

## **Minarets en Suisse: les contreparties de la participation populaire**

### *Sur le potentiel tyrannique des promesses d'émancipation*

Cédric Terzi

« Rien [...] ne rend mieux sensible le paradoxe de la démocratie que l'institution du suffrage universel. C'est précisément au moment où la souveraineté populaire est censée se manifester, le peuple s'actualiser en exprimant sa volonté, que les solidarités sociales sont défaites, que le citoyen se voit extrait de tous les réseaux dans lesquels se développe la vie sociale pour être converti en unité de compte. Le nombre se substitue à la substance. Il est significatif au demeurant que cette institution se soit heurtée longtemps, au XIXe siècle, à une résistance, non seulement des conservateurs, mais de bourgeois libéraux et des socialistes – résistance qu'on ne peut pas seulement imputer à la défense des intérêts de classe, mais que suscitait l'idée d'une société désormais vouée à accueillir l'irreprésentable » (Lefort, 1986 : 30).

Les institutions démocratiques suisses sont réputées pour les larges droits de participation qu'elles réservent aux citoyens<sup>1</sup>. Ils bénéficient notamment d'un droit de référendum et d'un droit d'initiative qui leur permettent de contribuer au travail législatif aux échelles communale, cantonale et fédérale.

Depuis le milieu des années 1990, l'Union Démocratique du Centre a développé un usage inventif de ces droits populaires qui a contribué à redessiner le paysage politique suisse. Rompant avec la longue tradition qui conduisait l'écrasante majorité des initiatives à être rejetées en votation populaire, cette mobilisation a permis l'organisation d'une succession de scrutins qui ont conduit à l'adoption de modifications constitutionnelles. Ces décisions populaires ont sensiblement infléchi la politique fédérale, particulièrement dans les domaines de la maîtrise

---

<sup>1</sup> Je remercie François Debruyne, Philippe Gonzalez, Smain Laacher et Virginie Milliot pour leurs lectures critiques des premières versions de cette intervention.

des frontières. Elles ont marqué un net durcissement des politiques migratoires et des naturalisations, donnant corps à une Suisse « indépendante et neutre »<sup>2</sup>, se tenant en retrait des institutions internationales.

Afin d'illustrer et de mettre en perspective la tournure qu'a prise ce mode de participation populaire, je vais vous rappeler brièvement le déroulement d'une initiative qui visait à interdire la construction de minarets en Suisse. Ce cas particulier illustre de manière exemplaire l'interprétation des droits populaires qui prévaut désormais en Suisse et que je m'efforcerai de caractériser.

Le déroulement de cette enquête me conduira à appeler les analystes à faire œuvre de vigilance critique à l'égard du mode de *figuration et d'exercice du pouvoir* engagé par toute organisation de la participation populaire.

### **1. L'initiative pour interdire la construction de minarets (2007-2009)**<sup>3</sup>

Dans le prolongement de plusieurs controverses communales, des députés UDC et UDF<sup>4</sup> ont composé un comité d'initiative qui a envisagé de compléter l'article 72 de la Constitution fédérale d'un troisième alinéa stipulant que « la construction de minarets est interdite. » La collecte de signatures a été lancée le 1<sup>er</sup> mai 2007, l'initiative a été déposée le 8 juillet 2008 et la Chancellerie fédérale a constaté qu'elle avait abouti.

Le 27 août 2008, le Conseil fédéral a transmis l'initiative aux présidents des deux chambres du Parlement fédéral, chargées d'en débattre pour préparer son éventuelle mise en votation. Le message qu'il leur adressa à cette occasion se caractérisait par la sévérité de ses critiques juridiques<sup>5</sup>. Le gouvernement relevait

---

<sup>2</sup> L'*Action pour une Suisse indépendante et neutre* (ASIN) est le nom d'un cercle de réflexion et d'influence engagé pour la sauvegarde de l'indépendance, de la neutralité et de la sécurité de la Confédération. Ses principaux dirigeants sont issus de l'Union démocratique du centre (UDC). Enchaînant des prises de position nationalistes et conservatrices, ce parti s'est imposé, dans les années 1990, comme le principal parti gouvernemental de Suisse.

<sup>3</sup> Pour une présentation plus ample de ce scrutin, voir Cédric Terzi (2016).

<sup>4</sup> L'Union démocratique fédérale (UDF) est un petit parti composé de chrétiens évangéliques. Engagé en faveur « d'un ordre politique fondé sur les valeurs bibliques », il préconise des mesures conservatrices sur le plan moral, isolationnistes en matière de politique étrangère et restrictives dans le domaine migratoire.

<sup>5</sup> Ce message est disponible en ligne : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2008/6923.pdf>

que ce texte était « *contraire à plusieurs valeurs fondamentales inscrites dans la Constitution fédérale* » et que s'il venait à être adopté, il entrerait en conflit avec le droit international, notamment avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Pourtant, il a estimé que l'Assemblée fédérale ne peut déclarer une initiative totalement ou partiellement nulle que si elle contrevient aux « *règles impératives du droit international* », dont il a proposé une interprétation restreinte à « *l'interdiction de la torture et des traitements inhumains, la protection contre l'infliction arbitraire de la mort, l'interdiction de l'esclavage, de la piraterie et du génocide* ». En conséquence, il a invité les députés à feindre l'ignorance à l'égard de l'impasse juridique engendrée par cette initiative et à la soumettre au vote populaire tout en recommandant son rejet.

