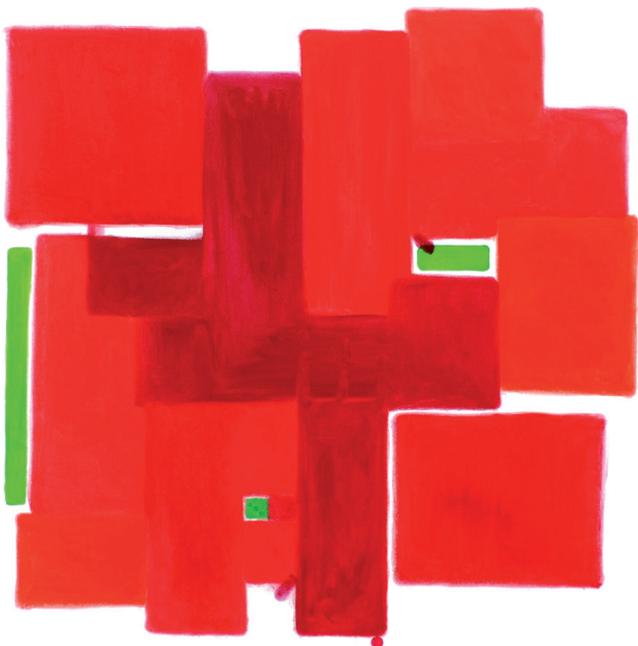


À la découverte des institutions politiques suisses

Fédéralisme, démocratie, initiative
et référendum, concordance,
collégialité, formule magique

Christian Pauletto

Préface de
Pascal Couchepin



**À la découverte
des institutions
politiques suisses**

À la découverte des institutions politiques suisses

Fédéralisme, démocratie, initiative
et référendum, concordance,
collégialité, formule magique

Christian Pauletto

Préface de
Pascal Couchepin



L'auteur et l'éditeur remercient l'Université de Lausanne
pour son soutien à la publication de cet ouvrage.

Direction générale : Lucas Giossi
Directions éditoriale et commerciale : Sylvain Collette et May Yang
Responsable de production : Christophe Borlat
Éditorial : Alice Micheau-Thiébaud et Jean Rime
Graphisme : Kim Nanette
Comptabilité : Daniela Castan
Diffusion et promotion : Manon Reber
Logistique : Émile Razafimanjaka

Illustration de couverture : « Remote love in time and space »,
huile sur toile, 100 × 100 cm, par M. Alnasan, 2019.

Première édition 2023, 2024
© Épistémé, Lausanne
Épistémé est un label des Presses polytechniques et universitaires romandes
ISBN 978-2-88915-525-5, version imprimée
ISBN 978-2-88914-533-1, version ebook (pdf), doi.org/10.55430/GXMD8037

Tous droits réservés
Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque
support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur

Imprimé en France

Nous sommes en effet les seuls aux yeux de qui un citoyen ne se mêlant pas de politique soit regardé, non pas comme un citoyen paisible, mais comme un citoyen inutile.

Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, Livre II, XL.

Préface

M. Christian Pauletto a réussi son projet de présenter avec clarté et exactitude les institutions politiques suisses, leurs fondements constitutionnels et leur mise en pratique. Ses études de cas et exemples sont éclairants.

Chaque pays a ses particularités politiques. Elles sont nées de l'histoire, de la culture politique nationale, des circonstances, de l'action d'individus ou de groupes sociaux, des nécessités économiques... La Suisse ne fait pas exception. Le résultat est original. Il est complexe. Pour être compris, il nécessite une attention bienveillante fondée sur des sources fiables. Cet ouvrage permet cette approche.

Je souhaite que cet ouvrage trouve un accueil favorable dans les milieux de l'enseignement, mais aussi auprès de nos concitoyennes et concitoyens de tous âges et toutes conditions qui veulent rafraîchir leurs compétences civiques. Il pourra être utile aussi à toutes celles et tous ceux qui ont besoin, pour des raisons pratiques, de connaître le fonctionnement de notre système politique.

À quoi servent les institutions d'un pays? Globalement à organiser le vivre ensemble. Des théoriciens de l'État pensent que ces institutions trouvent leur légitimité dans la capacité d'exprimer la personnalité profonde d'une nation. Ils font appel à l'identité d'un peuple qui se serait affirmée au cours de l'histoire. Mais comment retenir de l'histoire ce qui est décisif pour définir l'identité d'un peuple?

La Suisse s'est construite de manière pragmatique. Au début, dans le cadre du mouvement d'autonomie communale qui a marqué le Moyen Âge, en particulier en Italie, des communautés locales situées sur les voies de passage du col du Gothard se sont associées pour préserver leurs intérêts et leurs libertés. Cette solidarité face à une menace extérieure s'étendit au gré des circonstances. Elle s'appuyait sur une capacité militaire, incontestée jusqu'à l'arrivée de l'artillerie. Les guerres d'Italie, la bataille de Marignan en particulier, mirent fin aux grandes ambitions territoriales des cantons suisses. Il s'ensuivit une période de repli marquée par la forte influence des puissances étrangères.

À la fin du XVIII^e siècle, la Confédération helvétique était à bout de souffle. Ses institutions ne lui permettaient plus de réagir avec

efficacité. L'ancienne Confédération s'effondra sous les coups de boutoir des troupes de la Révolution française. Le demi-siècle suivant connut des interventions étrangères, des changements de régime dans les cantons, des essais de nouvelles constitutions et, finalement, la guerre civile du Sonderbund en 1848. Cette épreuve fut heureusement surmontée, grâce à de nouvelles institutions politiques, mais aussi grâce à des personnalités capables de dépasser les antagonismes issus de la période de conflits. Et cela aussi bien dans le camp des vainqueurs que dans celui des vaincus de la guerre civile.

Trois « marqueurs » définissent les institutions actuelles : la démocratie semi-directe, le fédéralisme, la collégialité dans l'exercice du pouvoir exécutif.

- La démocratie semi-directe favorise l'innovation politique. Mais en même temps, par le référendum, elle limite les risques de changements trop rapides ou hasardeux.
- Le fédéralisme assure le respect des différences régionales et évite que la loi du nombre soit la seule source de légitimité.
- La collégialité impose la collaboration de toutes les forces politiques significatives à la gestion de l'État, à tous les niveaux du pouvoir.

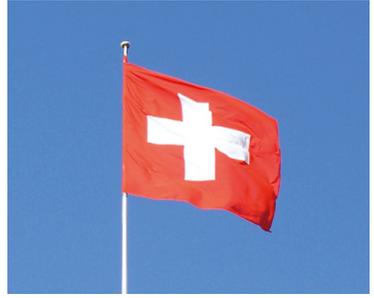
Le système impose le rejet des extrêmes. Il exige des acteurs du pouvoir exécutif et législatif la capacité de construire des compromis respectueux des valeurs et des intérêts légitimes de chaque partenaire important.

Nos institutions ont permis l'adaptation de l'État et de sa législation aux besoins de notre temps. Qu'en sera-t-il dans le futur ? La Constitution, dans son préambule, définit les objectifs poursuivis par les cantons et la population suisses. Ils sont partagés par l'immense majorité de nos concitoyennes et concitoyens. Mais une bonne connaissance des mécanismes institutionnels est indispensable pour permettre les évolutions souhaitables. Cet ouvrage y contribue intelligemment.

Pascal Couchepin
Ancien Président de la Confédération
Martigny, le 30 mars 2022

Sommaire

Préface	7
Avant-propos	11
1 La politique suisse	13
2 Le fédéralisme suisse	17
3 Le système juridique suisse	47
4 La séparation des pouvoirs	59
5 Les Chambres fédérales et les législatifs cantonaux et communaux	77
6 Le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux et communaux	117
7 La justice	141
8 La démocratie semi-directe	155
9 Structure et fonctionnement des partis politiques suisses	203
10 La diversité suisse, un défi pour la conduite de la politique	223
11 Perspectives	233
Appendices	237
Abréviations	241
Bibliographie	243
Index	249
Table des matières	251



« UNUS PRO OMNIBUS, OMNES PRO UNO », par M. Alnasan, 2022.

Avant-propos

Une image en dit tout autant que mille mots : c'est ainsi que la composition *UNUS PRO OMNIBUS, OMNES PRO UNO*, reproduite ci-contre, résume en un regard le système politique suisse. Les affiches symbolisent la démocratie directe et le peuple, qui est la base du système politique suisse et dont émanent ses institutions. Le peuple forme en premier lieu les cantons, qui sont figurés par l'alignement de drapeaux, et ceux-ci forment les entités constitutives de la Confédération, qui rassemble et chapeaute le tout. C'est le fédéralisme suisse, représenté par le Palais fédéral et le drapeau national, et bien sûr par la devise, qui donne son titre à cette œuvre.

Le présent ouvrage s'adresse à un public suisse ou étranger désireux de mieux comprendre le système politique suisse. Il se caractérise par trois aspects. Tout d'abord, fort d'une longue expérience pratique en la matière, nous allons droit à l'essentiel. Par conséquent, cet ouvrage pourra intéresser des praticiens de la politique, qu'ils soient affiliés à des associations, des partis politiques, des groupes d'intérêts ou des administrations publiques. Pour permettre au lecteur d'aborder la politique suisse de manière encore plus vivante et diversifiée, l'ouvrage intègre des exemples concrets.

Ensuite, ce livre est le fruit d'un cours que nous dispensons depuis quatre ans. Un soin particulier a été accordé à la structure de l'ouvrage,

qui se veut didactique en permettant un apprentissage progressif et fluide, tout en concevant chaque chapitre comme un module largement autonome. Cette approche pragmatique permet au lecteur autodidacte d'aborder les thèmes de son choix, et elle facilitera la tâche des enseignants qui souhaiteront se servir de cet ouvrage dans leurs cours. Les nombreux exemples fournis constitueront une source précieuse pour agrémenter leur enseignement.

Enfin, nous présentons souvent en parallèle les institutions suisses et leurs équivalents à l'étranger, tout particulièrement en Francophonie. Comme dans les arts, en didactique aussi c'est souvent par les contrastes et les perspectives que l'on obtient la meilleure restitution d'un objet, de ses contours, de sa texture et de ses formes.

Réputé pour sa complexité, le système politique suisse n'est pas pour autant impénétrable. Il a l'avantage d'être relativement cohérent et logique. Il suffit d'assimiler certains principes de base et l'on est vite en mesure de le décrypter. Son originalité en matière de terminologie lui donne son charme, avec des *initiants* et des *référendaires*, des *doubles majorités* et des *contre-projets indirects*, des *faitières* et des *partis bourgeois*, des *miliciens* et des *communiers*, des *messages* ou encore des *co-rapports* et même une *formule magique*. Sans oublier l'incontournable *fossé de rösti*, ou *Röstigraben*.

Cet ouvrage, accessible à tous, convaincra ses lecteurs que la politique suisse est bien plus passionnante qu'il n'y paraît. Il suffit de la comprendre un peu mieux.

1 | La politique suisse

Le régime suisse fascine bien des observateurs, tant en Suisse qu'à l'étranger. La Suisse est un pays où, apparemment, rien ne fonctionne comme ailleurs. On évoque ce fameux «*Sonderfall*» (ou «cas particulier»), qualificatif utilisé avec une connotation plus ou moins critique selon les sensibilités, mais qui laisse rarement indifférent. La Suisse est aussi un pays avec des procédures démocratiques qui intriguent et sont considérées comme uniques au monde. Surtout, elle présente une population qui est invitée aux urnes quatre fois par année, parfois plus, selon les aléas de la politique cantonale. Cette population peut être appelée à donner son avis éclairé sur des sujets éminemment simples, tels que la modernisation du système fiscal, la réponse à donner aux défis écologiques, le fonctionnement du système de santé, la pandémie de COVID-19, la prévoyance vieillesse, les assurances sociales, la sortie du nucléaire, l'achat d'avions de combat, la politique migratoire, les relations avec l'Union européenne, le droit d'asile ou les accords commerciaux; mais aussi les programmes d'études des écoles de son canton, la délimitation et l'exercice de ses propres droits civiques, le choix des zones à bâtir, la création de zones piétonnes, le salaire minimum, l'affichage publicitaire sur la voie publique ou les heures d'ouverture des magasins. La Suisse propose une démocratie qui s'autoentretient et évolue sans cesse, puisque rien n'empêcherait de lancer une initiative pour modifier le droit d'initiative.

Dans la très grande majorité des régimes démocratiques, les droits et le rôle des citoyens se limitent à élire leur parlement et leur chef d'État, et souvent même moins, lorsque le chef d'État est issu d'un processus parlementaire. En Suisse, le citoyen n'a que très peu de vacances entre deux campagnes de vote, sachant que chacune des échéances de vote trimestrielles est précédée d'une campagne d'environ deux mois avec, à chaque fois, des brochures explicatives de plusieurs dizaines de pages, et d'innombrables informations provenant des partis, des associations, de comités d'initiative et de comités référendaires. Si l'on fait la somme de toutes les décisions politiques à prendre chaque année, chaque citoyen pourrait dire qu'il a un véritable agenda de ministre.

En même temps, la politique suisse est perçue comme un enchevêtrement impénétrable d'institutions, de procédures aux infinis méandres, et d'un langage codé avec des « conseils » en tous genres et où, à force d'entendre parler d'élections, on ne sait plus vraiment qui élit qui. C'est un pays où les gens votent quatre fois l'an, mais sans toujours savoir comment s'appelle leur président, selon une caricature du système suisse qui ne date pas d'hier. Cependant, souvent, derrière les caricatures peut se cacher une vérité. Les Suisses sont les citoyens qui participent le plus à la politique de leur pays, mais pour lesquels « la Berne fédérale » semble être une planète bien éloignée. Un regard plus avisé sur la réalité convaincra que cette réputation n'est toutefois pas méritée, en comparaison avec d'autres pays. S'il est vrai qu'une frange de la population suisse n'utilise, hélas, pas les instruments démocratiques que la Constitution fédérale met à sa disposition, c'est peut-être aussi parce que le système politique suisse fonctionne bien, et donne satisfaction.

On peut se demander à quoi tout cela sert. Certains, une faible minorité, rétorqueront que cela ne sert à rien. Ceux-là mis à part, la réponse la plus souvent avancée est que les instruments démocratiques servent à donner des droits aux citoyens. C'est évident, mais cela ne dit pas tout. Comparée aux régimes démocratiques habituels où les citoyens élisent tous les quatre ou cinq ans des députés et un Premier ministre, ou élisent des députés qui désigneront un Premier ministre, la démocratie suisse a une dimension de plus. Ce n'est pas un élément novateur, puisque le régime de démocratie pensé dans l'Antiquité le connaissait bien, mais il est déterminant. Le Parlement et ses membres ne savent que trop qu'à la fin de leur travail législatif il y a une possibilité de référendum, avec le spectre d'un « désaveu » de la part du peuple. Ils ne peuvent pas faire comme si cela n'existait pas.

De même, le gouvernement est bien conscient que les projets qu'il remet au Parlement pourront être sujets à référendum. Tant le gouvernement que le Parlement voudront, dès lors, anticiper la volonté du peuple, et s'efforcer d'éviter de passer par un référendum, et surtout de le perdre. De ce fait, ce n'est pas seulement en se rendant aux urnes que le peuple joue son rôle et exerce son influence sur l'orientation politique du pays: il exerce une influence déjà bien en amont, sans pour autant le savoir.

Il convient toutefois de se garder de conclure de ce qui précède que c'est uniquement par la « menace » (d'un référendum) que l'on obtient des résultats. Tout le système suisse est cohérent, et si cette « connexion » entre le haut de la pyramide et le peuple est réjouissante, elle est aussi le fruit d'autres facteurs. Si beaucoup de politiciens ont une longue carrière politique, en revanche, très peu sont de véritables politiciens de carrière. On peut faire de la politique toute sa vie, mais on devient rarement politicien à plein temps, puisque seuls les membres de gouvernements se consacrent exclusivement à leur fonction, ainsi que les présidents de partis nationaux. Les autres politiciens suisses, et notamment les élus et les responsables politiques au sein de partis, sont miliciens et poursuivent leur activité professionnelle en parallèle. Ils savent donc très bien ce qui se passe dans le monde réel, dans la pratique, sans devoir s'informer auprès de conseillers, mais en se renseignant eux-mêmes sur les faits.

Beaucoup de démocrates et de citoyens dans le monde rêveraient d'avoir le même régime démocratique que la Suisse. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue tout ce que cela exige. Cela requiert une volonté de mettre de son temps à disposition, ne serait-ce que pour s'informer en tant que citoyen, voire plus en tant que politicien de milice. Cela nécessite aussi un esprit de responsabilité, dans la mesure où cela implique la volonté de vraiment comprendre le fonctionnement du système et les sujets d'actualité dans le débat politique, afin de faire des choix responsables et avisés, et pas simplement émotionnels ou impulsifs, qui permettent de prendre des décisions cohérentes, à la fois sur la durée et entre elles. C'est tout un travail de chacun et de la collectivité dans son ensemble. Il convient de ne jamais oublier que cela aussi participe du système politique suisse et de son bon fonctionnement.

2 | Le fédéralisme suisse

Confédération, cantons, communes. La péréquation financière nationale. Coopération intercantonale. Relations internationales.

2.1 Le fédéralisme

Lorsque l'on mentionne la Suisse, notamment envers un public étranger, deux caractéristiques de son fonctionnement politique viennent spontanément à l'esprit : la démocratie et le fédéralisme. La Suisse est, en effet, un État dont la structure fédérale est particulièrement aboutie.

Il existe plusieurs façons d'établir une structure fédérale, et un État peut appliquer le fédéralisme de manière plus ou moins étendue. On trouve des États organisés sur un modèle fédéral sur tous les continents, et ces États sont très divers, notamment quant à leur taille, par exemple, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Malaisie, le Mexique, le Nigéria, le Pakistan, ou encore la Fédération de Russie. À l'inverse du fédéralisme, des États comme la France, les pays scandinaves ou la Chine ont une structure centralisée. Les exemples qui viennent d'être mentionnés montrent bien que le fédéralisme peut prendre des formes diverses, mais aussi que certaines caractéristiques du fédéralisme peuvent se retrouver

ponctuellement dans des formes moindres de décentralisation. Il faut bien distinguer une simple politique de décentralisation ou de régionalisation et un fonctionnement fédéral, même si ces deux approches peuvent avoir des points communs. Notamment, il y a lieu de ne pas confondre un État dont la structure est véritablement fédérale et des pays qui ont octroyé un certain degré d'autonomie à une région particulière, comme le Danemark ou l'Italie qui ont accordé une large autonomie au Groenland et à la Sicile, respectivement. Il y a des États unitaires centralisés et des États unitaires décentralisés. Un État unitaire peut tout à fait connaître certaines formes de délégation ou de régionalisme, sans pour autant se muer en État fédéral.

Les entités constituant un État fédéral sont, de manière générique, appelées les **entités fédérées**. En Suisse, ce sont les **26 cantons**.

Sans chercher à y déceler un lien de causalité directement liée au fédéralisme, le choix de l'emplacement de la capitale fédérale est parfois révélateur. Bien des pays ont choisi une capitale politique qui, sur le plan économique, est supplantée par une autre ville. Cela n'est pas l'apanage des fédérations, mais force est de constater que cette situation y est plus fréquente, comme on s'en convaincra avec un bref survol de divers pays concernés. Un exemple parfait est bien sûr la Suisse, qui a sa « Berne fédérale », mais dont la capitale économique est indéniablement Zurich. Fait caractéristique, de nombreuses « faïtières » n'ont pas leur siège à Berne, mais à Zurich, ou à Bâle ou dans d'autres villes. Aux Émirats arabes unis également, on a la capitale, Abu Dhabi, et la cosmopolite Dubaï. De même avec Brasilia et Sao Paulo au Brésil, Abuja et Lagos au Nigéria, Washington D.C., et New York aux États-Unis, Ottawa et Toronto au Canada, Islamabad et Karachi ou Lahore au Pakistan, ou encore Canberra et Sidney en Australie. Dans l'ancienne République fédérale d'Allemagne, la capitale se trouvait dans la paisible Bonn, avec laquelle rivalisaient plusieurs poumons économiques, industriels ou financiers du pays tels Hambourg, Munich ou Francfort. Cela étant, des pays dont la structure est très unitaire peuvent présenter la même caractéristique, comme le Maroc, dont la capitale se trouve à Rabat mais le centre économique à Casablanca, la Turquie, avec Ankara et Istanbul ou les Pays-Bas avec La Haye et Amsterdam. Pendant longtemps ce fut aussi le cas en Arabie Saoudite avec Riyad et Djeddah. L'Afrique du Sud est un cas très particulier à divers égards, et notamment car sa capitale politique, Pretoria, est le siège du gouvernement, donc de l'administration, mais que Le Cap est le siège du

Parlement et la place financière du pays. Au vu des exemples ci-dessus, on observe que la propension à répartir territorialement les différents centres de pouvoir est plus prononcée dans les États fédéraux.

La manière la plus simple d'appréhender le fédéralisme est de le décliner par des mots. Si l'on vous dit « fédéralisme », qu'est-ce que cela évoque pour vous ? Prenez cinq minutes pour trouver les mots que vous associez à un système fédéral, des mots qui illustrent des attributs propres aux entités fédérées. Qu'est-ce que le fédéralisme ? En quoi consiste-t-il ? Puis, comparez votre liste de mots avec le bref texte ci-après où ces mots apparaissent en caractères gras.

Pour qu'un État soit fédéral, ses entités fédérées doivent disposer d'une **autonomie** propre. Mais une autonomie en quoi ? Principalement, en matière de **décisions**, une autonomie décisionnelle. Elles doivent donc disposer d'un certain **pouvoir**, un pouvoir de décider. Cela implique que, dans cet État fédéral, le pouvoir ne peut pas être concentré en un seul endroit. En d'autres termes, il doit y avoir une **décentralisation** du pouvoir. Il doit y avoir une **répartition** des compétences, ou plus précisément une **délégation** des compétences. Cela aboutit à un **partage du pouvoir** (ou *power sharing* en anglais). Le plus souvent, c'est le **principe de subsidiarité** qui dicte ce qui peut ou doit être délégué ou pas. Comment le pouvoir et les compétences se manifestent-ils sur le plan formel ? D'ordinaire, ils prennent la forme de **lois**, de **règlements**, de décrets, etc. D'où viennent ces lois et réglementations, si elles ne proviennent pas du pouvoir central ? Il faut que les entités fédérées disposent des organes, des **institutions** à cet effet. Concrètement, il leur faut un **parlement** (un organe législatif). Mais est-ce que tout s'arrête avec la rédaction d'un règlement ou d'une loi ? Non, il est nécessaire d'assurer aussi la bonne application des lois. Il faut donc un **gouvernement** (un organe exécutif) avec une **administration**, ainsi qu'un service de **police**. Qu'advient-il si le droit n'est malgré tout pas respecté ? Le fédéralisme implique aussi que les entités fédérées disposent de leur propre justice, de leurs propres **tribunaux** pour trancher des litiges relatifs aux lois en vigueur à leur niveau. On le voit, tout cela coûte. Qui va payer ? Si c'est l'État central qui paie, le fédéralisme ne sera pas pleinement respecté, en vertu de l'adage « qui paie décide ». Il faut donc un **budget** propre, et surtout une compétence pour lever des **impôts**, voire des emprunts (compétence qui, d'ailleurs, caractérise le fédéralisme suisse). Cela fait beaucoup : beaucoup d'organes, beaucoup de représentants de l'autorité. Dans un système fédéral mis en œuvre

jusqu'à son aboutissement, les entités fédérées sont de véritables États, et l'on parle souvent d'« États fédérés ». Très logiquement, en tant qu'État, il leur faut une **constitution**. Pour faire fonctionner tout cela, il faut aussi des **procédures**. Ces dernières sont indispensables aussi au niveau de tout l'État fédéral pour gérer les relations entre les organes centraux et les organes des entités fédérées. Il convient d'établir une **coordination** efficace et des procédures de **consultation**, afin d'assurer une **coopération** optimale entre toutes les institutions du pays et de gérer les **équilibres**, voire des éventuelles frictions ou différends. Les entités fédérées, ou les États fédérés, doivent également avoir une **représentation** au niveau central. C'est pour cela que la plupart des systèmes fédéraux ont un parlement **bicaméral** avec une chambre qui représente les États fédérés. Enfin, pour que le fédéralisme soit vivant, les entités fédérées doivent avoir une **vie politique** qui leur soit propre. Dans les principaux pays fédéraux, la vie politique et le fonctionnement de la politique peuvent différer d'une entité fédérée à l'autre. En ce qui concerne la Suisse, nous verrons cela dans la section 9.2.

Lorsque, comme en Suisse, les entités fédérées ont des attributions de souveraineté, se pose la question de la **souveraineté sur les ressources**. En Suisse, cette souveraineté est demeurée entière depuis l'époque des cantons indépendants, puisque chaque canton est seul à disposer, par exemple, des ressources de son sous-sol (notamment la géothermie), des eaux, ou encore des ressources hydrauliques si précieuses dans notre pays. L'espace aérien, en revanche, relève bien entendu de la Confédération.

Les notions de confédération ou de ligue – voire la notion d'empire constitué d'entités parfois largement autonomes – remontent à l'Antiquité. Aujourd'hui, le fédéralisme n'est pratiquement plus d'usage.¹

¹ Les avis abondent quant aux critères distinctifs d'une confédération et d'une fédération. De manière générale, les entités constitutives d'une confédération ne transfèrent pas, ou très partiellement, leurs prérogatives étatiques à cette dernière: celle-ci ne revêt donc pas le caractère d'un État, et celles-là le conservent pleinement. Tel n'est pas le cas des fédérations, où les entités fédérées transfèrent dans une bien plus grande mesure leurs attributs étatiques à l'entité centrale. S'agissant des critères distinctifs spécifiques, ils abondent aussi. Retenons le critère de la constitution et celui du gouvernement. Une confédération n'a pas de constitution, mais est établie par un traité ou un pacte (tel le Pacte de 1815 entre cantons suisses) dont les parties sont des États signataires. La fédération, en revanche, devrait disposer d'une loi fondamentale, qui se superpose aux ordres juridiques des entités fédérées et prévaut sur ces derniers. Une confédération dispose d'organes qui peuvent recevoir des compétences supranationales, mais qui ne sont pas de nature gouvernementale, comme la Diète entre cantons suisses. Les organes d'une fédération, en revanche, sont en principe de nature gouvernementale.

Ce qui se sait moins est que la Grèce et la Rome antiques ont connu des structures qui s'apparentent au fédéralisme, par exemple dans le contexte des poussées expansionnistes de l'Empire romain.²

Pour ce qui est de l'ère moderne, les institutions du fédéralisme ont été développées par les Américains après la révolte de Shays, précisément lors de la Convention de Philadelphie de 1787, et se sont ensuite diffusées de l'autre côté de l'Atlantique.³ Il est intéressant de remarquer que les Américains, comme plus tard les Suisses, se sont dirigés vers une structure fédérale immédiatement après un conflit interne: la révolte de Shays pour les premiers et la guerre du Sonderbund pour les seconds.

2.2 Le fédéralisme suisse et le Sonderbund

Cela étant, le fédéralisme suisse a ses spécificités. Pour mieux les cerner, il convient de garder à l'esprit le contexte historique dans lequel il est né, notamment la fameuse guerre du Sonderbund: conflit interne entre les cantons conservateurs – qui avaient formé une coalition du nom de «Sonderbund» – et les cantons modernistes, dits radicaux. Pour ce faire, le plus approprié est de commencer par une brève étude de texte extrait du *Dictionnaire historique de la Suisse*:

ÉTUDE DE TEXTE

Extrait du *Dictionnaire historique de la Suisse*:⁴

«Après la fondation de l'État fédéral, le courant historiographique dominant attribua longtemps aux radicaux vainqueurs de la guerre du Sonderbund tout acquis constitutionnel en Suisse, même le développement postérieur des instruments de la démocratie directe. Cette vision unilatérale doit être complétée. Malgré la défaite du Sonderbund, quelques-unes de ses revendications passèrent dans la Constitution de 1848. La majorité victorieuse tint compte des désirs des vaincus. Elle fit une place en particulier à la souveraineté cantonale, à

² Cf. Siewert, Peter; Aigner-Foresti, Luciana (éd.) (2005). *Föderalismus in der griechischen und römischen Antike*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 169 pp. ISBN: 978-3-515-08710-0.

³ Malinverni, Giorgio; Hertig Randall, Maya; Flückiger, Alexandre (2021). *Droit constitutionnel suisse: volume II: Les droits fondamentaux*. Bern: Stämpfli Éditions, 4^e éd., 700 pp. ISBN: 978-3-7272-5996-8, p. 353.

⁴ Roca, René, article «Sonderbund», in: *DHS*, vol. 11, pp. 788-789.

laquelle les radicaux modérés étaient aussi attachés. L'interdiction des jésuites ne doit pas non plus cacher les côtés clairement fédéralistes du nouvel État, qui laissa aux cantons toutes compétences en matière scolaire et ecclésiastique, qui institua un Conseil des États et introduisit la notion de majorité des cantons. Ainsi, le Sonderbund contribua indirectement à rendre plus difficile une solution centraliste et à empêcher d'autres bouleversements révolutionnaires souhaités par les radicaux.»

Questions :

- L'issue de la guerre a-t-elle conduit à un État entièrement centralisé ?
- Citez quatre éléments de la nouvelle constitution qui correspondent le moins à une centralisation.
- Pensez-vous que la solution « mixte » qui a été trouvée, à savoir le compromis entre centralisation et souveraineté, se reflète encore aujourd'hui en Suisse ?

Ainsi, la **Constitution de 1848** est un compromis entre les réformistes vainqueurs de la guerre, qui souhaitaient une Suisse centralisée, et les conservateurs, qui tenaient à la souveraineté des cantons. Les contours de ce compromis sont expliqués dans la section suivante.

2.3 Structure de la Confédération suisse

Le système fédéral suisse applique les principes du fédéralisme à trois niveaux :

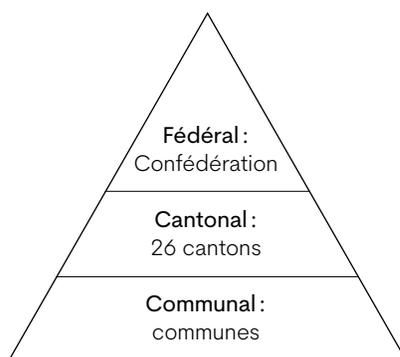


ILLUSTRATION 1 Les trois niveaux du fédéralisme suisse

Chaque échelon dispose de ses propres institutions politiques. L'organisation du système politique au sein de chaque canton, notamment la répartition des compétences entre le canton et ses communes, est fixée dans le droit cantonal (la constitution du canton). C'est également chaque canton qui détermine, dans sa législation, l'organisation du système judiciaire à son niveau.

Le fait que chaque canton est libre de rédiger et modifier sa constitution,⁵ et par là d'établir ses institutions politiques et leur fonctionnement, ainsi que les droits civiques de ses habitants, prouve bien l'étendue du système fédéral suisse. Les droits de vote, d'élection et d'éligibilité en sont d'excellents exemples, puisque chaque canton peut décider quelles catégories de la population, notamment les étrangers, disposent de ces droits civiques. Parfois, cela conduit à des cas uniques (ou précurseurs). Par exemple, en 2007, la Landsgemeinde annuelle du Canton de Glaris a décidé de fixer l'âge de la maturité civique à 16 ans, au lieu de 18, pour les votations cantonales (sans droit d'éligibilité). Glaris était mû par le désir d'endiguer un exil de ses jeunes dans ce canton qui ne compte que 38 000 habitants. En revanche, la population du Canton de Neuchâtel a voté à 58,5% contre une proposition similaire en février 2020. Glaris est resté le seul canton suisse à prévoir une maturité civique à un âge différent de celui fixé dans la Constitution fédérale. La souveraineté des cantons en matière de droits civiques s'est manifestée à Genève également, à l'occasion du vote populaire du 29 novembre 2020, lors duquel les Genevois ont approuvé une proposition d'éliminer l'article 48, alinéa 4, de la Constitution cantonale, lequel prévoyait que les droits politiques en matière cantonale et communale des personnes durablement incapables de discernement pouvaient être suspendus par décision d'une autorité judiciaire. Par ce vote, Genève s'est démarqué non seulement de tous les autres cantons, mais également de la Confédération. À l'échelon communal, dans l'éventualité (plutôt rare) où cela est prévu dans la constitution du canton, chaque commune peut, pour les affaires relevant de ses compétences, fixer les détails de l'exercice des droits civiques.

