence et une compréhension réelle des problèmes soulevés par le génie génétique ? D'un journaliste une compétence et une compréhension réelle des problèmes du transport transalpin ? Nous pourrions multiplier les exemples à l'infini. Les citoyens, comme les élus, se prononcent en fonction de "grandes idées" et de grands principes, sur lesquels un consensus arrive généralement à être trouvé. Par contre, la mise en application de ces principes est souvent plus problématique. Citons deux exemples :

- les Genevois étaient d'accord pour réaliser une déviation du centre ville, en construisant ce qui a été appelé "la traversée de la rade" (une construction permettant aux voitures d'éviter le centre ville en traversant le bout du lac plutôt que de le longer). Mais plusieurs années après, au moment de choisir un projet précis (pont ou tunnel, avec les plans des voies d'accès et un budget plus précis associé), les Genevois ont refusé les deux variantes, se mettant en contradiction avec leur vote précédent.

- au niveau fédéral, le congé maternité a été inscrit dans la constitution avec l'assentiment du peuple il a y plus de cinquante ans. Mais aucun accord n'a pu être trouvé depuis quant aux modalités d'application, et en particulier au financement de ce congé : les femmes, de par la loi, ont l'interdiction de travailler pendant quelques semaines, mais aucun employeur, aucune assurance ne sont tenus de payer ces femmes pendant ce congé maternité. Les employeurs refusent d'entendre parler d'une augmentation des charges salariales, les partis de gauche ne veulent pas d'une augmentation de la TVA affectée à ce financement, les partis de droite proposent une assurance maternité (et donc un revenu) pour toutes les femmes et pas uniquement pour les femmes qui travaillaient avant leur grossesse, moyen le plus sûr de renchérir le coût de ce projet au point de le faire refuser par une large majorité de la population.

Enfin, la forme des questions posées durant les votations a une importance primordiale. Certains intitulés entraînent la confusion, quand, par exemple, il faut voter "non" à une question posée lors d'une votation quand on est favorable au titre de cette votation : voter non à l'initiative sur l'énergie nucléaire quand on est favorable à l'énergie nucléaire, parce que la question, contrairement à ce que peut laisser penser le titre, porte en fait sur un moratoire sur la construction de nouvelles centrales nucléaires. *"Much voting confusion and many errors are caused by an unnecessary complicated form of ballot"* [BUDGE, 1996:112].

2.2.3- Le taux de participation et la représentativité des citoyens actifs

Le taux de participation aux élections est en continuel déclin en Suisse. La majorité de la population manifeste moins d'intérêt pour la vie politique (que ce soit en tant que candidat ou en tant qu'électeur). En comparaison européenne, c'est la Suisse qui a le taux moyen de participation le plus faible²³ : elle se contente de taux souvent très inférieurs à 50 % [MOCKLI, 1993:9]²⁴.

Généralement, le peuple vote de manière plus conservatrice que le parlement : les électeurs se déplaçant le plus volontiers vers les urnes sont souvent des hommes âgés et ruraux (les paysans ont un poids électoral sans commune mesure avec leur nombre en Suisse). Le système politique suisse lie fortement les paysans à l'Etat et aux institutions politiques, à travers une politique agricole fortement interventionniste [KRIESI, 1993:33]. L'Etat fournit donc aux paysans une forte motivation de mobilisation et de participation aux votes pour défendre leurs intérêts : niveau et nature des subventions, niveau des quotas et périodes autorisées pour l'importation des biens agricoles, taux des tarifs douaniers, etc.

L'exemple des votes sur la suppression d'une Landsgemeinde (cf. section 2.1.2) montre que la forme de vote peut aussi avoir une importance décisive dans le résultat d'un vote : les personnes se déplacent ou ne se déplacent pas pour voter, selon la forme de vote ; le fait de voter "en pleine lumière" exerce aussi une forme très forte de contrôle social... D'un autre côté, le résultat du vote d'une Landsgemeinde est généralement accepté comme indiscutable : toutes les personnes présentes (ou ayant suivi une retransmission du vote) ont pu juger de visu du résultat. Pas de tricherie possible, contrairement au vote par bulletin (dans bien des pays, les votes dans les urnes sont contestés par une partie de la population qui accuse le gouvernement en place de tricher, par exemple en bourrant les urnes). Le vote électronique est aussi sujet à caution, même dans les pays où les fraudes électorales ne sont pas la règle : par définition les informations sont immatérielles, et le contrôle par les citoyens est presque impossible : c'est une question de confiance (confiance dans le gouvernement, dans les fonctionnaires, dans le système informatique...).

La participation des citoyens à un vote, ou mieux, à un référendum ou à une votation (sur un projet plutôt que sur une personne) n'est pas quelque chose qui s'improvise. Seul un long débat public (via les médias, des réunions publiques...) permet aux électeurs de s'approprier le sujet, de se faire une opinion, de se motiver pour aller voter. Sans tomber dans l'excès et la multiplication des votes, le fait de solliciter régulièrement les électeurs est un paramètre favorisant le taux de participation. En particulier, pour les thèmes nouveaux ou les formes nouvelles de vote, les électeurs ont besoin de temps.

Un exemple parmi d'autres, en France, à Mons en Baroeul : les électeurs ont été sollicités par référendum sur les orientations du budget municipal. Ce fut une double innovation pour les électeurs : en France, le référendum communal n'a pas de base légale, et les électeurs n'ont pas à se prononcer sur des questions budgétaires, qui sont du ressort des élus. Lors du premier référendum de Mons en Baroeul, en 1977, le taux de participation était de 36 %. Il est passé à 46 % en 1980 et 54 % en 1987 [JEANTET, 1991:150]. Responsables ? Essentiellement une meilleure information, une meilleure préparation et présentation des alternatives soumises au vote, et une certaine forme d'apprentissage de la part des électeurs.

²³ Il faut cependant modérer ce jugement : les chiffres de référence ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Par exemple, en France, on se réfère au nombre des personnes qui se sont volontairement inscrites sur les listes électorales, et non au nombre de citoyens ayant le droit de vote, comme en Suisse.

²⁴ Exemple du taux de participation aux élections législatives : 1947 : 72,6 %, 1987 : 46,5 %, 1991 : 46 %

Des taux de participation compris entre 20 et 30 % ne sont pas rares pour des élections ou votations cantonales.

2.2.4- Synthèse

Les décisions, en Suisse, sont certes prises en dernier recours par le peuple, mais les sujets de vote, leur présentation, leur formulation, les argumentaires... restent pratiquement toujours le fait d'une poignée de politiciens ou de groupes d'intérêts. Ce fonctionnement est plus typique d'une démocratie représentative que d'une démocratie directe.