Au parlement, les débats se sont tenus en mars et juin 2009. Le conseiller national socialiste Andreas Gross et le conseiller aux Etats démocrate-chrétien Thomas Maissen se sont indignés à l'idée que le parlement soumette un texte au vote, tout en intimant aux citoyens de le rejeter en raison de son caractère anticonstitutionnel et contraire aux conventions internationales ratifiées par la Suisse. Pourtant, les chambres du parlement se sont ralliées à l'avis du gouvernement : « *pas question de sacrifier les droits populaires sur l'autel des droits de l'homme.* »<sup>6</sup> Elles ont donc soumis l'initiative au vote populaire, tout en recommandant son rejet.

Le scrutin s'est tenu le 29 novembre 2009. A la stupeur générale, l'initiative pour l'interdiction de la construction de minarets a été approuvée par une nette majorité du peuple et des cantons. Désavoué, le Conseil fédéral ne s'est pas aventuré dans la périlleuse opération qui aurait consisté à invalider le résultat d'une votation populaire qu'il avait lui-même organisée. Le soir du scrutin, le gouvernement désavoua son propre message aux chambres par la publication d'un communiqué

---

<sup>6</sup> Telle était la conclusion de l'Agence télégraphique suisse au terme des débats parlementaires : ATS Information, « Synthèse / Minarets / Le Conseil des États recommande aussi le « non » à l'initiative », 5 juin 2009, 13h16.

qui se voulait apaisant : « *La construction de nouveaux minarets est désormais interdite en Suisse.* » L'ignorance feinte au moment de l'organisation du scrutin (qui consistait à faire comme si le peuple pouvait librement répondre à la question qui lui était posée) est devenue un mensonge avéré le soir du résultat (dès lors que le Conseil fédéral a affirmé l'entrée en force d'une *interdiction* dont il avait lui-même affirmé qu'elle ne pouvait pas être fondée en droit).

*Soupçon et intimidation : ce qui fonde l'efficacité d'un article anticonstitutionnel*

La constitution suisse est désormais complétée d'un alinéa anticonstitutionnel et contraire au droit international. En conséquence, ce texte, bien qu'adopté au terme d'une votation populaire, n'entrera jamais pleinement en force sur le plan juridique. En effet, toute tentative de l'appliquer s'exposerait à son invalidation par les instances judiciaires chargées d'en vérifier la conformité avec la constitution suisse et avec le droit international.

Pour autant, cet article anticonstitutionnel n'est pas dépourvu d'effets. Cette initiative a suscité un climat de soupçon et d'intimidation couronné par un mensonge politique qui s'impose en dépit de l'Etat de droit.

D'une part, la campagne belliqueuse qui a précédé le scrutin et la polémique suscitée par son résultat sont propres à durablement décourager toute communauté musulmane de demander l'autorisation de rehausser sa mosquée d'un minaret, même si ce droit lui demeure formellement garanti.

D'autre part, toute instance judiciaire qui invaliderait l'application de cet alinéa en raison de son caractère anticonstitutionnel et non conforme au droit international exposerait sa décision à apparaître comme anti-démocratique.

*La participation populaire comme souveraineté absolue du peuple sur lui-même*

Deux caractéristiques de cette situation méritent d'être mises en évidence :

Le traitement de l'initiative visant à interdire la construction de minarets apparaît comme un exercice démocratique en trompe l'œil. Menacées d'être suspectées

d'entraver l'exercice des droits de participation populaire et donc de paraître anti-démocratiques, les autorités politiques se sont engagées dans un jeu de dupes avec les citoyens suisses. Elles leur ont laissé croire qu'ils bénéficiaient d'un droit de participation illimité, tout en espérant qu'ils comprendraient qu'en l'occurrence, ils n'avaient pas d'autre choix que de suivre les consignes de vote émises par le gouvernement et le parlement.

Au terme de la procédure parlementaire, la question a été déplacée : *l'enjeu du vote n'était plus tant d'interdire la construction de minarets que de faire la démonstration de la souveraineté inconditionnelle du peuple suisse sur lui-même et de la préséance de ses décisions sur le droit international*. Cette dynamique spéculaire – qui exerce chaque citoyen à s'identifier à la figuration d'un peuple souverain, doté d'un pouvoir illimité sur lui-même – me paraît mériter une attention particulière pour une analyse critique de la participation populaire.

Il en résulte une mise en tension des *droits à la participation démocratique* avec *l'Etat de droit*. Dans cette configuration, quiconque invoque le *droit* comme limite à l'exercice de la souveraineté populaire s'expose à apparaître comme antidémocrate. Réciproquement, quiconque prétend être reconnu comme démocrate s'engage à plaider pour une souveraineté populaire pleine et entière, affranchie des entraves du droit constitutionnel et du droit international. Cette dynamique alimente un *soupçon*<sup>7</sup> dans la perspective duquel toute tentative de marquer une limite à la souveraineté – entendue comme le pouvoir inconditionnel que le peuple prétend exercer sur lui-même – ne peut qu'apparaître comme une *trahison*.