Le fédéralisme suisse est très poussé. Cela est dû à son histoire. Le fédéralisme suisse n'est, en effet, pas issu de la volonté d'un État central qui décide graduellement de céder des compétences à ses régions. Bien au contraire, il est issu de la volonté d'entités indépendantes, les

⁵ Pour autant qu'il le fasse de manière conforme à la Constitution fédérale.

cantons suisses, qui, au cours de leur histoire, se sont rapprochés, ont conclu des alliances, se sont unis sous la forme d'une simple **confédération d'États**, puis finalement ont décidé d'instituer une nouvelle entité centrale, et de lui céder, très graduellement, leurs compétences souveraines: ce que l'on appelle un **pouvoir central**. C'est ce qui s'est passé en 1848, au lendemain de la guerre du Sonderbund, guerre que les cantons suisses se sont livrée entre eux en 1847. Comme évoqué dans la section 2.2, en 1848, les cantons suisses se sont dotés d'une constitution commune et moderne, et sont passés d'une confédération d'États souverains à un État de type fédéral. Leur caractère «étatique» demeure, néanmoins, et les occasions ne manquent pas de s'en rendre compte, comme, par exemple, dans les noms officiels de cantons tels que la «République et Canton de Genève» et la plus récente «République et Canton du Jura». Encore aujourd'hui, on peut dire que la structure et le fonctionnement politiques des cantons suisses sont restés très similaires à ceux d'un État. La Constitution du Jura est révélatrice à ce propos, et son article premier mérite d'être cité: «La République jurassienne est un État démocratique et social fondé sur la fraternité. Elle forme un canton souverain de la Confédération suisse.» Sur un plan plus symbolique, on remarquera, par exemple, qu'en Suisse les urnes électorales sont différentes d'un canton à l'autre.

Tout cela se reflète bien dans les termes très pondérés figurant dans l'article 3 de la Constitution fédérale: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.» On notera également que le Titre 3 de la Constitution fédérale établit quels sont les domaines de compétences qui sont centralisés ou partagés entre la Confédération et les cantons, étant entendu que tous les domaines qui n'y sont pas mentionnés demeurent auprès des cantons. En effet, dès sa première ligne, ce Titre énonce que «la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution».⁶ Souvent, les constitutions cantonales reflètent ce principe comme un miroir. Ainsi, la Constitution vaudoise stipule que le canton «a toutes les compétences, à l'exception de celles qui sont attribuées à la Confédération par la Constitution fédérale».⁷ Tel n'est évidemment pas le cas dans tous les États fédéraux. La Belgique, par exemple, suit une

⁶ Art. 42 Cst.

⁷ Art. 1, al. 4, Constitution du canton de Vaud. De même, la Constitution genevoise «exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à celle-ci par la Constitution fédérale».

voie différente en nommant, soit dans un article constitutionnel, soit par des lois, les compétences transférées par le Royaume aux entités fédérées, étant entendu que tout le reste demeure centralisé. Il y a une grande différence entre un État centralisé qui délègue des pouvoirs à ses régions (fédéralisme centrifuge), et des États souverains qui en délèguent à une entité centrale (fédéralisme centripète).⁸ La Confédération suisse ne détient que les compétences que les cantons ont bien voulu lui céder au cours de l'histoire. Au début de l'État suisse moderne, institué par la Constitution de 1848, les compétences cédées par les cantons à la Confédération étaient limitées, puis se sont étendues. Pour diverses raisons, la tendance à davantage de centralisation se manifeste encore aujourd'hui.

En Suisse, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est définie de manière assez précise dans le (long) Titre 3 de la Constitution fédérale, et donne très rarement lieu à des litiges. Et si litiges il y a, ils sont souvent réglés à la manière suisse, c'est-à-dire en en discutant autour d'une table.⁹ Une définition précise du partage des compétences n'est pas la voie suivie par tous les États fédéraux. Par exemple, au Canada – pays en partie influencé par la tradition de droit commun anglo-saxon (*common law*) –, la loi décrit la répartition des tâches de manière souvent générale et laisse donc le soin à la Cour suprême du Canada (CSC) de régler les conflits juridiques qui peuvent survenir.

La Constitution suisse va même plus loin qu'une simple énumération de champs de compétences, en mettant une limite à ce qui peut être attribué à la Confédération. L'article 43a, intitulé «Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques», précise que «la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une

⁸ Pour la terminologie, on appelle «compétences d'attribution» les compétences que la constitution (ou une loi) attribue à un échelon de l'État fédéral, et «compétences résiduelles» l'ensemble des compétences qui ne sont pas explicitement attribuées, et qui par conséquent seront auprès de l'un ou l'autre des échelons désigné par la constitution. Pour être complets, notons que la Belgique a développé la notion de «compétence implicite».

⁹ Cf. Malinverni *et al.* (2021), p. 423-424: «Lorsqu'elle constate qu'un acte normatif ou administratif cantonal contrevient au droit fédéral ou international, la Confédération s'efforce dans un premier temps d'obtenir le respect de ces derniers de manière "amiable", par voie d'invitation, d'information ou d'avertissements informels. En cas d'échec, elle peut recourir aux *moyens de surveillance* proprement dits [...]». L'auteur ajoute à juste titre que «les rapports entre la Confédération et les cantons sont traditionnellement courtois et harmonieux» (p. 425).

réglementation uniforme par la Confédération». C'est le fameux **principe de subsidiarité**.

Le résultat est un fédéralisme très développé, dont le point saillant concerne certainement les finances. Entièrement souverains au départ, les cantons conservent leur pleine compétence de lever des impôts et d'émettre des emprunts publics. La dette des cantons est même notée par les grandes agences de notation. Cela consacre pleinement, aussi dans la pratique, leur large autonomie financière. La Confédération n'a que tardivement été habilitée à prélever un impôt direct, le fameux Impôt pour la défense nationale (IDN), introduit en 1951, puis renommé Impôt fédéral direct (IFD) en 1979. En revanche, la Confédération prélève plusieurs taxes, redevances et autres impôts indirects, principalement la TVA, ou encore les taxes sur les carburants ou les droits de douane.

Autre caractéristique du fédéralisme suisse : il ne connaît ni statuts spéciaux ni différentiation.¹⁰ Tous les cantons ont les mêmes prérogatives et compétences. C'est un héritage de l'Acte de Médiation de 1803 qui, pour la première fois dans l'histoire du pays, a rendu tous les cantons égaux en droits. L'Article III du Chapitre XX de l'Acte de Médiation stipulait en effet que : « Il n'y a plus en Suisse *ni pays sujets*, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles ». Nous verrons, dans la section 2.7, que l'Acte de Médiation permit de gommer les inégalités qui persistaient entre Obwald et Nidwald. Cela étant, ce fut le Tessin, jusqu'ici sous occupation des cantons suisses,¹¹ qui fut le principal bénéficiaire de l'abrogation de tous les assujettissements et privilèges : l'Acte de Médiation lui donna, pour la première fois, une

¹⁰ Pour être précis, mentionnons que le cas des demi-cantons pourrait être vu comme une légère dérogation.

¹¹ Cf. Ostinelli, Paolo, article « Tessin (canton) », in : *DHS*, vol. 12, p. 380 : « En 1512/1513, les Suisses [...] prirent possession des places fortes de Lugano et de Locarno, occupèrent les régions avoisinantes et établirent des bailliages communs aux douze cantons. Occupés dans les mêmes circonstances, Mendrisio et la *pieve* de Balerna furent reconnus [par le roi de France] seulement en 1521 comme propriétés des douze cantons qui en firent également un bailliage. [...] L'instauration du gouvernement des Confédérés redéfinit les rapports avec les autorités. De membre d'un ensemble étatique structuré, comme l'était le duché de Milan, la région passa au statut de sujet, condition rendue manifeste par la présence des baillis. [...] Les communautés locales devaient fournir des troupes et verser un tribut annuel aux cantons ». On ajoutera que la population tenta maintes fois de se soulever, mais en vain (par exemple les révoltes de Vallemaggia en 1577, de la Leventina en 1646 ou de Lugano et Blenio en 1749). Ce sera finalement la révolte de 1798 qui aura permis de trouver un compromis, avec la création d'un canton en 1802, rattaché à la Suisse, certes, mais indépendant et souverain. Les Tessinois figurent donc au premier rang des populations européennes qui peuvent savoir gré à Napoléon.

constitution,¹² et l'affranchit définitivement de l'occupation des cantons suisses. Plus près de nous, le canton de Vaud fut affranchi de la domination bernoise (*cf.* aussi section 5.7).

C'est cela qui explique que la Suisse n'a pas de cas ni de régimes particuliers comparables à, par exemple, Washington D.C., aux États-Unis, ni une distinction entre provinces et territoires comme au Canada, ni encore un fédéralisme tel que pratiqué en Belgique qui prévoit deux ordres (parallèles) d'entités fédérées, à savoir les communautés et les régions, avec des compétences distinctes. Pays pluriculturel comme la Suisse, la Constitution révisée de 1993 de ce pays établit la structure fédérale suivante :^{13 14}

1. La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions.
2. La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.
3. La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.
4. La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Un autre trait du fédéralisme belge qui le distingue du fédéralisme suisse est souligné par Batselé *et al.* (2014) : « dans l'État belge, seul l'État fédéral dispose d'une Constitution, tandis que les régions et les communautés n'ont pas de pouvoir constituant ».¹⁵

Dans le langage courant et figuré, la Confédération, en tant que gouvernement central, est fréquemment appelée « Berne » ou encore « la Berne fédérale », à l'instar de nombreux autres centres de décision, comme « Bruxelles » qui désigne les institutions de l'Union européenne dans leur ensemble.

¹² Chapitre XIII de l'Acte de Médiation.

¹³ Titre I^{er} de la Constitution belge.

¹⁴ S'agissant de la classification des fédéralismes, on retiendra que la Belgique connaît à la fois un « fédéralisme territorial » et un « fédéralisme communautariste ».

¹⁵ Batselé, Didier ; Mortier, Tony ; Scarcez, Martine (2014). *Initiation au droit constitutionnel*. Bruxelles : Éditions Bruylant, p. 60. ISBN : 978-2-8027-4640-9.

2.4 La péréquation financière nationale

Un État fédéral est un État où des entités diverses veulent partager un destin commun. Or la diversité implique, entre autres, une disparité en matière de ressources disponibles et de richesses. Si l'on veut que la communauté de destin soit harmonieuse et durable, il convient de réduire les inégalités naturelles. La péréquation financière nationale poursuit ce but (*cf.* notamment Ladner & Desfontaine [2021]). Elle repose sur deux piliers :

- la péréquation des ressources, financée à raison de 60 % par la Confédération et à raison de 40 % par les cantons riches;¹⁶
- la compensation des charges dites excessives, financée intégralement par la Confédération.¹⁷

Le premier est calculé sur la base des fortunes et des revenus imposables de l'ensemble des personnes et entreprises assujetties à l'impôt dans un canton.¹⁸ L'idée est que les cantons dotés de ressources supérieures à la moyenne nationale fassent un transfert vers les cantons situés sous la moyenne.¹⁹ Malgré son principe assez simple, cette péréquation n'en est pas moins efficace, puisqu'elle permet de réduire d'un tiers les disparités entre cantons.

Le second vise à compenser les charges spécifiques incombant à certaines régions. La loi définit deux catégories de charges excessives : d'une part, les charges dues à des « facteurs géotopographiques » (altitude, déclivité du terrain, faible densité de population) et qui concernent principalement les cantons de montagne;²⁰ d'autre part, les charges dues à des « facteurs socio-démographiques », à savoir le niveau de pauvreté,²¹ ainsi que la fonction de canton-centre.²²

En Romandie, le canton du Valais reçoit des compensations de charges dues à des facteurs géotopographiques, tandis que les cantons de Genève et de Vaud reçoivent des compensations de charges dues à des facteurs socio-démographiques (villes-centres).

¹⁶ Art. 1, let. a, loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges; loi qui fut entièrement révisée en 2008 et modifiée dernièrement en 2020.

¹⁷ *Ibid.*, art. 1, let. b.

¹⁸ *Ibid.*, art. 3.

¹⁹ *Ibid.*, art. 3, al. 5, et art. 4.

²⁰ *Ibid.*, art. 7.

²¹ *Ibid.*, art. 8, al. 2.

²² *Ibid.*, art. 8, al. 3.

2.5 La pandémie du coronavirus : une expérience en direct

Si un épisode reste gravé dans les mémoires, en matière de fédéralisme suisse, ce sera bien la saga de la COVID-19. Durant plusieurs mois, il n'y eut pas un jour sans que les journaux relatent les dernières péripéties et quiproquos liés à cette crise dans les relations entre « Berne » et les cantons, et aussi entre cantons. Avant d'aborder le véritable récit des relations entre Confédération et cantons, un bref rappel du cadre juridique est néanmoins de rigueur.

Les mesures sanitaires relèvent, en Suisse, de la compétence des cantons, la Confédération n'étant habilitée qu'à fixer le cadre et les mesures de base. Toutefois, deux concepts en matière de politique de santé publique – les concepts de situation particulière et de situation extraordinaire – avaient récemment été introduits dans la nouvelle loi sur les épidémies.²³ Vu l'impact (probablement non anticipé par le législateur) du concept de situation particulière et le nombre de fois qu'il a été cité dans les débats publics durant cette pandémie, il mérite bien que sa définition soit reproduite intégralement:²⁴

- 1 Il y a situation particulière dans les cas suivants:
 - a. les organes d'exécution ordinaires ne sont pas en mesure de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation d'une maladie transmissible et qu'il existe l'un des risques suivants:
 1. un risque élevé d'infection et de propagation,
 2. un risque spécifique pour la santé publique,
 3. un risque de graves répercussions sur l'économie ou sur d'autres secteurs vitaux;
 - b. l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a constaté la présence d'une urgence sanitaire de portée internationale menaçant la santé de la population en Suisse.

Si une telle situation se produit, alors certaines compétences passent temporairement des cantons à la Confédération. C'est ce qui s'est produit le 28 février 2020. Précisément, les compétences transférables au Conseil fédéral sont formulées en ces termes:²⁵

²³ Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme du 28 septembre 2012, LEp, RS 818.101.

²⁴ *Ibid.*, art. 6, al. 1.

²⁵ *Ibid.*, art. 6, al. 2.

- 2 Le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons :
 - a. ordonner des mesures visant des individus ;
 - b. ordonner des mesures visant la population ;
 - c. astreindre les médecins et d'autres professionnels de la santé à participer à la lutte contre les maladies transmissibles ;
 - d. déclarer obligatoires des vaccinations pour les groupes de population en danger, les personnes particulièrement exposées et les personnes exerçant certaines activités.

Quant à la situation extraordinaire, elle fait l'objet d'un article bien plus bref qui stipule que « [s]i une situation extraordinaire l'exige, le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays ».²⁶

La pandémie a illustré quels types de tensions ce système de compétences à plusieurs niveaux a pu engendrer entre les cantons et la Confédération et comment ces tensions furent gérées.

La première ordonnance fédérale COVID-19 a été adoptée le 28 février 2020 et interdisait les réunions de plus de 1000 personnes sur tout le territoire national, laissant aux cantons la compétence de réglementer les rassemblements de moindre taille. Le 4 mars déjà, le Conseiller fédéral Alain Berset, en charge de la santé, a dû exhorter les cantons à une harmonisation de leurs pratiques, en vain. Puis, une fois entrée en vigueur la situation extraordinaire, le 16 mars, le mouvement inverse s'est produit, lorsque notamment les cantons romands ont exhorté Berne à prendre des mesures plus strictes, par exemple en ce qui concerne les chantiers. Le Tessin quant à lui s'est finalement résolu à faire cavalier seul, au risque de provoquer une réaction de Berne, laquelle n'a pas tardé. Or, plutôt que de choisir la piste juridictionnelle, Berne a préféré la négociation avec Bellinzone. Un comble, en pleine situation extraordinaire où les compétences étaient supposées être exclusivement centralisées à Berne ! En définitive, les Tessinois ont obtenu ce qu'ils voulaient, à savoir un blanc-seing pour maintenir certaines mesures cantonales.

Après la levée de la situation extraordinaire, fin juillet 2020, Berne s'est dessaisie des compétences qui s'y rapportaient et on est revenu à ce que divers médias ont qualifié de « cacophonie ». Que ce soit en matière d'horaires de fermeture des restaurants, de port du masque et d'ouverture des écoles, lycées / collèges et universités, chaque canton y

²⁶ *Ibid.*, art. 7.

allait de sa solution, ne manquant parfois pas d'instiller le doute quant à la pertinence des mesures prononcées par le canton voisin. Il aura fallu plusieurs semaines, plusieurs mois, pour harmoniser un tant soit peu les mesures prises au sein de chaque région du pays. Les divergences entre régions, quant à elles, ont perduré, notamment entre la Suisse romande et la Suisse centrale.

L'on trouvera difficilement mieux que cet épisode pour illustrer la pertinence, dans un système fédéral, d'instruments de coopération et de collaboration à tous les niveaux. C'est sur cette question que se penche la section suivante.

2.6 Coopération intercantonale et intercommunale

On reconnaît bien des avantages au fédéralisme, mais ces avantages ne se déploient qu'en présence d'instruments de coopération efficaces, notamment en matière de partage d'informations et d'expériences. Comme il ressort de la liste d'attributs du fédéralisme établie dans la section 2.1, une structure fédérale de répartition des compétences exige un certain degré de coordination et de coopération entre cantons et entre communes. Certes, les États dont la structure est fédérale n'ont pas l'apanage des collaborations entre autorités locales et régionales, mais dans leur cas, elles gagnent en importance.

Bien que l'échange d'informations et la coordination soient le plus souvent mis en avant, il convient de ne pas négliger l'échange d'expériences et les retours sur expérience. Un peu comme dans le domaine des sciences et techniques, un pionnier fait une innovation, puis un autre améliore l'innovation, puis d'autres s'y intéressent, l'adaptent, permettant ainsi de comparer leurs expériences, et ainsi de suite jusqu'à ce que l'acte précurseur atteigne un niveau de maturité éprouvé et reconnu de tous. La force d'un régime fédéral dépendra donc de l'équilibre trouvé entre facteurs de **concurrence** entre entités fédérées et facteurs de **coopération** et de **coordination**.

En Suisse, la collaboration se fait de plusieurs manières. Entre cantons suisses, c'est principalement le rôle des **conférences intercantionales**. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC),²⁷ avec sa **Maison des cantons**, sert de plateforme pour traiter de toutes les questions d'intérêt pour les cantons, préparer des prises de position

²⁷ Cf. <https://kdk.ch/fr/>. [Note de l'éditeur : toutes les pages internet citées ont été consultées en août 2022.]

au plan fédéral, ou lancer des projets de coopération. La CdC couvre une quinzaine de conférences thématiques qui réunissent les directeurs cantonaux en charge, par exemple, de l'économie publique, des finances, de l'instruction publique, de la santé, ou encore de l'énergie. Ces conférences intercantionales thématiques peuvent encore se décliner en conférences régionales. Par exemple, il existe une Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP),²⁸ qui réunit les cantons de Berne, de Fribourg, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura. La CdC se décline également au niveau régional, et l'on peut citer la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO),²⁹ qui réunit les cantons précités hormis le Tessin. Récemment, les cantons latins ont institué une Conférence latine des directeurs du numérique (CLDN) regroupant les cantons précités sauf Berne.³⁰ Les conférences précitées émanaient des autorités cantonales au plus haut niveau, mais la collaboration sous forme de conférences entre cantons ne s'arrête pas là. Pour être complet, mentionnons qu'en son sein la CdC a des commissions et des groupes de travail, par exemple une « Commission Europe » chargée d'examiner les questions portant sur l'intégration européenne, ou les groupes de travail chargés d'organiser l'accompagnement des accords bilatéraux.³¹

Une conférence qui diffère un peu des précédentes est la Conférence des Chanceliers d'État, qui rassemble les 26 chanceliers cantonaux, le chancelier de la Confédération et celui du Liechtenstein.³²

Des représentants cantonaux au niveau plus technique peuvent faire de même, comme l'illustre la Conférence romande des délégué(e)s à l'enfance et à la jeunesse (CRDEJ).³³ Cette association défend les intérêts des enfants et des jeunes, encourage une politique dans ce domaine, stimule les échanges et les bonnes pratiques entre ses membres, prend position et met à disposition son expertise auprès des différentes autorités politiques. Elle mène par ailleurs des actions concrètes en matière de civisme, notamment une campagne d'encouragement des jeunes à voter pour les élections fédérales de 2019. De même, les délégués à la protection des données ont aussi leur propre conférence, appelée

²⁸ Cf. <https://www.ciip.ch/>.

²⁹ Cf. <https://www.cgso.ch/>.

³⁰ Cf. <https://cldn.ch/>.

³¹ Cf. <https://kdk.ch/fr/qui-sommes-nous/commissions-groupes-de-travail-et-delegations>.

³² Cf. <https://www.cce-ssk.ch>.

³³ Cf. <https://www.crdej.ch/>.

Privatim, organe large puisqu'il rassemble, outre les délégués cantonaux, le délégué fédéral et des responsables du Liechtenstein et de certaines villes suisses.³⁴ Tous ces exemples montrent tout le potentiel qui réside dans les activités de conférences entre autorités cantonales.

Les cantons peuvent conclure entre eux des **accords** ou **concordats**. Il en est un que les parents d'élèves connaissent bien, à savoir l'accord HarmoS, qui harmonise la scolarité obligatoire et fait régulièrement parler de lui.³⁵ Pour se focaliser sur la Suisse francophone, on notera que la Haute École spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) avait été instituée par un concordat entre cantons romands.³⁶ Parmi les autres accords intercantonaux les plus significatifs, on peut mentionner l'accord sur les marchés publics,³⁷ par lequel les cantons ouvrent les marchés publics entre eux et transposent à leur niveau les obligations internationales contractées par la Confédération, notamment vis-à-vis de l'Union européenne (UE) ou dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un autre exemple de concordat de ce type concerne les entraves techniques au commerce.³⁸ Il assure la mise en œuvre, au niveau cantonal, de l'accord bilatéral qui s'y rapporte conclu entre la Confédération et l'UE³⁹ et institue une « autorité intercantonale ». L'existence de véritables « autorités » chapeautant tous les cantons mérite d'ailleurs d'être soulignée ici.

Il vaut la peine de s'attarder sur le Concordat concernant la HES-SO, car il a donné lieu à un développement hautement intéressant du point de vue institutionnel. Souvent, les établissements publics d'une certaine taille sont soumis à une surveillance parlementaire. Que faire, alors, si l'établissement en question relève de plusieurs cantons? L'institutionnalisation d'une collaboration intercantonale sera nécessaire, et un accord écrit sera la forme idoine. En l'espèce, trois ans après la création de la HES-SO, les six cantons concordataires ont conclu une convention visant à « coordonner le contrôle parlementaire sur la HES-SO » et

³⁴ Cf. <https://www.privatim.ch/fr/>, Conférence des préposé(e)s à la protection des données.

³⁵ Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (A-HarmoS) du 14 juin 2007 (400.98).

³⁶ Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute École spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), qui a été abrogé depuis.

³⁷ Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.4).

³⁸ Accord intercantonal du 23 octobre 1998 sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) (RS 946.513).

³⁹ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, conclu le 21 juin 1999 (RS 0.946.526.81).

établissant une institution d'un type particulier, à savoir une « commission interparlementaire » commune aux organes législatifs concernés.⁴⁰

De la création d'une haute école commune à la mise en œuvre coordonnée d'obligations internationales de la Suisse, en passant par l'harmonisation de grilles scolaires, on constate que le concordat entre cantons est un instrument souple et apte à servir de base juridique solide pour les collaborations les plus diverses.

Dans la collaboration entre les cantons et la Confédération, les accords jouent également un rôle essentiel. Un exemple est l'accord entre la Confédération et les cantons universitaires, qui porte sur la coopération entre institutions universitaires fédérales et cantonales.⁴¹ Des conférences communes sont aussi de rigueur, comme la Conférence suisse des hautes écoles,⁴² laquelle a d'ailleurs été instituée par un concordat entre cantons et Confédération.⁴³ Précisons, si besoin est, qu'en Suisse les universités relèvent des cantons tandis que les écoles polytechniques fédérales, comme leurs noms l'indiquent, relèvent de la Confédération.

Une autre dimension essentielle de la collaboration se situe à l'échelle des **communes**. Elle est organisée dans le cadre de *faïtières*. À l'échelon du pays, il s'agit de l'Association des communes suisses,⁴⁴ ainsi que l'Union des villes suisses,⁴⁵ toutes deux ayant leur siège à Berne. À noter que ces deux *faïtières* sont invitées d'office dans les procédures de consultation fédérales.⁴⁶

La défense des intérêts et la concertation entre communes se font également dans chaque canton. Les *faïtières* de communes à l'échelle cantonale participent aux consultations conduites par les autorités cantonales et prennent position sur les projets législatifs cantonaux qui les concernent. En Romandie, il s'agit de l'Association des communes fribourgeoises (ACF),⁴⁷ l'Association de communes vaudoises (AdCV)⁴⁸ et l'Union des communes vaudoises (UCV),⁴⁹ la Fédération des communes

⁴⁰ Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la HES-SO (C-CHES-SO) du 13 septembre 2002.

⁴¹ Convention du 26 février 2015 entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles (CCoop-HE) (RS 414.205).

⁴² Cf. <https://shk.ch/fr/>.

⁴³ Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) du 20 juin 2013.

⁴⁴ Cf. <https://www.chgemeinden.ch/fr/>.

⁴⁵ Cf. <https://uniondesvilles.ch/fr/bienvenue>.

⁴⁶ Art. 4, al. 2, loi sur la consultation.

⁴⁷ Cf. <https://www.acf-fgv.ch/fr/association>.

⁴⁸ Cf. <https://www.adcv.ch/>.

⁴⁹ Cf. <https://www.ucv.ch/accueil/>.

valaisannes (FCV/VWG),⁵⁰ l'Association des communes neuchâteloises (ACN),⁵¹ l'Association des communes genevoises (ACG),⁵² et l'Association jurassienne des communes (AJC)⁵³.

La coopération au niveau des communes ne s'arrête pas là. Dans le canton de Fribourg, la législation autorise les communes à « collaborer pour l'accomplissement de tâches d'intérêt commun »⁵⁴ et mentionne, *crescendo*, trois formes de collaboration : la conférence régionale, l'entente intercommunale et l'association de communes au sein du canton.⁵⁵ La conférence régionale vise à coordonner les activités « dans un domaine particulier ».⁵⁶ Une entente intercommunale doit faire l'objet d'une convention écrite formelle et peut déterminer librement son but. L'association de communes est prévue pour sceller un « engagement plus important et durable » et peut couvrir un nombre indéterminé de tâches. Cette forme de coopération est régie par une longue série de dispositions juridiques.⁵⁷ Fribourg compte de nombreux exemples de collaboration réussie. En 2002, dix communes du Grand Fribourg, dont la ville de Fribourg, se sont constituées en agglomération.⁵⁸ Dans ce cadre, par exemple, les communes du Grand Fribourg ont délégué à l'Agglomération leurs compétences en matière de mobilité,⁵⁹ et ont confié conjointement à Coriolis Infrastructures, une association de communes, et à l'Agglomération leurs activités de soutien à la culture.⁶⁰

Une coopération entre communes fribourgeoises et communes d'autres cantons est possible, et même encouragée, mais avec un certain encadrement du canton.⁶¹ Ainsi, le Conseil d'État fribourgeois convient des règles applicables directement avec les autorités du ou des canton(s) concerné(s), puis donne son approbation à de tels accords de collaboration.⁶²

⁵⁰ Cf. <https://www.fcv-vwg.ch/fr-fr/vwg>.

⁵¹ Cf. <https://www.acn-ne.ch/>.

⁵² Cf. <https://www.acg.ch/>.

⁵³ Cf. <https://ajc-ju.ch/>.

⁵⁴ Art. 107, al. 1 loi sur les communes du Canton de Fribourg (LCo).

⁵⁵ *Ibid.*, art. 107, al. 2.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 108, al. 1.

⁵⁷ *Ibid.*, art. 109 à 131.

⁵⁸ Czouz-Tornare, Alain-Jacques, article « Fribourg (commune) », in : *DHS*, volume 5, p. 249.

⁵⁹ Cf. <https://www.agglo-fr.ch/mobilite>.

⁶⁰ Cf. <https://www.ville-fribourg.ch/culture/politique-culturelle>.

⁶¹ Art. 132, al. 1, loi sur les communes du canton de Fribourg.

⁶² *Ibid.*, art. 132, al. 2.

Le canton de Vaud a institué des ententes intercommunales en vue d'exercer en commun un service public ou une tâche d'intérêt public,⁶³ ainsi que des associations de communes, des fédérations de communes ou encore des conseils d'agglomération pour assumer en commun certaines tâches.⁶⁴ Neuchâtel connaît des institutions analogues, mais avec des dénominations différentes, à savoir les syndicats intercommunaux et les syndicats régionaux. Le Jura également a institué des syndicats de communes, ainsi que des syndicats d'agglomération et d'autres formes de groupements.⁶⁵

En conclusion, on peut affirmer que tous les cantons mettent à disposition des communes une palette vaste et diversifiée d'instruments leur permettant de structurer, d'organiser et de formaliser leur collaboration. Ces instruments permettent de mettre en œuvre efficacement des projets de coopération, tout particulièrement à des fins de mutualisation des coûts des services aux « communiens », comme dans le domaine des transports publics, de la gestion des déchets, des installations de sport ou de la scolarité.

2.7 Les demi-cantons et leur histoire

La Suisse compte six demi-cantons qui sont issus de la scission, à des dates et pour des motifs divers, d'anciens cantons suisses. Les principaux jalons de ces scissions sont brièvement mentionnés ci-après, dans l'ordre chronologique.

Les demi-cantons de **Nidwald** et **Obwald** sont issus de la partition de l'ancien canton d'Unterwald. Dans le cas d'Unterwald, aucune date précise de partition ne peut être fixée, car elle résulte d'un processus graduel qui débuta dans la seconde moitié du XIV^e siècle. Le canton d'Unterwald vit se former des communautés distinctes à Nidwald et Obwald, bien que les pactes fédéraux continuassent de n'octroyer qu'une seule voix à Unterwald. Il n'était pas encore question de « demi-canton » et le nœud du problème, dans cette cohabitation de deux communautés, découlait d'une répartition inégale de divers droits, Obwald étant mieux traité que Nidwald. Les revendications de Nidwald se prolongèrent au XV^e siècle, mais Obwald s'accrocha à ses privilèges. Des accords furent conclus en 1548 et 1589, puis intervint la « paix des capucins » en 1618,

⁶³ Art. 109a et 110 loi sur les communes du canton de Vaud.

⁶⁴ Art. 112, 128a ss, et 128g ss loi sur les communes du canton de Vaud.

⁶⁵ Art. 121, 122, 123 ss. et 135 loi sur les communes du canton du Jura.

qui ne réglait néanmoins pas intégralement les litiges. Les querelles perdurèrent et ce ne fut qu'en 1803 que Nidwald et Obwald devinrent deux demi-cantons entièrement égaux en droit, à la faveur de l'Acte de Médiation (cf. section 2.3).⁶⁶ Selon des rumeurs coriaces, ces siècles de bras de fer et de tensions intercommunautaires ont laissé des séquelles toujours bien perceptibles dans les relations entre Obwaldiens et Nidwaldiens.

La scission de l'ancien canton d'**Appenzell** est l'aboutissement de tensions confessionnelles qui émergèrent dès le milieu du XVI^e siècle. Notamment, en 1588, les rhodes intérieures, catholiques, proposèrent d'adhérer à une alliance militaire avec les cantons catholiques voisins et l'Espagne (présente dans le duché de Milan tout proche). Les rhodes extérieures, protestantes, s'y opposèrent. Les tensions perdurèrent et finalement, la paroisse des rhodes intérieures signa un traité avec l'Espagne. La scission fut décidée démocratiquement, mais unilatéralement, par une Landsgemeinde des rhodes intérieures, le 2 juin 1597, et par une assemblée de la paroisse, le 15 juin. Avec la médiation de la Diète fédérale, l'acte de partition fut signé le 8 septembre 1597.⁶⁷

Bâle est le canton qui s'est scindé le plus récemment. En 1830, dans la mouvance de la révolution de Juillet, les habitants de la campagne réclamèrent davantage de liberté et d'égalité par rapport aux citadins. Frustrés par la réaction timide de la ville, les tensions débouchèrent sur des émeutes, qui motivèrent une intervention de la Diète fédérale en 1831, qui ne réussit pourtant pas à réconcilier le parti campagnard et le parti citadin. Finalement, la campagne constitua le canton de Bâle-Campagne, le 22 février 1832. Une ultime intervention militaire de la ville se solda par un cuisant échec. La séparation complète fut décrétée le 26 août 1833 par la Diète fédérale, et Bâle-Ville adopta une nouvelle constitution la même année.⁶⁸

Aux mêmes fins que les coopérations intercantionales évoquées dans la section précédente, les demi-cantons ont conclu entre eux des collaborations dans divers domaines.