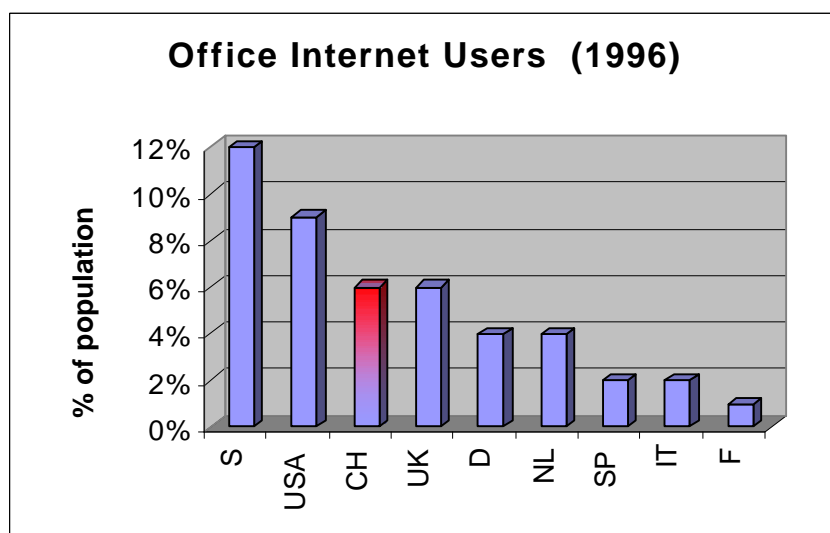
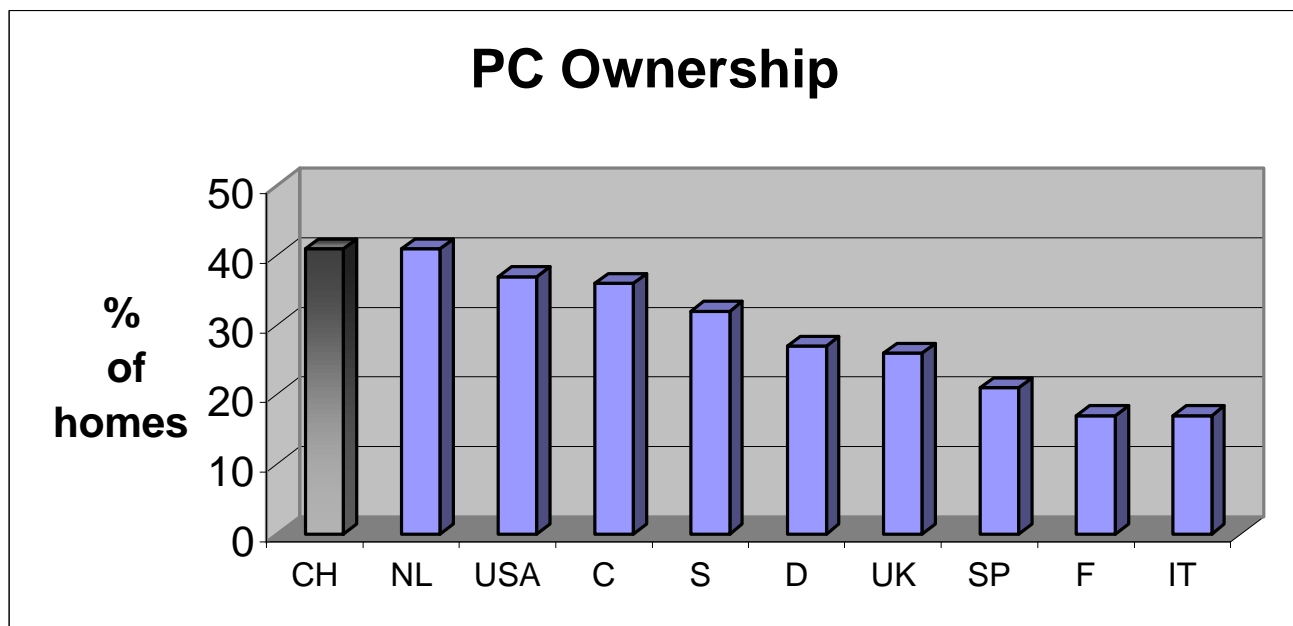
Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'en Suisse, souvent citée comme modèle de démocratie directe, une large part de la population n'a pas, ou pas toujours eu, voix au chapitre : les étrangers et les femmes. Les étrangers représentent 19 à 20 % de la population : le droit du sang s'applique. Les enfants nés en Suisse de parents étrangers restent étrangers, à moins d'une démarche longue, coûteuse jusqu'à récemment, et aléatoire. La procédure de nationalisation est assez dissuasive : 12 ans de résidence en Suisse, interrogatoire sur la géographie et l'histoire de la Suisse, visites imprévues des autorités au domicile pendant toute la durée de la procédure, qui peut durer plusieurs années, et coût fixé en fonction du revenu annuel. Seules certaines communes ont commencé à accorder le droit de vote, et parfois d'éligibilité, à certaines catégories de citoyens étrangers, et ce, pour les questions concernant strictement la commune.

Les femmes, quant à elles, ont eu le droit de vote pour la première fois en Suisse, au niveau cantonal, dans le canton de Vaud, en 1959. Mais il a fallu attendre, dans certains cantons, une époque encore plus récente pour que leur soit accordé le droit de vote : 1989 dans le canton d'Appenzell Rhôdes Extérieures. Elles ont donc pu voter pour la première fois en 1990 pour les votes cantonaux ! Au niveau fédéral, le droit de vote a été accordé aux femmes en 1971. Ce droit de vote accordé tardivement aux femmes, par rapport aux autres démocraties occidentales, explique en partie la relative indifférence des femmes vis-à-vis de la vie politique, relevée par les études se référant à la période 1970-1990. Les dernières estimations semblent indiquer une participation égale hommes/femmes.

3- La classe politique, l'informatique et Internet

3.1- L'informatique en Suisse

La Suisse (CH) est un pays de paradoxe quand il s'agit de l'informatique. C'est le pays où les ménages sont le mieux équipés en ordinateurs personnels (taux d'équipement supérieur à 40 % en 1996), et où le pourcentage de la population ayant accès à Internet est parmi les plus hauts du monde (plus de 14 %).



Source IRIS 1996

Mais la Suisse est aussi un pays où la formation à l'informatique, et particulièrement à l'informatique de gestion, a été introduite tardivement, créant une pénurie majeure de spécialistes sur le marché du travail. Un recours massif à la main d'oeuvre étrangère a donc dû avoir lieu dans ce domaine en Suisse dans les années mil neuf cent quatre vingts. Ce retard dans la formation de spécialistes en informatique de gestion, par opposition à l'informatique orientée recherche, où la Suisse est plutôt brillante, a été partiellement comblé dans les années nonantes. Les administrations, comme les entreprises privées, trouvent donc maintenant plus facilement du personnel qualifié pour mener à bien des projets informatiques.