L'UDC a porté ce raisonnement à son terme avec son « *initiative pour l'autodétermination : le droit suisse au lieu des juges étrangers* », qui a abouti et

---

<sup>7</sup> Dans le sillage de Hannah Arendt, Alain Cottureau (1992 : 249) indique que le soupçon détruit les conditions d'exercice d'un « esprit public ». Il note en particulier que, pour sortir de la terreur révolutionnaire, il a fallu en finir avec « la prétention des jacobins terroristes à exhiber et contrôler mutuellement les *sentiments* et les *sensibilités*, afin de récompenser les vrais patriotes et de démasquer les *égoïstes, les intrigants et les hypocrites* ».

qui passera prochainement devant les chambres du parlement avant d'éventuellement être soumise au scrutin populaire.



Cet exemple fait apparaître que toute *promesse de participation* engage une forme de *figuration et d'exercice du pouvoir*. Cette campagne d'affichage présente la participation populaire sous une forme spéculaire : elle associe la souveraineté à une figure du peuple bouclée sur elle-même<sup>8</sup>. Se reconnaître dans le « nous » inclusif (« *Car ici, c'est nous qui décidons* »), c'est devenir membre d'un peuple dont la calme détermination est affirmée par trois personnages stéréotypés. L'échéance électorale est projetée comme une occasion pour le peuple d'admirer l'efficacité du pouvoir inconditionnel qu'il est appelé à exercer sur lui-même.

Dans cette configuration, la promesse d'un peuple « autodéterminé » implique l'affirmation de son *autosuffisance*, garantie par des frontières érigées pour le préserver de toute ingérence tierce. Ainsi, l'initiative pour « l'autodétermination » est explicitement dressée contre les « juges étrangers » en général, et ceux de la Cour européenne des droits de l'homme en particulier.

Cette conception de la souveraineté a suscité de vives critiques en raison de son penchant pour la *fermeture* et l'*exclusion*. De nombreuses voix se sont élevées

---

<sup>8</sup> Le verrouillage discursif de cette affiche apparaît à la lumière d'une analyse énonciative – qui décrit les formes de relations qu'un discours établit entre le *titre* auquel il est tenu (l'énonciateur), le *titre* auquel il est adressé (le destinataire), et la figure du monde possible qu'il projette (le référent). Le « nous » inclusif appelé à constituer un *peuple souverain* est à la fois l'énonciateur, le destinataire et le référent de cette campagne.

pour dénoncer les campagnes de l'UDC qui appellent sans ambages à chasser les étrangers hors des frontières nationales<sup>9</sup>. Mon analyse propose d'envisager cet horizon d'exclusion comme le revers indissociable de la promesse d'institution d'une souveraineté inconditionnelle. Ce versant du discours de la souveraineté est explicite dans l'affirmation d'un « *OUI à l'initiative pour l'autodétermination.* » Dans cette configuration, se reconnaître dans la conception de la figuration et de l'exercice du pouvoir préconisée par l'initiative, c'est adhérer au projet d'un peuple dont l'autodétermination ne peut être affirmée qu'à condition d'établir la maîtrise pleine et entière qu'il prétend exercer sur lui-même.

Cette promesse d'affranchir le peuple des contraintes qui retiennent le pouvoir qu'il prétend exercer sur lui-même n'est pas l'apanage des mouvements nationalistes situés à la droite de l'échiquier politique. Jean-Pierre Dupuy a attiré l'attention sur la longue histoire politique de cette manière de figurer et d'exercer le pouvoir :

*« On a longtemps espéré que [l'apparition des sociétés à Etat] allait logiquement et nécessairement entraîner une réappropriation totale de l'être collectif par lui-même. L'histoire des sociétés démocratiques, la prise de conscience de leur fragilité constitutive, les réflexions sur le phénomène totalitaire sembleraient montrer que cet idéal est non seulement irréalisable, mais profondément dangereux. L'absolue souveraineté d'un peuple sur lui-même tendrait paradoxalement à engendrer son contraire : l'aliénation la plus complète de cette souveraineté par concentration d'un pouvoir devenu illimité et arbitraire en un lieu radicalement coupé du reste de la société. Un corps politique ne pourrait être sujet de lui-même qu'à la condition d'accepter que les instruments dont il se dote pour mettre en acte sa souveraineté le dépossèdent de celle-ci dans une certaine mesure » (Dupuy, 1992 : 28).*

---

<sup>9</sup> L'indignation a été particulièrement vive à l'encontre d'une campagne d'affichage de 2010, intitulée « Pour plus de sécurité. » Elle présentait des moutons blancs qui boutaient à coup de sabots un mouton noir hors des limites du drapeau suisse sur lequel ils étaient établis.

Cette citation éclaire la portée politique du programme théorique que Jean-Pierre Dupuy appelle en conclusion de ce paragraphe : « [I]l faut penser l'autonomie sur un mode autre que celui de la maîtrise » (idem).

## **2. Penser ensemble la participation populaire et ses *contreparties***

J'ai placé mon propos sous les auspices de Claude Lefort, afin d'interroger les analyses qui ne verraient, dans la situation issue de la votation pour l'interdiction des minarets, qu'un « paradoxe » ou une « subversion » de la participation populaire<sup>10</sup>.

Quand Lefort parlait de démocratie, il l'envisageait toujours sur l'horizon du totalitarisme qui en est la *contrepartie*. Il associait la démocratisation à la « désincorporation du collectif » et la « dissolution des repères de la certitude », tout en rappelant que ces processus historiques avaient pour *contrepartie* d'attiser le « phantasme du peuple-Un » et la restauration des pensées dogmatiques constitutives du totalitarisme.

