

4 octobre 2018, Ambassade de Suisse à Bruxelles

Georg Kreis, Université de Bâle

1918 : année zéro de la participation démocratique en politique étrangère

Après 1918, nous assistons à trois changements dans le domaine de la politique étrangère de la Suisse :

Le premier concerne la ville de Genève, qui s'est hissée au rang de centre international. La cité de Calvin est en effet choisie comme siège de la Société des Nations (SDN), au détriment de Bruxelles et de La Haye.

Le deuxième est l'extension du réseau des représentations diplomatiques. L'ouverture d'une représentation à Bruxelles en novembre 1918 s'inscrit dans la logique de l'époque. Après la Première Guerre mondiale, le nombre de représentations diplomatiques et consulaires va continuellement s'accroître. Ce sera à nouveau le cas après la Seconde Guerre mondiale¹.

Enfin, le troisième et dernier développement concerne la participation démocratique en politique étrangère. Ce sera le sujet de ce soir. L'année 1918 marque à cet égard un tournant : en Suisse, il existait déjà, avant cette date, des instruments de démocratie directe, mais pas dans le domaine de la politique étrangère. C'est durant les années qui suivent la fin de la Première Guerre mondiale que le dispositif de participation démocratique se développe - et continuera de se développer jusqu'à aujourd'hui - dans la politique étrangère et en particulier dans la conclusion de traités. Cette évolution est relativement claire et facile à expliquer dans ses phases successives ; toutefois il est nécessaire de la mettre dans son contexte historique, ce qui n'est pas toujours évident, afin de bien la comprendre. Pour résumer, ce développement est le résultat de trois processus : une démocratisation progressive de la politique, l'importance croissante des relations internationales et l'utilisation accrue de la politique étrangère par les forces populistes de droite.

La politique étrangère, qui était à l'origine l'apanage du roi, a longtemps été, dans les démocraties aussi, une prérogative du pouvoir exécutif. La participation au façonnement de la politique étrangère, qu'elle s'exerce au travers du pouvoir législatif (par la démocratie représentative) ou des citoyens (par la démocratie directe), pouvait être considérée, selon les points de vue, comme une bénédiction ou comme une malédiction. Avant 1914, le Conseil fédéral suisse était convaincu que la politique étrangère devait être le domaine réservé du gouvernement, comme c'était le cas dans d'autres pays².

La création, en 1920, de la SDN s'inscrivait bien plus dans un processus de parlementarisation que dans un processus de démocratisation en forme directe, tel que nous le connaissons aujourd'hui. En participant à ce processus international

¹ Adrian Patrick Pardo, *Der Ausbau des diplomatischen Netzwerks der Auslandvertretung der Schweiz in der Zwischenkriegszeit 1919-1939*, Berne, 2017. Travail de BA, sous la direction de Sacha Zala, Dodis.

² Message 1914

moderne, la Suisse a franchi une étape sur la voie de l'innovation. Acceptée par le peuple le 16 mai 1920, l'adhésion à la SDN a toutefois rencontré une forte résistance à l'intérieur du pays. Hormis les votations sur le tarif des douanes et le financement de la diplomatie (les deux donc plutôt à caractère budgétaire)³, il s'agissait de la première grande votation populaire en lien avec la politique étrangère⁴. Le « oui » à l'adhésion l'a emporté pour deux raisons : grâce au vote massif des Suisses romands et grâce à celui d'une centaine d'électeurs appenzellois, lesquels ont permis d'obtenir de justesse la majorité nécessaire des cantons⁵.

Ce que l'on sait moins, c'est qu'une autre procédure devait être engagée concernant la façon dont serait représentée la Suisse au sein de la SDN. Dans la mesure où la SDN pouvait être considérée comme la société des peuples, certains parlementaires, des représentants du peuple donc, estimaient qu'il relevait de leur compétence, et non de celle du pouvoir exécutif, de choisir et de diriger les délégués qui seraient envoyés à Genève⁶. Le gouvernement, qui eut le dernier mot, argua qu'il faisait, lui aussi, partie du peuple.