3.2- La classe politique et Internet

L'administration en général, et la classe politique en particulier, ont toujours eu une réticence envers l'informatique en Suisse : c'est un domaine que peu maîtrisent, et qui se matérialise souvent par des investissements lourds, alors même que beaucoup de budgets de l'administration, des communes à la Confédération, sont dans le rouge. D'autre part, ces deux dernières années, plusieurs "scandales informatiques" ont éclaboussé la Confédération et certains cantons, entre autres pour cause de dépassement massif des budgets sur certains projets (coût multiplié par 10) ou le non aboutissement dans les délais de programmes majeurs, concernant par exemple la taxation, suite à une modification de la loi. Les élus chargés de contrôler la gestion de l'administration ont été parfois accusés de légèreté ou d'incompétence.

Dans ces circonstances, on comprend pourquoi, d'une manière générale, les élus suisses portent peu d'intérêt à ce nouveau média qu'est Internet. Le Conseil Fédéral avait commandé un rapport consacré au Web [KAPPELER, 1997]. Plusieurs mois après sa publication, on attend toujours une réaction du personnel politique²⁵.

En février 1998, le Conseil fédéral annonce "une stratégie pour une société de l'information en Suisse"²⁶. Le fil conducteur de cette stratégie est de "développer de manière positive le caractère ouvert et démocratique de la société". Les mesures envisagées sont regroupées en 9 domaines :

- (1) mesures offensives de formation
- (2) renforcement de l'attrait de la place économique
- (3) le commerce électronique
- (4) l'administration électronique
- (5) nouvelles formes de culture
- (6) sécurité et disponibilité
- (7) suivi scientifique
- (8) législation
- (9) coordination et coopération

Il sera intéressant de suivre comment ces actions stratégiques promises par la Confédération se concrétiseront.

Relevons que la première priorité, la formation aux nouvelles technologies de l'information, aurait pu être mise en place dès la rentrée scolaire 1997 : la Confédération a débloqué avant l'été 1997 plusieurs centaines de milliers de francs afin de relancer l'économie suisse. La proposition avait été faite d'attribuer une partie de cette somme à des projets Internet dans l'enseignement, par exemple : connexion et équipement des écoles, formation des enseignants, mise en place de projets pédagogiques visant à l'utilisation d'Internet et à la production de contenus à destination des écoles. Cette demande a été rejetée au profit essentiellement de projets de rénovation et de construction de bâtiments, de routes....

Sous le point 4, l'administration électronique, le Conseil fédéral indique qu'il

²⁵ "Par la petite porte, l'Internet entre dans le jeu politique suisse", Le Nouveau Quotidien, 28 août 1997

²⁶ [Office fédéral de la communication, 1998]

"convient de vérifier dans quelle mesure ces technologies peuvent être mises à profit pour **élargir la scène politique publique et renforcer l'intégration de la population au processus démocratique de prise de décisions**²⁷. Pour la mise en oeuvre de ces mesures dans le domaine de la politique de l'information de la Confédération, la Chancellerie fédérale est chargée d'élaborer un concept et un plan d'action qui devront préciser notamment les objectifs, les mesures isolées devant être prises, les coûts, les partenariats, les procédures et le calendrier d'application. Chaque département élabore une stratégie adéquate dans la mesure où son domaine de compétence est directement touché."

Il est piquant de noter qu'en septembre 1996, le socialiste genevois Jean-Niels de Dardel avait présenté un postulat au Conseil national pour demander une étude sur "l'exercice des droits politiques par Internet". Le Conseil Fédéral, après avoir confié le dossier à la chancellerie fédérale (déjà !), n'avait pas souhaité entrer en matière et le postulat avait été rejeté.

Au chapitre sur la législation, le Conseil fédéral n'apporte pas d'éléments nous permettant d'estimer la direction que pourraient prendre les évolutions touchant à "l'administration électronique", qui n'est même pas citée à ce niveau :

"Le droit du travail et des assurances sociales, celui de la propriété intellectuelle et celui de la protection des données doivent notamment être vérifiés rapidement quant à leur adaptation à la société de l'information."

Quant au 8e point : rares sont encore les élus qui possédaient ne serait ce qu'une adresse électronique, en 1997, à l'exception notoire des élus d'un parti non traditionnel comme les Verts²⁸. Quand ils en possédaient une, ils répugnaient à la divulguer. Nous avons noté une même réticence à l'utilisation du courrier électronique dans l'administration : les collaborateurs de base étaient très favorables à ce nouvel outil de communication, contrairement à leurs supérieurs. Les craintes exprimées par la hiérarchie étaient de deux ordres, contradictoires. Tout d'abord, il y avait la crainte de ne plus être le passage obligé pour toutes les informations du service ou du département, et de voir les informations circuler librement entre tous les collaborateurs. Dans le même temps, la crainte d'être submergé de messages et de réclamations des administrés, était très présente. Cette attitude est actuellement en train d'évoluer.

²⁷ Mise en évidence par l'auteur du discussion paper

²⁸ Ce parti, assez marginal en Suisse, possède plusieurs sites Internet, et une grande partie de ses élus a un E-mail, et le fait savoir. Exemples :

<<http://verts.ch/>> (avec lien vers les cantons et les partis verts européens) ou <<http://www.gael.ch/>> (le site de la vie associative genevoise)

3.3- Internet et la démocratie directe

"Democracy is a communication-intensive mode of governance... Any technology that changes communication has the potential to change the practice of democracy" [KLEIN, 1995].

Ce potentiel peut s'exprimer à plusieurs niveaux :

- plus grande transparence de l'administration et des élus (diffusion d'informations)
- sondages d'opinion
- participation à un processus décisionnel : pétition, forum
- ou vote formel.

3.3.1 Transparence de l'administration

Les modes d'information et de communication de l'administration se transforment, sous la pression du New Public Management : le rapprochement du citoyen nécessite un libre accès à l'information, pour qu'il puisse suivre les dossiers qui le concernent, qu'il puisse se forger une idée sur le fonctionnement de l'administration.

Pour l'instant, en Suisse, seul le canton de Berne ne soumet plus les documents administratifs au secret. Il n'est plus nécessaire à la loi de citer toutes les activités, tous les documents officiels qui doivent être rendus publics : ce sont les exceptions qui doivent être maintenant citées. La nouvelle constitution cantonale bernoise précise à son article 17 al. 3 que "toute personne a le droit de consulter les documents officiels pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose". La loi cantonale sur l'information du public (Lin) précise que les autorités "informent sur leurs activités, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion" (article 14 al. 1 Lin).