2.8 Étymologie du terme « canton »

Le mot « canton », utilisé dans le sens des cantons suisses, a toute une histoire. En bref, ce mot est emprunté au terme « cantone » utilisé en

⁶⁶ Weber, Emil, article « Unterwald », in : *DHS*, vol. 12, p. 792.

⁶⁷ Weishaupt, Achilles, article « Appenzell (canton) », in : *DHS*, vol. 1, p. 358-359.

⁶⁸ Manz, Matthias, article « Bâle (canton) », in : *DHS*, vol. 1, p. 715-716.

ancienne langue lombarde (Italie du Nord) pour désigner une portion de territoire, notamment une région montagnaise. Les extraits de dictionnaires suivants fournissent un éclairage. La recherche étymologique la plus pertinente dans notre contexte est celle fournie par le Centre national de ressources textuelles et lexicales :⁶⁹

B. 1467 « chacun des États composant la Confédération suisse » : *canton de Fribourg* (Comptes Trés. 129, Archives nat. ds *Pat. Suisse rom.*). [...] Le mot est venu de l'Italie du Nord où *cantone* est passé du sens de « coin » à celui de « portion de territoire », dès l'an 1000 ; le nom de *canton* aurait été employé pour désigner les États de l'ancienne Confédération suisse, par des marchands et ambassadeurs italiens venus à Fribourg, puis aurait été adopté par les chancelleries fribourgeoise puis genevoise (d'apr. *Pat. Suisse rom.*).

D'autres ouvrages apportent également des précisions intéressantes, comme le *Dictionnaire de l'Académie française* :⁷⁰

XIII^e siècle, au sens de « coin » [...], XVIII^e siècle, comme terme administratif. Emprunté de l'ancien provençal *canton*, « coin, angle », dérivé de *can*, « côté, bord » ; emprunté du lombard *cantone*, « région (surtout montagnaise) ».

Et selon le *Dictionnaire Littré* :⁷¹

Provenç. et anc. catal. *canton*, coin, angle ; ital. *Cantone* ; d'un radical *cant* qui se trouve dans l'ancien français *cant*, coin ; dans l'espagnol et le portugais *canto*, coin, pointe, caillou ; dans l'italien *canto*, coin, côté, partie ; dans l'anglais *cant*, pan coupé [...].

2.9 Fédéralisme au niveau cantons-communes

La Suisse comptait 2202 communes au 1^{er} janvier 2020.⁷² Les communes sont des collectivités publiques définies par le droit cantonal et sont

⁶⁹ Source : <https://www.cnrtl.fr/etymologie/canton>.

⁷⁰ Source : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9Co568>.

⁷¹ Source : <https://www.littre.org/definition/canton>.

⁷² Source : Office fédéral de la statistique.

soumises à ce droit.⁷³ Elles sont placées sous la surveillance de l'exécutif cantonal.^{74 75} Les cantons sont souverains pour déterminer les communes qu'ils reconnaissent, leurs compétences et leur organisation, ainsi que leurs territoires (par le biais du registre foncier ou du cadastre cantonal). Les communes sont dotées d'une personnalité juridique et leur tâche consiste principalement à administrer les biens communaux et à gérer les services publics locaux.⁷⁶

De ce fait, la situation des communes en matière de fédéralisme varie grandement à travers le territoire suisse. D'une part, la démographie et la géographie jouent indubitablement un rôle. D'autre part, il y a une différence culturelle entre régions linguistiques. Enfin, il faut prendre en compte l'héritage de l'histoire. Tout cela aboutit à une diversité de situations.⁷⁷

En général, les communes les plus grandes disposent d'une assemblée délibérante élue (cf. aussi section 5.8). Les communes de plus petite taille n'ont souvent pas d'assemblée élue et, par conséquent, l'exécutif soumet ses propositions directement à une assemblée du peuple. Il est significatif de relever que si la Constitution fédérale laisse aux cantons le libre choix de régler l'exercice des droits politiques à leur niveau, elle les laisse également libres de régler eux-mêmes les droits politiques à l'échelon communal, c'est-à-dire soit de déléguer aux communes les compétences pour régler les modalités liées aux droits civiques, soit au contraire de les centraliser au niveau cantonal. La Constitution prévoit en effet que : « La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal ».⁷⁸ En terre romande, les communes ont souvent relativement peu de marge dans ce domaine, tandis que la tradition

⁷³ Cf., par exemple, art. 129 de la Constitution du canton de Fribourg et art. 1 de la loi sur les communes de ce canton; art. 137 de la Constitution du canton de Vaud; art. 110 de la Constitution du Jura; art. 89 de la Constitution de Neuchâtel; art. 132 de la Constitution de Genève. La loi genevoise sur l'administration des communes utilise par ailleurs le terme « corporation de droit public » (art. 1, al. 2).

⁷⁴ Fribourg: art. 143 et 144 loi sur les communes; Vaud: art. 140 Constitution et art. 137 et 138 loi sur les communes; Valais: art. 75 Constitution; Neuchâtel: art. 73 et 96 Constitution; Genève: art. 137 Constitution Jura: art. 111 Constitution.

⁷⁵ Cf. Malinverni *et al.* (2021), p. 83: « les communes ne sont pas pour autant une institution de droit fédéral, mais exclusivement de *droit cantonal*, même si plusieurs lois fédérales associent les communes à leur mise en œuvre [...] ».

⁷⁶ Art. 89, al. 2, Constitution du canton de Neuchâtel.

⁷⁷ Cf. Malinverni *et al.* (2021), p. 83: « C'est dire si les communes suisses correspondent en pratique à des réalités assez différentes ».

⁷⁸ Art. 39, al. 1, Cst.

alémanique tend à leur octroyer une plus grande autonomie. Dans les cantons romands, le nombre de communes par canton est le suivant :

TABLEAU 1 Les communes des cantons romands au 1^{er} janvier 2020

Canton	Nombre de communes
Fribourg	133
Vaud	309
Valais	126
Neuchâtel	31
Genève	45
Jura	53

Source : Office fédéral de la statistique [NB : en 2022, le nombre de communes a encore diminué dans certains cantons]

Au chapitre des finances, les communes suisses ont l'avantage notable de pouvoir se financer par l'impôt, en plus des redevances et taxes prélevées sur les services fournis. Cette large autonomie fiscale leur permet de concevoir et de développer, à leur niveau, les politiques de leur choix, notamment en matière de **services aux citoyens** ou d'attractivité et de **développement économique**.

Le corollaire de l'autonomie fiscale des communes est que, de même qu'il existe une péréquation financière à l'échelle du pays (*cf.* section 2.4), un canton peut instaurer un système de péréquation, afin de lisser les disparités quant aux ressources entre ses communes. Tous les cantons romands disposent d'un tel système de **péréquation intercommunale**.⁷⁹

2.10 Fédéralisme et relations internationales

Nous avons vu, au début de ce chapitre, que dans un système fédéral, les compétences sont réparties entre l'échelon central et les échelons fédérés. Puis nous avons compris, grâce aux exemples d'accords

⁷⁹ Fribourg : art. 133 Constitution, et loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) du 16.11.2009 de ce canton; Vaud : loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) du 15 juin 2010 (175.51); Valais : loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) du 15.09.2011 (613.1); Neuchâtel : art. 93, al. 2, Constitution, loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), et loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC); Genève : loi du 3 avril 2009 sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI) (B 6 08); Jura : loi concernant la péréquation financière (LPF) du 20 octobre 2004.

intercantonaux relatifs à la mise en œuvre d'accords conclus entre la Suisse et l'Union européenne (section 2.6), que les obligations internationales de la Suisse ont souvent des implications directes pour les cantons. Cela conduit à une question : quelles entités ont la compétence pour agir et traiter au niveau international ? Et comment, de manière générale, organise-t-on les relations extérieures d'un pays fédéral ?

En Suisse, c'est la Confédération qui est compétente en matière de relations internationales et de négociation d'accords internationaux. L'article 54 de la Constitution fédérale stipule que « [l]es affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération », mais celle-ci est tenue de tenir compte des intérêts des cantons et de les sauvegarder. Pour ce faire, l'article 55 poursuit en précisant que « [l]es cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels », ce qui implique que la Confédération doit les informer et les consulter régulièrement.

Les choses pourraient s'arrêter là, mais ce serait peut-être insuffisant. L'article 56 ajoute que néanmoins, « [l]es cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence ». C'est ce que l'on appelle la « **capacité de conclure des traités** » ou la « capacité de contracter » dans les relations internationales.⁸⁰ Étant donné le processus de formation de la Confédération suisse, cela n'est guère surprenant, même si Altwiker (2020) reconnaît que cette compétence reste limitée.⁸¹ Malinverni *et al.* (2021) la qualifient de « compétence subsidiaire ». ⁸² Un exemple d'accord de ce type est le « Protocole d'Accord transfrontalier pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sur l'agglomération franco-valdo-genevoise » du 3 décembre 2012, signé par les cantons de Genève et de Vaud et par la France et diverses collectivités locales françaises. Cet exemple est des plus pertinents, car la gestion de l'eau est un domaine qui relève de

⁸⁰ Ou encore la *treaty-making power* des anglophones.

⁸¹ Cf. Altwiker, Tilmann, « Verfassungsrechtliche Koordination des internationalen Staatshandelns », in : Diggelmann, Oliver ; Hertig Randal, Maya ; Schindler, Benjamin (éd.). *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*. Zurich, Bâle, Genève : Schulthess, vol. 3, p. 1989-2006 ; § 14, p. 1997 : « *Im Ausgangspunkt wird dem Bund zwar eine umfassende Kompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten [...] zugewiesen, die insbesondere auch Materien erfasst, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. [...] Dennoch lässt Art. 56 Abs. 1 BV in gewissem Masse sogar eine eigenständige Aussenpolitik der Kantone zu. Den Kantonen kommt eine eigenständige, wenngleich beschränkte Völkerrechtssubjektivität zu. [...] Die kantonale Aussenkompetenz ist allerdings dadurch beschränkt, dass ihre Ausübung dem Recht und den Interessen des Bundes und anderer Kantone nicht widersprechen darf.* »

⁸² Malinverni *et al.* (2021), p. 486.

la compétence des cantons. Dans cet exemple, il est significatif que, du côté suisse, seuls les cantons de Genève et de Vaud sont parties à l'accord, mais pas la Confédération. Pourquoi le serait-elle ? Cela contraste avec le côté français, où les collectivités locales n'ont pu signer qu'avec la participation du gouvernement central. Selon Malinverni *et al.* (2021), il y aurait « une centaine » de tels traités en vigueur à ce jour.⁸³ Au Canada, en Belgique, en Australie, aux États-Unis, les entités fédérées ont elles aussi une compétence subsidiaire de contracter des traités selon le droit interne, et l'utilisent.⁸⁴ Un traité de ce type, conclu entre des provinces australiennes et la Nouvelle-Zélande et portant sur la reconnaissance mutuelle de qualifications professionnelles, est mentionné dans l'un de nos articles (Pauletto, 2021a)⁸⁵.

Les constitutions cantonales affirment parfois explicitement la compétence du canton en matière de relations internationales. Parmi la liste de compétences énumérées dans la Constitution neuchâteloise figure « la coopération intercantonale et internationale ». ⁸⁶ La Constitution fribourgeoise énonce que le canton « collabore avec la Confédération et les autres cantons ainsi qu'avec les organisations régionales, nationales et internationales ». ⁸⁷ Genève « mène une politique de solidarité internationale soutenant la protection et la réalisation des droits de l'homme, la paix, l'action humanitaire et la coopération au développement ». ⁸⁸ Une formulation plus précise que les précédentes se trouve dans la Constitution zurichoise, puisqu'elle indique que la coopération avec l'étranger ne peut être menée que dans le domaine de compétence du canton. ⁸⁹

⁸³ *Ibid.*, p. 487.

⁸⁴ Il convient de noter que cette compétence en vertu du droit interne n'implique pas que les autres États doivent reconnaître une capacité des entités fédérées à conclure des traités, puisque ces entités ne sont pas, au regard du droit international, des sujets de droit. Une entité fédérée ne pourra conclure un accord avec un État étranger que si ce dernier le veut bien, et en cas contraire il reviendra à l'autorité fédérale de contracter au nom de l'entité fédérée.

⁸⁵ Pauletto, Christian (2021), Blockchain in international e-government processes: Opportunities for recognition of foreign qualifications, *Research in Globalization* (Elsevier), vol. 3; section 3.2: « One example of a bilateral agreement on mutual recognition of professional qualifications is the "Arrangement Relating to Trans-Tasman Mutual Recognition" (commonly called Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement, TTMRA) between Australian Parties and New Zealand, signed in 1996 [...] ». DOI: 10.1016/j.resglo.2020.100034.

⁸⁶ Art. 5, al. 1, let. q, Constitution du canton de Neuchâtel.

⁸⁷ Art. 5 Constitution du canton de Fribourg.

⁸⁸ Art. 146, al. 2, Constitution du canton de Genève.

⁸⁹ Art. 4 Constitution du canton de Zurich: « Der Kanton arbeitet mit den Gemeinden, den anderen Kantonen, dem Bund und, in seinem Zuständigkeitsbereich, mit dem Ausland zusammen ».

Toutefois, dans la pratique, on observe que depuis le début du XX^e siècle, les relations internationales sont de plus en plus dominées par le multilatéralisme et la coopération sous les auspices d'organisations internationales, ce qui exclut *de facto* une participation directe d'entités fédérées. Tschannen (2021)⁹⁰ aboutit aussi au constat que l'internationalisation réduit la marge de manœuvre des cantons. En général, et c'est le cas pour la Suisse, l'action des entités fédérées au niveau international se limite à la coopération transfrontalière et aux relations de voisinage.

Cela confère encore plus d'importance à la collaboration entre Confédération et cantons en matière de politique étrangère. Chaque fois que la portée d'une négociation peut toucher ou affecter des cantons, la Confédération doit consulter ces derniers, d'abord au moment de définir le mandat de négociation, puis durant les principales étapes de la négociation, et les tenir informés en continu si nécessaire, toujours sous le sceau de la confidentialité. Tel a été le cas durant les négociations qui ont conduit aux deux accords Suisse-UE mentionnés dans la section 2.6.

Au-delà de ces aspects, les services de la Confédération, ou de tout État fédéral, doivent s'assurer que l'accord dans son ensemble tient compte des spécificités et des exigences d'une structure fédérale. La fixation de normes internationales est un exemple très illustratif. Pour un État centralisé, la position de négociation pourrait être simple à définir : toute norme internationale qui est compatible avec la norme nationale devrait être acceptable. Mais pour un État fédéral comme la Suisse, comment tenir compte du fait que ses cantons ont eux aussi une compétence pour légiférer ? Une approche souvent privilégiée par les États fédéraux est de fixer des normes dites minimales, c'est-à-dire qui laissent aux parties contractantes, et par conséquent aux régulateurs cantonaux, la possibilité d'aller plus loin, comme relevé dans notre article (Pauletto, 2021b) dans le cadre de la protection de la sphère privée.⁹¹ La loi donne

⁹⁰ Tschannen, Pierre (2021). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern : Stämpfli Verlag, 5^e éd., p. 355 : « Die auswärtigen Angelegenheiten sind ausschliesslich Bundessache. Dies bedeutet unter anderem, dass der Bund völkerrechtliche Verträge auch über solche Gegenstände abschliessen kann, die innerstaatlich in den Aufgabenbereich der Kantone fallen (Rz. 775). Wegen der Internationalisierung immer weiterer Sachgebiete schmälert die ausschliessliche Aussenkompetenz des Bundes zusehends den Handlungsspielraum der Kantone in der Wahrnehmung ihrer originären Zuständigkeiten ».

⁹¹ Pauletto, Christian (2021), Options towards a Global Standard for the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data, *Computer Law and Security Review – The International Journal of Technology Law and Practice* (Elsevier), 40. DOI: 10.1016/j.clsr.2020.105433; cf. section 4.1 : « Convention 108+ is attractive because it is both legally binding and a harmonisation of the floor, not the ceiling; a feature that is even more crucial for federal states (Switzerland, United States) where sub-federal states do have rights, competences and freedom to set higher levels of protection for their people ».

à la Confédération la compétence de réglementer les données personnelles traitées par des personnes privées et des organes fédéraux,⁹² mais les cantons conservent la compétence dans les autres domaines, par exemple en ce qui concerne les institutions publiques cantonales et communales, y compris les corporations de droit public. Les cantons ont de ce fait leurs propres lois sur la protection des données, qui mettent en œuvre, le cas échéant, la loi fédérale et surtout la complètent.⁹³ Il est donc important que les obligations internationales contractées par la Confédération n'affectent pas la capacité des cantons de légiférer dans leur domaine de compétence. Pour prendre un autre exemple, outre-Atlantique, la Californie s'est distinguée mondialement pour avoir adopté une législation sur la protection des données bien plus moderne et efficace que celle en vigueur dans le reste des États-Unis.

Cela étant, les relations internationales ne se limitent pas aux seules relations contractuelles. La **représentation à l'étranger** est un instrument important en matière de relations extérieures. Par exemple, le Québec a un ministère des Relations internationales et de la Francophonie qui est très actif (et efficace!) dans la conduite de ses relations avec l'étranger, que ce soit dans le domaine culturel, économique ou politique, et qui entretient un réseau assez dense de bureaux de représentations à l'étranger.⁹⁴ La Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française de Belgique) également possède un réseau de délégations dans diverses villes, dont une à Genève, auprès des organisations internationales.⁹⁵ À cela on rétorquera que même dans un État unitaire centralisé, n'importe quelle entité locale peut, *a priori*, ouvrir un bureau à l'étranger, tant que l'autorité centrale y consent. Certes, mais encore faut-il que ce bureau et cette entité aient de quoi traiter et quelque chose à offrir à leurs interlocuteurs étrangers, que ce soit dans le domaine de l'enseignement, de la culture ou de l'économie. Si le système universitaire est entièrement centralisé, alors comment une telle entité pourra-t-elle élaborer des programmes d'échange d'étudiants ou d'enseignants? Comment pourra-t-elle efficacement promouvoir

⁹² Art. 2, al. 1, loi fédérale sur la protection des données (LPD) (RS 235.1).

⁹³ Cf., par exemple, la loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD) du 5 octobre 2001.

⁹⁴ Cf. ministère des Relations internationales et de la Francophonie, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/relations-internationales>.

⁹⁵ Cf. Fédération Wallonie-Bruxelles, <https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/la-fw-b-dans-le-monde/les-delegations-de-la-fw-b/>.

l'investissement si elle ne peut répondre aux demandes, souvent très concrètes, des potentiels investisseurs étrangers, faute d'être dotée d'une compétence pour le faire ?

Par la force des choses, souvent pour des raisons simplement pratiques, des entités de différents pays sont amenées à interagir. Dans ces situations aussi, un État doit déterminer qui, entre les entités centrales et les entités régionales et locales, sera habilitée à faire quoi. Un exemple, tout à fait pratique et somme toute banal, concerne la légalisation de documents. Des entreprises actives à l'étranger ou des individus qui s'établissent ou vont travailler à l'étranger auront besoin de faire légaliser, dans leur pays d'origine, les documents qu'ils devront présenter aux autorités du pays de destination. En Suisse, la légalisation est administrée à la fois par la Chancellerie fédérale et, pour ce qui est des documents cantonaux, par les autorités cantonales, ce y compris pour les légalisations établies selon la procédure de la Convention internationale de La Haye (dite Apostille) (Pauletto, 2021)⁹⁶. Par exemple, la Chancellerie fédérale légalise les documents des offices fédéraux, du Tribunal fédéral, des ambassades de Suisse et des ambassades étrangères en Suisse, tandis que l'autorité cantonale compétente légalise les documents produits sous sa juridiction.⁹⁷ Une telle répartition des compétences n'est pas le propre des pays fédéraux.

2.11 Le fédéralisme suisse est-il exportable ?

Nous traitons de la même question dans la section 8.4.7 en ce qui concerne la démocratie suisse et, en effet, cette question peut mieux être appréhendée après avoir étoffé ou rafraîchi ses connaissances de l'ensemble du système et ses multiples imbrications. Il n'est toutefois pas inutile de soulever, déjà à ce stade, la question d'un possible « rôle modèle » du fédéralisme helvétique. Le présent chapitre met une chose en évidence : le fédéralisme suisse est le fruit d'une histoire et d'une culture. Il pénètre littéralement chaque aspect de la vie politique et institutionnelle. Le transposer ailleurs en bloc peut sembler illusoire. En transposer certains éléments exigerait une parfaite compréhension

⁹⁶ Pauletto, Christian (2021), Blockchain in international e-government processes, section 4.1, note 35: « *In the case of Switzerland, the Hague Apostille is administered by the Federal Chancery [...], respectively cantonal chancelleries for cantonal documents* ».

⁹⁷ Chancellerie fédérale, Service des légalisations, « Aide-mémoire concernant la légalisation de signatures par la Chancellerie fédérale », mai 2022.

de toutes les interrelations complexes du système. Le fédéralisme, ce n'est pas simplement la pyramide à trois étages de l'illustration 1. Cette représentation schématique n'est que le tout premier pas; ce n'est qu'ensuite que commencent les choses sérieuses... Le lecteur s'en rendra probablement compte par lui-même au fur et à mesure qu'il parcourra les chapitres de cet opuscule. À ce titre, il arrive que des propositions lancées dans le débat public en faveur d'une transposition du fédéralisme suisse dans un pays « X » puissent paraître quelque peu farfelues. Dans d'autres cas, lorsque les circonstances historiques et culturelles s'y prêtent, une réflexion en ce sens, sur la base d'une analyse circonstanciée, est certainement pertinente. Cela étant, de tels cas sont *a priori* peu fréquents.

3 Le système juridique suisse

Constitution fédérale, codes et lois, ordonnances et autres actes (niveaux fédéral et cantonal). Accords internationaux. Hiérarchie et primautés. Mise en œuvre.

3.1 Depuis quand les lois existent-elles ?

Elles existent depuis que l'État existe. Cela illustre bien à quel point l'idée d'État et l'idée de loi sont étroitement liées. Pour pouvoir fonctionner, un État a besoin de lois. Pour cette raison, comme expliqué dans le chapitre précédent, pour qu'un État soit réellement fédéral, il faut que ses entités fédérées aient, dans leur sphère de compétences, une autonomie législative étendue.

Le concept de loi a été développé par les Mésopotamiens (civilisation qui s'étendait, à son apogée, de l'embouchure du Tigre et de l'Euphrate jusqu'aux côtes de la Méditerranée), qui ont également – pour la première fois dans l'histoire de l'humanité – mis en œuvre l'idée d'une structure organisée de la société, puis les prémices du concept d'État et d'administration publique. Les premières organisations de type étatique et les premiers instruments et actes administratifs se trouvent dans les « Cités-États sumériennes » autour de l'an 3000 avant Jésus-Christ. Le célèbre **Code d'Hammourabi**, le plus connu des codes mésopotamiens,

datant de 1750 avant Jésus-Christ, réglait déjà la plupart des aspects de la vie économique et commerciale, des relations privées et des questions pénales. En créant une certaine prévisibilité au sein de la société, les codes mésopotamiens ont largement contribué à la prospérité et à la grandeur de la Mésopotamie. Ils apportaient aussi une protection contre un certain arbitraire de la part du pouvoir et de ses représentants, notamment en déterminant les peines imposables aux délinquants et criminels, ou encore en fixant les impôts. Aujourd'hui encore, la qualité du système juridique d'un État est considérée comme gage de **prévisibilité**, de **stabilité** et, en définitive, de **prospérité**.

Les lois ne s'appliquent pas qu'aux individus et aux entreprises. Elles dictent également comment les administrations publiques et les entités étatiques doivent se comporter. Dans les États modernes, en particulier dans les régimes démocratiques, toute décision officielle, tout acte d'autorité, doit reposer sur une loi, et pouvoir se justifier par la loi. C'est ce que l'on appelle l'**État de droit**, notamment dans les ordres juridiques de droit dit « romain », dont la Suisse. On retrouve ici le principe fondamental de la protection contre l'**arbitraire**. Le principe de l'État de droit est ancré dans l'article 5, alinéa 1, de la Constitution fédérale: « Le droit est la base et la limite de l'activité de l'État ». Le titre de cet article est d'ailleurs « Principes de l'activité de l'État régi par le droit ».⁹⁸

En Suisse, État fédéral, la loi sert également à régler les relations entre les cantons et la Confédération.

Depuis quand les États modernes, dont la Suisse, se reconnaissent-ils dans le concept d'État de droit? Étonnamment, cela est relativement récent. Le professeur Schindler situe son émergence vers 1800, tout en rappelant qu'il a, dans un premier temps, été perçu (très) négativement par les élites politiques. En ce qui concerne la Suisse, il estime que le concept a commencé à percer dans le sillage du *Kulturkampf* des années 1870-1880, et n'a commencé à réellement s'implanter qu'au début du XX^e siècle.⁹⁹ Toutefois, il faut souligner que, durant

⁹⁸ État de droit n'est pas le corollaire de démocratie cependant. Des auteurs relèvent même des tensions entre ces deux concepts, tensions que l'on peut observer çà et là dans les débats relatifs aux droits des réfugiés, par exemple.

⁹⁹ Schindler, Benjamin, « Entstehung und Entwicklung der Rechtsstaatsidee in der Schweiz », in: Diggelmann *et al.* (2020), vol. 2, p. 910: « Mit zunehmender Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung im Bund und in den grossen Kantonen ertönte zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch der Ruf nach Auf- und Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit immer lauter und wurde – dem deutschen Vorbild folgend – eng mit dem Begriff des Rechtsstaats verknüpft ».

le début du siècle, le sens donné à ce concept a été fluctuant,¹⁰⁰ et continue probablement de l'être.

Comme en tout, l'histoire des idées peut être abordée par divers angles, et l'on peut s'intéresser soit à la mise en œuvre effective des idées, soit à leur genèse profonde. Gonin (2021; p. 61), pour sa part, observe que « l'idéal » d'État de droit puise ses racines jusque dans l'Antiquité, et de citer Platon. Gonin conclut aussi que le concept d'État de droit ne se retrouve pas vraiment dans les pays anglo-saxons, qui ont un autre système juridique.¹⁰¹

3.2 Ordre juridique et hiérarchie juridique

Chaque pays possède son propre système juridique, mais presque tous les systèmes juridiques ont un point commun : l'ordre juridique de chaque pays est structuré selon une certaine hiérarchie. Il y a des actes juridiques de rang supérieur qui régissent des actes de moindre niveau. On l'appelle parfois la **hiérarchie juridique**, la **hiérarchie des normes**, ou encore la **hiérarchie du droit**. Même si les notions de hiérarchie du droit et d'État de droit se recoupent, ce sont deux concepts distincts.

3.3 Niveau fédéral

3.3.1 Hiérarchie des normes fédérales suisses

On peut se représenter la hiérarchie du droit comme une pyramide. En Suisse, au niveau fédéral, la pyramide serait la suivante :

¹⁰⁰ *Ibid.*, « [...] legte der Rechtsstaatsbegriff seit den 1930er-Jahren seine vergleichsweise spezifische Bedeutung ab und verkörperte zunehmend die umfassende Idee eines demokratisch begründeten, gewaltenteilig und föderalistisch gegliederten sowie rechtlich begrenzten und freiheitlichen Staatswesens ».

¹⁰¹ *Ibid.* : « le concept d'État de droit ne se retrouve pas, tel quel, dans les pays dits de *common law*, ceux-ci recourant à l'inverse à la notion de *rule of law* » (en gras dans l'original). À propos de cette « règle de droit », on relèvera la situation canadienne décrite par Tremblay (1997) : « By 1982 the rule of law was probably the most obscure and ambiguous Canadian constitutional doctrine. It is significant that the important and influential first two editions of Hogg's textbook, published in 1977 and 1985, devoted no separate section to the rule of law and that the concept was not even mentioned in the notably detailed index ». Tremblay, Luc B. (1997). *The Rule of Law, Justice, and Interpretation*. McGill-Queen's University Press, p. 22. ISBN : 0-7735-1673-5. En 1982, Westminster renonçait à légiférer pour le Canada et ce pays fut doté d'une loi constitutionnelle (voir son préambule) et d'une Charte canadienne des droits et libertés; depuis, la jurisprudence de la Cour suprême canadienne a bien clarifié la situation.

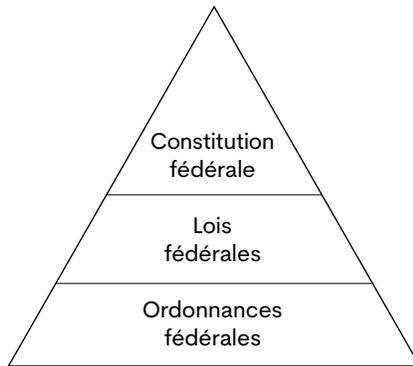


ILLUSTRATION 2 Hiérarchie des normes juridiques fédérales suisses

La dernière révision totale de la **Constitution fédérale** date de 1999. La Constitution fédérale prime sur toutes les autres lois. Cela signifie qu'une loi ou une ordonnance ne saurait déroger à la Constitution et que, si des textes de loi devaient suggérer des contradictions ou des soupçons de contradictions, la loi devrait être interprétée et appliquée de manière conforme à la Constitution, ou alors l'Assemblée fédérale devrait entreprendre de la modifier (*cf.* section 7.1.3). De même, les lois sont supérieures aux ordonnances.

Outre le fait que la loi est hiérarchiquement supérieure à l'ordonnance, la loi est également plus générale et se limite bien souvent à fixer des principes, à définir des compétences, ou à établir des normes d'application générale. En d'autres termes, une ordonnance doit se limiter à régler les détails de ce que la loi prévoit en termes généraux. On dit aussi qu'une ordonnance ne sert qu'à **mettre en œuvre** la loi dont elle dérive. C'est le concept de **base juridique** : chaque disposition (ou article) d'une ordonnance doit avoir une base juridique dans la loi ; une ordonnance ne peut pas créer une nouvelle règle de toutes pièces.

Par conséquent, chaque fois qu'au plan politique on souhaite introduire une nouvelle norme juridique, il y a lieu de commencer par vérifier si l'introduction de la norme peut se faire au niveau de l'ordonnance, ou si, au contraire, cela nécessite d'abord de modifier, de compléter ou d'élargir la loi. Cette question est cruciale politiquement, puisque la procédure de modification d'une loi implique à la fois le Conseil fédéral et le Parlement, et peut être longue, alors que la modification d'une ordonnance d'application relève de la compétence du seul Conseil fédéral, et sera plus rapide.

En amont, lorsqu'une loi est créée ou entièrement révisée, la même interrogation se fait jour : souhaite-t-on une loi suffisamment générale pour permettre à l'exécutif d'avoir une large marge de manœuvre au niveau de la mise en œuvre par le biais d'ordonnances ou, au contraire, veut-on une loi plus précise afin que le Parlement garde un certain contrôle ? Dans le premier cas, le Conseil fédéral pourra, seul, adapter le droit selon l'évolution future des besoins ; dans le second cas, il devra bientôt revenir vers le Parlement.

Les mêmes questions se posent, bien sûr, entre la Constitution et les lois. Un exemple bien connu en Suisse est celui des taxes sur les hydrocarbures, qui sont fixées de manière précise dans la Constitution, avec pour conséquence (intentionnelle) de ne pas permettre de les modifier au simple niveau de la loi.