Inscrite dans le sillage de Claude Lefort, mon intervention peut être entendue comme un appel à *penser conjointement* la participation populaire et ses *contreparties*. Cette perspective suggère qu'il serait imprudent de ne voir dans la forme d'exercice du pouvoir qui a pris forme en Suisse au cours du dernier quart de siècle que la conséquence d'un exercice dévoyé de la participation. Elle invite au contraire à considérer que cette manière d'envisager la figuration et l'exercice du pouvoir populaire résulte de l'efficacité même du mode de démocratie participative expérimenté par l'UDC. Ses initiatives ont permis aux citoyens d'exercer de manière effective et réitérée leur pouvoir de décision. Dès lors, les votations successives ont conforté un double mouvement anti-pluraliste. A l'intérieur des frontières, chaque résultat de scrutin a été reçu comme la confirmation du pouvoir absolu que le peuple peut prétendre exercer sur lui-

---

<sup>10</sup> Une première version de cette intervention a été présentée dans un atelier intitulé « Subversion et démocratisation : les contradictions de la participation populaire ».



même, donnant corps à une *figuration substantielle du peuple souverain*. Vers l'extérieur des frontières, elles ont projeté l'institution d'une communauté nationale autosuffisante, déliée de ses engagements internationaux et de toute obligation de rendre des comptes à une quelconque instance étrangère.

Réciproquement, la conceptualisation que j'emprunte à Claude Lefort permet d'envisager que ce phantasme d'une souveraineté populaire inconditionnelle puisse avoir pour contrepartie un affaiblissement de la démocratie. En Suisse, sa mise en œuvre a débouché sur l'adoption d'articles constitutionnels dépourvus de fondements juridiques, dont l'entrée en force est vouée à demeurer irrémédiablement suspendue à leur possible invalidation par des juridictions nationales ou internationales.

### *Organiser la participation, c'est figurer le pouvoir et son exercice*

Ces observations signalent un point de vigilance adressé aux promoteurs d'une participation populaire émancipatrice. Julien Talpin a raison de les appeler à ne pas surévaluer les vertus de la société civile. Enquêtes empiriques à l'appui, il montre que certaines démarches participatives ne font qu'installer les participants dans un rapport de dépendance à l'égard des organisateurs. Selon lui, la participation ne revêt des vertus émancipatrices qu'à condition qu'elle permette à ses protagonistes de prendre conscience des structures d'oppression qui limitent leur pouvoir ; de faire l'expérience de leur dignité et de la valorisation de leurs savoirs ; de mener une action collective couronnée de succès, modifiant significativement la situation problématique initiale<sup>11</sup>.

Si l'on s'en tient à ces critères, force est de reconnaître que l'usage des instruments de la démocratie semi-directe par l'UDC au cours des dernières décennies a

---

<sup>11</sup> Je reprends ici les critères énumérés par Julien Talpin lors de sa conférence introductive à la thématique « (S')émanciper », lors du colloque international du GIS Démocratie & Participation, *Les expérimentations démocratiques aujourd'hui: convergences, fragmentations, portées politiques*, Saint-Denis, samedi 28 janvier 2017.

produits des effets que ses promoteurs pourraient qualifier d'« émancipateurs ». Au fil des années, les initiatives de l'UDC n'ont cessé de valoriser et de conforter les savoirs de sens commun relatifs aux menaces qui pèsent sur la Suisse : il en a résulté une libération de la parole populaire, aisément observable sur les réseaux socio-numériques, dans les tribunes des lecteurs de la presse ou dans les émissions de libre antenne radiodiffusées. Scrutin après scrutin, ces mêmes initiatives ont permis aux citoyens d'expérimenter l'efficacité de leur droit de vote, y compris s'agissant d'infléchir des normes et des pratiques ancrées dans le droit constitutionnel et le droit international. Plus encore, le vote pour l'interdiction des minarets leur a permis de prendre conscience de la menace que les juridictions internationales en général et la Cour européenne des droits de l'homme en particulier fait peser sur le plein exercice de leur souveraineté<sup>12</sup>.

Si la participation populaire promue par l'UDC s'est avérée « émancipatrice » selon les critères énoncés par Julien Talpin, je ne doute pas qu'elle n'est pas de nature à satisfaire les promoteurs de la démocratie participative. Faut-il admettre que cette question est exclusivement une affaire de préférence politique, et que l'analyste n'a d'autre option que de choisir son camp, entre les usages « conservateurs » et « progressistes » de la participation ? L'enquête permet-elle au contraire de dégager quelques pistes d'observation et de description permettant de distinguer différentes *formes de participation* indépendamment de leur orientation politiques et de celles de l'analyste ? L'enquête dont je viens de présenter les principaux résultats peut être lue comme une tentative de répondre à cette question.

*Dérégulation et émancipation : deux manières de figurer le pouvoir et son exercice*

---

<sup>12</sup> L'actuelle « initiative pour l'autodétermination » est précisément appelée à contourner cette limite.