Au niveau fédéral, la motion Plattner "autorités sur Internet" déposée par 30 cosignataires le 2 décembre 1997 entend aussi faire évoluer les choses dans le sens d'une plus grande transparence de l'administration :

"Le Conseil fédéral est chargé de soumettre un projet de loi réglementant la publication des informations sur Internet par les autorités fédérales et les établissements de droit public de la Confédération. Le projet devra observer les critères suivants :

- administration axée sur l'efficacité ;
- **transparence démocratique** ;
- **accès rapide et général aux publications** ;
- réduction substantielle des frais d'impression, de publication et d'expédition ;
- application du principe de causalité aux demandes de prestations adressées aux autorités fédérales et aux établissements de droit public de la Confédération

Il devra régler en particulier les points ci-après :

1. **l'obligation des autorités fédérales** et des établissements de droit public de la Confédération **de publier sur Internet les messages, rapports, jugements, décisions** et autres, ainsi que les informations relatives au marché et à la consommation ;
2. les indispensables dérogations à l'obligation de publier ;
3. les questions relatives au droit d'auteur ;
4. des délais de publication différenciés compte tenu des possibilités et des charges ;
5. les frais d'accès selon le principe de la causalité ;
6. **le droit d'accès gratuit** ;
7. **la modification et l'abrogation des règles de publication** ;
8. l'harmonisation avec les cantons"

Dans sa réponse, le Conseil fédéral renvoie à la future loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Il mentionne qu'il a en outre, le 15 décembre 1997, **"tranché en faveur de l'institution du régime de la transparence, sans toutefois en fixer la date"**.

Il cite le "guide WWW pour les services d'information de l'administration fédérale", qui contient "des indications quant à la manière dont les pages présentées par les unités administratives de la Confédération doivent être configurées afin d'assurer une certaine cohérence". Il se réfère à la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe des 11 et 12 décembre 1997 qui invite ses états membres à "encourager l'autoréglementation des fournisseurs d'information sur Internet". Le Conseil fédéral indique cependant que "la loi sur les publications officielles sera adaptée de manière à inclure la diffusion par voie électronique". Il cite enfin le cas particulier de la diffusion des informations juridiques de la Confédération, pour lesquelles une stratégie s'est mise en place : le 21 février 1997, le Service d'information de la Chancellerie fédérale et le Service de presse et d'information du département fédéral de justice et police ont fait paraître un communiqué de presse annonçant la publication d'un rapport intitulé : "Etude d'une conception fédérale de la diffusion et de la consultation du droit par voie informatique". Cette étude est soumise à l'avis des cantons et à diverses organisations directement intéressées. Au terme de la consultation, la Chancellerie fédérale et le Département fédéral de justice et police proposeront au Conseil fédéral une nouvelle politique de diffusion accompagnée de mesures concrètes. Ce n'est donc pas un hasard si les données juridiques figurent en bonne place sur le serveur Internet de la Confédération²⁹.

²⁹ Pour la liste à jour des serveurs de l'administration fédérale, merci de vous référer au répertoire des sites Internet du secteur public suisse : <http://www.gov.ch/cybernsf.nsf/Confed>

3.3.2 Sondage

Le sondage est le niveau "minimal" d'expression du citoyen face à l'administration : le citoyen n'a pas l'initiative du thème ni du moment de la consultation, et l'administration qui lui demande son avis, n'a aucunement le devoir d'en tenir compte.

On notera que le sondage est majoritairement utilisé en Suisse sous forme traditionnelle (par un institut de sondage, au moment des élections par exemple, ou sous forme non scientifique, à travers des questions dans un bulletin municipal).

Nous avons relevé quelques cas isolés de sondages électroniques, comme en 1997, dans la ville de Meyrin (canton de Genève). Cependant, le résultat était loin d'être concluant. Le site Internet sur lequel se trouvait le questionnaire a été créé grâce à la collaboration du CERN, qui se trouve sur le territoire de la commune, dans le cadre d'un projet ponctuel. Le questionnaire était long (plusieurs dizaines de questions) et peu ciblé. Si le nombre de réponses était honorable (environ 150), leur dépouillement n'ayant pas été budgétisé par la commune, aucune exploitation, aucune analyse... et donc aucune décision, aucune conclusion n'ont pu être tirées de cette expérience.

Un autre exemple d'utilisation de questionnaires (interactifs) par une administration publique sera le résultat d'un projet de la CTI (Commission Technologie et Innovation, de la Confédération helvétique), projet regroupant un partenaire public, l'IDHEAP, et un partenaire privé qui sera chargé de valoriser le résultat de la recherche (la société lausannoise Sirius Team). Ce projet consiste à développer un logiciel de création et d'analyse de questionnaires interactifs diffusés sur Internet. Vevey, l'administration pilote retenue pour ce projet aura la charge d'expérimenter ce logiciel. Les résultats définitifs seront communiqués sur Internet à l'automne 1998. La ville mettra à disposition de ses citoyens des ordinateurs dans plusieurs lieux publics afin qu'ils puissent répondre aux questionnaires, même s'ils n'ont aucun accès, personnel ou professionnel, à Internet. Plusieurs thèmes ont été retenus par la municipalité, sur proposition des chefs de service : le sport, le développement durable, la police, l'informatique, les affaires intercommunales... Chaque questionnaire comportera de 5 à 20 questions et s'adressera à un public particulier, avec par exemple sur le thème du sport :

- le questionnaire "triathlon" s'adressera aux 1'000 participants de l'édition 1997 (enquête de satisfaction)
- le questionnaire "associations sportives", destiné aux 2 ou 300 associations et autres organismes sportifs de la région, traitera de l'intérêt des collaborations régionales
- le questionnaire "sport et jeunesse", s'adressant à l'ensemble de la population, traitera des questions d'image....

Actuellement, seuls quelques hommes politiques, atypiques pour la Suisse, utilisent plus systématiquement Internet. Ils le font d'ailleurs en dehors des sites des partis ou des instances où ils sont élus³⁰. Prenons l'exemple du site de Christoph Blocher³¹. Le sondage mensuel (Frage des Monats) est agrémenté d'une icône qui rappelle les jeux du cirque : un pouce levé et un pouce baissé.

³⁰ Dr. Remo Gysin, élu du parti socialiste, pour la ville de Bâle, au Parlement :

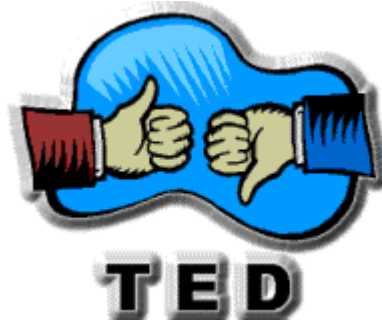
<<http://www.gysinbasel.ch/>>

Josef Zisyadis, (ex) conseiller d'Etat popiste (communiste) du canton de Vaud :

<<http://www.zisyadis.ch/>>

³¹ Le nationaliste Blocher anime sa propre homepage <<http://www.blocher.ch/>> avec des rubriques comme "vous me posez une question, je réponds" et un sondage mensuel.

Le danger de "populisme électronique" existe.