Le citoyen attentif n'aura pas manqué de se rendre compte de l'importance de ces principes dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. En septembre 2020, les Chambres ont adopté la loi COVID-19. Or les mesures qui s'y rapportent avaient été édictées par le Conseil fédéral dès le mois de mars de la même année. Pourquoi donc adopter un texte qui ne fait (presque) rien d'autre que de confirmer rétroactivement des mesures déjà ancrées dans des ordonnances du Conseil fédéral ? La réponse est simple : le Conseil fédéral avait agi en urgence, soit en vertu de la « situation extraordinaire », soit en utilisant comme base juridique une clause constitutionnelle autorisant exceptionnellement l'adoption de mesures pour une durée limitée à six mois.¹⁰² Mais ces ordonnances étaient dépourvues de véritable base légale durable, à savoir une disposition légale spécifique en bonne et due forme. En vertu du principe de l'État de droit, une mesure d'urgence ne peut perdurer. D'ailleurs, le libellé de cette loi – bien connue puisqu'elle a été ultérieurement soumise au scrutin populaire, le 13 juin 2021 – était explicite :¹⁰³ « Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19) ». Le but de ce texte était d'ancrer dans la loi une série de compétences du Conseil fédéral. Normalement, une loi doit précéder ses ordonnances, mais ici, c'est l'inverse qui s'est produit. Un problème similaire s'est présenté avec les cautionnements solidaires (crédits-relais) aux entreprises, avec l'adoption d'une loi spécifique faisant suite à six

¹⁰² Art. 185, al. 3, Cst.

¹⁰³ Loi du 25 septembre 2020, RS 818.102.

mois d'interventions basées sur des ordonnances dites « de nécessité », comme souligné dans un de nos articles (Pauletto, 2022).¹⁰⁴

3.3.2 Et les traités internationaux ?

De nombreux traités internationaux sont négociés ou révisés en permanence au sein de la communauté internationale, soit sur le plan bilatéral, soit sous les auspices d'organisations internationales. Toutefois, la négociation et la finalisation d'un traité ne lui confèrent encore aucune force juridique. Pour qu'un traité déploie un effet juridique, il faut que les États confirment leur **intention** d'être liés par ce traité, ce qui se fait notamment par une procédure de ratification. Ainsi, pour que les dispositions d'un traité – par exemple un traité conclu au sein des Nations Unies – deviennent juridiquement contraignantes vis-à-vis d'un État donné, cet État devra ratifier ledit traité. Inversement, sans ratification (ou autre confirmation du consentement), un État n'est pas lié par un accord, même s'il a pleinement participé à sa négociation. Cela vaut également pour la modification ou la révision d'un accord international existant.

Comme la ratification d'un traité a pour conséquence de créer de nouvelles obligations, il s'agit d'une compétence législative. Par conséquent, en Suisse, il appartient au Parlement fédéral d'approuver la ratification des traités, sur proposition du Conseil fédéral. Les seules exceptions à cette règle concernent des modifications ou extensions purement techniques d'accords existants, que le Conseil fédéral peut négocier et adopter lui-même, dans le cadre de ses compétences exécutives et de mise en œuvre d'accords internationaux.

Dans les autres pays également, il incombe au législatif d'approuver les accords internationaux (avec certaines exceptions). En d'autres termes, l'adoption d'un traité international obéit à des règles de procédure internes analogues à l'adoption d'une loi. Toutefois, il ne s'agit là que de la procédure d'approbation. La question qui se pose dans le

¹⁰⁴ Pauletto, Christian (2022), « Agile Governance and Digitally Enhanced Administrative Procedures: Lessons from the Swiss COVID-19 Credit Facility », *IUG Business Review* (Genève), 5(1) :15-38 : « A main step has been the a posteriori submission of the facility for formal parliamentary approval, as it was necessary to transpose the Ordinance into a specific law and have it approved by the Federal legislature. This was necessary because the Ordinance was an emergency ordinance (ordonnance de nécessité) based on Article 185(3) on imminent threats to public order or internal security of the Swiss Federal Constitution, which requires the validity to be limited in time, in casu 6 months i.e. until 25 September 2020 ».

cadre du présent chapitre consiste à savoir quel sera le **rapport hiérarchique** entre une norme contenue dans un traité et une norme ancrée par une loi, voire par la constitution elle-même. La réponse à cette question est à chercher, en général, dans le droit constitutionnel de l'État concerné.

En Suisse, les obligations contractées dans des traités internationaux ont valeur de loi et priment même sur la législation suisse (en cas de divergence). Ce principe est ancré dans l'article 5, alinéa 4, de la Constitution fédérale, tel qu'interprété par la jurisprudence et la doctrine (système dit moniste): «La Confédération et les cantons respectent le droit international». Cela implique que, en vertu de la Constitution fédérale, une loi ne saurait déroger à un traité international. Ainsi, en cas d'incompatibilité entre une norme juridique suisse et une disposition de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), le Tribunal fédéral appliquera cette dernière. La Constitution stipule à cet effet que le Tribunal fédéral peut se prononcer sur des violations du droit international au même titre que des violations du droit fédéral (*cf.* section 7.1.2).¹⁰⁵ Toujours dans le même esprit, la Constitution considère le droit international comme applicable dans l'ordre juridique suisse: «Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international».¹⁰⁶ Si la norme internationale est suffisamment précise, elle peut être réputée directement applicable, c'est-à-dire qu'un sujet de droit peut s'en prévaloir directement devant une juridiction suisse.¹⁰⁷ Un individu peut-il, par conséquent, faire juger par le Tribunal une supposée violation d'une clause d'un accord international? Oui, en théorie certes, à supposer, toutefois, que la norme en question soit suffisamment claire et précise pour se prêter à une application juridictionnelle dans un cas individuel.¹⁰⁸ Hélas, il n'y a pas besoin de lire des recueils entiers de traités pour se rendre compte que c'est rarement le cas. En conclusion, et sans entrer dans les détails, la situation en matière d'«applicabilité

¹⁰⁵ Art. 189 Cst.

¹⁰⁶ Art. 190 Cst.

¹⁰⁷ Au sujet l'applicabilité directe, voir Uebersax, Peter, «Gerichte des Bundes», in: Diggelmann *et al.* (2020), vol. 3, p. 1757-1782. En particulier le paragraphe 26, p. 1770: «*Es [das Bundesgericht] prüft die Einhaltung des – grundsätzlich direkt anwendbaren (self-executing) – Völkerrechts [...]*».

¹⁰⁸ La précision d'une norme internationale ne découle pas seulement de sa lettre. Une jurisprudence internationale peut aboutir à une meilleure précision de telles normes, comme c'est le cas dans le domaine des droits de l'homme.

directe» n'est pas si tranchée qu'il n'y paraît. L'applicabilité directe du droit international n'est pas automatiquement retenue par le Tribunal fédéral.

La France a une approche toute différente. Chaque fois que Paris adhère à un traité, le pouvoir législatif doit adopter une loi pour transposer en droit français les dispositions du traité et, tant que la loi n'est pas en vigueur, les dispositions du traité ne s'appliquent pas (même dans le cas où le traité serait déjà ratifié). Seule la loi d'application, et non le traité, déploie un effet juridique sur le plan interne (système dualiste). Le corollaire logique de ce système, en ce qui concerne la hiérarchie, est que ladite loi d'application sera inférieure à la Constitution et d'égal niveau que toutes les autres lois.

3.3.3 L'ordre juridique : ordre ou creuset de conflits ?

Malgré cet intertitre délibérément provocateur, cet ouvrage est loin de chercher à minimiser la fonction centrale d'un ordre juridique. Simple-ment, comme le lecteur l'aura peut-être déjà compris dans la section précédente, plus le système juridique est constitué de diverses couches et sources, plus la probabilité croît que des conflits entre normes juridiques surgissent. Comme ce genre de problématique se présentera dans d'autres chapitres de cet ouvrage, autant l'exposer d'entrée de jeu. Mais tout d'abord, qu'est-ce qu'un **conflit entre normes juridiques** ? En termes simples, c'est lorsque, sur un fait donné, deux normes juridiques s'appliquent, mais qu'il n'est pas possible d'honorer une norme sans violer l'autre. Par exemple, une source (une loi) peut exiger de faire quelque chose, mais une autre source l'interdit. Pour rester dans le contexte de la section précédente, on peut imaginer qu'un traité international octroie des droits à des individus (droits de l'homme consignés dans la CEDH), et qu'une loi prescrive à une autorité de se comporter de manière telle que, dans un cas concret, elle ne puisse plus respecter ces droits si elle veut appliquer ladite loi.

En conséquence, deux questions se posent dans un système juridique. D'abord, comment **prévenir** les conflits ? Ensuite, comment les **résoudre** ? Le lecteur rencontrera ces questions à diverses reprises dans cet ouvrage, et ne devra pas s'en étonner. Ce n'est pas qu'en Suisse que le conflit de normes juridiques entre droit international et droit interne se pose. En réalité, tous les pays sont confrontés à de telles situations, ou à d'autres types de conflits. Toutefois, en Suisse – et c'est

cela que nous rencontrerons dans divers chapitres de cet ouvrage –, la problématique du conflit de normes prend parfois des tournures assez spécifiques à notre système.

Dans la section 4.2.4, nous verrons que le Tribunal fédéral n'est pas habilité à exercer un contrôle de constitutionnalité dans le cadre de procédures d'adoption d'un traité international par l'Assemblée fédérale. En d'autres termes, si des soupçons de conflit juridique étaient soulevés, personne ne pourrait saisir le Tribunal fédéral. Il ne pourra donc pas remettre en question la volonté des Chambres d'adopter ledit traité, même si cela risque de générer des conflits.

Dans la section 7.1.3, nous aborderons une thématique centrale de notre système juridique. Le Tribunal peut certes contrôler si des ordonnances fédérales, des décisions d'autorités ou des lois cantonales sont conformes à la Constitution fédérale, mais il ne peut pas trancher dans des cas de conflits supposés entre une loi fédérale et la Constitution.

Enfin, dans la section 8.4.3, nous aborderons la sempiternelle question des initiatives populaires. L'Assemblée fédérale n'a que peu de moyens de contrôler la conformité des initiatives avec, notamment, le droit international et, le cas échéant, de déclarer leur nullité. Quant au Tribunal fédéral, il n'a tout simplement pas de base légale pour dire son mot au sujet de textes d'initiatives populaires et de leur compatibilité avec d'autres normes constitutionnelles ou le droit international.

3.4 Le droit cantonal et les réglementations communales

Du fait de la structure fédérale du pays, le droit fédéral est complété par le droit cantonal et le droit communal. Nous avons vu dans la section 3.2 que la notion de hiérarchie vaut pour toutes les structures étatiques. Puisqu'un canton suisse fonctionne comme un État, une hiérarchie du droit s'appliquera aussi à son propre niveau. Le droit cantonal est donc également structuré selon une hiérarchie, avec en son sommet la constitution du canton, puis les lois cantonales et les ordonnances. Ici aussi, les actes de rang inférieur ne sauraient déroger aux actes de rang supérieur et doivent être interprétés à la lumière de ces derniers.

Le droit cantonal ne peut toutefois pas déroger au droit fédéral. Ce principe est ancré dans l'article 49 de la Constitution fédérale: «Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire». Le titre de cet article est d'ailleurs «Primauté et respect du droit fédéral».

Une commune, en revanche, ne peut pas, par définition, avoir de constitution, et n'est pas, en général, habilitée par le droit cantonal à promulguer des lois.¹⁰⁹ Par conséquent, le droit communal est limité pour l'essentiel à des règlements, des arrêtés, des décisions, etc.

Rappelons encore que les compétences et le degré d'autonomie des communes sont régis par la constitution cantonale et donc peuvent différer selon les cantons.

3.5 Arbitraire et pouvoir discrétionnaire

Nous avons vu en introduction à ce chapitre que l'État de droit sert notamment à protéger les individus contre l'arbitraire. Dans un État de droit, les autorités n'ont plus de marge pour prendre des décisions arbitraires. Sont-elles par conséquent programmées comme des automates? Bien sûr que non. Alors qu'entend-on par « arbitraire », et où commence-t-il? Pour mieux mettre en relief la question, il faut mettre en scène les concepts de pouvoir discrétionnaire et de pouvoir d'appréciation. Souvent, l'arbitraire est confondu avec la discrétion ou l'appréciation, car il est vrai que ce sont des concepts subjectifs et que donc leur délimitation sera subjective. Toujours est-il qu'un État de droit ne saurait tolérer l'arbitraire, mais ne saurait, non plus, fonctionner sans aménager des marges de discrétion (*Ermessensspielraum*).

En Suisse, comme dans tous les autres pays, le degré de pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités varie énormément d'un secteur à l'autre. Pour illustrer ce qu'est une marge de discrétion, et pourquoi elle est inévitable, un domaine idoine concerne le droit des étrangers, non seulement parce que ce domaine juridique aménage maintes marges d'appréciation, mais parce qu'il les encadre. Comment le droit suisse les encadre-t-il? Notamment par une clause générale dont le titre est précisément « Pouvoir d'appréciation », et qui énonce que « [l]es autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son intégration ».¹¹⁰ On peut supposer que c'est en raison des nombreuses marges d'appréciation laissées aux agents de l'État que le législateur a souhaité inclure cette clause dans la loi. De telles marges existent, en particulier, en matière d'octroi d'autorisations de séjour ou de visas. Pour prendre un exemple parmi d'autres,

¹⁰⁹ Voir par exemple la loi sur les communes du canton de Fribourg (LCo), art. 10a et 6o.

¹¹⁰ Art. 96 loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (RS 142.20).

mais qui présente l'avantage d'utiliser explicitement le mot « appréciation », le cas des visas pour intérêt public majeur est caractéristique. La disposition juridique s'y rapportant commence par ces termes: « Une autorisation de courte durée ou une autorisation de séjour peut être accordée en vue de préserver des intérêts publics majeurs. Lors de l'*appréciation*, il convient notamment de tenir compte [...] ». ¹¹¹ Cette autre disposition est également illustrative: « L'autorité compétente tient compte *de manière appropriée* de la situation *particulière* de l'étranger lors de l'*appréciation* des critères d'intégration énumérés à [...] ». ¹¹² De même, une disposition du droit des étrangers prévoit qu'« [u]ne exception à l'exigence du ménage commun peut résulter de *raisons majeures* dues, *notamment*, à des obligations professionnelles ou à une séparation provisoire en raison de problèmes familiaux *importants* ». ¹¹³

En relation avec le droit des étrangers, la loi sur l'état civil contient une clause qui a été accompagnée de diverses péripéties judiciaires. Elle stipule que « [l']officier de l'état civil appelé à exécuter la procédure préparatoire du mariage ou à le célébrer refuse son concours lorsque l'un des fiancés ne veut manifestement pas fonder une communauté conjugale mais éluder les dispositions sur l'admission et le séjour des étrangers ». ¹¹⁴ On imagine bien que si le législateur prend parti pour ajouter une condition de ce type pour permettre à deux fiancés de se marier, il lui sera difficile de la définir clairement en termes juridiques, et que nécessairement, elle ne pourra que reposer sur un pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes.

Lorsqu'une autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire, elle s'efforcera souvent de développer des directives internes basées sur ses expériences, afin de parvenir à une application aussi homogène et stable que possible de sa pratique. Ce qui précède illustre la nature des instruments, des techniques et autres garde-fous à disposition pour éviter de basculer d'un pouvoir discrétionnaire à un pouvoir arbitraire, qui serait contraire aux principes fondamentaux ancrés dans la Constitution fédérale, tels que l'égalité de traitement, et au principe de l'État fondé sur le droit.

¹¹¹ Art. 32 ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) (OASA) (RS 142.201). Cf. aussi l'article 31.

¹¹² Art. 77f ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative.

¹¹³ *Ibid.*, art. 76.

¹¹⁴ Art. 74a ordonnance sur l'état civil (OEC) (RS 211.112.2).

3.6 Accéder au droit fédéral et au droit cantonal en Suisse ?

La législation fédérale est publiée dans le Recueil systématique du droit fédéral (RS), qui est aussi accessible en ligne. En outre, la Conférence suisse des chanceliers d'État a créé un portail, nommé lexfind.ch, qui contient la législation cantonale et les actes intercantonaux et fédéraux.

4 La séparation des pouvoirs

Les différents pouvoirs en Suisse, aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Compétences. Relations entre les trois pouvoirs. Bases juridiques, formes et durées de législature. Compétences de proposition et compétences d'adoption.

4.1 Principes

4.1.1 Principe de la séparation des pouvoirs

L'idée que **tout pouvoir devrait être limité par un autre pouvoir** a pris forme dans l'œuvre de Locke et, plus distinctement, de **Montesquieu** dans son ouvrage *L'Esprit des lois*, publié en 1748 (chapitre VI du livre XI). Comme souvent, on peut admettre que cette notion était déjà présente chez des philosophes de l'Antiquité. Le principe de séparation des pouvoirs souverains, tels que le judiciaire et l'exécutif, est applicable en théorie à toutes les formes de régimes, démocratiques ou non. De nos jours, la plupart des États appliquent ce principe à des degrés divers.

Dans le concept de séparation des pouvoirs, il convient de préciser ce que l'on entend par *séparation*. Il serait erroné de se représenter trois sphères étanches, imperméables et sans liens entre elles. Loin de là, les trois pouvoirs interagissent et, de ce fait, dans certaines limites strictement définies, s'influencent. La quintessence du concept

de séparation repose surtout sur la garantie d'**indépendance**. Aucun pouvoir ni représentant d'un des pouvoirs ne doit se trouver dans une relation de dépendance ou d'interférence par rapport à un autre pouvoir. En dehors de cela, les interactions sont multiples et les principales concernent la surveillance d'un pouvoir sur un autre, la capacité de prendre des décisions relatives aux actes d'un autre pouvoir, ou enfin, et surtout, la capacité de nommer des membres d'un autre pouvoir.

Prenons ce dernier cas. Dans une représentation idéale – démocratiquement idéale – de séparation des pouvoirs, certains seraient tentés de postuler que les membres ou représentants de chaque pouvoir doivent tous être élus directement par le peuple. Est-ce une si bonne idée? Notamment en ce qui concerne le pouvoir judiciaire fédéral? Des critères comme la compétence professionnelle des juges et leur intégrité ne devraient-ils pas primer? Et peut-on raisonnablement demander à des magistrats de se lancer soudainement dans une campagne électorale à l'échelle de tout le pays, ce que même les candidats aux Chambres ne sont pas appelés à faire, puisqu'ils sont élus par la population de leur canton? La réponse est évidente. La seule alternative est une nomination par un autre pouvoir; les interactions et autres imbrications entre pouvoirs sont donc inévitables en pratique (*cf.* section 4.2.4). Ce qui importe le plus, dans un État de droit, est que les limites à ces incontournables interactions soient fixées de manière stricte par la loi. Cela étant, beaucoup de progrès ont été faits. Pendant longtemps, les juges du Tribunal fédéral «pouvaient siéger simultanément à l'Assemblée fédérale, d'où étaient issus la majorité d'entre eux».¹¹⁵

Il y a lieu de discerner la subtile nuance entre séparation des pouvoirs et répartition des pouvoirs, même si cela peut, au premier abord, sembler contre-intuitif. La séparation des pouvoirs – en tant que principe d'indépendance et de non-ingérence – ne préjuge pas des choix qui sont faits quant au poids relatif de chacun des pouvoirs. Une constitution peut tout à fait prévoir qu'un des trois pouvoirs soit particulièrement fort comparé aux autres, ou au contraire particulièrement faible, sans que cela remette nécessairement en question, au plan formel, le principe d'indépendance des pouvoirs. Par exemple, en Suisse, on peut considérer que le Conseil fédéral a les moyens d'exercer passablement d'influence sur la marche des affaires et que l'administration publique fédérale joue un rôle important dans le développement des politiques

¹¹⁵ Brüscheiler, Werner, article «Tribunal fédéral», in : *DHS*, vol. 12, p. 633.

publiques. Cela découle, entre autres, des compétences et des tâches qui leur sont formellement attribuées, par exemple en matière de relations internationales, et aussi du rôle qui leur échoit dans un système démocratique largement fondé sur la consultation et le consensus, que l'on appelle la « démocratie de concordance ». Il est loisible d'affirmer que du fait que le système démocratique suisse exige de l'exécutif qu'il conduise en quasi-permanence de vastes consultations, et que l'on attend de lui qu'il vienne avec des solutions consensuelles et largement consolidées, son rôle au sein du système s'en trouve extrêmement renforcé. En Suisse, lorsqu'une proposition de l'exécutif est soumise au Parlement, un arbitrage entre les partis politiques et autres forces politiques du pays a en principe déjà été fait par l'administration et, pour les points délicats, par le collège gouvernemental.

Le présent chapitre se concentrera sur l'aspect suivant des institutions suisses : comment se répartissent leurs rôles et compétences respectifs, et comment sont organisées les interrelations entre les trois pouvoirs ? Il ne s'agit donc pas, dans ce chapitre, de se pencher en profondeur sur chacun des pouvoirs, ce qui sera fait dans les trois chapitres suivants.

4.1.2 Les trois pouvoirs

Les États modernes connaissent trois pouvoirs :

1. le pouvoir législatif : les parlements ;
2. le pouvoir exécutif : les gouvernements ;
3. le pouvoir judiciaire : les tribunaux.

4.2 Les trois pouvoirs au niveau fédéral

Les noms exacts des instances précitées varient entre les différents pays. En Suisse, sur le plan fédéral, les trois pouvoirs sont les suivants :

Pouvoir législatif : Assemblée fédérale → adopte les lois	Pouvoir exécutif : Conseil fédéral → met en œuvre les lois	Pouvoir judiciaire : Tribunaux fédéraux → appliquent le droit
--	---	--

ILLUSTRATION 3 Les trois pouvoirs au niveau fédéral

Nous verrons dans la section 4.3 que sur le plan cantonal également, des parlements cantonaux, des gouvernements cantonaux et des tribunaux cantonaux peuvent porter des dénominations variables selon les cantons.

4.2.1 Généralités

La Constitution fédérale ne contient pas de clause générale explicite de séparation des pouvoirs comme on en trouve dans la plupart des constitutions cantonales.¹¹⁶ Une séparation des pouvoirs est toutefois clairement établie dans le régime de la Suisse par une série de clauses spécifiques. La Constitution fédérale dispose que « [l]es fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles ».¹¹⁷ Mais cela se limite à un nombre réduit de fonctions et c'est, bien sûr, insuffisant. C'est ainsi que la loi ajoute ses propres règles d'incompatibilité, notamment au niveau des élus : ne peut être membre de l'Assemblée fédérale tout membre d'une administration fédérale, toute personne élue ou confirmée par l'Assemblée fédérale, ou tout membre du commandement de l'armée.¹¹⁸ Concernant ce dernier cas, on rétorquera que c'est un doublon, étant donné que tout militaire de carrière est forcément membre de l'administration fédérale, et donc déjà exclu. C'est qu'en Suisse l'armée est largement fondée sur un système de milice, et l'on peut être un militaire de milice même au niveau du haut commandement. Autre exemple : la loi stipule également que les juges au Tribunal pénal fédéral « ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral ou juges au Tribunal fédéral ni exercer aucune autre fonction au service de la Confédération ».¹¹⁹

La séparation des pouvoirs entre le niveau fédéral (par exemple en ce qui concerne les fonctionnaires fédéraux) et le niveau cantonal n'est que partiellement réglée (*cf.* section 4.3) et, en pratique, elle est assurée par l'autodiscipline et le devoir de réserve.

¹¹⁶ Fribourg : art. 85 Constitution : « Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs » ; Vaud : art. 89 Constitution : « Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs » ; Neuchâtel : art. 46 Constitution : « Elles sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs » ; Genève : art. 2, al. 2, Constitution : « Les structures et l'autorité de l'État sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs » ; Jura : art. 55 Constitution : « Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés ».

¹¹⁷ Art. 144, al. 1, Cst.

¹¹⁸ Art. 14 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹¹⁹ Art. 44, al. 1, loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales.

4.2.2 Le Parlement

4.2.2.1 Structure

Le Parlement suisse a été institué en 1848, en même temps que l'État fédéral. Il reproduit le modèle américain du **bicamérisme**, c'est-à-dire un parlement doté de deux chambres au **pouvoir égal**.¹²⁰ Aux États-Unis, le parlement s'appelle le Congrès, et ses deux chambres sont la Chambre des représentants (en anglais: *House of Representatives*) et le Sénat (en anglais: *Senate*). Le parlement suisse s'appelle l'**Assemblée fédérale**. Elle est «l'autorité suprême de la Confédération» selon la Constitution fédérale de 1848,¹²¹ «sous réserve des droits du peuple et des cantons» depuis la révision de 1874, réserve ajoutée en même temps que l'introduction du droit de référendum dans la Constitution.

L'Assemblée fédérale se compose de deux chambres possédant les mêmes compétences et siégeant séparément: le **Conseil national** (CN) et le **Conseil des États** (CE).¹²² Ses **246 députés** sont élus directement par le peuple pour une législature de **quatre ans**.¹²³ Dans la plupart des cantons, l'élection du Conseil national et celle du Conseil des États ont lieu simultanément, ce sont les **élections fédérales** (*cf.* chapitre 5). Elles se tiennent à date fixe, l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre.¹²⁴

Élue directement par le peuple et les cantons – qu'elle représente – l'Assemblée fédérale occupe un rang supérieur à celui du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral; en effet, ces deux hautes autorités, dont elle élit les membres, agissent en vertu de la législation qu'elle adopte et sont soumises à sa surveillance. Le principe de la séparation des pouvoirs exige, néanmoins, que l'Assemblée ne s'immisce pas directement dans les domaines de compétences des autres autorités fédérales.

Les deux conseils, c'est-à-dire le Conseil national et le Conseil des États, étant égaux en matière de compétences, chaque objet est débattu et voté dans chacun des deux conseils. En d'autres termes, les deux conseils siègent et délibèrent séparément en règle générale.¹²⁵ Toutefois, il arrive qu'ils se réunissent pour examiner ensemble certaines affaires parlementaires ne pouvant pas être traitées indépendamment

¹²⁰ Art. 148, al. 2, Cst.

¹²¹ Art. 148, al. 1, Cst.

¹²² Art. 148, al. 2, Cst.

¹²³ Art. 145 Cst., pour le Conseil national. L'élection du Conseil des États est entièrement régie par le droit cantonal, lequel sur ce point se calque sur le Conseil national.

¹²⁴ Art. 19 loi fédérale sur les droits politiques.

¹²⁵ Art. 156, al. 1, Cst.

par les deux chambres. On parle alors de **séance en Chambres réunies** (cf. ci-dessous).

4.2.2.2 Compétences

L'Assemblée fédérale est l'organe législatif de la Confédération, dans le sens où elle établit les règles de droit générales.¹²⁶ Lorsque le Conseil fédéral entend adopter des règles de droit de rang inférieur, il consulte les commissions des Chambres fédérales.¹²⁷

Outre cette compétence législative, les compétences de l'Assemblée fédérale consistent à :

- délibérer sur les modifications de la **Constitution** avant qu'elles ne soient soumises au peuple (cf. section 8.4.1);¹²⁸
- approuver les **traités internationaux**;¹²⁹
- fixer les crédits-cadres de la Confédération, les charges, et les dépenses d'investissement au moyen du **budget**;¹³⁰
- exercer sa **haute surveillance** sur les activités du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux.¹³¹

Parcourons maintenant ces compétences plus en détail. L'Assemblée fédérale est l'instance compétente pour **légiférer** au niveau fédéral, conformément à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons telle que fixée dans la Constitution fédérale. Concrètement, elle est compétente pour adopter les modifications ponctuelles d'une loi, les révisions totales de lois ou les nouvelles lois. Elle adopte aussi les arrêtés fédéraux. L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux et les modifications de traités qui ne sont pas de la simple compétence du Conseil fédéral (cf. section 3.3.2). Toutes ces décisions se font sous réserve du droit de référendum (obligatoire ou facultatif) (cf. section 8.4.2).

Les propositions législatives peuvent émaner du Conseil fédéral, d'une commission du Conseil national ou d'une commission du Conseil des États, d'un canton ou d'un parlementaire fédéral individuel.¹³²

¹²⁶ Art. 22 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹²⁷ Art. 22, al. 3, loi sur l'Assemblée fédérale.

¹²⁸ *Ibid.*, art. 23.

¹²⁹ *Ibid.*, art. 24.

¹³⁰ *Ibid.*, art. 25.

¹³¹ *Ibid.*, art. 26.

¹³² Art. 160 Cst.

Une proposition législative est adoptée dès que chacune des deux Chambres l'approuve.¹³³ Si les deux chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord, l'objet est rejeté. Cela confère une certaine inertie et une lenteur au système suisse, mais aussi une plus grande stabilité (cf. section 5.2.4).

Les **élections** au sein de l'Assemblée fédérale se font en Chambres réunies (cf. section 4.2.2.5). Elles élisent les sept membres du Conseil fédéral (cf. section 6.1.2), le chancelier de la Confédération et les juges des tribunaux fédéraux.¹³⁴ Chaque année, pendant la session d'hiver, les Chambres réunies élisent le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral parmi les sept membres du gouvernement. En cas de menace militaire ou de conflit déclaré, elles élisent le général comme commandant en chef de l'armée.¹³⁵

L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération.¹³⁶ Elle le fait au moyen de ses commissions parlementaires, dites «de surveillance», que sont la Commission des finances et la Commission de gestion (cf. section 5.4.2). Elle surveille notamment si le Conseil fédéral applique correctement les lois et utilise correctement le budget.

4.2.2.3 Le Conseil national (CN)

Le Conseil national (CN), ou «Chambre basse», communément appelé «le National» ou encore la «Chambre du peuple», représente le **peuple** suisse dans son ensemble. Pour cette raison, son président est considéré comme le **premier citoyen** du pays. Chaque année, le Conseil national élit son président et ses deux vice-présidents.¹³⁷

Le Conseil national est composé de **200 membres**.¹³⁸ Le nombre de sièges d'un canton dépend de sa population (cf. section 5.2.1).¹³⁹

¹³³ Art. 156, al. 2, Cst.

¹³⁴ Art. 168 Cst.

¹³⁵ Art. 168 Cst.

¹³⁶ Art. 169 Cst.; art. 26 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹³⁷ Art. 152 Cst.

¹³⁸ Art. 149, al. 1, Cst.

¹³⁹ Art. 149, al. 4, Cst.

4.2.2.4 Le Conseil des États (CE)

Le Conseil des États (CE), ou «Chambre haute», est communément appelé aussi «les États» ou encore «Chambre des cantons». Il représente les cantons et tous ses membres sont élus au suffrage direct. Ses membres sont appelés **conseillers aux États**. Chaque année, le Conseil des États élit son président et ses deux vice-présidents.¹⁴⁰

Le Conseil des États est composé de **46 membres**.¹⁴¹ Le nombre de sièges par canton au Conseil des États est immuable et indépendant du nombre de ses habitants (*cf.* section 5.2.2).

Les membres du Conseil des États représentent leur canton, mais ne reçoivent aucune instruction des gouvernements ou des parlements cantonaux.

4.2.2.5 Séances en Chambres réunies

L'Assemblée fédérale formée des deux Chambres réunies, soit 246 députés, siège au moins une fois par année, normalement en décembre. La Constitution énumère de manière exhaustive les fonctions de la session en Chambres réunies. Ainsi, le Conseil national et le Conseil des États siègent en Chambres réunies afin de:¹⁴²

- procéder à des élections, notamment celles des membres du Conseil fédéral et des juges fédéraux;
- statuer sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- se prononcer sur les recours en grâce.

Les deux conseils siègent en outre en conseils réunis lors d'occasions spéciales et pour prendre connaissance de déclarations du Conseil fédéral.¹⁴³

Le Conseil national comptant davantage de membres que le Conseil des États, il exerce *de facto*, au sein des Chambres réunies, une plus grande influence que celui-ci, ce qui constitue une dérogation au principe d'égalité entre les deux conseils. Il en va de même des commissions de l'Assemblée fédérale. Lors de réunions en Chambres réunies, les conseillers aux États se rendent dans la salle du Conseil national et prennent place sur les sièges qui leur sont réservés sur le pourtour extérieur de la salle. Le bureau des Chambres réunies est constitué des membres des bureaux des

¹⁴⁰ Art. 152 Cst.

¹⁴¹ Art. 150, al. 1, Cst.

¹⁴² Art. 157, al. 1, Cst.