Les initiatives contre les minarets et pour l'autodétermination ont adossé leur revendication de souveraineté inconditionnelle du peuple sur lui-même à une conception « négative » de l'émancipation<sup>13</sup>. Celle-ci n'y est envisagée que comme un bien à *défendre* contre tout ce qui pourrait empêcher le peuple suisse de s'exprimer et d'agir comme bon lui semble. En conséquence, elles l'appellent à faire œuvre de souveraineté en se déliant des engagements juridiques par lesquels il s'obligeait à rendre des comptes en matière de respect des droits de l'homme et du droit antidiscriminatoire. Pour les promoteurs de cette perspective, leurs succès électoraux successifs ont marqué autant d'étapes vers l'« émancipation » politique du peuple suisse, et vers l'institution de la souveraineté inconditionnelle qui lui permettra de maîtriser son propre devenir. L'analyse détaillée de ces processus législatifs montre cependant qu'ils n'ont pas favorisé l'épanouissement d'une collectivité politique émancipée. Au contraire, privée de toute autre altérité que la manifestation de son propre pouvoir, elle s'est repliée sur elle-même, enfermée qu'elle est dans la contemplation spéculaire de sa propre souveraineté.

Cette observation invite à distinguer deux conceptions antinomiques de l'émancipation, adossées à deux manières de figurer le pouvoir et son exercice. La première, que j'ai qualifiée de « négative », est tendue vers l'horizon d'un idéal de *dérégulation*. Elle vise à éliminer toutes les médiations susceptibles de s'interposer entre le peuple et la souveraineté inconditionnelle qu'il est appelé à exercer sur lui-même.

Au revers de cette première conception de l'émancipation s'en dessine une seconde. Elle suggère que – de même que l'autonomie mérite d'être pensée sur un mode autre que celui de la maîtrise – l'émancipation n'est pas réductible à une

---

<sup>13</sup> Cette conception « négative » de l'émancipation entretient des affinités avec la « liberté négative » et « l'espace public négatif » identifiés par Alain Cottureau (1992). La première est « conçue comme un espace de protection, une citadelle assiégée par les envahissements du pouvoir d'Etat [...] » (idem : 244) Selon un raisonnement analogue, « l'espace public négatif » est « envisagé à partir de la préservation du privé, [...] de la gestion d'une frontière entre ce qui doit apparaître en public et ce qui doit rester caché » (idem : 246).

lutte contre les contraintes qui limitent le pouvoir qu'un peuple prétend exercer sur lui-même. Dans cette perspective, l'émancipation d'une collectivité politique est au contraire garantie par la distance critique qu'elle est capable de maintenir à l'égard de son pouvoir, de sa figuration et de son exercice<sup>14</sup>.

Dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, John Stuart Mill avait proposé une généalogie du libéralisme politique dont le fil conducteur était donné par l'exigence de protéger le peuple de l'exercice de son propre pouvoir (Mill, 1990 : 61-82). Il commençait par rappeler que, sous l'ancien régime, les gouvernants avaient des intérêts opposés à ceux du peuple. La liberté était alors entendue par ses promoteurs comme une *limitation du pouvoir des souverains et comme une protection contre leur tyrannie*. Avec l'émergence des revendications démocratiques, avait ensuite pris forme l'exigence que « *les dirigeants fussent identifiés au peuple : que leurs intérêts et leur volonté devinssent les intérêts et la volonté de la nation* » (idem : 63) Il était alors envisageable « *qu'on avait attaché trop d'importance à la limitation du pouvoir lui-même [...] La nation n'avait nul besoin d'être protégée contre sa propre volonté ; il n'y avait aucun risque qu'elle ne se tyrannisât elle-même* » (idem : 63-64). L'émergence d'un régime de représentation démocratique avait ouvert la voie à l'ambition de lever les limitations encadrant l'exercice du pouvoir afin de permettre au peuple d'exercer une souveraineté pleine et entière.

Alors que les libéraux voyaient leurs idées jouer un rôle déterminant dans toute l'Europe, Mill s'alarmait qu'ils aient succombé à « *[l]'idée que les peuples n'ont pas besoin de limiter leur pouvoir sur eux-mêmes* » (idem : 64) Cette prétention, qui aurait pu être ébranlée dès les « aberrations passagères de la Révolution française » était selon lui devenue intenable avec l'instauration des républiques

---

<sup>14</sup> La problématique d'une émancipation « positive » fait écho aux conceptions positives de la liberté et de l'espace public garantes de la formation d'un « esprit public » (Cottureau, 1992). La « liberté positive » est « conçue comme une possibilité, une puissance, un *pouvoir-agir* » (idem : 264). L'espace public positif s'organise dans la tension entre deux pôles : « les citoyens participants et les pouvoirs organisés. Pour penser cet espace, il est nécessaire d'envisager [...] comment le moment instituant et légitimant des pouvoirs publics n'est pas disjoint du fonctionnement du pouvoir institué, mais au contraire comment il reste co-présent à l'ensemble du fonctionnement politique » (idem : 246).

démocratiques. « *C'est alors qu'on s'aperçut que des expressions telles que 'l'autonomie politique' et 'le pouvoir du peuple sur lui-même' n'exprimaient pas un véritable état des choses. Les gens du peuple qui exercent le pouvoir ne sont pas toujours les mêmes que ceux sur qui il s'exerce [...]* » (idem).

Mill avait précocement perçu que l'idée qu'un peuple puisse exercer une souveraineté pleine et entière sur lui-même était menaçante. Cependant, son analyse n'envisageait le problème que dans la perspective des démocraties représentatives, sous l'angle de l'écart séparant irrémédiablement les représentants des représentés.