La Suisse a une nouvelle fois fait preuve d'innovation lorsque, à partir de 1921, elle a décidé de soumettre au vote des citoyens (pas encore des citoyennes) la conclusion de certains traités internationaux⁷. L'origine de cette innovation est antérieure à la Première Guerre mondiale. En 1909, les Suisses romands avaient en effet protesté contre la signature de la Convention du Gothard, jugée trop favorable aux intérêts de l'Empire allemand. Mais il a fallu attendre la fin de la guerre pour que cette initiative qui visait à soumettre les principaux traités de politique étrangère au référendum facultatif soit susceptible de convaincre le Conseil fédéral et de rallier une majorité⁸. Le concept du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », tel que l'a formulé le président américain Woodrow Wilson, pouvait être interprété, même si ce n'était pas l'idée de départ, comme le droit, non seulement, de créer son propre État, mais également de participer davantage à la politique étrangère de cet État⁹.

³ Votations du 18 octobre 1891 et du 15 mars 1903 (tarif des douanes), et votations du 11 mai 1884 et du 3 février 1895 (représentation de la Suisse à l'étranger). En 1884 et en 1895, le financement des coûts des représentations à l'étranger a fait l'objet de deux votations populaires, toutes deux à l'issue négative. Cf. Linder, Wolf (éd.) / Bolliger, Christian (éd.) / Rielle, Yvan (éd.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*, Berne, 2010, pp. 61 ss, pp. 73 ss, pp.81 ss, pp.100 ss.

⁴ En 1884 et en 1895, le financement des coûts des représentations à l'étranger a fait l'objet de deux votations populaires, toutes deux à l'issue négative. Cf. Linder, Wolf (éd.) / Bolliger, Christian (éd.) / Rielle, Yvan (éd.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*, Berne, 2010, pp. 61 ss. et 81 ss. En 1903, une votation populaire portait sur le tarif des douanes. *Ibid.*, pp. 100 ss.

⁵ Votation populaire du 16 mai 1920 : majorité du peuple (56,3 %) et majorité des cantons (10 cantons et 3 demi-cantons).

⁶ Georg Kreis, *Volkssouveränität und Aussenpolitik in der Schweiz nach 1918. Zur politischen Kultur eines demokratischen Kleinstaates*. Dans : *Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft*, vol. 157. Bâle, 1989 (pp. 149-172).

⁷ Traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans. Georg Kreis, *Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums. Schweizerische Aussenpolitik zwischen indirekter und direkter Demokratie*, Bâle, 1995. L'instrument du référendum n'a été utilisé sous cette forme qu'une seule fois, en 1958, concernant l'utilisation d'une centrale hydraulique située à la frontière avec l'Italie.

⁸ Une initiative populaire sur le tarif des douanes, rejetée par le peuple en avril 1923, s'est heurtée à des problèmes concrets de budget. Cette initiative, qui s'inscrivait pleinement dans l'esprit de démocratisation des relations extérieures, reflétait toutefois une volonté de participer de manière générale à l'élaboration des accords douaniers conclus avec les partenaires commerciaux. Cf. Linder, 2010, pp. 146 ss.

⁹ Les guerres, aussi épouvantables soient-elles, ont eu des effets secondaires positifs dans la mesure où c'est dans leur sillage qu'ont été amorcées de grandes réformes politiques, comme l'introduction en 1918 du droit de vote pour les femmes. Ce fut le cas en Allemagne, en Autriche et en Grande-Bretagne. En Belgique, le droit de vote pour les femmes ne sera introduit qu'après la Seconde Guerre mondiale. En Suisse, il ne fut introduit ni en 1918, ni en 1945, bien que là aussi soient apparus durant la guerre des mouvements en faveur de l'égalité hommes-femmes. Cf. Georg Kreis, *Progrès dans la paix, régression dans la paix ?* Dans : *Guerres et paix. Mélanges offerts à Jean-Claude Favez*, Genève, 2000, pp. 793-797.

En Suisse, ces velléités de démocratisation observées à l'égard de la politique extérieure ont trouvé quelques échos au sein du Parlement. En 1916 tout d'abord, puis en 1919, 1920 et 1924, plusieurs interventions venant à nouveau - fait révélateur - de la Suisse romande réclamaient la création de commissions de politique extérieure, à l'instar de celles qui existaient déjà dans d'autres domaines (militaire, agriculture, financier, etc.). Mais il faudra des années avant que ce postulat soit accepté, en 1936 par et pour le Conseil national et en 1945 par et pour la « Chambre haute » (Conseil des Etats)¹⁰.