¹⁴³ Art. 157, al. 2, Cst.

deux conseils,¹⁴⁴ et c'est le président du Conseil national qui en assume la présidence. Sauf disposition contraire de la loi sur l'Assemblée fédérale, ce sont les règles de procédure du Conseil national qui s'appliquent.¹⁴⁵

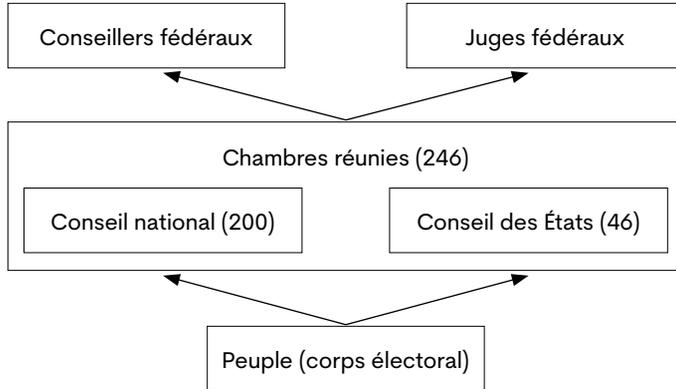


ILLUSTRATION 4 Élections des autorités fédérales suisses

4.2.3 Le Conseil fédéral (CF)

Le Conseil fédéral (CF) est le pouvoir exécutif au niveau fédéral.¹⁴⁶ Par conséquent, sa principale fonction consiste à mettre en œuvre les lois fédérales en adoptant des ordonnances (*cf.* section 3.3.1). Il dispose aussi de la compétence de proposer, sur la base de larges consultations, les projets de loi à l'Assemblée fédérale avec, dans chaque cas, un « message » explicatif détaillé.¹⁴⁷ Lorsqu'une proposition du Conseil fédéral est débattue dans une chambre, le conseiller fédéral compétent doit être présent pour expliquer la position du Conseil fédéral et réagir à toute question.¹⁴⁸ Le CF n'a, après avoir soumis une proposition de loi, plus d'influence. Il ne peut ni déposer des amendements ni intervenir sur la procédure. Il n'y a pas de « 49.3 ». ¹⁴⁹ Les affaires du Conseil fédéral sont administrées par la **Chancellerie fédérale**, qui joue le rôle d'« état-major » du Conseil fédéral (*cf.* section 6.2).¹⁵⁰

¹⁴⁴ Art. 39, al. 1, loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁴⁵ Art. 41 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁴⁶ Art. 174 Cst.

¹⁴⁷ Art. 141 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁴⁸ Art. 159, al. 1, loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁴⁹ <https://www.gouvernement.fr/actualite/1-article-49-3-comment-ca-marche>.

¹⁵⁰ Art. 179 Cst.

Le Conseil fédéral compte sept membres, les **conseillers fédéraux**,¹⁵¹ souvent appelés les « sept Sages ». Les conseillers fédéraux sont élus tous les **quatre ans**, lors de la première session de la nouvelle Assemblée fédérale, soit en décembre.¹⁵² L'exécutif n'est donc pas élu par le peuple.

Les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération ne peuvent assumer aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton.¹⁵³

En 1959, les quatre grands partis s'entendaient pour élire au Conseil fédéral deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un représentant du parti qui allait devenir l'Union démocratique du centre (UDC), en se fondant sur les rapports de forces prévalant à l'époque au sein de l'électorat suisse. La **formule magique (2-2-2-1)** était née et restera en place pendant près d'un demi-siècle (*cf.* section 6.1.3).

4.2.4 Les tribunaux fédéraux

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, une séparation essentielle concerne la justice. Les mêmes personnes ne peuvent pas, à la fois, faire les lois et juger si elles sont violées. La séparation du pouvoir judiciaire implique par exemple :

- l'absence d'interférence de la part des autres pouvoirs ;
- l'absence d'instructions ou de consignes données aux juges ;
- la garantie de l'indépendance des juges.

La question est délicate, puisqu'il est impossible d'éliminer toute « interface » entre les pouvoirs, mais il est impératif que ces interfaces ne puissent pas être détournées de leurs fins pour donner lieu à une immixtion dans la conduite du pouvoir judiciaire. Un exemple concerne la nomination des juges. Une autre interface découle du fait que, dans un État de droit, le pouvoir judiciaire est habilité à juger de la légalité des actes des autres pouvoirs et doit pouvoir le faire de manière indépendante, à savoir uniquement en application du droit en vigueur. Voyons maintenant comment ces aspects sont réglés en Suisse.

Le Tribunal fédéral tranche dans les litiges opposant un canton et la Confédération ou des cantons entre eux. Il tient lieu de juridiction de recours suite à des décisions en dernière instance de tribunaux

¹⁵¹ Art. 175, al. 1, Cst.

¹⁵² Art. 145 et art. 175, al. 2 et 3, Cst.

¹⁵³ Art. 60 loi sur l'organisation de l'administration fédérale.

cantonaux opposant des sujets de droit entre eux ou des sujets de droit et des autorités étatiques (cf. section 7.1). Il peut contrôler la validité (par exemple la constitutionnalité) des ordonnances du Conseil fédéral et des lois et ordonnances cantonales, sans pour autant être habilité à exercer ce contrôle de sa propre initiative, mais uniquement s'il est saisi d'un recours.

En revanche, il n'est pas habilité à décider de l'inconstitutionnalité éventuelle de lois adoptées par l'Assemblée fédérale (cf. section 7.1.3). Le Tribunal fédéral n'est pas davantage compétent pour exercer un contrôle de constitutionnalité lors de la procédure d'adoption de normes du droit international par le Parlement¹⁵⁴ ni pour se prononcer quant à des projets de loi.

Le Tribunal administratif fédéral est l'instance de recours contre des décisions des organes fédéraux, y compris des décisions en matière de rapports de travail du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.¹⁵⁵

Le Tribunal fédéral et les autres tribunaux fédéraux sont placés sous la haute surveillance du Parlement.¹⁵⁶

C'est l'Assemblée fédérale qui fixe le nombre de juges fédéraux par ordonnance, soit actuellement 38 juges et 19 juges suppléants au Tribunal fédéral,¹⁵⁷ et c'est elle aussi qui les élit pour un **mandat de six ans**,¹⁵⁸ sur proposition de la Commission judiciaire des Chambres. Cette dernière met les postes vacants au concours, puis propose des candidats en veillant à assurer un équilibre entre sensibilités politiques et représentation linguistique, tout en tenant dûment compte des compétences professionnelles requises.¹⁵⁹ C'est précisément cela qui alimente le plus le débat public sur l'indépendance des juges, et qui a donné lieu à un vote populaire le 28 novembre 2021, à la suite de l'initiative

¹⁵⁴ Cf. Altwicker, Tilmann, «Verfassungsrechtliche Koordination des internationalen Staatshandelns», in : Diggelmann *et al.* (2020), vol. 3, p. 1989-2006. En particulier le paragraphe 19, p. 2000 : «[...] weit bedeutsamer ist es, festzuhalten, dass Schweizer Gerichten die Überprüfung von Massnahmen im Bereich des internationalen Staatshandelns versagt ist: "Auswärtige Angelegenheiten" bilden einen expliziten Ausschlussgrund für eine Kontrolle durch das Bundesgericht und Bundesverfassungsgericht. So kann etwa der Beschluss der Bundesversammlung, mit dem ein völkerrechtlicher Vertrag genehmigt wird, nicht vor dem Bundesgericht angefochten werden».

¹⁵⁵ Art. 31 et art. 33 loi sur le Tribunal administratif fédéral.

¹⁵⁶ Art. 3, al. 1, loi sur le Tribunal fédéral.

¹⁵⁷ Art. 1 ordonnance de l'Assemblée fédérale du 30 septembre 2011 sur les postes de juge au Tribunal fédéral (RS 173.110.1).

¹⁵⁸ Art. 145 Cst. ; art. 135 loi sur l'Assemblée fédérale ; art. 9, al. 1, loi sur le Tribunal fédéral.

¹⁵⁹ Au sujet de l'élection des juges fédéraux, voir Uebersax, Peter, «Gerichte des Bundes», in : Diggelmann *et al.* (2020), vol. 3, p. 1757-1782. En particulier le chiffre II : 4 «Problemzonen der richterlichen Unabhängigkeit im Bund».

fédérale « Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice) ». L'idée de l'initiative était que l'indépendance des juges ne peut guère être garantie si ces derniers sont élus par une assemblée essentiellement politique. L'initiative a été rejetée par 68 % des votants et par tous les cantons.

Cette initiative faisait suite à une affaire très médiatisée, la réélection du juge Yves Donzallaz en septembre 2020, lors du renouvellement du Tribunal fédéral pour la période 2021-2026. Le juge Donzallaz, membre de l'UDC, était juge fédéral depuis 2008. Sa réélection butait sur l'opposition de son propre parti, qui lui reprochait certaines positions prises, non conformes à la ligne du parti. Ce magistrat s'était notamment prononcé un an plus tôt en faveur d'un transfert de données de clients de la banque UBS, transfert sollicité par la justice française.¹⁶⁰ Après une vaine opposition contre la réélection dudit juge, l'UDC demanda même le report du renouvellement du Tribunal fédéral dans son ensemble. Cependant, l'Assemblée fédérale choisit de passer outre et le juge fut réélu, obtenant cependant le médiocre score de 177 voix sur 239 bulletins valables.

4.3 Niveaux cantonal et communal

Chaque canton a son propre parlement et son gouvernement, lesquels sont régis par le droit cantonal. En Suisse romande, les dénominations et structures des législatifs sont assez similaires, et de même pour les exécutifs. Le législatif est appelé **Grand Conseil** dans tous les cantons romands sauf dans le Jura, où il s'appelle Parlement.¹⁶¹ Il est monocaméral. L'exécutif est appelé **Conseil d'État** dans tous les cantons romands sauf dans le Jura, où il s'appelle Gouvernement.¹⁶² C'est pour cette raison que, dans ce canton, les membres de l'exécutif sont appelés ministres. Le nombre de sièges des différents parlements et exécutifs romands figure dans le tableau ci-dessous, ainsi que leurs durées de législature respectives. Si l'on divise le nombre d'habitants par le nombre de sièges dans le législatif, on remarque un écart entre un minimum d'environ 1200 habitants (Jura) et un maximum d'environ 5000 habitants (Vaud). Cependant, ces chiffres ne doivent pas être pris de manière absolue ni servir d'unité de mesure de la productivité

¹⁶⁰ Arrêt 2C_653/2018 du 26 juillet 2019.

¹⁶¹ Art. 82 Constitution du canton du Jura.

¹⁶² Art. 89 Constitution du canton du Jura.

des députés. Dans toute assemblée, il y a une activité incompressible et un certain nombre de commissions parlementaires qui sont nécessaires et qui doivent être dotées chacune d'un minimum de députés. Par conséquent, un petit canton aura forcément plus de sièges par rapport à sa population, et inversement dans un grand canton.

Les durées des législatures varient peu entre les cantons et l'on observe une tendance à leur allongement, puisque le Jura et Genève ont successivement opté, il y a quelques années, pour le quinquennat. Dans tous les cantons, les mandats sont d'égale durée pour le législatif et l'exécutif.

TABLEAU 2 Les autorités cantonales des cantons romands

Canton	Législatif	Exécutif	Législature
Fribourg	110 sièges	7 sièges	5 ans
Vaud	150 sièges	7 sièges	5 ans
Valais	130 sièges	5 sièges	4 ans
Neuchâtel	100 sièges	5 sièges	4 ans
Genève	100 sièges	7 sièges	5 ans
Jura	60 sièges	5 sièges	5 ans

Source : constitutions des cantons romands¹⁶³

Chaque canton dispose également de son propre pouvoir judiciaire (*cf.* section 7.2).

Nous avons vu aux sections 4.2.1 et 4.2.3 que les **règles d'incompatibilité** entre des fonctions au sein des différentes **instances fédérales** respectent pleinement le principe de la séparation des pouvoirs. Les règles d'incompatibilité entre fonctions cantonales, et entre fonctions cantonales et fédérales, sont, en revanche, réglées par le droit cantonal et par conséquent divergent sensiblement entre les cantons. Le principe de séparation des pouvoirs, avec toutes ses conséquences logiques, est reconnu au niveau des cantons. Par exemple, la Constitution du canton du Valais stipule que le canton doit régler les incompatibilités en assurant que la loi « veille notamment à éviter que le même citoyen occupe simultanément des fonctions qui relèvent de plusieurs pouvoirs publics ». ¹⁶⁴ Néanmoins, les législations et réglementations

¹⁶³ Fribourg : art. 95 et 106 Constitution. Vaud : art. 92 et 113 Constitution. Valais : art. 52, 83 et 84 Constitution. Neuchâtel : art. 52, 53, 66 et 67 Constitution. Genève : art. 81 et 102 Constitution. Jura : art. 65, 85 et 93 Constitution et art. 29 et 51 loi sur les droits politiques.

¹⁶⁴ Art. 90 Constitution du canton du Valais.

cantonaux autorisent des entorses à ce principe fondamental en tolérant des cumuls entre fonctions au sein du législatif, de l'exécutif (dont l'administration) et du judiciaire, et demeurent dans certains cas relativement floues.

Les règles d'incompatibilité **entre fonctions cantonales et fédérales** concernent tous les pouvoirs cantonaux, mais particulièrement les exécutifs cantonaux. Le canton du Jura applique de manière conséquente le principe fondamental de séparation des pouvoirs, puisque sa constitution stipule que «le mandat de parlementaire fédéral est incompatible avec les fonctions de député au parlement cantonal, juge permanent, procureur et membre du Gouvernement».¹⁶⁵ À Fribourg, les membres du Conseil d'État et les préfets ne peuvent pas être membres de l'Assemblée fédérale.¹⁶⁶ Il en va de même pour les conseillers d'État du canton de Vaud.¹⁶⁷ Genève applique pleinement le principe de séparation des pouvoirs en ce qui concerne ses conseillers d'État, puisque sa constitution leur interdit d'assumer «tout autre mandat électif», à tous les niveaux.¹⁶⁸ Le canton de Genève considère, par ailleurs, qu'un mandat au Grand Conseil est incompatible avec un mandat à l'Assemblée fédérale.¹⁶⁹

Le canton de Neuchâtel connaît une incompatibilité partielle dans sa législation, selon laquelle «seuls deux membres du Conseil d'État peuvent siéger à l'Assemblée fédérale, dont un seulement au Conseil des États».¹⁷⁰ Il peut sembler étonnant que des membres d'un exécutif cantonal soient admis à prendre part à l'élaboration de lois fédérales dont la mise en œuvre est, bien souvent, déléguée aux cantons. D'autant qu'un conseiller d'État sera appelé, tôt ou tard, à endosser aussi la fonction de président de l'exécutif.

Au demeurant, les législations cantonales n'interdisent pas *a priori* à leurs fonctionnaires et aux membres de l'appareil judiciaire de siéger dans l'Assemblée fédérale. Rappelons que la législation fédérale prescrit que les juges fédéraux ordinaires ne peuvent exercer aucune fonction au service d'un canton.¹⁷¹

¹⁶⁵ Art. 62, al. 4, Constitution du canton du Jura.

¹⁶⁶ Art. 87, al. 2, Constitution du canton de Fribourg.

¹⁶⁷ Art. 90, al. 2, Constitution du canton de Vaud.

¹⁶⁸ Art. 103 Constitution du canton de Genève.

¹⁶⁹ Art. 83, al. 1, Constitution du canton de Genève.

¹⁷⁰ Art. 35, al. 1, loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

¹⁷¹ Art. 6 loi sur le Tribunal fédéral.

S'agissant des incompatibilités **entre fonctions cantonales et communales** relevant de différents pouvoirs, la loi neuchâteloise dispose qu'«aucun membre du Conseil communal ne peut siéger au Grand Conseil».¹⁷² Une telle séparation entre les exécutifs communaux et le législatif cantonal fait cependant défaut dans les autres cantons romands.

Qu'en est-il des incompatibilités au sein du même niveau? Au **niveau cantonal**, l'incompatibilité entre l'organe exécutif (conseillers d'État) et les autres pouvoirs, notamment le législatif, est reconnue dans toutes les législations cantonales. C'est surtout par rapport au parlement cantonal que les législations cantonales présentent de fortes variations quant à la précision et la permissivité. Par exemple, dans le canton de Neuchâtel, «les membres non permanents d'une autorité judiciaire peuvent être membres du Grand Conseil».¹⁷³ Dans le même esprit, le canton de Fribourg n'exclut du Grand Conseil que les «juges professionnels» et les greffiers, et donc admet toutes les autres fonctions exercées dans le système judiciaire.¹⁷⁴

L'incompatibilité entre une fonction de fonctionnaire (exécutif cantonal) et de parlementaire est traitée à Neuchâtel par une liste exhaustive de dix fonctions du fonctionnariat considérées comme incompatibles.¹⁷⁵ Cette liste couvre, entre autres, tout le personnel des autorités judiciaires, tout le personnel des secrétariats généraux et l'ensemble des cadres de l'administration générale, à partir du niveau de chef de service ou d'office, de même que les adjoints de chefs de services ou d'office. Elle englobe aussi tous les juristes du service juridique, un service largement impliqué dans des travaux portant sur l'élaboration des lois ou leur interprétation à des fins de mise en œuvre. Les dix fonctions figurant sur ladite liste semblent assurer une très bonne séparation entre les pouvoirs législatifs et exécutifs.

Le canton de Fribourg a opté pour un cumul entre une exclusion formulée en termes génériques et une liste illustrative de fonctions. La première mentionne, entre autres, les collaborateurs de l'État «fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels le Grand Conseil se fonde pour prendre des décisions». La seconde couvre, par

¹⁷² *Ibid.*, art. 34a, al. 1.

¹⁷³ Art. 48, al. 1, Constitution du canton de Neuchâtel; art. 33, al. 1, loi sur les droits politiques de ce canton.

¹⁷⁴ Art. 49, al. 1, loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Fribourg.

¹⁷⁵ Annexe à l'article 33, al. 3, loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

exemple, «les personnes qui exercent une fonction dirigeante au sein d'établissements cantonaux et d'entreprises au capital social desquels le canton participe à hauteur de 50 % au moins».¹⁷⁶

Le canton de Genève est sensiblement plus permissif. Sa constitution exclut tout «cadre supérieur de l'administration cantonale et des établissements autonomes de droit public», ainsi que deux autres classes spécifiques de fonctionnaires.¹⁷⁷ Sur cette base, sa loi d'application définit les «cadres supérieurs de l'administration» comme des personnes appelées «à prendre une part importante à l'accomplissement des tâches du pouvoir exécutif, notamment à élaborer ou proposer des projets de loi, de règlement ou de décision ou à prendre des décisions ou mesures». S'agissant de fonctions spécifiques, on notera, par exemple, que Genève exclut «l'entourage immédiat des conseillers d'État ou du chancelier d'État» alors que Neuchâtel et Fribourg excluent, assez logiquement, l'intégralité des collaborateurs de leurs chancelleries. Il faut reconnaître que Genève a une approche différente en ce qui concerne son fonctionnariat, qui est même encouragé à rejoindre les travées du Grand Conseil. Aucun canton ne restreint la participation de ses fonctionnaires aux chambres fédérales.

Pour rappel, au niveau fédéral, c'est l'ensemble des membres du personnel de l'administration qui ne peuvent pas siéger au Parlement.

La question de l'ouverture des chambres législatives à des fonctionnaires du pouvoir exécutif est souvent débattue, de manière assez contradictoire, et ce pas seulement en raison du principe de séparation des pouvoirs. Le système politique suisse est conçu pour une politique de milice. Or il serait aisé de contourner le principe de milice en cumulant diverses fonctions de manière à participer, en définitive, à la politique à plein temps. La critique est loin d'être nouvelle puisque déjà Rhinow (1986) qualifiait le Parlement fédéral de «semi-professionnel» au vu de la proportion d'élus issus du fonctionnariat cantonal ou d'organisations faîtières.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Art. 49 loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Fribourg.

¹⁷⁷ Art. 83, al. 2, Constitution du canton de Genève.

¹⁷⁸ Rhinow, René (2017). *Recht im politischen Prozess. Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat*. Bâle: Helbing und Lichtenhahn Verlag AG, p. 455: «In beiden Kammern gilt das Milizprinzip, doch bekleiden rund 40% der Mitglieder vollamtliche Positionen in kantonalen öffentlichen Diensten oder in Partei- und Verbandsfunktionen, so dass eher von einem "Halbberufsprlament" gesprochen werden muss». Extrait de «Funktionen und Probleme der politischen Parteien in der Schweiz», 1986.

Au **niveau communal**, l'incompatibilité entre l'organe exécutif et le **législatif** est également reconnue dans toutes les législations. À Genève, « nul ne peut à la fois être membre du conseil communal et de l'exécutif communal ». ¹⁷⁹ En revanche, les règles concernant les fonctionnaires sont souvent permissives. Genève exclut de ses conseils municipaux tout « cadre supérieur de l'administration communale », ¹⁸⁰ et donc y admet les fonctionnaires qui n'ont pas ce rang, mais qui sont de loin les plus nombreux. Fribourg est plus conséquent en matière de séparation des pouvoirs et exclut du conseil général « les membres du personnel communal qui exercent leur activité à 50 % ou plus ». ¹⁸¹ Il autorise les communes à déroger à cette règle, mais uniquement pour être plus strictes. ¹⁸²

Ce qui précède reflète les dispositions constitutionnelles et législatives, sans préjudice des détails que pourraient contenir d'éventuels règlements d'application, voire l'usage des marges d'appréciation discrétionnaire laissées par la loi. Souvent, ces dispositions générales se définissent comme des seuils autorisant le niveau inférieur à compléter les règles d'incompatibilité dans un sens plus strict. Il n'en demeure pas moins qu'elles illustrent bien dans quelle mesure les cantons abordent diversement ces questions.

Comme il arrive parfois que les termes ne soient pas entendus de manière précise par certains, il vaut la peine de rappeler quelle est, en droit, la place de « l'administration » dans le pouvoir exécutif. Le professeur Tanquerel (2011) l'a décrite succinctement mais clairement :

La fonction administrative est incluse dans la fonction gouvernementale au sens large. Elle fait ainsi partie du pouvoir exécutif, qui tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal est confié au gouvernement, Conseil fédéral [...] ou Conseil d'État [...].

Notons finalement, même si cela n'est pas en lien avec la séparation des pouvoirs, que les règles d'incompatibilité au sein d'un même pouvoir sont rares. Neuchâtel dispose d'une règle précise concernant son gouvernement, à savoir : ¹⁸³

¹⁷⁹ *Ibid.*, art. 142, al. 1.

¹⁸⁰ *Ibid.*, art. 142, al. 2, let. b, qui exclut aussi les collaborateurs immédiats des membres de l'exécutif.

¹⁸¹ Art. 28, al. 2, loi sur les communes du canton de Fribourg.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Art. 34, al. 1, loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

Les époux, [...] parents ou alliés jusqu'au troisième degré ne peuvent appartenir simultanément au Conseil d'État.

Des règles similaires peuvent exister par rapport aux communes. Par exemple, la législation genevoise dispose que :¹⁸⁴

Ne peuvent être élus simultanément dans une même commune aux fonctions de conseiller administratif, de maire et d'adjoint : des conjoints, des partenaires enregistrés, des parents en ligne directe, des frères et des sœurs, ainsi que des alliés au premier degré.

et

Ne peuvent être élus simultanément dans un même Conseil municipal, plus de 2 personnes unies entre elles par des liens de parenté en ligne directe ascendante ou descendante, ni plus de 2 frères et sœurs.

¹⁸⁴ Art. 106, respectivement art. 175, loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève.

5 Les Chambres fédérales et les législatifs cantonaux et communaux

Le fonctionnement des assemblées parlementaires en Suisse (niveaux fédéral et cantonal). Compétences, organisation, structure et élection. Commissions parlementaires. Système de milice. Le processus législatif en Suisse: propositions du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, système des deux chambres. Partis et groupes parlementaires. Motions, postulats et questions. Modalités électorales.

5.1 L'Assemblée fédérale

La durée d'une législature est de quatre ans, avec un **renouvellement intégral** de tous les députés.¹⁸⁵ Cela contraste avec un pays comme les États-Unis, qui connaît un renouvellement partiel de son Sénat, un tiers des cent sénateurs étant renouvelés tous les deux ans (pour un mandat de six ans), ou la France, dont le Sénat est renouvelé à cinquante pour cent tous les trois ans (pour un mandat de six ans).

Les sessions du Conseil national et du Conseil des États se tiennent **quatre fois par année** à échéances régulières pour des sessions

¹⁸⁵ Art. 145 Cst. Plus précisément cet article s'applique au Conseil national et au Conseil fédéral. Le lecteur aura remarqué que l'élection du Conseil des États est entièrement régie par le droit cantonal, lequel sur ce point se calque sur le Conseil national.

parlementaires de **trois semaines**,¹⁸⁶ à **Berne**.¹⁸⁷ Les deux conseils siègent séparément bien que simultanément.¹⁸⁸ Les séances plénières sont **publiques**,¹⁸⁹ mais les réunions des commissions ainsi que leurs délibérations sont confidentielles.¹⁹⁰

Une particularité du Parlement suisse, que l'on retrouve dans les parlements cantonaux, est qu'il est constitué de parlementaires **de milice**. Cela veut dire qu'en dehors des sessions du Parlement et de ses commissions, les parlementaires poursuivent leurs activités professionnelles. Tel est le cas même pour les présidents des deux conseils.

5.2 Composition des Chambres fédérales

5.2.1 Conseil national

Les **200 conseillers nationaux**, ou « députés du peuple », sont élus par le peuple (cf. chapitre 4).¹⁹¹ Toutefois, bien qu'ils soient les membres de la « Chambre du peuple », chaque canton élit ses conseillers nationaux. Le nombre de sièges revenant à chaque canton est proportionnel à la taille de sa population,¹⁹² et est fixé par le Conseil fédéral avant chaque élection fédérale et pour la durée d'une législature.¹⁹³ Par conséquent, le nombre de conseillers nationaux par canton peut fluctuer en fonction des évolutions démographiques. Sur la base de la population actuelle du pays, chaque canton obtient un siège pour environ 40 000 habitants. Le canton de Zurich, le plus peuplé de Suisse, en a 35, tandis que le canton de Genève compte 12 sièges, après en avoir gagné un en 2019. Bien que ce ne soit pas le propre de la Suisse, il est intéressant de relever que la répartition des sièges ne se fait pas sur la base de la population ayant le droit d'élection, mais sur la base de la population résidante, étrangers inclus. Par conséquent, si un nombre élevé

¹⁸⁶ La loi sur l'Assemblée fédérale ne fixe ni le nombre ni la durée des sessions ordinaires, mais délègue cette question à une « Conférence de coordination » (art. 37, al. 2, let. a, de la loi). C'est donc cette dernière qui a établi l'usage des quatre sessions de trois semaines. Pour être complet, notons que le règlement du Conseil national stipule que ce conseil se réunit « les mêmes jours que le Conseil des États lors des quatre sessions ordinaires de trois semaines de l'Assemblée fédérale » (art. 33d, al. 2, let. a, du règlement).

¹⁸⁷ Art. 32, al. 1, loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁸⁸ Art. 2, al. 4, loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁸⁹ Art. 158 Cst.; art. 4 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁹⁰ Art. 47 loi sur l'Assemblée fédérale.

¹⁹¹ Art. 149, al. 1, Cst.

¹⁹² Art. 149, al. 4, Cst.

¹⁹³ Art. 16 loi fédérale sur les droits politiques.

d'étrangers résident dans un canton, ils contribueront à l'augmentation du nombre de ses sièges. La Constitution fédérale garantit au moins un siège à chaque canton, même si sa population est inférieure à 40 000 habitants.¹⁹⁴ Les cantons d'Uri, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures n'ont ainsi qu'un seul conseiller national.

Par son ordonnance de 2018, le Conseil fédéral a calculé comme suit la répartition des sièges entre cantons durant la législature en cours :¹⁹⁵

TABLEAU 3 Conseil national : répartition des sièges entre cantons au 1^{er} janvier 2018, pour la législature 2019-2023

1. Zurich	35 sièges	14. Schaffhouse	2 sièges
2. Berne	24 sièges	15. Appenzell Rh.-Ext.	1 siège
3. Lucerne	9 sièges	16. Appenzell Rh.-Int.	1 siège
4. Uri	1 siège	17. Saint-Gall	12 sièges
5. Schwyz	4 sièges	18. Grisons	5 sièges
6. Obwald	1 siège	19. Argovie	16 sièges
7. Nidwald	1 siège	20. Thurgovie	6 sièges
8. Glaris	1 siège	21. Tessin	8 sièges
9. Zoug	3 sièges	22. Vaud	19 sièges
10. Fribourg	7 sièges	23. Valais	8 sièges
11. Soleure	6 sièges	24. Neuchâtel	4 sièges
12. Bâle-Ville	5 sièges	25. Genève	12 sièges
13. Bâle-Campagne	7 sièges	26. Jura	2 sièges

Source: Ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national (RS 161.12) du 1^{er} janvier 2018

Au total, les cantons romands disposent ainsi de 52 sièges au Conseil national.

Ce système électoral est très différent de celui de la Chambre des communes du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec. Comme l'affirment Brun et Tremblay (1990), «[o]n peut synthétiser de la façon suivante le mode de scrutin fédéral et québécois : régime uninominal à un tour et à la majorité simple». Concrètement, le territoire canadien,

¹⁹⁴ Art. 149, al. 4, Cst.

¹⁹⁵ Ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national (RS 161.12) du 1^{er} janvier 2018.

respectivement québécois, est divisé en autant de circonscriptions électorales qu'il y a de sièges dans ces chambres, impliquant que le corps électoral de chaque circonscription élit, en un seul tour, un seul député, à savoir celui qui aura obtenu le plus grand nombre de suffrages.¹⁹⁶

En revanche, le type d'élection suisse est proche du modèle retenu pour la Chambre des représentants belge. Pour l'élection à cette chambre, on divise le chiffre de la population du Royaume par 150 (à savoir le nombre de sièges) puis l'on répartit les sièges entre les circonscriptions en divisant sa population totale par ce quotient.¹⁹⁷ Ces chiffres et la répartition qui en découle sont calculés tous les dix ans.

5.2.2 Conseil des États

Les **46 conseillers aux États**, ou « députés des cantons », sont **élus au suffrage populaire direct**.¹⁹⁸ Parmi les 26 cantons suisses, 6 sont maintenant des cantons à part entière, mais étaient historiquement des **demi-cantons** (cf. section 2.7). Quelle que soit la taille de sa population, chacun des 20 cantons historiques compte deux sièges aux États, tandis que chacun de ces 6 anciens demi-cantons (Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures) dispose d'un seul siège.¹⁹⁹ D'où le nombre **20 × 2 + 6**.

Un raccourci souvent utilisé – de manière abusive mais compréhensible, vu la proximité géographique et linguistique – est de comparer le Conseil national à l'Assemblée nationale française et – surtout – le Conseil des États au Sénat français. Il convient, toutefois, de souligner des différences fondamentales : en France, les compétences des deux chambres sont certes proches, mais pas exactement égales ; et le Sénat français est élu au suffrage indirect par un collège de grands électeurs, ce qui constitue une différence de taille avec le Conseil des États.

Le Conseil des États diffère également du Sénat italien dans la mesure où – même si les sénateurs italiens sont élus par les régions et au suffrage direct (hormis quelques sénateurs à vie) – les sièges y sont répartis en tenant compte de la population de chaque région, les grandes régions étant donc mieux représentées que les petites.

¹⁹⁶ Brun, Henri ; Tremblay, Guy (1990). *Droit constitutionnel*. Cowansville (Québec) : Les éditions Yvon Blais Inc., 2^e édition, p. 260. ISBN : 2-89073-736-5.

¹⁹⁷ Art. 63 de la Constitution belge.

¹⁹⁸ Art. 150, al. 1, Cst.

¹⁹⁹ Art. 150, al. 2, Cst.