Le détour empirique par l'exercice de la souveraineté populaire dans une démocratie *participative* appelle à prolonger son geste analytique. L'enquête jette en effet une lumière crue sur le potentiel tyrannique qu'est susceptible d'exercer un peuple qui coïncide avec la figuration et l'exercice son propre pouvoir. Débarrassé de toute médiation, sacralisé comme corps souverain, le peuple est appelé à reconnaître dans son action législative la manifestation idéale de sa volonté. Pour ce peuple, représentant parachevé de lui-même, l'expression d'une quelconque divergence ne peut être que l'indice de l'intrusion d'un corps étranger ou d'une trahison. Cette pratique intransigeante d'une souveraineté populaire inconditionnelle fait dépérir le pluralisme, de telle sorte que la promesse d'émancipation se retourne en tyrannie.

L'observation de cette tension entre souveraineté populaire et démocratie permet rendre justice à la pensée de Claude Lefort qui oppose la dynamique aliénante de l'incorporation à celle, émancipatrice, de l'incarnation<sup>15</sup>. Cette conceptualisation éveille l'exercice d'une vigilance à l'égard des discours qui promettent au peuple de coïncider avec ses propres représentations. Elle appelle à envisager

---

<sup>15</sup> La distinction entre le « corps » et la « chair » a été élaborée par Maurice Merleau-Ponty. Claude Lefort en a fait un instrument d'analyse permettant de distinguer différentes formes d'exercice du pouvoir politique, opposant ceux qui l'« incorporent » et ceux qui l'« incarnent ». Marie-José Mondzain (2002) a repris cette distinction pour mettre en évidence la violence des images qui prétendent incorporer ce qu'elles représentent, par opposition à la dynamique émancipatrice des images qui « incarnent » une figure irrémédiablement absente. Par-delà les nuances qui les distinguent, ces approches s'accordent pour associer l'émancipation à des modes de représentation qui font place à l'*infigurable*.

l'émancipation politique comme un travail inachevé et continu, qui implique d'instituer et d'entretenir des médiations qui creusent un écart entre le représentant et le représenté. Le maintien de cette distance appelle l'exercice d'une critique à l'égard des techniques et des pratiques de représentation qui, aussi fiables soient-elles, ne peuvent rendre présent le pouvoir qu'à condition de signaler simultanément qu'il demeurera irrémédiablement *infigurable*.

*La figuration et l'exercice du pouvoir projetés par la proposition de participation populaire*

Les pages que Lefort a consacrées à la démocratie sont articulées autour de cet enjeu de la *figuration et de l'exercice du pouvoir*. A ce sujet, voici comment il présente ce qui lui paraît être le trait révolutionnaire de la démocratie :

« *Vide, inoccupable – tel qu'aucun individu ni aucun groupe ne peut lui être consubstantiel –, le lieu du pouvoir s'avère infigurable. [...] On se tromperait à juger que le pouvoir se loge désormais dans la société, pour cette raison qu'il émane du suffrage populaire : il demeure l'instance par la vertu de laquelle celle-ci s'appréhende en son unité, se rapporte à elle-même dans l'espace et le temps. Mais cette instance n'est plus référée à un pôle inconditionné [...] » (Lefort, 1986 : 28).*

Par contraste, je me suis efforcé de décrire une situation dans laquelle le peuple suisse a été invité à reconnaître, dans le résultat du vote, le pouvoir politique illimité qu'il exerce sur lui-même. Dans ces circonstances, l'issue de la consultation est envisagée comme l'*incorporation* de la souveraineté du peuple. Celui-ci est convié à s'y contempler comme *corps souverain*, source et lieu d'exercice du pouvoir illimité qu'il est invité à exercer sur lui-même et sans partage.

Tout porte à penser qu'une telle dynamique spéculaire a été enclenchée par le dénouement du scrutin pour l'interdiction des minarets. En affirmant que « *la construction de minarets est désormais interdite en Suisse* », le Conseil fédéral a conféré à la participation populaire une performativité politique dont elle est dénuée en droit. Ceci revenait à oblitérer une conception de la démocratie selon laquelle le peuple serait à lui-même son propre souverain autosuffisant, et qu'il n'aurait à se référer à d'autre tiers que lui-même dans l'exercice de son pouvoir. Il en résulte une configuration dans laquelle toute tentative d'imposer une limite juridique au pouvoir que le peuple suisse prétend exercer sur lui-même apparaîtrait comme anti-démocratique.

#### *L'effacement des médiations et le bouclage de la collectivité sur elle-même*

Quelques caractéristiques des collectifs qui se constituent dans de telles dynamiques d'identification spéculaires méritent d'être relevées.

(a) La constitution de ces collectifs est fondée sur un *effacement des médiations*, qui promet aux membres qu'ils pourront s'*identifier* sans réserve à l'image qui leur est offerte d'eux-mêmes.

Cette promesse d'effacement des médiations peut devenir un engagement électoral. Pour les élections fédérales de 2011, le slogan de l'UDC était : « *Les suisses votent UDC* ».

# Les Suisses votent UDC



Cet effacement de la médiation établit l'identité du représentant et du représenté. De la sorte, il engage un jeu spéculaire qui permet d'inviter ceux qui sont représentés à s'identifier à l'image qui leur est proposée d'eux-mêmes. L'UDC a proposé une formulation graphique saisissante de ce bouclage de la collectivité sur elle-même lors du lancement de la « consultation populaire » que le parti a lancée en 2015 afin de déterminer ses priorités politiques en vue des élections fédérales.