La politique de l'exécutif vis-à-vis de la SDN était exposée à l'examen critique des citoyens, et ce à tel point que l'adhésion même de la Suisse à l'organisation fut à nouveau remise en question dans les années 30. Le ministre suisse des affaires étrangères Giuseppe Motta obtint en 1938 le retrait partiel de la Suisse, laquelle se vit libérée de toute obligation de participer aux sanctions. Les raisons qui ont motivé son choix sont doubles : il voulait, en premier lieu, éviter le lancement d'une initiative populaire visant à ancrer la neutralité dans la Constitution, une question considérée alors comme superflue au vu des dispositions existantes et qui revient régulièrement sur la table, encore aujourd'hui¹¹. En second lieu, ce retrait partiel lui permettait, et c'était là une volonté personnelle, de faire des concessions à Hitler et à Mussolini¹². Toutefois la modification de 1938 fut auparavant explicitement approuvée par les fractions parlementaires des Chambres fédérales.¹³

Après la Deuxième Guerre mondiale, les dirigeants politiques suisses, prétextant que les soi-disant mauvaises expériences avec la SDN les avaient quelque peu refroidis, n'ont pas voulu, en 1945, participer à la nouvelle aventure que représentait l'Organisation des Nations Unies¹⁴. L'adhésion à l'ONU aurait de nouveau nécessité la tenue d'un référendum. Les historiens sont divisés sur l'issue du scrutin, si celui-ci avait eu lieu. Quoi qu'il en soit, la probabilité que le « oui » l'emporte était plus grande en 1945 ou 1946 que dans les années qui suivirent. En effet, l'atmosphère de l'immédiat après-guerre, que ce soit en 1918 ou en 1945, était propice aux réformes et à l'ouverture politique vers le monde.

Deux tentatives ont donc été nécessaires pour accomplir le saut que la Suisse n'a pas su faire en 1945/46. L'échec de la première votation, en 1986, eut l'effet d'une douche froide : le « non » à l'adhésion l'emporta à 75,7 %¹⁵. Lors de la seconde votation, en 2002, le peuple accepta mais de justesse, comme ce fut le cas pour l'adhésion à la SDN. L'adhésion à l'ONU a été acceptée par la majorité du peuple (54,6 %) et des cantons (12 contre 11). Dans le canton du Valais, où a été enregistrée la différence de voix la plus faible, la victoire du « oui » n'a tenu qu'à environ 1350 voix¹⁶. Du point de

¹⁰ Georg Kreis, Konkurrenz oder Kooperation? Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik, 1920-1992. Dans : Traverse, automne 2018 (en cours d'impression).

¹¹ Gilbert Grap, Differenzen in der Neutralität. Der Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz (1921-1934), Zurich, 2011.

¹² Edgar Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität [Histoire de la neutralité suisse], vol. III, Bâle, 1967 (pp. 245 ss).

¹³ Speziell konsultiert wurden die Völkerbundskommissionen der beiden Räte: ebenda S. 260.

¹⁴ Sur les expériences « négatives » : Bernhard Stettler, Die Stellung der Schweiz zum Sanktionssystem des Völkerbundes. Von 1919 bis zur Anwendung gegen Italien, Berne, 1977.

¹⁵ Carlo Moos, Ja zum Völkerbund- Nein zur UNO: die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz, Zurich, 2001.

¹⁶ Dans le canton du Valais, où a été enregistrée la différence de voix la plus faible, le « oui » l'a emporté avec 51,5 % des voix. Les résultats du scrutin dans le canton du Valais font état de 46'786 bulletins en faveur du « oui »

vue de la participation démocratique en politique étrangère, il est intéressant de voir que, cette fois, l'impulsion formelle n'est pas venue directement d'en haut. Elle n'est en effet venue ni du gouvernement, ni du Parlement. Il paraissait plus sage de donner au moins l'impression que la demande d'adhésion venait du peuple. L'initiative populaire qui fut mise en scène ne récolta que de justesse les 100'000 signatures avant l'expiration du délai (18 mois).

Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse : j'ai participé, moi aussi, à la récolte de signatures et abordé, sur la Marktplatz à Bâle, un grand nombre de personnes, mais elles n'étaient comme non-citoyens même pas autorisées à signer l'initiative. (Fermer la parenthèse). L'un des arguments ayant convaincu une majorité de votants fut le suivant : la Suisse bénéficierait d'une plus grande capacité d'action en faisant partie de l'ONU plutôt qu'en en restant à l'écart, et ce peut-être aussi dans le domaine des bons offices, qu'elle considère volontiers comme l'une de ses spécialités. Par ailleurs, la Suisse apportait depuis longtemps un soutien financier aux Nations Unies alors même qu'elle n'en faisait pas partie. La volonté de voir la Suisse participer aussi aux décisions et plus seulement au financement de l'organisation aurait aussi influé sur le vote en faveur de l'adhésion. La campagne a même pu susciter chez certains le sentiment que la Suisse avait été discriminée en étant tenue à l'écart et qu'il fallait donc se battre pour le droit à une adhésion à l'ONU. Qui sait, peut-être en sera-t-il de même un jour concernant l'adhésion à l'Union européenne ?

Dans le sillage de la lutte contre l'adhésion à l'ONU est né le mouvement « Action pour une Suisse indépendante et neutre » (ASIN), qui rassemble aujourd'hui environ 30'000 membres. Sa raison d'être est simple : « la politique étrangère de la Suisse devient de plus en plus importante. L'association a pour but de surveiller la politique étrangère de Berne »¹⁷. Le recours aux instruments de la démocratie directe, menace brandie en permanence par ce groupe, pèse comme une épée de Damoclès sur le processus décisionnel. Même si celle-ci ressemble actuellement plutôt à un petit canif qu'à autre chose. Sa force a considérablement diminué à cause du vieillissement de ses membres et du faible engagement des plus jeunes¹⁸. L'ASIN considère que sa principale mission est d'empêcher que la Suisse ne se rapproche davantage encore de l'UE, en acceptant un « contrat colonial », voire même une adhésion.

L'accord d'association de 1972 avec la Communauté économique européenne constitue un instrument juridique important. À l'époque, il avait été décidé de soumettre l'accord à un référendum obligatoire, alors que cela n'était juridiquement pas nécessaire. Celui-ci fut approuvé à la double majorité, comme l'on s'y attendait. Mais cette décision s'avéra fatale car elle créait un précédent : en 1992, le référendum sur l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) fut un échec, dû en particulier au rejet par une majorité de cantons¹⁹.

La participation directe des citoyens en politique étrangère est un instrument utilisé principalement par les partis de droite, les conservateurs, les nationalistes et les

et de 44'088 en faveur du « non », soit une différence de 2'698 voix. Si la moitié de ces électeurs (soit environ 1350 personnes) avaient voté « non », l'initiative aurait échoué.

¹⁷ <https://asin.ch/qui-sommes-nous/histoire-de-lasin/>

¹⁸ « Blochers Bollwerk bröckelt », 19. Sept. 2018 (<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/blochers-bollwerk-broeckelt/story/10126331>)

¹⁹ Si un référendum facultatif avait été organisé, la majorité du peuple aurait suffi. Thèse pour le moins spéculative : le camp du « non », qui a obtenu une courte majorité auprès du peuple (50,3 %), ne l'aurait pas emporté si la perspective décourageante de ne pas obtenir la majorité des cantons n'avait pas prévalu. Des 23 cantons, 14 4/2 se sont prononcés en faveur du non, et seulement 6 2/2 en faveur du « oui ».

xénophobes. Dans les années 1970, les « opposants à l'emprise étrangère », tels qu'ils se définissaient, ont lancé une initiative « contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger », initiative qui fut bloquée par un contre-projet modéré. Créé en 1921, l'instrument du référendum en matière de traités internationaux n'était pas satisfaisant dans la mesure où il donnait plus d'importance aux accords dépourvus de clause de dénonciation (p. ex. traités concernant la détermination de frontières dans les Alpes) qu'à ceux comportant une telle clause, mais de contenu plus important (comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