La question elle-même est formulée de manière parfois ambiguë, ne respectant pas les règles communément admises en matière de sondage, comme de n'avoir qu'un sujet par question. La question du mois de septembre 1997 portait à la fois sur le principe de la maîtrise des dépenses, et sur des sanctions en cas d'éventuel dérapage de ces dépenses. Les questions portent souvent, directement ou indirectement, sur des questions de financement public et donc de manière assez transparente sur le niveau des impôts, appelant donc, sans grande surprise, des réponses positives. L'opinion du sondeur est également dans le cas du site Internet de M. Blocher on ne peut plus clairement exprimée, ce qu'on proscriit naturellement dans des sondages "scientifiques". La question du mois d'octobre 1997 est ainsi précédée de la mention : "So kann es nicht weiter gehen" (ça ne peut pas continuer ainsi). La présentation des résultats est, elle aussi, partielle : pas de mention du nombre de votants, mais simplement des pourcentages obtenus, hors personnes ayant répondu "Weiss nicht" (ne sais pas) dont on mentionne le chiffre absolu :

"Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Ted-Umfrage im Monat September sprachen sich im Stimmverhältnis von 61:39 Prozent für meinen Vorschlag aus. 11 klickten "weiss nicht"."³²

³² Hasard ou réelle évolution ? Le dernier résultat publié au moment de la rédaction de cet article est plus complet, et ne prête plus le flanc à la critique sur ce point : "Rund 1696 Personen nahmen an der Ted-Umfrage des Monats Dezember teil... So äusserten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Umfrage: Stimme zu 845, Lehne ab 790, Weiss nicht 61"

3.3.3 Initiative, référendum, pétition

Wil (canton de St Gall) a ouvert son site Internet³³ en décembre 1997, en lançant une pétition pour sauvegarder l'hôpital de la ville, en première page : "Unterschreiben Sie die Petition per Internet" (Signez la pétition sur Internet). 34591 signatures ont été collectées dans la région en quelques semaines³⁴, dont... 67 par Internet³⁵ !

Il nous vient aussi à l'esprit les formes reconnues de "pétition" ou collectes de signatures, à savoir, le référendum et l'initiative populaire (cf. Chapitre 2.1).

Certains cantons, comme celui de Genève, ont commencé à étudier la question de l'utilisation des nouvelles technologies dans le jeu politique. Le 9 octobre 1997, deux députés³⁶ du Grand Conseil genevois, organe législatif du canton, ont déposé une proposition de motion qui pose des questions beaucoup plus concrètes que les "concept et plan d'action"... à élaborer, de la Confédération : **"Le web pourrait-il être utilisé pour voter ou pour signer initiatives et référendums ? Pourrait-on consulter les citoyens ou des associations sur tel ou tel avant-projet ?** Quels seraient les risques de cet emploi ?... Comment ne pas exclure ceux qui ne comprennent rien à l'informatique ?"

Ces questions ont été étudiées et adoptées sous forme de motion acceptée au Conseil d'Etat genevois, le 18 décembre 1997³⁷:

"Proposition de motion concernant l'apport de l'informatique à la concrétisation de la démocratie.

Le Grand Conseil, considérant

- que la forte densité d'équipement informatique dans le canton et les perspectives d'évolution sur ce plan,
- que les possibilités mais aussi les risques qu'implique une interconnexion informatique croissante pour la démocratie,

invite le Conseil d'Etat à susciter une étude prospective permettant de mettre en évidence les possibilités techniques, les avantages escomptés et les risques à éviter pour la démocratie, résultant de l'informatisation croissante des citoyens et de la progression de leur mise en réseau.

Cette étude portera notamment sur :

- les innovations et facilitations possibles sur le plan de l'exercice des droits politiques (droit de vote, signature d'initiatives et de référendums) et sur le plan de la gestion des processus de consultation et d'interaction (processus de planification en temps réel, interaction citoyens-administration),
- les risques d'abus notamment en matière de protection de données et d'exclusion et les moyens d'y parer,
- les moyens de mettre en œuvre l'informatique pour activer et appuyer le dialogue entre citoyens, entre citoyens et associations, entre citoyens et collectivités publiques.

Exposé des motifs

Mesdames et Messieurs les députés,

... En date du 14 août 1996, le Conseil fédéral refusait d'examiner la question de la "faisabilité de l'exercice des droits politiques par Internet ainsi que ses conséquences sociales" proposée par le postulat De Dardel du 19 juin. La présente proposition s'inspire de ce postulat³⁸..."

³³ <http://www.stadtwil.ch/start_f.html>

³⁴ Appenzeller-Zeitung du 14 février 1998, p. 13

³⁵ "Von der Möglichkeit, die Petition via Internet zu unterzeichnen, haben vom 29. Dezember 1997

bis 12. Februar 1998 insgesamt 67 Personen Gebrauch gemacht." site Internet de la ville (lu le 5 mars 1998)

³⁶ L'écologiste Vesca Olsommer et le socialiste René Longet

³⁷ Motion M 1162

³⁸ En septembre 1996, le socialiste genevois Jean-Niels de Dardel avait présenté un postulat au Conseil national pour demander une étude sur "l'exercice des droits politiques par Internet". Le Conseil Fédéral n'a pas souhaité entrer en matière et le postulat a été rejeté : la Chancellerie fédérale s'est chargée d'examiner ce postulat. Elle a sollicité l'avis de différents départements fédéraux. Personne n'était prêt, à l'époque, à traiter le fond de ce dossier à la Confédération : problème de temps, de priorité, de compréhension des implications : techniques, infrastructures, sécurité informatique... .

Le gouvernement a maintenant six mois, c'est-à-dire jusqu'en juin 1998, pour établir un rapport qui devra être présenté au Grand Conseil. Ce rapport va être établi sous la direction de la commission informatique de l'Etat, par un groupe interdépartemental, en consultant la commission indépendante sur la protection des données, le service juridique des votations et des juristes.

Le cadre légal suisse ne reconnaît pas actuellement la validité de signatures électroniques dans la sphère politique. La récolte de signatures, dans le cadre d'une initiative populaire ou d'un référendum, doit donc continuer à se faire sous forme papier, alors que les banques suisses, y compris les banques cantonales, contrôlées et gérées par les administrations cantonales, reconnaissent depuis plusieurs mois la validité des signatures électroniques.

La récolte de cybersignatures toucherait au fondement même du système de démocratie directe suisse, en permettant la multiplication des référendums d'initiative populaire. Actuellement, seuls les grands groupes ayant d'importants moyens financiers, comme les partis politiques, les syndicats ou les branches professionnelles, peuvent espérer faire aboutir une initiative c'est-à-dire récolter le nombre de signatures suffisant dans un laps de temps déterminé. La diffusion d'informations sur Internet étant rapide et relativement peu coûteuse, des groupes moins riches ou moins structurés, comme les consommateurs, pourraient participer plus efficacement au jeu politique, si la loi sur les droits politiques ne bloquait pas l'usage d'Internet dans cette sphère.

L'irruption d'Internet dans la vie politique relance le débat sur la hausse du nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement des initiatives et référendums³⁹: cette hausse aurait comme conséquence directe de limiter le nombre des votations... et donc le pouvoir des citoyens. Les facilités de communication et d'expression offertes par Internet permettraient de reconsidérer cette question.