## Consultation populaire Vous avez la parole!

Les souhaits, les idées et les opinions des citoyennes et des citoyens de ce des pays sur les thèmes brûlants nous intéressent vivement. Nous vous demandons donc ce que l'UDC doit faire dans les domaines de la politique extérieure, de l'économie, en politique d'asile et en politique à l'égard des étrangers? Où devons-nous intervenir en priorité? Comment faut-il à votre avis s'attaquer à ces problèmes? Répondez aux questions ci-dessous. Faites-nous part de vos propres propositions ou participez à la consultation sur [www.consultationpopulaire.ch](http://www.consultationpopulaire.ch) jusqu'au 30 mai 2015 au plus tard. Nous analyserons vos réponses. Vous influencerez ainsi directement la politique fédérale et vous contribuerez à faire pression pour qu'il se passe enfin quelque chose!



Cette affirmation du direct et de l'immédiateté est indissociable d'une haine du détour et de l'écart, pourtant indispensables à l'exercice de la critique.



(b) Lors du scrutin pour l'interdiction des minarets, le peuple a affirmé sa souveraineté inconditionnelle en s'identifiant à l'exercice de son propre pouvoir, sans nécessairement s'opposer à une « élite » ou à une quelconque altérité<sup>16</sup>. Ce mode d'auto-gouvernement a attisé une attention suspicieuse à l'encontre de tout ce qui ne s'y identifie pas et, plus généralement, de tout ce qui lui est étranger.

L'observation de ce mode d'auto-constitution spéculaire dans l'exercice même de la participation populaire indique qu'il ne trouve pas nécessairement sa source dans la confrontation du « peuple » aux « élites », comme pourraient le laisser entendre les analyses du « populisme » consacrées aux démocraties représentatives. Le cas suisse illustre bien cette dynamique : en votant *pour* l'interdiction de construire des minarets, le peuple s'est incorporé comme source et lieu du pouvoir, sans grande préoccupation pour le parlement et le gouvernement (les « élites ») qu'il a effectivement désavoués.

(c) Dans la dynamique spéculaire, l'identification du collectif à sa propre représentation vaut comme *injonction morale*. Contrairement à la constitution d'un « public »<sup>17</sup> – dont l'unité s'organise dans la pluralité –, l'établissement d'une forme inconditionnelle de souveraineté populaire appelle l'affirmation d'une identité. Dans une telle configuration, quiconque ne se reconnaît pas dans l'image du collectif qui est projetée manifeste une prise de distance par laquelle il ébauche lui-même sa propre mise à l'écart du collectif. Le bouclage de la communauté politique sur elle-même exclut tout pluralisme démocratique : le membre qui s'en écarte en faisant œuvre de distance critique s'expose à apparaître comme un *traître*.

---

<sup>16</sup> L'opposition entre les « élites » et le « peuple » peut être lue comme une variante de la « coupure sémiotique » interposée entre le *représentant* et le *représenté* qui est au fondement de la linguistique structurale. Focalisées sur les démocraties représentatives, les analyses du populisme sont nombreuses à s'organiser autour de cette opposition binaire. Voir par exemple Jan-Werner Müller (2016).

<sup>17</sup> Au sens que John Dewey (2010) lui a donné.

Ce raisonnement a été explicitement mis en œuvre lors du débat parlementaire précédant le scrutin pour l'interdiction des minarets. En séance, le Conseiller aux Etats UDC Maximilian Reinmann a qualifié son collègue Theo Maissen de « non-suisse » et « non-démocratique », ce qui revenait à le bannir symboliquement de la communauté nationale pour avoir déposé une motion demandant d'invalider l'initiative en raison de sa non-conformité avec la constitution et avec le droit international.

### *Par-delà les paradoxes et la subversion de la participation*

L'observation de ces dynamiques spéculaires est riche d'enseignements pour l'analyse critique de la participation populaire. Celle-ci ne peut pas se contenter de la pirouette qui consiste à dénoncer la « subversion » ou l'« instrumentalisation » de la participation populaire quand elle est mise au service de politiques conservatrices ou réactionnaires.

L'usage extensif que l'UDC a fait des droits de participation populaires au cours du dernier quart de siècle a pour conséquence que les décisions politiques qui en résultent s'avèrent fort résistantes à la critique qui prétendrait dévoiler une quelconque coupure sémiotique entre la législation issue des scrutins et le peuple qui est appelé à s'y reconnaître.

Cet enjeu apparaît de manière très vive sur le terrain de la désobéissance civile. Deux de mes étudiantes enquêtent sur un groupe militant – composé d'élus et de citoyens ordinaires – qui se sont engagés à désobéir en accueillant des requérants d'asile déboutés<sup>18</sup>.

Dans des démocraties représentatives, des mouvements similaires peuvent légitimer leur action en invoquant une *volonté populaire* qui ne serait pas prise

---

<sup>18</sup> Eve-Marie Chervet et Kathia Duboux, *La désobéissance civile dans un contexte démocratique. Analyse du refuge de Saint-Laurent*, Travail de Bachelor, Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne.

en compte par les lois édictées par des élites politiques déconnectées de la réalité.