En 1977, la majorité du peuple (61 %) et des cantons (20 1/2) a voté pour étendre le champ d'application du référendum obligatoire en matière de traités internationaux à l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Comme je viens de le dire, il s'agissait d'un contre-projet à une initiative populaire déposée en 1973 par les forces d'extrême droite, qui visait à soumettre au référendum facultatif, avec effet rétroactif, tous les traités internationaux existants (ce que les opposants à l'initiative considéraient, à juste titre, comme une monstruosité du point de vue du droit international). Les auteurs de l'initiative entendaient soumettre au référendum facultatif tous les traités internationaux, mais ils avaient uniquement en ligne de mire l'accord de 1964 relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse. L'initiative fut rejetée par la majorité du peuple (78,1 %) et la totalité des cantons. Lors des débats qui ont précédé la votation, une question a été soulevée : la multiplication des votations portant sur la politique extérieure allait-elle accroître l'intérêt des citoyens pour ce domaine ? Le conseiller fédéral en charge de la politique étrangère, Pierre Graber (PS), mit en garde contre la lourdeur du processus, estimant qu'il n'était ni opportun ni sage de « pousser à la consommation »²⁰.

Concernant la participation démocratique en politique étrangère, il convient de faire une distinction entre, d'un côté, les interventions ponctuelles faites par le biais de référendums et d'initiatives, et, de l'autre, l'introduction de règles modifiant durablement et en profondeur le processus de participation.

Dans la première catégorie, citons le référendum de 1994 lors duquel la population refusa la constitution d'un corps suisse de Casques bleus. En 2001, à l'occasion d'une autre votation sur la loi militaire, la population changea d'avis à ce sujet, autorisant ce type de missions. Étonnamment, en 1996, la Suisse a rejoint le *Partenariat pour la paix* de l'OTAN sans avoir reçu au préalable l'approbation du peuple et du Parlement²¹. Plus récemment, des parlementaires se sont opposés à une candidature de la Suisse à un siège non permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU en 2020²². Cette question n'est pas encore décidée.

C'est toujours la même frange politique qui est à l'origine des initiatives populaires les plus problématiques : l'initiative « Contre l'immigration de masse », acceptée le 9 février 2014 par 50,3 % des voix, l'initiative pour l'autodétermination, qui sera soumise au vote le 25 novembre 2018, qui cherche à placer la Constitution suisse au-

²⁰ Kreis, 1995, pp. 28 ss.

²¹ <https://www.pfp.admin.ch/fr/ueber-uns.html>

²² Article de presse du 3 août 2018 (<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/schweizer-unokandidatur-auf-der-kippe/story/21018314>).

dessus du droit international, ou encore l'« initiative de limitation », lancée à l'été 2017, qui vise à mettre fin à l'accord conclu avec l'UE sur la libre circulation des personnes.

Ce type d'actions revient régulièrement. Dans l'autre catégorie d'actions, qui a une tout autre importance, on trouve l'introduction de nouvelles règles qui permettent d'accroître durablement la participation du pouvoir législatif au façonnement de la politique étrangère par l'exécutif. Au niveau parlementaire, la votation de 1992 sur l'EEE a eu des répercussions : les Commissions de politique extérieure (CPE) ont vu par la suite leurs droits de participation renforcés et, chose nouvelle, les cantons se sont vus associés aux processus décisionnels. On peut résumer le problème de la manière suivante : les traités internationaux dont les dispositions sont directement applicables (« self-executing ») ne demandent aucune adaptation du droit interne, donc ne sont liés à aucune possibilité de décision interne. Il apparaît donc indispensable d'impliquer les acteurs de politique intérieure dès le début du processus des négociations diplomatiques.

Ces derniers temps, le Conseil fédéral cherche à préciser les critères sur la base desquels un traité est considéré comme « particulièrement important » et donc soumis au référendum obligatoire. Il s'agit des traités qui exigent une modification formelle de la Constitution fédérale, qui touchent aux droits civils et aux droits fondamentaux, ou qui concernent la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, le régime financier ou l'organisation des autorités fédérales.

L'élargissement du droit de participation des cantons est inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale de 1999, dans l'article 55 :

¹ « Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

² La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte.

³ L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales. »

Concernant la participation du Parlement, l'art. 166 de la Constitution fédérale est peu explicite : « L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger ».