³⁹ cf. réforme de la constitution fédérale p. 8

3.3.4 Votes et votations

Les élus ont rarement, à ce jour, utilisé Internet à titre électoral en Suisse. Il y a eu un seul cas analysé en Suisse, pour une votation de 1996 [SATINEAU, 1996].⁴⁰.

D'autres groupes ont utilisé Internet dans le cadre de votations dont ils sont les initiateurs, essentiellement pour diffuser de l'information : les arguments pour et contre, avec éventuellement un certain niveau d'interactivité grâce à la mention d'une adresse électronique pour poser une question. On peut citer l'exemple récent du groupe projet de candidature de la ville de Sion à l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver de 2006⁴¹. Ce groupe est composé certes d'instances politiques. Il est soutenu par les villes, le canton du Valais et la Confédération. Mais ce sont des partenaires privés qui ont été à l'origine de sa création et qui financent l'essentiel de son budget.

Les sponsors sont le Team Sion 2006 et le Club 13 étoiles. Le Team Sion 2006 est composé d'une banque, d'une compagnie d'assurances, d'un importateur de voitures, d'un grand magasin, d'une compagnie aérienne, d'un fabricant d'ordinateurs, de la Poste et des Télécom suisses... Le Club 13 étoiles comporte des entreprises de conseil, de travaux publics, des viticulteurs, des stations de ski, un casino, un producteur d'énergie... L'information du site Internet portait sur les arguments en faveur de la candidature à l'organisation des Jeux Olympiques, en particulier, la présentation des arguments économiques et de développement durable, ainsi que sur une argumentation réfutant un certain nombre d'arguments des opposants ou des citoyens s'appêtant à voter non, sur les thèmes de l'environnement et des déficits publics.

Contrairement à bien d'autres pays démocratiques, la Suisse fonctionne sur le mode du consensus, et souvent de "l'entente", y compris au niveau fédéral, où la coalition de gouvernement, introduite en 1891, existe encore plus d'un siècle après⁴² : les partis se répartissent les sièges avant les élections. On ne trouve donc pas beaucoup d'affrontement entre partis via Internet, mais parfois des sites communs aux partis qui se sont entendus pour diriger une ville⁴³ ou un canton. Sans comparaison avec la dernière campagne présidentielle aux Etats Unis ! Les informations restent relativement neutres : liste d'élus, liste de sujets de votations, résultats de votes, texte des communiqués de presse ou d'allocutions, programme. La communication politique traditionnelle reste très largement prédominante en Suisse avec des réunions, des débats à la radio ou à la télévision, l'affichage et la distribution de documents dans les boîtes aux lettres.

⁴⁰ Votation sur la traversée de la rade de Genève : le site Internet créé pour défendre la position des élus de la ville (pour) était accessible jusqu'à l'été 1997. Les sites créés pour défendre la position des opposants, dont le canton, ont été supprimés rapidement après la votation en 1996

⁴¹ <<http://www.sion2006.ch/>>

Le site Internet n'a été ouvert qu'un mois avant la votation portant sur la garantie de déficit de l'Etat en cas d'obtention de l'organisation de ces Jeux Olympiques. Le résultat de la votation du 8 juin 1997 a été positif à 67,07 %.

⁴² Les sept conseillers fédéraux sont élus par le parlement en respectant depuis 1959 une "formule magique" qui assure la représentativité politique et régionale du Conseil Fédéral : deux conseillers fédéraux du parti radical, deux du parti démocrate-chrétien, un de l'Union Démocratique du Centre et deux du parti socialiste, avec au moins deux conseillers fédéraux de cantons latins. Quand un conseiller fédéral quitte son poste, le plus souvent en démissionnant, il est automatiquement remplacé par une personne appartenant au même parti politique, mais également provenant de la même région linguistique, sans toutefois pouvoir être du même canton qu'un autre conseiller fédéral en place. Le parlement a donc en théorie un choix très limité. Les partis procèdent cependant à des arrangements, en faisant par exemple déménager leur candidat au Conseil Fédéral dans un autre canton, si cela lui permet de pouvoir être éligible, c'est-à-dire de respecter la fameuse formule magique. Ruth Dreifuss, actuelle Conseillère fédérale, a ainsi "déménagé" de Berne à Genève avant de pouvoir être élue.

⁴³ <<http://www.entente-ge.ch/index.html>> est le site de l'entente genevoise (canton) regroupant les partis de droite au gouvernement jusqu'en novembre 1997 : Démocrate Chrétien, Libéral, Radical.

Les élus suisses et les partis politiques sont conscients du désintérêt et du manque de mobilisation des électeurs. Dans les périodes électorales, c'est à dire généralement dans les semaines précédant le scrutin, ils tentent par de nouveaux moyens de mobiliser l'électorat. Genève nous fournit un nouvel exemple [GROSJEAN, 1997 :1]. Le Parti démocrate-chrétien (PDC) de Genève introduit l'appel téléphonique par une société de télémarketing, dont les employés, formés, se font passer pour des membres du PDC, à large échelle (10'000 appels, à 10 Fr. par appel) pour mener sa campagne et rapprocher le citoyen de la politique, en diffusant un message de vingt secondes préenregistré par son président. On peut sérieusement se poser la question de l'efficacité d'un tel moyen : on va solliciter (déranger ?) dans sa vie privée le citoyen en lui donnant un message pauvre et non personnalisé ("Les démocrates-chrétiens : humains et forts. Avec nos élus, partout dans le canton, nous nous engageons avec dynamisme..."). Aucune mention d'un candidat particulier, ou d'une action précise qui aurait pu intéresser personnellement le citoyen appelé. On peut relever qu'il y a double tromperie de l'électeur. Les employés de la société de télémarketing s'annonçant comme membre du PDC puis affirmant à leur interlocuteur "Je vais vous passer le président du PDC".

Les tentatives de débat / forum sur Internet sont encore trop récentes pour juger définitivement de leur efficacité. Mais pour l'instant, les rares forums politiques ont une activité quasiment nulle, après quelques semaines ou quelques mois d'existence⁴⁴. Des projets plus élaborés verront le jour en 1998, comme le "forum des communes romandes"⁴⁵, qui permettra aux communes, fonctionnaires et élus en priorité, mais sans exclure les citoyens, d'échanger des informations, sur des thèmes généraux en cours d'analyse dans un groupe d'accompagnement dirigé par le professeur Katia Horber-Papazian⁴⁶. Les sujets discutés seront entre autres la répartition des tâches cantons/communes, la collaboration intercommunale...

Ce forum sera animé par un modérateur. Des informations concrètes seront fournies, comme les dates à respecter quand une procédure fédérale ou cantonale sollicite l'avis des communes. Ce forum comportera également des "informations de service" comme des coordonnées des personnes responsables des associations de communes, la liste des postes à pourvoir dans les administrations communales, des propositions de cours dans le domaine de la gestion communale, etc.

Pour l'instant, seuls les débats sur un vote ou une votation peuvent passer par Internet. Le vote formel se fait toujours de façon traditionnelle (cf. 2^e Chapitre).