Le Conseil des États est très différent du Sénat belge, qui tient principalement lieu de «chambre de réflexion», et qui n'est pas élu par le peuple. Selon une clé de répartition fixée dans la Constitution, les parlements des régions et des communautés élisent en leur sein 50 de leurs membres comme sénateurs, qui resteront membres du parlement de leur région ou communauté, et auxquels s'ajouteront 10 sénateurs cooptés par les sénateurs élus, à savoir 6 du groupe linguistique néerlandais et 4 du groupe linguistique français.²⁰⁰

Le Sénat canadien est encore plus différent puisque, comme le souligne Beaudoin (2000), il «ne représente pas les provinces ou les États fédérés comme c'est le cas aux États-Unis, en Australie et dans la presque totalité des États fédéraux».²⁰¹ Sur proposition du Premier ministre, le gouverneur général nomme les sénateurs, qui doivent avoir 30 ans révolus, entre autres conditions.²⁰² On ne s'étonnera donc guère que les nominations de sénateurs se fassent sur des considérations avant tout politiques.²⁰³ Le Sénat compte actuellement 105 sièges qui sont répartis sur une base essentiellement régionale, provinciale et locale en fonction d'une clé de répartition fixée dans la loi, par exemple le Québec et l'Ontario en détiennent 24 chacun, tandis que 24 sièges sont réservés aux quatre provinces de l'Ouest.

5.2.3 Élections «fédérales», vraiment ?

Les élections législatives fédérales sont en réalité une série d'élections cantonales. Non seulement pour le Conseil des États, mais aussi pour le Conseil national, le nombre de députés est fixé pour chaque canton, et c'est la population de chaque canton qui élit «ses» représentants dans les deux conseils. Une des conséquences de cette modalité est que les instances nationales des partis politiques ne peuvent jouer qu'un

²⁰⁰ Batselé, Didier; Mortier, Tony; Scarcez, Martine (2014). *Initiation au droit constitutionnel*. Bruxelles: Éditions Bruylant, p 283-284. ISBN: 978-2-8027-4640-9. Cf. l'article 67 de la Constitution belge, ainsi que l'article 68.

²⁰¹ Beaudoin, Gérard-A (2000). *Le fédéralisme au Canada: Les institutions; Le partage des pouvoirs*. Montréal: Wilson & Lafleur ltée, p. 109. ISBN: 2-89127-495-4.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Brun, Henri; Tremblay, Guy (1990). *Droit constitutionnel*. Cowansville (Québec): Les éditions Yvon Blais Inc., 2^e édition, p. 327. ISBN: 2-89073-736-5: «[l]es nominations au Sénat sont essentiellement partisans, sauf rares exceptions. Pour devenir sénateur, il faut habituellement être membre du parti au pouvoir. Les nominations se font en reconnaissance de services rendus au parti, ou encore pour assurer une position officielle et un revenu stable à certains cadres supérieurs du parti.»

rôle limité dans ces élections et ne peuvent pas soutenir la campagne de tel ou tel candidat. L'essentiel de la campagne est mené par les sections cantonales des partis politiques (cf. section 9.2).

5.2.4 Délibérations : les divergences et leur élimination

On a vu que du fait que le bicamérisme suisse fonctionne avec deux chambres aux compétences identiques – le Conseil national et le Conseil des États –, un projet ne peut être adopté qu'à condition que les deux chambres s'entendent sur le même projet (cf. section 4.2.2.1). Si chacune insiste sur sa version d'un texte, alors le projet est rejeté (cf. section 4.2.2.2). Par exemple, dans un projet de loi, un conseil peut absolument vouloir maintenir un article alors que l'autre conseil tient absolument à l'éliminer; ou alors chaque conseil peut vouloir une version différente de l'article en cause. Dans le jargon du Parlement, les différences de position entre les chambres sont appelées **divergences**. Les divergences sont inhérentes aux compositions respectives des deux conseils, avec une chambre haute dans laquelle les petits cantons ont plus de poids et où les grandes formations politiques sont mieux représentées, un phénomène d'ailleurs bien expliqué dans l'ouvrage de Tschannen (2021).²⁰⁴ Dès lors, il est logique que des procédures soient en place pour faciliter le « dialogue » entre les chambres afin qu'elles dégagent un consensus. Pour éliminer les divergences qui émergent après une première lecture dans les deux conseils, le projet législatif devra être renvoyé par le **second conseil** vers le **premier conseil**, afin d'y examiner les points qui divergent.²⁰⁵ La navette entre les conseils peut compter jusqu'à trois allers et retours, à la suite de quoi une **conférence de conciliation** se réunit afin de rédiger un compromis.²⁰⁶ Cette conférence se compose de membres des deux conseils et elle se réunira autant de fois que nécessaire pour finaliser une proposition. La **proposition de conciliation** est alors soumise aux deux conseils pour approbation, et si elle n'est pas adoptée (à la majorité) par l'un ou l'autre des conseils, alors l'objet est définitivement classé.²⁰⁷

²⁰⁴ Tschannen (2021), p. 445 : « *Parteilpolitische Abweichungen zum Nationalrat sind wegen der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine nach Bundesgliedern zusammengesetzte zweite Kammer nicht zu vermeiden. Das System will gar nicht dem demokratischen Gedanken dienen, sondern dem Ausgleich unter Bundesgliedern; damit bevorteilt es nicht nur die kleinen Kantone, sondern im gleichen Zug auch die in diesen Kantonen traditionell dominierenden Parteien.* »

²⁰⁵ Art. 89 loi sur l'Assemblée fédérale.

²⁰⁶ *Ibid.*, art. 91. Notons que les conférences de conciliations comptent 13 députés de chaque conseil, soit au total 26 députés.

²⁰⁷ *Ibid.*, art. 93, pour une description plus détaillée de cette procédure.

Voilà pour ce qui est des règles de procédure. Cela étant, l'élimination de divergences entre les deux conseils revêt une importance politique majeure, puisqu'elle déterminera l'orientation du projet soumis à délibération, voire son abandon définitif, et cela donne lieu à d'intenses négociations et tractations, y compris en mode très informel. Étant donné les contrastes parfois marqués entre les deux conseils qui, comme nous l'avons déjà vu, sont composés différemment, toutes ces négociations, tractations et procédures formelles influenceront substantiellement l'issue du projet.

5.3 Modalités électorales des Chambres fédérales

5.3.1 Conseil national

Dans les cantons disposant de plus d'un siège dans ce conseil, les conseillers nationaux sont élus au scrutin **proportionnel**.²⁰⁸ Tel n'était pas le cas dans la Constitution originale de 1848. Le scrutin proportionnel a été adopté en votation populaire le 13 octobre 1918, avec 66,8 % de « oui ».

Le droit fédéral règle très précisément la méthode de répartition des suffrages (ordonnance sur les droits politiques). Sans entrer dans les détails, les sièges sont répartis dans un premier temps entre les partis en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont obtenus. Dans un second temps, au sein de chaque parti, les candidats ayant totalisé le plus grand nombre de suffrages occupent les sièges qui reviennent à leur parti (cf. section 5.9).²⁰⁹

Notamment dans les cantons ne disposant que d'un siège, les conseillers nationaux sont élus au scrutin **majoritaire**:²¹⁰ le candidat ayant remporté le plus grand nombre de suffrages est élu.

La **préparation des listes** représente une étape cruciale d'un système électoral. Un État de droit se doit de régler cette étape de manière à assurer une **transparence** et une **équité** totales, tout en éliminant les possibilités d'**abus** ou de **manipulation**. La loi stipule que les listes de candidats doivent être déposées en août,²¹¹ soit environ deux mois avant la date de l'élection fédérale (cf. section 9.7). À l'exception des partis déjà enregistrés auprès de la Chancellerie fédérale, chaque

²⁰⁸ Art. 149, al. 2, Cst.

²⁰⁹ Art. 43 loi fédérale sur les droits politiques.

²¹⁰ *Ibid.*, art. 47.

²¹¹ *Ibid.*, art. 21, al. 1.

liste doit être signée par un nombre minimum d'électeurs domiciliés dans le canton concerné,²¹² et aucun électeur ne peut signer plus d'une liste.²¹³ Les listes ne peuvent pas mentionner plus de deux fois le même candidat ni contenir davantage de candidats que le nombre de sièges à pourvoir,²¹⁴ et chacun des candidats est tenu de confirmer individuellement qu'il est candidat.²¹⁵ Moyennant un délai pour la mise au point définitive des listes, une liste ne peut **plus être modifiée**.²¹⁶ Sur-tout, un candidat ne peut figurer sur deux listes du même canton ou de deux cantons différents, faute de quoi il est automatiquement éliminé de toutes les listes.²¹⁷ Ce n'est qu'une fois qu'une liste de candidats a été vérifiée et validée par l'autorité cantonale et la Chancellerie fédérale qu'elle est définitivement établie. Elle devient ainsi une **liste électorale** officielle et est alors publiée par le canton et la Chancellerie fédérale.²¹⁸ En outre, les services électoraux vérifient dûment que les candidats sont effectivement **domiciliés** dans la circonscription électorale pour laquelle ils se présentent. Cela va de soi pour les lecteurs suisses, mais étonne toujours les interlocuteurs français ou italiens.

Il est essentiel qu'un système démocratique règle dans le moindre détail les procédures électorales, car cela contribue à protéger l'**intégrité des droits politiques** des citoyens.

Alors qu'un candidat ne peut plus se désister dès le moment où une liste est réputée définitive, rien n'empêche un élu de renoncer à son mandat après son élection. Cette problématique a défrayé la chronique genevoise au lendemain de l'élection fédérale de 2019. La tête de liste du parti Ensemble à gauche, Jocelyne Haller, venait d'être élue au Conseil national, mais se désistait dans les 24 heures qui suivirent. Pire, le premier des viennent-ensuite de cette liste, Jean Burgermeister, allait lui aussi renoncer à son mandat pour laisser la place à une candidate à l'époque encore peu connue, Stefania Prezioso Batou. Comble de malchance, le mois suivant, c'était au tour d'un Vert genevois, Pierre Eckert, de renoncer à son siège au Conseil national au profit d'Isabelle Pasquier-Eichenberger.

²¹² *Ibid.*, art. 24, al. 1.

²¹³ *Ibid.*, art. 24, al. 2.

²¹⁴ *Ibid.*, art. 22, al. 1.

²¹⁵ *Ibid.*, art. 22, al. 3.

²¹⁶ *Ibid.*, art. 29, al. 4.

²¹⁷ *Ibid.*, art. 27 et art. 32a.

²¹⁸ *Ibid.*, art. 31.

5.3.2 Conseil des États

La procédure d'élection du Conseil des États est **régié par le droit cantonal**.²¹⁹ Par exemple, la Constitution genevoise stipule que « [l]’élection au Conseil des États a lieu [...] selon les modalités d’élection du Conseil d’État ». ²²⁰ Un texte presque identique figure dans la législation vaudoise.²²¹ Autre exemple à Appenzell Rhodes-Intérieures, qui élit son conseiller aux États lors d’une assemblée populaire, la Landsgemeinde, dès le mois d’avril de l’année électorale, soit bien avant la date « officielle » des élections fédérales. Ce canton est le seul qui ait fixé une date décalée pour l’élection au Conseil des États. Les modalités du scrutin diffèrent significativement d’un canton à l’autre. L’élection au Conseil des États est majoritaire dans tous les cantons sauf pour Neuchâtel et le Jura, qui ont un système proportionnel.²²² Souvent, une majorité absolue est requise pour qu’un candidat soit élu : si aucun candidat n’atteint ce seuil, ou s’il n’y a qu’un seul candidat qui l’atteint, la population doit se prononcer dans un **second tour**. Le premier tour n’est pas « éliminatoire » et il n’y a pas de limite au nombre de candidats au second tour.

Pour la législature 2019-2023 (51^e législature), la répartition des sièges entre les partis était la suivante (sans tenir compte de l’élection complémentaire du 26 septembre 2021 pour le remplacement d’un siège au Conseil des États, où le PS a perdu un siège au profit du Centre) :

TABLEAU 4 Répartition des sièges par parti aux Chambres fédérales

Parti	CN : sièges (%)	CE : sièges (%)	Total : sièges
UDC	53 (25,6%)	6 (13%)	59
PS	39 (16,8%)	9 (19,6%)	48
PLR	29 (15,1%)	12 (26,1%)	41
Le Centre	28 (14%)	13 (28,3%)	41
Verts	28 (13,2%)	5 (4,2%)	33
PVL	16 (7,8%)	0	16
Autres	7	1	

Source : Office fédéral de la statistique, « Élection fédérale 2019 – L’essentiel sur les élections » (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/elections/elections-federales-2019.html>)

²¹⁹ Art. 150, al. 3, Cst.

²²⁰ Art. 52, al. 2, Constitution du canton de Genève.

²²¹ Art. 98 loi sur l’exercice des droits politiques du canton de Vaud.

²²² Art. 87, al. 1, loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel ; Art. 73 Constitution du canton du Jura.

5.4 Organes

5.4.1 Les groupes parlementaires

Dans un parlement, les partis s'organisent en **groupes parlementaires** (cf. section 9.4).²²³ Un groupe parlementaire rassemble les députés d'un même parti, mais il est aussi possible d'élargir un groupe avec d'autres députés partageant les mêmes orientations politiques. En Suisse, cela vaut pour les Chambres fédérales et les parlements cantonaux. Toutefois, un parti doit compter sur une députation d'une taille minimale pour pouvoir former un groupe. Par exemple, au Parlement fédéral, un groupe doit comprendre au moins cinq membres du même conseil.²²⁴

5.4.2 Les commissions parlementaires

Les commissions sont des organes du Parlement composés d'un nombre fixe de députés, qui sont répartis entre les groupes parlementaires en fonction de leur poids.²²⁵ Elles ont pour mission première de procéder à l'examen préalable des objets qui leur sont attribués. Ce travail de préparation effectué par les commissions revêt une grande importance en vue des délibérations en séance plénière. En outre, les commissions discutent des développements politiques et élaborent des propositions dans leurs domaines de compétence.

Chacun des deux conseils dispose de ses propres commissions,²²⁶ mais leurs commissions respectives couvrent les mêmes thématiques. Ces commissions sont les suivantes:²²⁷

1. Commission des finances (CdF);
2. Commission de gestion (CdG);
3. Commission de politique extérieure (CPE);
4. Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC);
5. Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS);
6. Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE);
7. Commission de la politique de sécurité (CPS);
8. Commission des transports et des télécommunications (CTT);

²²³ Art. 154 Cst.; art. 61 loi sur l'Assemblée fédérale.

²²⁴ Art. 61, al. 3, loi sur l'Assemblée fédérale.

²²⁵ Art. 43, al. 3, loi sur l'Assemblée fédérale.

²²⁶ Art. 153 Cst.

²²⁷ Art. 3 règlement du Conseil national; art. 7, al. 1, règlement du Conseil des États.

9. Commission de l'économie et des redevances (CER);
10. Commission des institutions politiques (CIP);
11. Commission des affaires juridiques (CAJ).

Les deux premières commissions ci-dessus sont des commissions dites «de surveillance», dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance mentionnée dans la section 4.2.2.2, les autres étant des commissions dites «thématiques». Chacune de ces commissions existe à la fois au Conseil national et au Conseil des États. Le Conseil national a, de surcroît, une commission permanente de l'immunité, composée de neuf membres. Contrairement à ce que l'on peut parfois entendre, le Conseil des États n'a pas de commission de l'immunité. S'il doit traiter une question d'immunité, il confie cette tâche à sa Commission des affaires juridiques (CAJ-CE).

En plus de ces commissions permanentes, les bureaux des conseils peuvent instituer des **commissions spéciales** pour l'examen d'un objet particulier.²²⁸

Les commissions du Conseil national comptent **d'ordinaire 25 membres**. En revanche au Conseil des États, le nombre de membres de toutes les commissions est fixé à **13**.²²⁹

Les conseils disposent aussi de **commissions communes**, notamment la Commission de rédaction chargée de la vérification des textes approuvés par les Chambres.²³⁰ Les **délégations**, chargées des relations parlementaires internationales, sont elles aussi communes aux deux conseils.²³¹

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) dispose également de ses propres commissions, comme la Commission des grâces ou la Commission judiciaire, composées de membres des deux conseils.

L'Assemblée fédérale a, en outre, la compétence d'établir des **commissions d'enquête parlementaires** (CEP) avec un mandat de durée limitée. Une CEP est instituée «en cas d'événements d'une grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière».²³² Comme toute autre demande faite au Parlement d'agir, l'institution d'une CEP peut être demandée par un député, un groupe parlementaire ou

²²⁸ Art. 42, al. 2, loi sur l'Assemblée fédérale; art. 4 règlement du Conseil national; art. 8 règlement du Conseil des États.

²²⁹ Art. 7, al. 2, règlement du Conseil des États.

²³⁰ Art. 56 loi sur l'Assemblée fédérale.

²³¹ *Ibid.*, art. 60.

²³² *Ibid.*, art. 163, al. 1.

une commission parlementaire au moyen d'une initiative parlementaire. Un exemple récent fut l'initiative parlementaire déposée en 2020 pour créer une CEP à la suite de l'affaire d'espionnage international *Crypto AG*.²³³ Après examen interne, les Chambres procèdent à l'audition du Conseil fédéral, conduisent leurs délibérations et, le cas échéant, instituent la CEP par arrêté fédéral simple.²³⁴ Une CEP est toujours commune aux deux conseils et doit par conséquent être composée de députés des deux conseils, en nombre égal.²³⁵ À chaque législature, diverses CEP sont demandées – raison pour laquelle on en entend beaucoup parler –, mais très rares sont celles qui, en définitive, convainquent les Chambres. Dans la plupart des cas, les requêtes de création d'une CEP sont liquidées sans suite. Une CEP qui, en son temps, a défrayé la chronique est celle qui avait été instituée dans le sillage de la démission de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, survenue en janvier 1989. Le rapport de cette CEP avait fait éclater le fameux « scandale des fiches ». Ce nonobstant, en Suisse, les CEP rendent simplement leur rapport sans organiser des mises en scènes médiatiques en douze actes et six tableaux, telles qu'on les observe aux États-Unis.

En résumé, les commissions parlementaires fédérales peuvent être catégorisées comme suit :

- commissions thématiques ;
- commissions de surveillance » ;
- autres commissions ;
- commissions spéciales.

5.4.3 Les intergroupes parlementaires

Les intergroupes parlementaires ne sont pas, au sens strict, des organes formels de l'Assemblée fédérale, dans le sens où ils ne participent pas formellement aux procédures de décision parlementaires. Ils rassemblent des députés intéressés à un domaine précis dans une composition ouverte, puisque tout membre du Parlement peut s'y joindre.²³⁶ Ils définissent eux-mêmes leur mode d'organisation et de fonctionnement,

²³³ Initiative parlementaire 20.404 du groupe socialiste. *Affaire Cryptoleaks. Instituer une commission d'enquête parlementaire pour déterminer la complicité du Service de renseignement et d'autres autorités et la responsabilité politique du Conseil fédéral*, déposée le 2 mars 2020.

²³⁴ Art. 163, al. 2, loi sur l'Assemblée fédérale. Notons qu'un arrêté fédéral simple est un arrêté qui n'est pas soumis au référendum.

²³⁵ Art. 164 loi sur l'Assemblée fédérale.

²³⁶ *Ibid.*, art. 63.

mais ont droit à des facilités d'ordre administratif par les services du Parlement et peuvent accéder à des locaux du Palais fédéral pour y tenir leurs réunions. Par exemple, il existe un intergroupe parlementaire « Suisses de l'étranger », fort de quelque 80 membres des deux Chambres, dont le but est de sensibiliser le public aux intérêts de cette importante communauté et aux enjeux de la mobilité internationale.

Les **groupes d'amitié parlementaires** constituent une sous-catégorie des intergroupes parlementaires. Ils cultivent les relations avec d'autres pays ou groupes de pays, des régions, des organisations (comme l'Organisation des Nations unies) ou des populations.

Les services du Parlement tiennent une liste détaillée de tous les intergroupes parlementaires et une liste séparée des groupes d'amitié parlementaires. Il existe par ailleurs des directives relatives aux intergroupes parlementaires.

5.5 Les initiatives parlementaires et les interventions parlementaires

Les parlementaires n'ont pas comme seul rôle de délibérer et de voter des objets qui leur sont soumis. Ils ont aussi une compétence pour faire des propositions ou simplement déposer des questions. Pour cela, ils disposent d'instruments qui, génériquement, sont appelés des interventions parlementaires : dans l'Assemblée fédérale, les élus individuels, mais aussi des groupes ou des commissions parlementaires, peuvent déposer des motions, des postulats ou de simples questions. Des instruments similaires existent dans les assemblées cantonales, même si leurs dénominations peuvent varier. Les interventions parlementaires au sens strict (motion, postulat et question) s'adressent à l'exécutif, tandis que l'initiative parlementaire s'adresse au Parlement lui-même. L'usage veut que les interventions soient présentées dans un ordre bien établi, de la plus forte à la moins forte, mais pour des raisons didactiques l'ordre ci-dessous a été inversé.

La question et l'interpellation :

Par cette intervention, un ou plusieurs parlementaire(s) pose(nt) une question au gouvernement, qui peut soit être factuelle, soit porter sur une position ou une appréciation de l'exécutif.²³⁷

²³⁷ *Ibid.*, art. 125.

Le postulat :

Un postulat demande à l'exécutif d'examiner un problème et de **rendre rapport** à l'Assemblée fédérale ou de déposer un projet d'acte.²³⁸ Par exemple, un postulat peut demander l'avis de l'exécutif quant à l'opportunité de légiférer sur un sujet déterminé. Toutefois, dans la pratique, les contours des postulats peuvent être très variés.

Par exemple, en 2020, une commission du Parlement, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États, avait adopté un postulat demandant au Conseil fédéral de présenter un rapport sur les conséquences financières de la pandémie de COVID-19 sur coûts de la santé.²³⁹ Le Conseil fédéral a remis, en juin 2021, un premier rapport intermédiaire, essentiellement qualitatif. Puis, dans un deuxième rapport intermédiaire remis en juin 2022, il a présenté de manière quantitative les coûts générés par la pandémie. Le Conseil fédéral prépare son rapport final pour le milieu de l'année 2023.²⁴⁰

La motion :

Par une motion, un ou plusieurs élu(s), un groupe parlementaire ou une commission parlementaire demande à l'exécutif de soumettre une **proposition législative** ou de **prendre une mesure** relevant de sa propre compétence.²⁴¹ Il va de soi que l'exécutif peut proposer soit d'accepter la motion, soit de la rejeter, et s'il propose de l'accepter, il peut soumettre une proposition qui peut dévier de l'esprit de la motion. Sur la base de la prise de position de l'exécutif, l'Assemblée fédérale sera appelée à se prononcer sur le traitement de la motion. Les Chambres ne sont pas tenues de suivre la position préconisée par l'exécutif. En principe, une motion approuvée par un conseil devra impérativement être approuvée par l'autre conseil, faute de quoi elle sera rejetée.

Pendant longtemps, le Conseil fédéral avait la faculté de transformer une motion en postulat, mais cette possibilité a été abrogée. L'inconvénient de cette souplesse était que les parlementaires n'avaient rien à perdre à faire directement une motion alors qu'un postulat eût été plus à propos, d'autant qu'une motion est perçue par les électeurs comme un acte politique plus fort qu'un postulat. Et pour le Conseil

²³⁸ *Ibid.*, art. 123.

²³⁹ Postulat 20.3135 « Clarifier les conséquences, en matière de coûts de la santé, de la pandémie sur les différents agents payeurs », adopté le 21 avril 2020 par la CSSS-CE.

²⁴⁰ Cf. Pauletto, Christian (2022), « Costs of Health in Switzerland: the Impact of the COVID-19 Pandemic », *newSpecial* (Genève), septembre 2022, (822) : 32-33. www.newspecial.org.

²⁴¹ Art. 120 à 122 loi sur l'Assemblée fédérale.

fédéral, transformer une motion en postulat était politiquement plus facile que d'en motiver le rejet, tout en permettant de gagner du temps. Souvent, tout ce processus de va-et-vient pouvait durer plus longtemps qu'une législature et, lorsque le Conseil fédéral remettait au Parlement son rapport final (c'est-à-dire la réponse au postulat), le parlementaire auteur de la motion originale ne siégeait même plus dans l'hémicycle, situation ironique qui se produit moins fréquemment depuis.

Pour illustrer comment cet instrument peut être utilisé concrètement, prenons un exemple. C'est l'objet de l'étude de texte ci-dessous.

L'initiative parlementaire (IP) :

L'initiative parlementaire permet à un député ou un groupe parlementaire de proposer qu'une commission parlementaire élabore un projet législatif.²⁴² C'est précisément parce qu'elle fait une demande **directement à l'Assemblée fédérale**, sans passer par le gouvernement, que l'initiative parlementaire est considérée comme l'instrument le plus fort à disposition des députés. Une initiative parlementaire peut être rédigée sous la forme d'un projet de texte législatif ou en termes généraux, mais dans tous les cas, elle demande au Parlement de légiférer, à savoir de préparer une loi ou une modification de loi ou de la Constitution, par exemple. Dans la mesure où l'initiative parlementaire propose un projet législatif déjà bien avancé ou abouti, elle exige une préparation plus approfondie par son ou ses auteur(s) que la motion ou le postulat. S'agissant de la typologie, l'initiative parlementaire n'est pas une intervention, puisqu'elle n'est pas adressée par le législatif à l'exécutif, mais elle tombe dans la même catégorie que les initiatives populaires ou les initiatives déposées par un canton.

ÉTUDE DE TEXTE

La motion 21.3963 intitulée « Présentation d'un projet de révision de la loi sur les épidémies d'ici fin juin 2023 » a été déposée en 2021 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Ci-dessous sont reproduits deux textes, correspondant aux deux principales étapes initiales de ce processus :

²⁴² *Ibid.*, art. 107 ss.

23 juin 2021, texte déposé par la Commission :

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement, d'ici la fin du mois de juin 2023, un projet de révision de la loi sur les épidémies qui tiendra compte des enseignements tirés de la pandémie de Covid-19.»

8 septembre 2021, avis et proposition du Conseil fédéral :

«Le Conseil fédéral estime également qu'il sera opportun de réviser la loi sur les épidémies (LEp; RS 818.101) après la pandémie de Covid-19. Cependant, il est impératif que les enseignements tirés de la gestion de la pandémie et les résultats des évaluations correspondantes soient pris en compte dans le cadre de la révision, au niveau non seulement fédéral, mais aussi cantonal. Le délai imposé par la motion est exigeant pour tous les acteurs concernés. Si le premier conseil devait accepter la motion, le Conseil fédéral se réserve le droit de soumettre au second conseil une proposition de modification, selon laquelle il présentera au Parlement un projet de révision de la LEp pas avant fin 2023.»

«Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.»

Questions :

- Quel est le but visé par la motion ?
- À quoi s'engage le Conseil fédéral en acceptant cette motion ?
- Le Conseil fédéral était-il obligé de proposer d'accepter la motion, ou pouvait-il aussi proposer son refus ?
- Sur quel point précis le Conseil fédéral envisage-t-il de dévier de la motion ?
- Dans son avis, le Conseil fédéral mentionne une acceptation par un conseil, puis une soumission à un second conseil. De quoi s'agit-il, dans le cadre de la procédure de traitement d'une motion ? Le Conseil fédéral « propose » d'accepter la motion : qui, en fin de compte, est habilité à accepter ladite motion ?
- Vu les deux questions précédentes, serait-il exact, comme on l'entend souvent, d'affirmer dans un cas comme celui-ci que la motion a été acceptée ?

5.6 Droits et obligations des parlementaires fédéraux

Comme expliqué ci-dessus, dans le cadre de leurs fonctions, les députés ont le droit de déposer des interpellations et des initiatives parlementaires. Durant les travaux en commission ou en conseil, ils peuvent faire des **propositions**, par exemple proposer une modification de l'ordre du jour, ou proposer une non-entrée en matière sur un objet à l'ordre du jour.

Les députés fédéraux ont l'obligation de déclarer les **liens** qu'ils ont **avec des groupes d'intérêts**.²⁴³ Ainsi, tout député est tenu de renseigner le bureau de son conseil par écrit, lorsqu'il prend sa fonction électorale et au début de chaque année, sur :²⁴⁴

- ses activités professionnelles ;
- les fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ;
- les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération ;
- les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.

Les services du Parlement publient un **registre des intérêts**.²⁴⁵ En outre, tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler au moment de prendre la parole sur cet objet dans un conseil ou en commission.²⁴⁶

De manière générale, les membres des deux chambres sont tenus de voter sans instruction, notamment en provenance de groupes d'intérêts.²⁴⁷

Nous avons vu à la section 5.1 que le Parlement suisse est un **parlement de milice**. Les députés ne reçoivent par conséquent pas de salaire annuel du Parlement, mais une série d'indemnités et de défraiements

²⁴³ Art. 161, al. 2, Cst.

²⁴⁴ Art. 11, al. 1, loi sur l'Assemblée nationale.

²⁴⁵ *Ibid.*, art. 11, al. 2. Les registres sont accessibles via l'url suivante : https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8517, puis cliquer sur « informations complémentaires ».

²⁴⁶ *Ibid.*, art. 11, al. 3.

²⁴⁷ Art. 161, al. 1, Cst.

forfaitaires.²⁴⁸ Un député à l'Assemblée fédérale perçoit une indemnité annuelle de 26 000 francs au titre de la préparation des travaux parlementaires.²⁴⁹ En sus, pour chaque jour de travail où un député participe à une séance de son conseil, d'une commission ou d'une délégation, de son groupe parlementaire ou du comité de ce dernier, ainsi que pour chaque jour où il accomplit une mission spéciale sur demande du président du conseil ou d'une commission, il lui est versé une indemnité journalière de 440 francs.²⁵⁰ Les députés reçoivent une indemnité journalière double pour chaque séance durant laquelle ils président une commission parlementaire, une délégation, une sous-commission ou un groupe de travail.²⁵¹ Les députés qui font rapport à leur conseil sur mandat d'une commission reçoivent une demi-indemnité journalière pour chaque rapport verbal.²⁵² Les députés perçoivent un montant annuel de 33 000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice de leur mandat parlementaire.²⁵³ Les présidents et les vice-présidents perçoivent un supplément de respectivement 44 000 francs et 11 000 francs, réputé couvrir les dépenses et les frais qu'ils assument dans l'exercice de leur mandat.²⁵⁴ Cela étant, la jurisprudence confirme que l'activité d'un membre de l'Assemblée fédérale constitue une activité lucrative au sens juridique, au même titre que toute autre activité lucrative à temps partiel ou intermittente, avec les conséquences que cela implique notamment en matière de déclaration fiscale.

5.7 Niveau cantonal

Les autorités politiques des cantons existent depuis bien avant la Constitution fédérale de 1848. Le lecteur comprendra aussitôt que cela est bien normal, vu que les cantons étaient souverains et ont précisément fondé la Suisse moderne. La raison ne s'arrête cependant pas là, en particulier pour ce qui est de l'Arc lémanique. En 1848, les cantons disposaient de leurs autorités, mais parfois depuis fort peu de temps. En Romandie, c'est l'Acte de Médiation de 1803 qui a joué un rôle déterminant. Étant donné l'échec de son projet de République helvétique

²⁴⁸ *Ibid.*, art. 9.

²⁴⁹ Art. 2 loi sur les moyens alloués aux parlementaires.

²⁵⁰ *Ibid.*, art. 3, al. 1.

²⁵¹ *Ibid.*, art. 9, al. 1.

²⁵² *Ibid.*, art. 9, al. 2.

²⁵³ *Ibid.*, art. 3a.

²⁵⁴ Art. 9 ordonnance sur les moyens alloués aux parlementaires.

unitaire et centralisée, Bonaparte s'est posé en médiateur des cantons suisses en leur proposant (ou imposant) un acte instituant une Suisse décentralisée – une confédération de cantons souverains – et ce faisant, il a fixé, dans le texte de l'Acte de Médiation, les institutions de chacun des cantons de l'époque, à savoir 19 cantons, dont en pays romand seulement Fribourg et Vaud. Le lecteur se doutera bien que ces institutions étaient inspirées des idéaux de la « Grande Nation ». Nous avons déjà mentionné, dans la section 2.3, que l'Acte de Médiation avait rendu tous les cantons égaux. Le canton de Vaud doit à cet acte non seulement sa souveraineté, mais aussi sa première constitution. S'agissant des **institutions**, le professeur Denis Tappy rapporte, dans son introduction à l'ouvrage d'Antoine Rochat (2003), que²⁵⁵

Cette continuité est particulièrement frappante sur les bords du Léman : c'est dès 1803 qu'il existe un État de Vaud, doté d'une large liberté d'organisation et d'organes législatifs, exécutifs, judiciaires ou administratifs propres. Depuis deux siècles, ces organes ont évolué [...] au point qu'au XXI^e siècle, l'empreinte de 1803 est toujours reconnaissable dans mainte institution vaudoise, qu'il s'agisse du Grand Conseil, du gouvernement, de certains tribunaux, etc.