Pour y voir plus clair, il faut revenir au nouvel article 47*bis* de la loi sur les rapports entre les conseils. La solution trouvée en 1991 a précédé d'autres revendications des CPE.

Dans l'élaboration de cet article, le Conseil fédéral s'est opposé à l'exigence du pouvoir législatif de participer à la formulation des mandats de négociation et de déléguer des observateurs à des conférences internationales²³. Les CPE ont obtenu uniquement le droit d'émettre un avis sur les directives et lignes directrices du mandat de négociation, mais pas celui de participer à sa formulation. Elles n'ont pas non plus obtenu le droit de déléguer certains de leurs membres à des conférences internationales en tant qu'observateurs, ni de se faire représenter au sein des délégations chargées des négociations.

²³ Avis du Conseil fédéral du 3 juin 1991, dans : FF 1991 III, pp. 854 ss.

En revanche, le Conseil fédéral s'est vu obligé non seulement d'*informer*, mais aussi de *consulter* les CPE lors des négociations avec des organisations internationales²⁴. Le Conseil fédéral a accepté cette réforme sans enthousiasme. Il a déclaré qu'il était disposé à tenter l'expérience et qu'il serait prêt à en rediscuter après plusieurs années de pratique.

Il a toutefois mis en garde contre l'importante charge de travail que cela impliquerait pour les CPE et exprimé sa crainte de voir la consultation permanente des instances parlementaires conduire à une modification des rapports de force dans le domaine de la politique extérieure²⁵.

Autre, dernière, mais probablement pas ultime, nouveauté : il existe désormais une volonté de clarifier les compétences en matière de dénonciation ou de modification des traités existants. L'idée est la suivante : les acteurs ayant participé à la conclusion des traités, qu'il s'agisse du Parlement ou du peuple, devraient également participer aux processus décisionnels concernant la dénonciation ou la modification de ces traités. Quant à l'exécutif, il resterait explicitement compétent pour les traités de portée mineure²⁶. En 1938, comme expliqué, le Conseil fédéral s'était permis de changer la portée de l'adhésion à la SDN votée par le peuple sans consulter celui-ci.

Les débats lancés après 1918 sur l'introduction d'un référendum en matière de traités internationaux avaient déjà, en leur temps, fait ressortir des préoccupations légitimes sur la démocratie directe en politique étrangère. Concrètement, le peuple devrait prendre position sur des questions qui lui sont peu familières, qui ne le concernent pas directement et qui ont dû, dans certains cas, faire l'objet d'âpres négociations entre diplomates. La démocratie directe en politique étrangère nécessiterait comme dans la question du Brexit l'organisation de deux référendums : le premier permettrait de soumettre un projet au peuple et aurait donc un caractère consultatif, tandis que le second porterait sur des solutions concrètes, négociées, et aurait un caractère quasi définitif.

Mesdames et Messieurs, nous avons parcouru ensemble l'histoire de plusieurs décennies et nous voici revenus dans le présent. Nous ne l'avons en fait jamais vraiment quitté, même si nous avons évoqué des choses qui datent de plus d'un siècle. La démocratie directe, qui permet de prendre part aux décisions prises aux niveaux communal et cantonal et de s'exprimer sur des questions fondamentales aussi au niveau fédéral, est sans aucun doute une bonne chose. Le concept même de la participation du peuple à la politique étrangère dans des structures inter- et supranationales me laisse plutôt sceptique. J'imagine que cela ne vous a pas échappé.

Je vous remercie de votre attention.

²⁴ Le rôle des CPE fut en outre renforcé par le fait que leurs membres n'étaient plus limités à l'exercice d'un seul mandat. Les CPE ont pu ainsi, de par une action durable, acquérir une certaine spécialisation et faire davantage contrepoids à l'administration, renforçant par là-même la dimension démocratique de la politique étrangère.

²⁵ Séance du Conseil national du 19 juin 1991 (BO 1991 N 1190).

²⁶ La question de savoir si cette règle sera introduite sous la forme d'une loi ou d'un article constitutionnel n'a pas encore été tranchée. L'ouverture de la procédure de consultation, qui durera jusqu'au 16 novembre 2018, a été évoquée dans la presse le 17 août dernier.