⁴⁴ A l'exemple du forum du parti socialiste suisse <<http://www.sp-ps.ch/>>

Au bout de 3 mois d'existence, une seule question posée, et trois réponses portant respectivement sur l'orthographe de première intervention, puis sur l'opportunité de cette remarque.

⁴⁵ <<http://www.gov.ch/forum.html>>, dès le 18 juin 1998, le forum des communes romandes, financé par les associations de communes

⁴⁶ Professeur responsable de l'unité d'enseignement et de recherche "gestion communale" à l'IDHEAP.

4- Conclusion

La Suisse est un pays fédéral, où chaque niveau de l'administration campait jalousement sur ses prérogatives. Par exemple la proposition de respecter des standards informatiques communs, voire le développement ou l'adoption d'un logiciel commun, afin de faciliter l'échange des informations entre administrations avait peu de chances d'aboutir. Tout ce qui pouvait apparaître comme une ingérence des autres niveaux de l'administration était très mal perçu et entraînait des attitudes de rejet. On note cependant l'apparition de nouvelles collaborations, en particulier grâce aux nouveaux outils informatiques, entre les cantons, ou entre les cantons et leurs communes, pour des raisons principalement d'économies financières. Car Internet apporte à moindre coût l'ouverture, la transversalité, l'interdépendance, la décentralisation du pouvoir. Des valeurs qui sont loin des valeurs traditionnelles des principaux partis politiques suisses et d'une administration plutôt hiérarchique. Internet va donc induire un changement important dans la "culture d'entreprise", l'état d'esprit, de l'administration et du système politique en changeant le comportement des fonctionnaires et des élus et leurs responsabilités : chaque responsable de contenu aura le devoir de mettre à jour les informations pour le bénéfice du plus grand nombre, administrés et élus. C'est un excellent moyen de lutte contre la rétention et la fragmentation des informations. L'utilisation de plus en plus répandue d'Internet (ou Intranet) par les administrations publiques va faciliter l'émergence d'une nouvelle coopération tout en permettant la réalisation d'économies.

Internet va également faciliter dans les administrations publiques le passage d'une gestion départementale vers une gestion par grands processus ou grands rôles de l'Etat. Devant les questions des administrés, les informations devraient petit à petit s'organiser non plus en fonction de la structure de l'administration avec ses départements et services, mais en fonction des publics de l'administration.

Quand on observe les messages adressés aux webmaster, on se rend compte qu'il s'agit de "vraies" demandes d'information [POUPA, 19 novembre 1997] : "A qui dois-je m'adresser pour trouver un emploi ?", "Quels permis sont nécessaires pour s'établir en Suisse ?"... Le nouveau rôle des services d'information serait de répondre immédiatement à ces questions, tout en s'assurant qu'à l'avenir la réponse se trouve également sur Internet. Ou si elle s'y trouve déjà, qu'elle soit effectivement accessible aux personnes susceptibles de s'y intéresser grâce à une logique de recherche, des associations d'idées et un vocabulaire appropriés.

Les qualités premières de l'information sur Internet doivent être la disponibilité et l'accessibilité. Cependant, cela pose un problème, non encore résolu en Suisse : celui de la confidentialité des données personnelles. Plusieurs instances administratives, de la Confédération aux communes, ont fait circuler à un moment ou à un autre des informations sensibles, malgré une législation claire sur la protection des données, au grand dam des personnes concernées. Cela va de la nouvelle adresse ou de la date du divorce, transmise par le service de l'habitant de certaines communes à des établissements financiers, aux informations sur la santé de certains chômeurs diffusées par inadvertance par la Confédération sur un réseau Intranet mal protégé. Tant que ce type de problème ne sera pas vraiment résolu, une utilisation plus systématique et à grande échelle d'Internet peut être freinée.

On peut cependant prévoir un impact rapide, en Suisse, d'Internet sur les relations administrés / administration, avec l'apparition de guichets uniques. Mais au niveau citoyen / administration, les délais seront sûrement plus longs. Internet ne remplacera pas les réunions et face à face, surtout dans des phases de discussion et négociation, mais apportera sa contribution à la démocratie par l'accès rapide et bon marché à une information actuelle et complète, pour le spécialiste (et les lobbyistes) comme pour le profane (ou le citoyen).

"Electronic communication differs largely from face-to-face contacts : citizens are approached individually, they do not receive the political information in a social context, the opportunity to communicate directly with other members of the group is lacking... The new technology mobilizes more or less isolated citizens instead of groups of citizens with a collective identity and a mutually shared system of meaning" [VAN DE DONK, 1995:10]. La Suisse, justement parce qu'elle a une longue tradition de démocratie directe, y compris où les citoyens sont physiquement présents, ne va probablement pas accepter avant de nombreuses années l'intrusion d'Internet dans le processus de décision politique au niveau fédéral. Nous ne pouvons pas exclure, dans les dix ans à venir, des expériences plus locales, au niveau cantonal ou dans quelques grandes villes, en particulier dans le domaine du vote électronique.

Internet touche à deux points sensibles de la vie politique suisse : le poids des partis traditionnels, et le poids relatif de certaines parties de l'électorat. Les partis politiques traditionnels ont une culture plutôt hiérarchique. L'utilisation intensive d'Internet représenterait pour eux une petite révolution. L'électorat traditionnel suisse, nous l'avons déjà signalé, est plutôt âgé et rural. L'introduction officielle d'Internet dans la vie politique pour la communication politique, le vote électronique, la collecte de signatures électroniques, reviendrait probablement à bousculer les équilibres en présence avec une plus forte participation de l'électorat jeune et citadin, étudiantin en particulier.

Je ne pense pas que le taux global de participation soit significativement modifié par une éventuelle introduction de nouveaux outils. Mais on assistera, comme à chaque modification des règles électorales, à un glissement de l'électorat. Un des derniers exemples en date : quand les femmes ont eu le droit de vote au niveau cantonal dans le canton d'Appenzell Rhôdes extérieures, de nombreux hommes ont déserté la Landsgemeinde et ne votaient donc plus au niveau cantonal. Pour eux, "l'esprit" de la Landsgemeinde était dénaturé. L'expression fondatrice de la démocratie directe suisse, la Landsgemeinde, rencontre également des limites matérielles. Elle est en voie de disparition. Par exemple, le droit de vote donné aux femmes entraîne le doublement du nombre potentiel d'électeurs à rassembler sur une même place. D'aucuns parlent déjà de remplacer la Landsgemeinde par une "cyberlandsgemeinde", un espace virtuel de débats et de décisions politiques.

Mais, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, la capacité des citoyens à se former une opinion est fortement liée à leur degré de formation. Internet dans les écoles (et dans la formation continue) aussi modeste soit-il pour l'instant⁴⁷, participera donc directement de l'amélioration de la démocratie directe en Suisse.