Quelques extraits du chapitre XVII de l'Acte, consacré à ce canton, suffiront à s'en convaincre : « Il y a dans chaque commune une municipalité composée d'un syndic, de deux adjoints, et d'un conseil municipal de huit membres, et de seize au plus », « il y a dans chaque cercle un juge de paix », « un grand conseil, composé de cent quatre-vingts députés nommés pour cinq ans [...] exerce le pouvoir souverain », « un petit conseil, composé de neuf membres du grand conseil, lesquels continuent à en faire partie, et sont toujours rééligibles, à l'initiative des projets de loi et d'impôt. Il est chargé de l'exécution des lois et ordonnances ».

S'agissant des institutions du canton de Fribourg, l'Acte stipule qu'« un grand conseil, composé de soixante membres, fait les lois, les règlements et autres actes du pouvoir souverain », et « un petit conseil, composé de quinze membres du grand conseil, qui continuent à en faire partie, et dont au moins un de chaque district, est chargé de l'exécution des lois ». Nous ne quitterons pas l'Acte de Médiation sans

²⁵⁵ Rochat, Antoine (2003). *L'Acte de médiation du 19 février 1803. Texte intégral*. Lausanne: Cahiers de la Renaissance vaudoise (CRV), Ligue vaudoise, Cahier n° CXLII, p. 13. ISBN: 2-88017-142-3.

rappeler que le canton de Fribourg fut le premier «canton directeur» de la Suisse de la Médiation, pour l'année 1803.²⁵⁶

Venons-en maintenant à l'ère contemporaine, où l'on ne manquera pas de reconnaître les traits de la continuité précitée.

Chaque canton a son législatif, dont le nom peut différer selon le canton, et ces organes législatifs peuvent être assez différents d'un canton à l'autre (*cf.* section 4.3). Genève, par exemple, a un système d'élection absolument unitaire. Les 100 sièges que compte le Grand Conseil sont repourvus à la majorité du vote de l'ensemble de la population. Ce n'est pas le cas partout, notamment lorsqu'il est politiquement opportun de tenir compte de minorités, ou parfois pour des raisons historiques. Le canton de Berne constitue un tel cas, puisque les 160 sièges que compte son Parlement sont répartis d'entrée de jeu entre les neuf cercles électoraux (*Wahlkreise*), en fonction de leur population, notamment le cercle électoral du Jura bernois, auquel reviennent actuellement 12 sièges. Sur-tout, Berne réserve des sièges aux candidats francophones là où ils sont minoritaires. C'est ainsi que la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland détient des sièges garantis, qui sont même passés de 3 à 4 pour l'élection du 27 mars 2022 – compte tenu du fait que la population avait crû –, faisant passer de 26 à 27 le nombre total de sièges dudit cercle électoral. La répartition des sièges se fait sur décision du Grand Conseil bernois et constitue donc une décision politique. En 2018, après le départ de la ville de Moutier, le Grand Conseil bernois a décidé de renoncer à réduire le nombre de sièges réservés au Jura bernois, bien que ce quota fût démographiquement disproportionné après la perte de la cité prévôtoise. Il s'agissait de réaffirmer le respect pour cette minorité. C'est un exemple emblématique du principe de la concordance suisse.

Dans les cantons romands, les situations sont très variées. Deux cantons appliquent le principe de la circonscription unique, c'est-à-dire que la circonscription électorale est l'ensemble du canton. Outre Genève,²⁵⁷ déjà mentionné, il s'agit de Neuchâtel.²⁵⁸ Une subtilité mérite d'être notée à Neuchâtel, à savoir que la loi définit quatre régions électorales assorties d'un «nombre de sièges garanti» au Grand Conseil.²⁵⁹

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 68. *Cf.* aussi articles XIII et XIV de l'Acte: «la diète se réunit tour à tour, et d'une année à l'autre, à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zürich et Lucerne», «Les cantons dont ces villes sont les chefs-lieux deviennent successivement cantons directeurs».

²⁵⁷ Art. 58, al. 1, Constitution du canton de Genève.

²⁵⁸ Art. 48 Constitution du canton de Neuchâtel, et art. 38, al. 1, loi sur les droits politiques de ce canton.

²⁵⁹ Art. 43 et 44 a Constitution du canton de Neuchâtel.

Lorsqu'une région n'obtient pas, par le biais des urnes, le nombre de sièges garantis, alors un mécanisme est mis en place qui peut (ou pas) aboutir à un transfert de sièges vers la région déficitaire.²⁶⁰

En revanche, dans le canton du Valais, le Grand Conseil compte 130 sièges répartis entre les districts et demi-districts au prorata de leur population de nationalité suisse, laquelle est calculée périodiquement (cf. colonne de droite du tableau ci-dessous).²⁶¹ En réalité, le système valaisan est un peu plus sophistiqué, puisque, lors du dépouillement d'une élection, les **suffrages** sont d'abord attribués aux partis entre les six arrondissements électoraux,²⁶² puis à l'intérieur de ceux-ci entre les circonscriptions électorales (cf. section 5.12).²⁶³ Ces circonscriptions électorales correspondent en réalité aux districts,²⁶⁴ à l'exception des deux demi-districts de Rarogne, qui constituent chacun une circonscription distincte.²⁶⁵ La loi énumère les six arrondissements électoraux et les quatorze circonscriptions électorales du canton, comme reproduit dans le tableau ci-dessous.²⁶⁶

TABLEAU 5 Répartition actuelle des sièges au Grand Conseil valaisan

Arrondissement électoral	Circonscription électorale	Population suisse	Sièges
Brigue	Conches	3905	2
	Rarogne-Oriental (demi-district)	2732	1
	Brigue	23 138	11
Viège	Viège	21 828	11
	Rarogne-Occidental (demi-district)	7260	3
	Loèche	10 578	5
Sierre	Sierre	35 153	17
Sion	Sion	36 622	18
	Hérens	9793	5
	Conthey	22 694	11
Martigny	Martigny	36 149	18
	Entremont	11 793	6
Monthey	St-Maurice	11 143	5
	Monthey	34 715	17

Source : loi sur les droits politiques du canton du Valais

²⁶⁰ Art. 43 et 44 c Constitution du canton de Neuchâtel.

²⁶¹ Art. 84, al. 3, Constitution du canton du Valais.

²⁶² Art. 84, al. 2, Constitution du canton du Valais, et art. 136a et 155 loi sur les droits politiques de ce canton.

²⁶³ Art. 156 loi sur les droits politiques du canton du Valais.

²⁶⁴ Art. 137, al. 1 loi sur les droits politiques du canton du Valais.

²⁶⁵ *Ibid.*, art. 137, al. 2.

²⁶⁶ *Ibid.*, art. 137.

Le canton de Vaud également répartit géographiquement les 150 sièges de son législatif entre les arrondissements, sur la base de la dernière statistique annuelle cantonale de la population.²⁶⁷ Les arrondissements électoraux correspondent aux districts,²⁶⁸ sauf que certains districts sont subdivisés en sous-arrondissements.^{269 270}

À Fribourg, les sièges sont répartis entre des cercles électoraux qui correspondent aux sept districts,²⁷¹ avec une exception, puisque le district de la Sarine est divisé entre Fribourg-Ville et Sarine-Campagne.²⁷² Cela donne les huit cercles électoraux suivants:²⁷³

- la commune de Fribourg;
- la Sarine-Campagne;
- la Singine;
- la Gruyère;
- le Lac;
- la Glâne;
- la Broye;
- la Veveyse.

Dans tous les cantons, les scrutins législatifs se font à la **proportionnelle**.²⁷⁴ Pour éviter de fragmenter l'assemblée avec de trop petites formations, un **quorum** peut être requis pour entrer au Parlement. Avec l'exemple fictif d'un législatif comptant 100 sièges, si un quorum est fixé à 7%, alors une liste qui ne réunirait que 6% de voix n'obtiendra pas les 6 sièges, mais aucun, car elle n'atteint pas le quorum.

De même qu'au niveau fédéral, les parlements cantonaux disposent eux aussi de **commissions parlementaires**. Dans le canton de Genève, le Grand Conseil a, notamment, des commissions thématiques

²⁶⁷ Art. 55, al. 1, loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud.

²⁶⁸ *Ibid.*, art. 53.

²⁶⁹ *Ibid.*, art. 54.

²⁷⁰ L'arrondissement du Jura-Nord vaudois comprend le sous-arrondissement de La Vallée et le sous-arrondissement d'Yverdon. L'arrondissement de Lausanne comporte le sous-arrondissement de Lausanne-Ville et le sous-arrondissement de Romanel. L'arrondissement de la Riviera-Pays-d'Enhaut compte quant à lui le sous-arrondissement du Pays-d'Enhaut et celui de Vevey.

²⁷¹ Art. 62a, al. 1, loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Fribourg.

²⁷² *Ibid.*, art. 62a, al. 3.

²⁷³ *Ibid.*, art. 62a, al. 2.

²⁷⁴ Fribourg: art. 95, al. 5, Constitution, et art. 61 loi sur l'exercice des droits politiques de ce canton; Vaud: art. 931, al. 1, Constitution; Valais: art. 84, al. 6, Constitution; Neuchâtel: art. 52, al. 2, Constitution; Genève: art. 81, al. 2, Constitution; Jura: art. 74, al. 5, Constitution.

qui traitent des sujets suivants: Affaires communales, régionales et internationales; Affaires sociales; Aménagement du canton; Droits politiques et du règlement du Grand Conseil; Économie; Énergie et Services industriels de Genève; Enseignement supérieur; Enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport; Environnement et l'Agriculture; Finances; Fiscale; Logement; Santé; Transports; Travaux.

Les législatifs cantonaux détiennent eux aussi la compétence d'instituer des **commissions d'enquête parlementaires** (CEP). Tel fut le cas, le 30 mars 2021, dans le canton de Vaud, lorsque le Grand Conseil décida de créer une commission d'enquête parlementaire sur «la mise en œuvre et le suivi de la construction ainsi que sur la gestion de l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC)», à la suite d'une requête des groupes UDC, PLR et PVL.²⁷⁵

Tous les parlements cantonaux ont des groupes parlementaires sur le même modèle que l'Assemblée fédérale. Il existe également des **intergroupes**, par exemple l'intergroupe «Genève internationale» au Grand Conseil du canton de Genève.

En général, les parlements cantonaux ont les mêmes types d'**interventions parlementaires** que l'Assemblée fédérale, à savoir la motion, le postulat et la question ou interpellation. S'ajoute souvent la «question urgente», très pratique en cas d'engorgement de l'agenda parlementaire. Bien sûr, l'initiative parlementaire existe aussi à l'échelon cantonal.

Constitués de **miliciens**, les parlements cantonaux se réunissent eux aussi par intervalle, à l'instar du Parlement fédéral. Comme leurs membres peuvent se rendre en séance rapidement depuis leur domicile – contrairement à leurs homologues fédéraux qui, eux, doivent se déplacer à Berne –, les sessions des parlements cantonaux sont plus fréquentes et beaucoup plus brèves que les quatre sessions annuelles de trois semaines de l'Assemblée fédérale. En général, les législatifs cantonaux tiennent leurs séances en journée, mais il y a des exceptions. Par exemple, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel se réunit cinq fois l'an le mardi de 19 heures 30 à 22 heures, en sus de ses autres réunions ordinaires fixées aux mardis après-midi et mercredis matin.²⁷⁶ Le Grand Conseil du canton de Vaud se réunit d'ordinaire les mardis de 9 heures 30 à midi et de 14 heures à 17 heures. À Genève, le

²⁷⁵ Communiqué de presse «Commission d'enquête parlementaire relative à l'Hôpital Riviera-Chablais (CEP-HRC)», <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/commission-denquete-parlementaire-relative-a-lhopital-riviera-chablais-cep-hrc/>.

²⁷⁶ Art. 129 loi d'organisation du Grand Conseil du canton de Neuchâtel.

Grand Conseil se réunit en plénière deux jours consécutifs par mois, le jeudi en soirée et le vendredi l'après-midi et en soirée. Les réunions des commissions s'ajoutent à ces réunions en plénière.

Enfin, en tant que parlementaires de milice, les députés cantonaux ne touchent pas de salaire annuel, mais sont rétribués par le biais de jetons de présence ou d'autres formes de rétribution, selon le canton. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la législation vaudoise prévoit que:²⁷⁷

Les députés ne sont pas salariés; ils reçoivent une indemnité:

- a. de présence pour leur participation aux séances du Grand Conseil;
- b. de présence pour leur participation aux séances du Bureau, des commissions ou à d'autres séances ou rencontres officialisées par le Bureau;
- c. de déplacement;
- d. spéciale lorsqu'ils agissent en tant que président du Grand Conseil, de président de commission, de rapporteur (de majorité et de minorité) de commissions et de sous-commissions pour la rédaction du rapport;
- e. de repas et de logement, dans des cas exceptionnels définis par le règlement;
- f. dans les cas exceptionnels prévus par le règlement;
- g. liée aux frais informatiques.

Historiquement, dans la transition d'un système électoral fondé sur le cens vers un système plus ouvert et démocratique, l'introduction du jeton de présence était un moyen de permettre à des citoyens dépourvus de fortune d'assumer des fonctions électives.²⁷⁸

5.8 Niveau communal

Comme nous l'avons vu dans la section 2.9, la structure politique des communes est fixée par le droit cantonal et donc diffère d'un canton à l'autre, souvent grandement. Une majorité des communes suisses sont dotées d'une assemblée de citoyens: c'est de la démocratie directe à l'état pur.²⁷⁹ Les autres, une minorité, sont dotées d'un organe déli-

²⁷⁷ Art. 17, al. 1, loi sur le Grand Conseil du canton de Vaud.

²⁷⁸ Cf., par exemple, Illi, Martin, article «Zürich (canton)», in: *DHS*, vol. 13, p. 816: «Elle [la Constitution du canton de Zürich de 1869] instaurait des jetons de présence pour les députés au Grand Conseil (*Kantonsrat*) afin que des gens sans fortune puissent aussi siéger».

²⁷⁹ Des enquêtes indiquent qu'environ 80% des communes ont une assemblée populaire (Enquête suisse 2009/2010 effectuée par le Soziologisches Institut de l'Université de Zurich, le Centre de compétence pour le Kompetenzzentrum für Public Management [KPM] de l'Université de Berne et l'IDHEAP de l'Université de Lausanne).

bérant élu (démocratie représentative). Cela étant, si l'on considère la population cumulée des grandes villes, on peut conclure que la plupart des citoyens suisses ne connaissent pas d'assemblée délibérante populaire.

Dès lors qu'une assemblée populaire se substitue à un organe représentatif, elle en reprend toutes les compétences et prérogatives quant à l'action législative – même si le terme «se substituer» est erroné, car les législations cantonales couvertes par cette section placent ces deux organes dans une relation inverse: elles définissent d'abord l'assemblée populaire, puis précisent que celle-ci peut être «remplacée» par un organe électif, comme nous le constaterons ci-dessous.

Le corollaire le plus marquant de cette compétence législative étendue des assemblées populaires est que, dans les communes qui sont dotées d'une telle assemblée, le droit de référendum n'existe pas. Puisque l'exécutif doit, selon la règle, soumettre ses projets législatifs à l'assemblée, à laquelle chaque citoyen a le loisir de participer, le référendum populaire n'a plus lieu d'être. Le plus souvent, on présente le binôme assemblée populaire/conseil élu. Cela est correct, surtout au plan formel. Toutefois, les catégories ne doivent pas rigidifier les concepts et, sur le plan typologique, la proximité entre l'assemblée populaire et le scrutin populaire est tout aussi pertinente. Une commune dotée d'une assemblée est tout simplement une commune où tous les projets de l'exécutif sont soumis à l'aval du peuple, comme si c'était un scrutin, mais avec la délibération en plus.

Les cantons de Suisse romande optent soit pour un organe électif, soit pour une combinaison d'organes populaires et électifs. À Genève et Neuchâtel par exemple, toutes les communes, même les plus petites, fonctionnent selon le modèle de démocratie représentative (pas d'assemblée de citoyens).²⁸⁰ À Genève, l'«autorité délibérative» des communes est un «conseil municipal», dont le nombre de sièges est fixé dans la loi pour chaque commune selon le nombre de ses habitants.²⁸¹ À Neuchâtel également, la loi vise à obtenir un nombre de sièges dans les conseils généraux qui soit proportionnel à la population, avec un maximum de 41 sièges.²⁸²

²⁸⁰ Genève: art. 53, let. a et art. 140, al. 1, Constitution; Neuchâtel: art. 95 Constitution et art. 90, al. 1, loi sur les droits politiques.

²⁸¹ Art. 3 et 5 loi sur l'administration des communes du canton de Genève.

²⁸² Art. 90 loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

Les autres cantons romands ont des assemblées populaires communales, bien que dans une mesure moindre comparé à la Suisse alémanique. Ces cantons accordent une large marge aux communes qui le souhaitent pour se doter d'un organe élu, qui porte alors le nom de « conseil général ». Examinons la situation canton par canton.

À Fribourg, la loi prescrit que huit grandes villes doivent être dotées d'un conseil général.²⁸³ Les autres communes auront *a priori* une assemblée communale (l'ensemble des citoyens), mais les communes de plus de 600 habitants peuvent – à titre facultatif – la remplacer par un conseil général.²⁸⁴ En ce qui concerne la composition de ces conseils généraux, la loi prescrit qu'ils devront compter 30, 50 ou 80 sièges, selon la taille de la commune, tout en autorisant les communes à déroger à cette règle.²⁸⁵

La législation vaudoise stipule que les communes comptant moins de 1000 habitants ont un conseil général (populaire), tandis que les communes dépassant ce seuil ont un conseil communal (électif), tout en autorisant les petites communes à se doter d'un conseil communal.²⁸⁶ Le nombre de sièges au conseil communal est fixé par la loi cantonale en fonction du nombre d'habitants, avec un minimum de 25 et un maximum de 100.²⁸⁷

Le Jura offre la possibilité de choisir entre une assemblée et un conseil.²⁸⁸

Le Valais également applique le « principe » l'assemblée des citoyens – qui porte le nom d'« assemblée primaire » – et prévoit que toute commune dont la population est supérieure à 700 habitants institue un conseil général (électif), si la majorité de l'assemblée primaire le décide.²⁸⁹

²⁸³ Art. 25 loi sur les communes du canton de Fribourg.

²⁸⁴ *Ibid.*, art. 26.

²⁸⁵ *Ibid.*, art. 27.

²⁸⁶ Art. 141 Constitution du canton de Vaud; art. 1, al. 1, let. a, loi sur les communes du canton de Vaud.

²⁸⁷ Art. 17 loi sur les communes du canton de Vaud.

²⁸⁸ Art. 117 et 118 Constitution du canton du Jura; art. 82 et 85 loi sur les communes du canton du Jura.

²⁸⁹ Art. 72, 73 et 78 Constitution du canton du Valais et art. 164a et 165 loi sur les droits politiques de ce canton. À noter que formellement, les deux institutions coexistent, car dans ce canton, les élections populaires sont effectuées par l'assemblée primaire.

TABLEAU 6 Les organes délibérants des chefs-lieux romands

Ville	Organe délibérant	Sièges	Législature
Fribourg	Conseil général	80	5 ans
Lausanne	Conseil communal	100	5 ans
Sion	Conseil général	60	4 ans
Neuchâtel	Conseil général	41	4 ans
Genève	Conseil municipal	80	5 ans
Delémont	Conseil de Ville ²⁹⁰	41	5 ans

Source : législations cantonales

Digression sémantique: «délibérant» ou «délibératif», une subtile nuance? Les sources cantonales utilisent les deux termes pour se référer de manière générique aux organes couverts par cette section. Ces deux termes sont proches, dans la mesure où tous deux sont des opposés du terme consultatif. Toutefois, les dictionnaires de la langue française semblent tracer une nuance sémantique, dans la mesure où le terme «délibérant» est en général pris comme participe et signifie «qui délibère», tandis que le terme «délibératif» qualifie ce qui se rapporte à une délibération, ce qui en est l'objet, qui a la qualité de délibérer (par exemple, détenir une voix délibérative au sein d'un organe).

5.9 Règles de vote populaire pour l'élection des membres d'assemblées fédérales et cantonales

Dans chaque canton, c'est la chancellerie cantonale qui organise tous les scrutins, y compris pour les élections fédérales.

Chaque électeur reçoit de la chancellerie cantonale son matériel de vote, qui contient toute la collection de «**bulletins de vote**» (ou **bulletins électoraux**), une enveloppe de vote et une carte de vote.

Pour l'élection du Conseil national, l'électeur dispose de plusieurs options pour remplir sa liste :

- choisir la liste d'un parti («bulletin imprimé») et la remettre telle quelle, sans modification. Dans ce cas, et avec un scrutin

²⁹⁰ Art. 3, al. 2, règlement d'organisation de la Commune municipale de Delémont du 10 avril 1988 (ROCM) (101).

proportionnel, il donne tous ses suffrages à ce parti, et un suffrage pour chaque nom de candidat imprimé sur la liste;²⁹¹

- choisir la liste d'un parti, mais biffer un ou plusieurs candidats (« **latoiser** »²⁹²), ou ajouter une deuxième fois (mais pas davantage) certains candidats de la même liste de parti (« **cumuler** »²⁹³). Dans ce cas, il donne tous ses suffrages à ce parti, mais réduit ou augmente, au sein dudit parti, les suffrages donnés à certains candidats ; il peut aussi « **panacher** »²⁹⁴, ce qui signifie ajouter sur une liste de parti un ou plusieurs candidats d'un ou plusieurs autre(s) parti(s) ;
- choisir le **bulletin vierge** (« bulletin sans impression »), ne pas indiquer de nom de parti et écrire, une ou deux fois, les noms de son ou ses candidat(s) préféré(s) ;
- remettre un **bulletin blanc**.

Ces modalités électorales fédérales offrent donc une large marge d'autodétermination à l'électeur : il peut influencer la position que prendra chaque candidat au sein de son parti en le rétrogradant (en biffant) ou en l'ajoutant (en cumulant ou en panachant). Il peut, dans une certaine mesure, différencier les voix qu'il donne à un (ou des) parti(s) de celles qu'il donne à des candidats individuels. On est bien éloigné de certains systèmes où l'électeur ne peut, en réalité, pas élire des candidats, mais simplement choisir entre une liste ou une autre, à prendre telle quelle.

Pour les élections cantonales, les législations des cantons prévoient des règles identiques ou semblables aux règles fédérales ci-dessus. Il y a des déviations, cependant, par exemple le cumul de suffrages n'est pas autorisé à Fribourg²⁹⁵ ni à Neuchâtel.²⁹⁶

²⁹¹ Le système électoral par scrutin de liste fait une distinction entre « suffrage de liste » et « suffrage nominatif ». Chaque liste électorale obtient un certain nombre de suffrages de liste, et chaque candidat obtient un certain nombre de suffrages nominatifs. Cf. notamment l'article 153 de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève : « Les suffrages donnés aux candidats reviennent individuellement à ces candidats (suffrages nominatifs), ainsi qu'à la liste déposée officiellement sur laquelle ils figurent (suffrages de liste) ».

²⁹² Art. 35, al. 2, loi fédérale sur les droits politiques.

²⁹³ *Ibid.*, art. 35, al. 3.

²⁹⁴ *Ibid.*, art. 35, al. 2.

²⁹⁵ Art. 68, al. 5, loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Fribourg.

²⁹⁶ Art. 56 et 58 loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

Dépouillement, décompte et répartition

Il découle de ce qui précède que, dans un **scrutin proportionnel**, l'électeur détermine l'issue de l'élection à **deux niveaux** : d'une part, le nombre de sièges que chaque parti obtiendra au sein de l'assemblée; d'autre part, quels candidats, parmi les candidats figurant sur une liste de parti, occuperont les sièges ainsi distribués entre les partis. Souvent, l'électeur n'est pas pleinement conscient de cette distinction lorsqu'il met son bulletin dans l'urne.

Exemples: prenons les cas de Genève, qui est arithmétiquement pratique puisque son Grand Conseil compte 100 députés. Par conséquent, un bulletin de vote (ou liste) compte 100 lignes. Un parti peut, sur sa liste, proposer jusqu'à un maximum de 100 candidats, mais il peut aussi en proposer beaucoup moins.

- a) Un électeur qui met dans l'urne une liste d'un parti (disons le parti A) donne 100 **suffrages** à ce parti, indépendamment du nombre de candidats du parti A nommés sur sa liste. Lors du décompte des résultats, les suffrages (dits de liste) obtenus par chaque parti sont additionnés et permettent de distribuer les 100 sièges disponibles en **proportion** des suffrages obtenus par chaque parti. Si le parti A, avec un certain nombre de suffrages, obtient 10 sièges, alors le parti B, avec deux fois plus de suffrages, obtiendra 20 sièges.
- b) Cet électeur, sur ce même bulletin, donne aussi des suffrages (dits nominatifs) à des **candidats**. Les voix ainsi données à chaque candidat servent à déterminer quels candidats occuperont les sièges obtenus par leur parti.

Le nombre de candidats sur une liste de parti, y compris si l'électeur ajoute ou biffe des candidats de ce parti, ne joue donc pas de rôle dans la distribution des sièges entre partis. Dans l'exemple a) ci-dessus, si le parti A avait 80 candidats sur sa liste et le parti B, 20, le résultat au niveau des sièges serait le même: 10 pour le parti A (donc, 70 candidats ne sont pas élus) et 20 pour le parti B.

Même si les suffrages de liste mentionnés sous a) et les voix données à des candidats sous b) sont deux choses distinctes, elles ne peuvent pas être totalement dissociées sur un bulletin de vote. Exemples:

1. Si un électeur d'un parti laisse tous les noms des candidats sur la liste de son parti et n'en ajoute aucun, alors il donne une voix à chaque candidat. En revanche, s'il biffe, sur sa liste de parti, la

- moitié des candidats pour n'en garder que l'autre moitié, alors il donne plus de chances à ces derniers d'être élus. Dans les deux cas, il donne le même nombre de suffrages, c'est-à-dire 100, à son parti.
2. L'électeur d'un parti peut aussi apprécier certains candidats d'autres partis. Par exemple, un électeur du parti A peut ajouter sur sa liste des noms de candidats du parti B, et ce faisant leur donner une voix et contribuer à leur élection dans la limite des sièges revenant à cet autre parti (panachage). Admettant qu'il ait ajouté, sur sa liste, trois candidats du parti B, il donne ce faisant trois suffrages à ce parti, par conséquent il ne donne plus que 97 suffrages à « son » parti.
 3. Un électeur peut aussi ne pas avoir d'inclinations partisans bien arrêtées, mais préférer certaines personnes plutôt que certains partis. Dans ce cas, il peut prendre une liste vierge (« sans impression ») et écrire les noms de son (ou ses) candidat(s). Chaque candidat nommé sur le bulletin reçoit un suffrage nominatif et avec ce suffrage, chaque candidat nommé apporte automatiquement aussi un suffrage pour son parti. Avec une liste vierge sur laquelle l'électeur n'écrirait que des noms de candidats, les choses en restent là. En revanche, s'il ajoute en haut de son bulletin vierge un nom de parti, alors on se retrouve dans une situation identique à celle de l'exemple 2 ci-dessus: le parti nommé en haut de la liste obtient 100 suffrages moins le nombre de suffrages donnés à des candidats d'autres partis.

5.10 L'apparementement

Dans l'élection du Conseil national, des listes électorales peuvent être **apparementées**.²⁹⁷ Un groupe de listes apparementées est considéré, pour le calcul de la répartition proportionnelle des sièges, comme une seule liste.²⁹⁸ Le nombre total de suffrages obtenus par le groupe donne un nombre de sièges pour tout le groupe. Ensuite, ces sièges sont répartis au sein du groupe entre les listes selon le principe de proportionnalité.

Qu'est-ce que cela change, pour les partis politiques? Sur le plan tactique, il peut être utile dans une élection de créer de petites formations ciblées sur des tranches très spécifiques de la population, par exemple la jeunesse d'un certain parti, les femmes d'un parti, ou les aînés, afin d'attirer davantage d'électeurs et/ou d'obtenir davantage de suffrages

²⁹⁷ Cf. art. 31 loi fédérale sur les droits politiques.

²⁹⁸ Cf. art. 42 loi fédérale sur les droits politiques.

auprès de ces tranches du corps électoral. L'inconvénient d'une multiplication de listes est que le risque de perte de suffrages due aux arrondis va croissant. L'apparementement permet à une grande formation de profiter de l'avantage tactique à créer de petites formations, tout en évitant l'inconvénient lié à une telle perte de suffrages.²⁹⁹ Dans un système électoral dépourvu de quorum légal (cf. sections 5.11 et 5.13), même une liste qui ne recueillerait pas suffisamment de suffrages pour décrocher un siège pourrait faire profiter la liste principale de ses suffrages. Sur le plan formel, l'apparementement se fait par simple déclaration écrite des signataires ou de leurs mandataires, et est irrévocable.³⁰⁰

Les cantons sont libres d'autoriser ou pas l'apparementement pour les élections proportionnelles et d'en fixer les modalités. Par exemple, la loi fribourgeoise interdit explicitement l'apparementement dans toutes les élections cantonales et communales.³⁰¹ Deux cantons romands l'autorisent, à savoir Vaud³⁰² et Genève.³⁰³

TABLEAU 7 Règles d'apparementement dans les cantons romands

Canton	Apparementement
Fribourg	pas autorisé
Vaud	autorisé (sauf pour les sous-arrondissements)
Valais	pas autorisé
Neuchâtel	pas autorisé
Genève	autorisé
Jura	pas autorisé

Source : législations cantonales

Exemples fictifs (et approximatifs) en chiffres, en prenant deux listes (A et B) et une assemblée constituée de dix fauteuils à pourvoir :

Exemple 1 : la liste A obtient à peine 25% des suffrages et la liste B également. Donc chacune obtient 2 sièges. Or, si les listes A et B étaient apparementées, elles obtiendraient 5 sièges, car elles totalisent 50% des

²⁹⁹ On notera qu'arithmétiquement, plus le nombre de sièges à pourvoir est petit et plus grands sont les risques de perdre des suffrages en raison des arrondis, ce qui augmente d'autant l'attractivité d'un apparementement.

³⁰⁰ Art. 31, al. 3, loi fédérale sur les droits politiques.

³⁰¹ Art. 66 loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Fribourg.

³⁰² Art. 74 loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud.

³⁰³ Art. 151 loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève.

suffrages. L'apparemment leur permettrait donc de gagner un siège (ou plus précisément de ne pas le perdre). Concrètement, ce sera la liste qui a le plus grand surplus de suffrages qui gagnera un troisième siège tandis que l'autre gardera ses deux sièges.

Exemple 2: la liste A obtient 24 % des suffrages donc 2 sièges et la liste B 6 % donc aucun. Or, si les listes A et B étaient apparentées, elles obtiendraient 3 sièges, car elles totalisent 30 % des suffrages. L'apparemment leur permettrait donc de gagner un siège.³⁰⁴

Il convient de distinguer l'apparemment et la **liste commune**. Une liste commune regroupant deux (ou plusieurs) partis en vue d'une élection est plus exigeante qu'un apparemment, notamment sur le plan pratique. Pour commencer, les deux formations doivent s'entendre sur un nom à donner à leur liste, sur les noms et l'ordre des candidats, et assurer un minimum de coordination pour leur campagne électorale. En principe, il devrait y avoir un seul comité de campagne commun aux deux (ou plusieurs) formations. Un apparemment n'implique rien de cela. S'ajoutent d'autres questions pratiques, telles que les affiches électorales, tracts et autre matériel de propagande, y compris les aspects financiers y relatifs.

5.11 Quorum légal

Dans une élection proportionnelle, plus le nombre de sièges à pourvoir est élevé et plus le risque d'atomiser l'assemblée par la présence de nombreux micropartis l'est aussi. En termes arithmétiques, le pourcentage de suffrages nécessaires pour obtenir au moins un siège est inversement proportionnel au nombre de sièges. Afin de contenir un tel risque, les législations établissent parfois un quorum, notamment dans certains cantons romands. Dans ces cantons, le quorum signifie qu'une liste doit avoir obtenu un pourcentage minimal de suffrages afin de pouvoir être prise en considération dans le calcul de répartition des sièges. Si une liste n'atteint pas ce quorum, elle est éliminée d'emblée. La fixation du quorum est loin d'être un acte technique, mais est bel et bien politique. Il en va de la conception que l'on se fait du fonctionnement et de la finalité démocratique de l'élection. En effet, il ne

³⁰⁴ Ces deux exemples sont simplifiés comparés à la réalité des cantons romands. Les législations des cantons prévoient que, dans un premier temps, on calcule le « quotient électoral », puis le nombre de quotients obtenus par chaque liste, puis les législations définissent une méthode d'attribution des « restes ».

faut pas oublier que plus un quorum est élevé, plus grand est le nombre d'électeurs qui s'expriment en vain. Si l'on fixe un quorum à 5 %, cela signifie que tous les électeurs qui ont donné leurs suffrages à des listes qui, en définitive, ne l'atteignent pas, ont voté pour rien.