En Suisse, les lois auxquelles les militants entendent désobéir ont été prises et confirmées à maintes reprises lors de votations démocratiques. Dans ces conditions, il est difficile de douter que la législation soit l'expression d'une volonté populaire.

Tel est d'ailleurs l'argument que les autorités opposent aux citoyens suisses qui entendent faire œuvre de désobéissance civile. Elles dénoncent des actions qui n'enfreignent pas seulement la loi, mais la volonté populaire et démocratique qu'elle incorpore. Cette configuration fait apparaître toute désobéissance comme *antidémocratique*. Elle ne laisse à ceux qui prétendent modifier la loi d'autre alternative que de soumettre leurs opinions et leurs principes au verdict d'une souveraineté populaire inconditionnelle.

## **Conclusion**

Cette enquête documente un cas singulier : il s'agit d'une procédure menée en Suisse, par des partis de la droite nationaliste. Cette situation me paraît toutefois capable d'éclairer des situations différentes.

La prétention d'organiser une forme de figuration et d'exercice du pouvoir dans lequel le peuple pourrait se reconnaître pour établir son unité et sa souveraineté n'est pas l'apanage des mouvements politiques d'extrême droite.

Cette ambition d'*incorporer* la volonté populaire en faisant coïncider la représentation politique avec le peuple dont elle est l'émanation se trame au revers de nombreuses critiques adressées aux mécanismes de la démocratie représentative. Et Jan-Werner Müller a sans doute de bonnes raisons d'y voir la caractéristique principale de ce que nous avons coutume d'appeler le « populisme » : « *Les populistes affirment : 'nous sommes le peuple !' Pareille revendication, qui est toujours d'ordre moral, et en rien d'ordre empirique (et*

*qui, dans le même temps, est une déclaration de guerre politique), signifie ceci : « nous – et nous seuls – représentons le peuple. » Tous ceux qui pensent autrement, qu’il s’agisse de manifestants descendant dans les rues ou de députés se voient ainsi frappés par eux d’illégitimité [...] » (Müller, 2016 : 22)<sup>19</sup>*

La question de la souveraineté populaire – de sa figuration et de son exercice – n’est pas seulement un enjeu théorique. Elle revêt une actualité – et même une certaine urgence – politique. Saisies de l’initiative « *pour l’autodétermination : le droit suisse au lieu des juges étrangers* », les chambres du parlement fédéral suisse prendront-elles le risque de passer pour anti-démocratiques en refusant de placer une nouvelle fois les citoyens face à l’alternative opposant une conception inconditionnelle de la souveraineté populaire à l’Etat de droit ?

Une question similaire est soulevée par la campagne présidentielle française au cours de laquelle plusieurs candidats se sont fait forts d’être le peuple. A ce sujet, je signale que c’est précisément suite au vote pour l’interdiction des minarets que Marine Le Pen s’est approchée des responsables politiques de l’UDC pour appeler à l’institution d’un « référendum d’initiative populaire ». Cette prise de position va de pair avec la promesse d’un droit de participation illimité, garant de l’exercice d’une souveraineté populaire pleine et entière. Une analyse qui ne prendrait pas en considération le mode de figuration et d’exercice du pouvoir impliqué par cette initiative pourrait y voir un progrès démocratique et même une exigence de démocratie radicale. En conséquence, ceux qui oseraient s’opposer à cette revendication s’exposeraient à apparaître comme des antidémocrates. Cette configuration permet sans doute de comprendre l’embarras que cette proposition suscite dans les milieux de la gauche intellectuelle et politique qui – faute d’interroger le mode de figuration et d’exercice du pouvoir qu’elle implique – ne savent comment s’y opposer sans démentir leurs engagements en faveur d’une démocratie participative.

---

<sup>19</sup> Jan-Werner Müller souligne que la revendication d’*incorporer* le « vrai peuple » exclut par principe le pluralisme et que c’est en cela qu’elle est foncièrement hostile à la démocratie (idem : 23).

Pour restaurer une analyse critique de ces enjeux, il me paraît urgent de développer une conceptualisation de la participation populaire qui nous permette d'en distinguer différentes formes, en prêtant attention au genre de *figuration et d'exercice du pouvoir* qu'elles projettent.

## Références bibliographiques

- Cottureau Alain (1992), « “Esprit public” et capacité de juger. La stabilisation d’un espace public en France aux lendemains de la Révolution », in A. Cottureau et P. Ladrière (dir.), *Pouvoir et légitimité. Figures de l’espace public*, Paris, Éditions de l’EHESS (« Raisons Pratiques », 3), pp. 239-272.
- Dewey John (2010), *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard
- Dupuy Jean-Pierre (1992), *Introduction aux sciences sociales. Logique des phénomènes collectifs*, Paris, Ellipses.
- Lefort Claude (1986), « La question de la démocratie », in *Essais sur le politique, XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, pp.17-32
- Mill John Stuart (1990), *De la liberté*, Paris, Gallimard
- Mondzain Marie-José (2002), *L’image peut-elle tuer ?*, Paris, Bayard
- Müller Jan-Werner (2016), *Qu’est-ce-que le populisme ? : Définir enfin la menace*, Premier Parallèle,
- Terzi Cédric (2016), « Peut-on construire des minarets en Suisse ? Les errements de la démocratie directe face à une question déplacée », *Esprit*, n°429, pp.100-114