⁴⁷ Quelques expériences éparées, et fin octobre 1997, les Net@days <<http://www.netdays97.ch/>>

Bibliographie : démocratie directe (essentiellement sur la Suisse)

AUER (Andreas), "La démocratie directe : prison ou garantie de la liberté politique ?" in I diritti politici : atti della giornata di studio del l'ottobre 1994, Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi : Lugano, 1994, p. 3-17

BUDGE (Ian), *The new challenge of direct democracy*, Polity Press : Cambridge, 1996, 203 p.

Conseil fédéral et administration fédérale, *Les droits politiques sur le plan fédéral : Votations, Initiative populaire, Référendum, Pétition*
<http://www.admin.ch/ch/f/pore/index.html>

CHEVALLAZ (Georges-André), *Brève initiation à la vie civique*, Payot : Lausanne, 1984

ETHENOZ (Pierre), *Le pays où je vis : Institutions politiques et histoire de la Suisse*, Commission consultative Suisses-étrangers : Morges, 1996

JEANTET (Thierry), *Démocratie directe, démocratie moderne*, Ed. Entente : Paris, 1991, 234 p.

KRIESI (Hanspeter), (sous la direction de), *Citoyenneté et démocratie directe : Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Ed. Seismo Sciences sociales et problèmes de société : Zürich, 1993, 304 p.

LINDER (Wolf), *Swiss democracy : possible solutions to conflict in multicultural societies*, St. Martin's Press : New-York, 1994, 208 p.

MOCKLI (Silvano), *Démocratie directe : Un moyen pour remédier aux défauts fonctionnels de la démocratie représentative ?*, Hochschule St. Gallen - Institut für Politikwissenschaft : St. Gallen, 1993, 16 p. (n° 203)

(version remaniée d'un exposé tenu le 12 janvier 1993 à Paris devant la sous-commission sur la démocratie participative de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe)

MOCKLI (Silvano), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und direkte Demokratie*, Hochschule St. Gallen - Institut für Politikwissenschaft : St. Gallen, 1995, 14 p.
 (Referat gehalten am 12. September 1995)

MOSER (Christian), *Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen (La législation dans les cantons : institutions et procédure)*, Bulletin des Schweizerischen Nationalfonds n° 13, Nationales Forschungs-programm n°6 : Bern, 1985

NEIDHART (Leonhard), *Plebizit und pluräre Demokratie : Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzreferendums (Plébiscites et démocratie pluraliste : Analyse du référendum législatif suisse)*, Bern, 1970

Office fédéral de la communication, *Stratégie du conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse*, 1998
http://www.admin.ch/bakom/tc/Infogesellschaft/Infostrategie_des_BR_f.htm

PAPADOPOULOS (Yannis), (sous la direction de), *Elites politiques et peuple suisse : Analyse des votations fédérales 1970-1987*, Ed. Réalités sociales : Lausanne, 1994, 326 P.

ROMMELFANGER (Ulrich), *Das konsultative Referendum : Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*, Diss. Trier : Berlin, 1988

Bibliographie : cyber-administration and cyber-democratie

De ROULET (Michèle), *La Suisse et les nouvelles technologies de l'information*, Paris : Office Fédéral de l'informatique / ACE 2000, 19 novembre 1997

GROSJEAN (Pierre), *"Première suisse : le télémarketing de masse fait son entrée en politique"*, in Le Nouveau Quotidien, 6 octobre 1997

GROSSMAN (K. Lawrence), *The Electronic Republic : Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking (Penguin), New-York, 1995

HENDERSON (Rick), *Cyberdemocracy : Grassroots politics in the computer age*, Reason, 26(11)

KAPPELER (Beat) (sous la direction de), *Rapport du Groupe de Réflexion "LA SUISSE ET LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION" à l'intention du Conseil fédéral suisse*, juin 1997
<http://www.intro.ch/groupedereflection/fr/>

KLEIN (Hans K.), *Grassroots Democracy and the Internet: The Telecommunications policy roundtable*, Internet Society "International Networking Conference", Honolulu (Hawaii), 28-30 June 1995
<http://ralph.gmu.edu/~pbaker/klein.txt>

LACROIX (Guy), *Le mirage Internet : enjeux économiques et sociaux*, Vigot Editions : Paris, 1997, 156 p.

LINDER (Wolf), LAFRANCHI (Prisca) et al, *"Teledemokratie" als Mittel der Bürgerbeteiligung*, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Bundesamt für Raumplanung), Bern, 1992

POUPA (Christine) et al., *La cyberadministration en Suisse*, Idheap : Chavannes, 1997, 60 p. (Discussion paper de l'Idheap n° 6)

POUPA (Christine), *Services en ligne, services publics & utilisateurs : Réflexions, réalisations & projets (A propos du répertoire des sites Internet officiels du secteur public suisse* <<http://www.gov.ch/HomeE.HTM>>), Forum ACE 200, Paris, 19 novembre 1997, 7 p.

aussi sur Internet : <http://www.unil.ch/idheap/Publications/ifip97.htm>

(Article présenté en anglais dans le cadre de "IFIP 1997 WG 8.5 Empowering the citizens through IT", 5-6 mai 1997, Stockholm)

Abstract in English : *Cyber-Administration what is happening in Switzerland ?*
<http://www.admin.ch/G7/ispnews/i3s3.htm>

SATINEAU (Maurice), *Communication politique sur Internet : Une expérience à Genève*, Association suisse de science politique : Genève, novembre 1996, 32 p. (+annexes)

VAN DE DONK (Wim), SNELLEN (I.Th.M.), TOPS (P.W), *Orwell in Athen : A Perspective on Informatization and Democracy*, IOS Press (Volume 3 in Informatization Developments and the Public Sector), 1995
(sur Internet <<http://cwis.kub.nl/~frw/schrdijk/cri/people/wimdonk/wimdonk.htm>>)

Bibliographie : divers

HESS, Bernard (ed.), *Publicus 1996/97, Annuaire suisse de la vie publique*, Schabe & Co. Argovie
Verlag : Basel, 1996

Résumé

Switzerland is often quoted as a model of direct democracy. It is also a rich country, where the greatest number of households own personal computers, and with access to the Internet among the highest in the world. Does this mean Switzerland is ready (leading ?) as far as cyber-democracy is concerned ? This paper presents the rules and institutions of direct democracy in Switzerland, the way direct democracy actually functions, and the contribution of information technology, especially Internet, towards making democracy a more concrete reality.

Die Schweiz wird oft als das Beispiel der direkten Demokratie genannt. Sie ist auch ein reiches Land mit der grössten Anzahl Haushalte, die über einen eigenen PC verfügen sowie weltweit einer der höchsten Dichten an Internetanschlüssen. Heisst das aber auch, dass die Schweiz für die Nutzung des Internets als Instrument der direkten Demokratie bereit ist ? Das vorliegende Papier beschreibt die Regeln und Institutionen der direkten Demokratie in der Schweiz, wie sie effektiv funktioniert, und wie Informationstechnologien - speziell das Internet - dazu beitragen können, direkte Demokratie in der Schweiz noch besser zu leben und zu erleben.