Dans les cantons à circonscription unique, tels Genève et Neuchâtel, le quorum s'applique à l'échelle du canton, tandis que le canton de Vaud l'applique au niveau de chaque arrondissement. Avec son système biproportionnel très élaboré (cf. sections 5.7 et 5.12), le Valais a opté pour une méthode en quelque sorte intermédiaire, en stipulant que: «Le groupe de listes qui atteint huit pour cent dans au moins une circonscription participe à la première répartition des sièges».³⁰⁵ Il faudra donc atteindre un quorum, mais dans une seule circonscription au moins, et cela vaudra pour admettre un groupe de listes dans l'ensemble du canton. Ces différences de modalités et de circonstances doivent être prises en considération dans la lecture du tableau ci-dessous.

TABLEAU 8 Règles de quorum légal dans les cantons romands

Canton	Quorum légal
Fribourg	aucun
Vaud	5 %
Valais	8 %
Neuchâtel	3 %
Genève	7 %
Jura	aucun

Source : législations cantonales³⁰⁶

5.12 Vote par circonscriptions, quorum naturel et systèmes biproportionnels

Comme évoqué dans la section précédente, le risque de fractionnement d'une assemblée va croissant avec le nombre de sièges. Si une assemblée compte 100 sièges, alors un parti peut obtenir un siège avec seulement 1 % de suffrages, tandis que ce pourcentage monte à 2 si l'assemblée ne compte que 50 sièges. C'est ce que l'on appelle le **quorum naturel**.

³⁰⁵ Art. 154 loi sur les droits politiques du canton du Valais.

³⁰⁶ Vaud : art. 73 loi sur l'exercice des droits politiques; Valais : art. 154 loi sur les droits politiques; Neuchâtel : art. 60, al. 1, let. a, loi sur les droits politiques; Genève : art. 54, al. 2, Constitution et art. 158 loi sur l'exercice des droits politiques.

Or, nous avons vu à la section 5.7 que certains cantons divisent leur territoire en circonscriptions électorales. Cela signifie deux choses distinctes: d'une part, le législateur attribue à chaque circonscription un nombre de sièges fixes, en fonction de sa population; d'autre part, la répartition des suffrages entre les listes devrait *a priori* se faire au sein de chaque circonscription. Voyons pourquoi nous distinguons les deux aspects, puis pourquoi nous mettons le second au conditionnel.

Si les sièges au sein de l'assemblée sont ainsi répartis, les circonscriptions, surtout les moins peuplées d'entre elles, ont peu de sièges à pourvoir lors d'une élection. Donc le « quorum naturel » devient élevé. Admettons qu'une circonscription détienne dix sièges, alors le quorum naturel est de 10 % : tous les électeurs qui auront soutenu des listes n'atteignant pas ce seuil auront voté pour rien. Avec cinq sièges, le quorum naturel monterait à 20 %.

C'est intolérable, tant politiquement qu'au vu du principe de la Constitution fédérale selon lequel la mise en œuvre des droits politiques doit permettre « l'expression fidèle et sûre » de la volonté des électeurs.³⁰⁷ Le Tribunal fédéral l'a bien noté et a développé une jurisprudence en la matière qui, pour rester très bref, enjoint les cantons à réviser leur système électoral si un quorum naturel dépasse 10 %.³⁰⁸ Comment un canton peut-il y parvenir? La manière la plus propre et efficace est d'éliminer les circonscriptions – ce qu'a fait le canton de Neuchâtel – ou de les agrandir par le biais de fusions. Une autre approche est de modifier la méthode de répartition des suffrages, à savoir le second des deux aspects distincts. Les cantons romands concernés (hormis justement Neuchâtel) ont opté pour la seconde approche, mais avec des solutions diverses. Par exemple, le canton du Valais a opté pour un système dit « **biproportionnel** »³⁰⁹ : dans un premier temps, les suffrages sont répartis entre les listes par arrondissement, et c'est à ce niveau qu'intervient le quorum naturel.³¹⁰ Puis,

³⁰⁷ Art. 34, al. 2, Cst.

³⁰⁸ Le Tribunal fédéral a posé sa jurisprudence d'abord avec des exceptions visant des motifs historiques, linguistiques, religieux ou encore culturels. Puis il a modifié sa jurisprudence à l'occasion d'une affaire concernant le canton du Valais en 2014 en renonçant aux exceptions. ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691; arrêt du 18 décembre 2002 (Zurich). ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652; arrêt du 27 octobre 2004 (Argovie). ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75; arrêt du 7 juillet 2010 (Nidwald). ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96; arrêt du 20 décembre 2010 (Zoug). Arrêt du Tribunal fédéral du 19 mars 2012, 1C_407/2011, 1C_445/2011 et 1C_447/2011 (Schwytz). Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014, 1C_495/2012 (Valais).

³⁰⁹ Art. 136 loi sur les droits politiques du canton du Valais.

³¹⁰ *Ibid.*, art. 155.

les sièges ainsi obtenus sont répartis entre les listes en fonction de leur poids au niveau des circonscriptions électorales (cf. sections 5.7 et tableau 5).^{311 312} Vaud a choisi une méthode de sous-arrondissements³¹³ applicable à certains arrondissements.³¹⁴ Fribourg, quant à lui, a opté – après des séries de blocages politiques contre des solutions plus classiques, telles qu’une fusion ou une biproportionnalité – pour ce qui revient à un double système électoral, concrètement, un régime spécial applicable aux seuls cercles électoraux de la Glâne et la Veveyse,³¹⁵ car ces deux cercles avaient des quorums naturels supérieurs à 10 %.

Pour cette raison, il sied d’exercer une certaine prudence avant de porter un jugement selon qu’un canton a ou n’a pas de quorum (cf. tableau 8). L’absence de quorum légal peut cacher un quorum naturel relativement élevé, bien que n’atteignant pas les 10 % considérés par le Tribunal fédéral comme maximum à ne pas dépasser.

5.13 Quorum et apparentement : quelle relation ?

Il apparaît assez clairement d’après les sections précédentes que l’apparentement et le quorum sont deux choses distinctes. Il n’en demeure pas moins qu’une question se pose : l’apparentement entre deux listes peut-il aider celles-ci à franchir le quorum ?

En théorie, un quorum légal pourrait tout à fait être surmonté par ce biais. Sauf que, dans les faits, les législations des cantons romands ont pris le soin d’exclure cette possibilité. À Genève, la loi stipule que l’apparentement ne sert qu’au calcul de la répartition des sièges et que le quorum s’applique pour qu’une liste soit admise à la répartition. Cette formulation implique qu’une liste doit d’abord atteindre le quorum, avant que ne commence le calcul de répartition et, seulement après cela, l’apparentement est pris en compte dans la répartition. La loi vaudoise stipule que les listes qui n’ont pas recueilli les 5 % du quorum sont éliminées « d’emblée », et ne sont plus prises en compte dans

³¹¹ *Ibid.*, art. 156.

³¹² Une étude exhaustive des systèmes biproportionnels cantonaux, dont le Valais, est faite dans Beriger, Julian-Ivan, « Kantone mit doppeltproportionalem Sitzzuteilungsverfahren », in : Glaser, Andreas (éd.) (2018). *Das Parlamentsrecht der Kantone*. Zürich : Dike Verlag, pp. 109-145.

³¹³ Art. 76 loi sur l’exercice des droits politiques du canton de Vaud.

³¹⁴ Le système électoral proportionnel vaudois suit la méthode dite Hare/Niermeyer. Cf. Beriger, Julian-Ivan, « Kantone mit sonstigen Proporzwahlverfahren », in : Glaser (2018), pp. 147-169.

³¹⁵ Art. 75a à 75 d loi sur l’exercice des droits politiques du canton de Fribourg.

les opérations qui suivent, à savoir la répartition. Cette formulation conduit au même résultat qu'à Genève. La loi valaisanne également calcule le quorum puis procède à l'élimination des listes avant la première répartition.

Comme un quorum naturel n'est – par définition – pas fixé par la loi, la situation est tout autre, et l'apparemment, s'il est autorisé par la loi, peut tout à fait servir à surmonter cet obstacle. C'est le cas pour l'élection du Conseil national.³¹⁶

5.14 Le vote électronique

Le vote dans un local de vote ainsi que le vote par correspondance sont possibles sur tout le territoire suisse (mis à part en cas de Landsgemeinde). Le vote en ligne en revanche ne l'est pas, mais cela peut changer. Après une phase d'essai qui s'est révélée infructueuse, le Conseil fédéral a restructuré en 2020 la phase d'essai en établissant des exigences de sécurité plus précises et des règles de transparence plus rigoureuses. À cet effet, il a procédé à une révision partielle de l'ordonnance sur les droits politiques, et à une révision totale de l'ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique (avec une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022).

Comme l'organisation des votations relève de la compétence des cantons, il appartiendra à chaque canton de décider s'il veut participer à la phase d'essai restructurée. L'option peut être intéressante pour des cantons dont le territoire est étendu et où un certain nombre d'électeurs ne vivent pas à proximité d'un local de vote ou d'une boîte aux lettres publique.

Surtout, l'introduction du vote électronique est souhaitée par les Suisses de l'étranger, qui y voient un moyen de rendre plus efficaces les modalités de vote les concernant, et d'améliorer ainsi leur participation à la démocratie suisse.

Dans les grandes lignes, la révision de l'ordonnance sur les droits politiques a introduit des plafonds et une procédure d'agrément (autorisation). Les plafonds limitent la part de l'électorat pouvant voter par voie électronique à un maximum de 30 % par canton et de 10 % au niveau national.³¹⁷ À noter que les électeurs suisses de l'étranger et les

³¹⁶ On notera en passant que, dans ce conseil, le quorum naturel peut être assez élevé pour les petits cantons.

³¹⁷ Art. 27^f ordonnance sur les droits politiques.

électeurs qui ne peuvent pas exprimer leur suffrage de manière autonome en raison d'un handicap ne sont pas comptabilisés dans le calcul des plafonds.³¹⁸

L'ordonnance révisée prévoit une procédure d'autorisation en plusieurs temps. Dans un premier temps, le Conseil fédéral délivre au canton une autorisation générale,³¹⁹ qui détermine notamment le territoire et la part de l'électorat pour lesquels le vote électronique est autorisé.³²⁰ Puis, un canton qui a obtenu une autorisation générale doit demander à la Chancellerie fédérale un agrément pour chaque scrutin où il aura recours au vote électronique.³²¹ Ensuite, la Chancellerie fédérale fixe les conditions d'octroi de l'agrément.³²² Enfin, si le canton démontre qu'il remplit les conditions fixées, l'agrément lui est accordé.³²³

5.15 Les institutions politiques suisses et une adhésion à l'Union européenne

Une adhésion à l'Union européenne impliquerait maints ajustements ou adaptations pour la Suisse. Dans les débats qui s'y rapportent, la question de notre fonctionnement fédéral et de la démocratie directe a fait couler beaucoup d'encre. Or, les institutions politiques seraient, au moins partiellement, aussi concernées.

En ce qui concerne le **législatif**, le premier constat à rappeler est qu'en Suisse il n'y a pas d'élection « fédérale » à proprement parler, puisque les députés fédéraux sont élus par les électeurs de leur canton. Lorsque la Suisse devra envoyer des députés au Parlement européen, pourra-t-elle maintenir un tel système électoral? Certainement pas. Devra-t-elle alors développer une toute nouvelle modalité de scrutin? On voit mal comment elle pourrait y échapper, avec les défis que l'on peut anticiper, et qui ne sont pas nouveaux: une élection par un électoralat national prêterait les cantons les moins peuplés. Cela sera-t-il acceptable? Difficilement. Il faudra donc, comme la Suisse sait le faire, trouver des solutions créatives. Nous avons vu aux sections 5.7 et 5.12 que certains cantons font en quelque sorte face au même type de défi en interne. On pourra s'en inspirer, même si certaines des solutions

³¹⁸ *Ibid.*, art. 27f, al. 1 et 3.

³¹⁹ *Ibid.*, art. 27a à 27d.

³²⁰ *Ibid.*, art. 27d, let. c.

³²¹ *Ibid.*, art. 27e, al. 1.

³²² *Ibid.*, art. 27e, al. 1^{bis}.

³²³ *Ibid.*, art. 27e, al. 2.

développées par ces cantons ont aussi leurs imperfections. Rappelons que l'élection au suffrage universel du Parlement européen a été introduite par le Traité de Maastricht,³²⁴ et qu'au cours d'un long et fastidieux processus pour en fixer les modalités exactes, les États membres ont adopté, en 2002, un acte contenant une clause dont la teneur est suivante :³²⁵

En fonction de leurs spécificités nationales, les États membres peuvent constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen ou prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.

À titre de comparaison, avec une population de sept millions d'habitants, la Bulgarie compte 17 députés européens, et avec une population de neuf millions d'habitants, l'Autriche en compte 19.

Une autre réflexion méritera d'être conduite. Notre système parlementaire est un système de milice, et c'est très bien ainsi. Sauf que, dans un Parlement européen, ces élus suisses se retrouveraient au milieu de centaines de politiciens de métier, et l'on sait ce que cela signifie, ne serait-ce qu'en matière de réseaux politiques dont ils disposent. Voudrions-nous instituer une fonction de politicien professionnel juste pour nos députés européens ? Voudrions-nous simplement laisser notre monde politique glisser de lui-même vers une politique de métier ? Ou voudrions-nous ne pas voir la question ?

Passons à l'**exécutif**. Notre Conseil fédéral est constitué de sept membres. Le Conseil européen se décline en dix conseils de ministres spécialisés (ou « formations »).³²⁶ Dans chacun de ces conseils spécialisés siègent des représentants de rang ministériel. Nos conseillers fédéraux, dont les dicastères correspondent souvent à plusieurs conseils de ministres, passeront-ils la moitié de leur temps dans des réunions

³²⁴ Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, JO C 191/01 du 29 juillet 1992 : « Le Parlement européen élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ».

³²⁵ 2002/772/CE, Euratom : Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, JO L 283, 21.10.2002, p. 1-4.

³²⁶ Ce sont : Affaires générales ; Affaires étrangères ; Agriculture et pêche ; Affaires économiques et financières ; Compétitivité ; Éducation, jeunesse, culture et sport ; Environnement ; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Justice et affaires intérieures ; Transports, télécommunications et énergie. <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/configurations/>.

à Bruxelles et dans les capitales européennes? Délégueront-ils ces tâches à des secrétaires d'État, quitte à multiplier leur nombre et probablement à élever leur profil au rang ministériel?³²⁷ Ou alors passerons-nous à un Conseil fédéral d'une vingtaine de membres? À titre de comparaison, en 2022, Malte a 18 ministres,³²⁸ la Slovénie 17,³²⁹ et Chypre compte 18 ministres et ministres députés.³³⁰

³²⁷ À ce propos, il convient de rappeler que le peuple avait, en 1996, rejeté une révision de la loi sur l'organisation du gouvernement qui prévoyait notamment une augmentation du nombre de secrétaires d'État.

³²⁸ « Ministries and entities », <https://www.gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Ministries%20and%20Entities/Pages/default.aspx>.

³²⁹ About the Government, <https://www.gov.si/en/state-authorities/government/about-the-government/>.

³³⁰ Presidency, Council of Ministers, « Council of Ministers Composition », https://www.presidentcy.gov.cy/cypresidency/cypresidency.nsf/dmlint_en/dmlint_en?OpenDocument.

Le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux 6 et communaux

Composition, fonctionnement, compétences. Mode d'élection et «formule magique». Prise de décision et collégialité. Le président de la Confédération. Concordance. Un système politique «sans opposition». La Chancellerie fédérale. Les exécutifs cantonaux.

6.1 Le Conseil fédéral

6.1.1 Compétences et mode de fonctionnement

«Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération».³³¹ En tant que pouvoir exécutif, il met en œuvre les lois en adoptant des ordonnances et il a la compétence de préparer et proposer au Parlement des projets de modification de la Constitution et des projets de lois et d'arrêtés fédéraux.³³² Le terme «directorial» ne doit pas être entendu au sens strict. L'équilibre entre une fonction strictement *exécutive* du gouvernement et une certaine autonomie a été décrit en ces termes dans le *Traité international de droit constitutionnel* (2012): «Le régime de la Suisse [...] n'exclut pas une certaine autonomie d'un

³³¹ Art. 1, al. 1, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

³³² Art. 7 loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

exécutif néanmoins clairement subordonné [au Parlement]», comme déjà évoqué dans la section 4.1.1.³³³

Constitué de sept membres, les conseillers fédéraux, le Conseil fédéral fonctionne de manière permanente tout au long de l'année et ses membres sont tenus de se dédier exclusivement à cette fonction,³³⁴ ce à l'inverse du Parlement de milice. Comparé au législatif, le Conseil fédéral confère ainsi une continuité et procure une expertise dans la gouvernance du pays au quotidien. Comme nous le verrons plus en détail dans ce chapitre, il fonctionne selon le principe de l'**autorité collégiale**.

Il se réunit une fois par semaine, mais ses séances se préparent tout au long de la semaine, notamment par d'intenses consultations entre conseillers fédéraux concernés ou avec d'autres institutions fédérales ou cantonales. La **séance hebdomadaire** du Conseil fédéral se tient chaque **mercredi**, sauf en période de session parlementaire, où le Conseil fédéral déplace sa réunion au vendredi. Pourquoi un tel changement de programme? Simplement pour être en mesure de participer aux débats dans les Chambres, par exemple pour expliquer des propositions ou répondre à des questions. Or, afin de permettre aux élus de retourner chez eux avant le week-end, le Parlement ne tient pas de séance en plénum le vendredi, sauf le matin du dernier vendredi de chaque session. Le Conseil fédéral peut aussi se réunir en «séance extraordinaire». Ce fut le cas notamment durant la crise de la COVID-19, comme décrit dans Pauletto (2023).

Bien qu'étant un collègue, le Conseil fédéral n'est pas contraint de ne se réunir qu'en plénum, mais a la possibilité de travailler en formation restreinte, sous certaines conditions. C'est ce que l'on appelle une «délégation du Conseil fédéral» (en allemand: *Ausschuss*),³³⁵ Les délégations comptent, en règle générale, trois conseillers fédéraux. Elles préparent les délibérations et les décisions du Conseil fédéral ou traitent, au nom du collège gouvernemental, avec d'autres autorités, suisses ou étrangères, ou avec des organisations. Elles n'ont pas de pouvoir décisionnel, car seul le collège est habilité à engager le gouvernement. Par exemple, le Conseil fédéral a une délégation chargée d'accompagner la politique étrangère et européenne, constituée des chefs des départements des affaires étrangères, de la justice et police,

³³³ Troper, Michel, et Chagnollaude, Dominique (éd.) (2012). *Traité international de droit constitutionnel*. Vol. 2: *Distribution des pouvoirs*, Paris: Dalloz, p. 207. ISBN: 978-2-247-11869-4.

³³⁴ Art. 144, al. 2, Cst.

³³⁵ Art. 23 loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

et de l'économie; une délégation sur la migration et l'intégration; une autre pour l'énergie et l'environnement; ou encore une délégation sur les questions financières, qui rencontre périodiquement la Banque nationale suisse.³³⁶ Récemment, le Conseil fédéral a institué une nouvelle délégation pour le numérique.³³⁷ En lisant la presse, il ne faut pas confondre une délégation au sens formel et une délégation du Conseil fédéral au sens générique, par exemple lorsque plusieurs conseillers fédéraux se rendent à un événement international comme le Forum économique mondial de Davos.

6.1.2 Composition et procédure d'élection

Les conseillers fédéraux sont élus tous les quatre ans, lors de la première session qui suit le renouvellement intégral du Conseil national.³³⁸ Ainsi, et contrairement aux exécutifs cantonaux, les conseillers fédéraux ne sont pas élus par les citoyens, mais par les députés, qui agissent en tant que représentants de leurs électeurs. En d'autres termes, en Suisse, le peuple n'élit pas son exécutif, ce qui peut paraître déconcertant aux yeux des étrangers qui voient dans le système suisse le modèle le plus abouti de démocratie. Mais cela s'explique par les autres piliers de ce système que sont un fédéralisme institué à son origine par des entités souveraines dont certaines souhaitent le rester autant que possible, et la culture de concordance ou de consensus qui veut que toutes les sensibilités, notamment régionales, soient prises en compte dans la gestion de l'État.³³⁹ Un «équilibre» des forces régionales au sein de l'exécutif ne pourrait guère être garanti dans la durée

³³⁶ Décisions du Conseil fédéral du 23 mars 2016 : « Bundesratsausschuss Auswärtige Angelegenheiten und Europapolitik : Mandat und Organisation »; « Bundesratsausschuss Migration und Integration : Mandat und Organisation »; « Bundesratsausschuss Energie, Umwelt und Infrastruktur : Mandat und Organisation »; « Bundesratsausschuss Finanzfragen (inkl. Treffen mit der Nationalbank) : Mandat und Organisation ».

³³⁷ Décision du Conseil fédéral du 25 novembre 2020 : « Bundesratsausschuss Digitalisierung und IKT : Mandat und Organisation » (IKT = Informations- und Kommunikationstechnologie; TIC).

³³⁸ Art. 175 Cst.; art. 132 loi sur l'Assemblée fédérale.

³³⁹ Cf. Morandi, Pietro, article « Démocratie de concordance », in : *DHS*, volume 3, p. 801 : « Dans la démocratie de concordance, la prise de décision ne se fonde pas (comme dans la démocratie majoritaire ou "démocratie de concurrence") sur le principe de majorité, mais sur la recherche d'accords à l'amiable et de compromis largement acceptés. Tous les partis importants sont impliqués dans le processus et se voient attribuer des fonctions politiques et des postes à responsabilité dans l'administration, l'armée et la justice, proportionnellement à leur force électorale ».

si ses membres étaient élus au suffrage direct par le peuple, permettant ainsi aux grands centres démographiques de jouer un rôle prépondérant dans l'orientation politique du pays et laissant probablement une portion congrue aux cantons latins.

La Suisse se distingue ainsi par une disposition de sa Constitution qui prévoit que:³⁴⁰

Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral.

C'est pourquoi il y a toujours au minimum deux « Latins » (représentants de la langue française, italienne ou romanche) au sein du Conseil fédéral. C'est une des manifestations du souci de **respect des minorités** que l'on trouve dans le texte fondateur de la Suisse moderne. À noter que ceci est la seule et unique disposition constitutionnelle qui régit la composition du Conseil fédéral. Cette disposition a bien été respectée par le Parlement. Durant la législature 2019-2023, les Latins ont même été surreprésentés, avec trois conseillers fédéraux. Dans la période récente, tous les cantons romands ont eu leur conseiller fédéral : Guy Parmelin (VD) et Élisabeth Baume-Schneider (JU) dans le Conseil fédéral actuel, Alain Berset (FR) de 2012 à 2023, Didier Burkhalter (NE) de 2009 à 2017, Micheline Calmy-Rey (GE) de 2003 à 2011, Joseph Deiss (FR) de 1999 à 2006 et Pascal Couchepin (VS) de 1998 à 2009. Le Tessin est actuellement représenté par le conseiller fédéral Ignazio Cassis et, avant lui, Flavio Cotti de 1987 à 1999, Nello Celio de 1967 à 1973 et Giuseppe Lepori de 1955 à 1959 ; nous ne remonterons pas davantage dans l'histoire.

Depuis la révision totale de la Constitution de 1999, il est possible d'avoir deux conseillers fédéraux provenant du même canton. C'est ainsi qu'en 2010 l'hémicycle a élu deux Bernois au Conseil fédéral, à savoir la socialiste Simonetta Sommaruga et le libéral-radical Johann Schneider-Ammann. Avant 1999, cela n'aurait pas été possible, en vertu de ce que l'on avait coutume d'appeler la « clause cantonale ». Toutefois, il existait des subterfuges. C'est ainsi qu'en 1993 Ruth Dreifuss – jusque-là membre du Conseil de ville de Berne – avait *in extremis*, et par téléfax, transféré ses papiers à Genève afin d'être éligible au

³⁴⁰ Art. 175, al. 4, Cst. Texte en allemand : « *Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landes-
gegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.* » ; texte en italien : « *Le diverse regio-
ni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate* ». Le lecteur constatera que le texte en allemand est un peu moins fort.

Conseil fédéral, car Berne avait déjà un Conseiller fédéral en la personne d'Adolf Ogi.³⁴¹

Les conseillers fédéraux peuvent être réélus **sans limitation du nombre de mandats**. En principe, leur retrait (ou démission) devrait intervenir au moment de la fin d'une législature, afin de permettre à l'Assemblée fédérale de pourvoir une vacance en même temps qu'elle procède au renouvellement de tous les autres conseillers fédéraux. Cependant, un conseiller fédéral dispose de la latitude de se retirer en cours de législature, ce qui se fait parfois, notamment lorsqu'il est mû par des considérations tactiques de son parti. En cas de retrait en cours de législature, l'Assemblée fédérale procède à une **élection complémentaire** pour élire un successeur.³⁴² Celui-ci prend la relève au plus tard deux mois après l'élection.³⁴³ Élu par l'Assemblée fédérale, un conseiller fédéral démissionnaire fait part de son intention par lettre adressée au président du Conseil national. On notera dans ce contexte que la Suisse ne connaît pas d'instrument équivalent à une motion de censure, au vote de confiance envers le gouvernement ou à la destitution d'un de ses membres. Seuls la pression, d'un côté, et le bon sens, de l'autre côté, peuvent conduire à la démission d'un membre du Conseil fédéral. Ce fut le destin, par exemple, de Paul Chaudet qui, après l'affaire des Mirages et le rapport d'une commission d'enquête parlementaire (CEP), n'était pas candidat à sa réélection en 1966.

L'Assemblée fédérale élit les conseillers fédéraux individuellement, c'est-à-dire **un par un**, et par **ordre d'ancienneté**, en commençant par le plus ancien titulaire.³⁴⁴ En d'autres termes, ce sont sept élections successives, ce qui donne parfois lieu à toutes sortes de calculs tactiques entre groupes politiques.

L'élection se déroule à **scrutin secret**.³⁴⁵ Un parlementaire doit indiquer un nom sur son bulletin, qui peut aussi être le nom d'une

³⁴¹ Schibler, Thomas, article « Dreifuss », in : *DHS*, vol. 4, p. 131 : « siégea au Conseil de ville de Berne (législatif) de 1989-1992. Elle succéda le 10 mars 1993 à René Felber au Conseil fédéral, en remplacement du Neuchâtelois Francis Matthey. Ce dernier, élu dix jours plus tôt de préférence à Christiane Brunner, candidate officielle du PSS, se désista sous la pression de son parti. L'élection de [Dreifuss] ne fut possible qu'après qu'elle eut transféré de toute urgence son domicile légal de Berne à Genève. La discussion politique consécutive déboucha en 1999 sur la suppression de la clause qui interdisait à deux conseillers fédéraux d'être domiciliés dans le même canton ».

³⁴² Art. 133 Cst.

³⁴³ *Ibid.*, art. 133, al. 2.

³⁴⁴ *Ibid.*, art. 132, al. 2.

³⁴⁵ *Ibid.*, art. 130, al. 1.

personne n'étant pas « officiellement » candidate.³⁴⁶ Un candidat est élu dès qu'il obtient la majorité absolue, à savoir plus de la moitié des bulletins valables.³⁴⁷ L'exigence d'une majorité absolue (et pas seulement relative) détermine le nombre de tours nécessaires pour conclure l'élection de chaque conseiller fédéral, puisque l'Assemblée fera autant de tours qu'il le faudra pour dégager une majorité absolue, en éliminant à chaque tour le candidat qui obtient le moins de voix.³⁴⁸ Comment un tel procédé peut-il fonctionner, arithmétiquement parlant ? Il fonctionne parce que les bulletins blancs et nuls ne sont pas décomptés.³⁴⁹ C'est ce que l'on appelle la règle des suffrages **exprimés valables**. Ainsi, rien n'empêcherait que, en raison des bulletins blancs, nuls et des quelques abstentions, un conseiller fédéral soit élu par moins de la moitié (123) des membres du Parlement. Le score obtenu par les conseillers fédéraux sortants est considéré comme un **baromètre de leur « popularité » au sein des Chambres**. Cela étant, une réélection n'est par définition pas une sinécure : en décembre 2003, la conseillère fédérale Ruth Metzler n'a pas été réélue, concrétisant ainsi la perte d'un des deux sièges du Parti démocrate-chrétien (PDC).³⁵⁰

Un élu peut-il refuser son mandat ? Oui, et les élus sont même tenus de déclarer, à l'issue de l'élection, qu'ils acceptent bien leur élection. La question aurait, par exemple, pu se poser lors de l'élection surprise d'Eveline Widmer-Schlumpf en 2007 (*cf.* section 6.1.3). En cas de non-acceptation, l'Assemblée procéderait immédiatement à une nouvelle élection.

Ce système engendre une conséquence qui est assez rarement soulignée, probablement parce qu'elle va de soi : en Suisse, tous les « ministres » ou « membres du cabinet », pour reprendre des dénominations étrangères, sont des personnalités politiques expérimentées et déjà bien établies. Elles ont toutes, à de rares exceptions près, un parcours politique avec plusieurs victoires électorales. Dans tous les cas, elles ont été désignées par leur parti dans un processus ouvert, avec des auditions et un vote, et ont dû aussi convaincre les représentants des autres partis. Cela n'est pas anodin. Certes, le peuple n'a pas son mot à dire dans le choix de l'exécutif, ce qui peut être considéré comme un déficit de légitimité démocratique, mais en Suisse, un ministre n'est pas simplement nommé

³⁴⁶ *Ibid.*, art. 132, al. 3.

³⁴⁷ *Ibid.*, art. 130, al. 2.

³⁴⁸ *Ibid.*, art. 132, al. 4.

³⁴⁹ *Ibid.*, art. 130, al. 3.

³⁵⁰ Bischof, Franz Xaver, article « Metzler », in : *DHS*, vol. 8, p. 482.

selon le bon vouloir d'un président ou d'un Premier ministre; et cela confère une bien plus grande légitimité personnelle à chaque membre du Conseil fédéral, comparé à d'autres exécutifs à l'étranger.

6.1.3 La « formule magique »

La formule magique s'invite régulièrement dans le débat politique, précisément tous les quatre ans, au moment de la réélection intégrale du Conseil fédéral. Avant de commenter cet usage, un aperçu historique sera néanmoins utile.

En **1959**, à la recherche d'une composition du Conseil fédéral reflétant mieux l'équilibre des forces prévalant à l'époque au sein de l'électorat suisse, les quatre grands partis s'entendirent pour élire au Conseil fédéral deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un représentant du parti qui deviendra l'UDC. Cette décision marque l'avènement de la **formule magique (2-2-2-1)**, laquelle se maintiendra durant près d'un demi-siècle (cf. sections 4.2.3 et 9.8.2; voir Mazzoleni et Rayner [2009 : 127] et Burgos, Mazzoleni & Rayner [2011]). Lors de l'élection du Conseil fédéral de décembre 2003, l'UDC gagna un siège au détriment du PDC, un gain qui consacrait son positionnement comme premier parti de Suisse. Après l'élection de décembre 2007 et l'éviction surprise de Christoph Blocher, se créa le Parti bourgeois-démocratique (PBD) qui reprenait en son sein les deux conseillers fédéraux UDC Eveline Widmer-Schlumpf et Samuel Schmid. Avec la démission de Samuel Schmid en 2008, l'UDC récupérait un siège au Conseil fédéral, grâce à l'élection d'Ueli Maurer, puis il reprenait son second siège en décembre 2015, avec l'élection de Guy Parmelin, à la suite de la démission d'Eveline Widmer-Schlumpf.

Le **principe de concordance** a été mentionné plus haut, notamment dans la section 4.2.3. Il préconise que, pour que le pays fonctionne de manière stable, les principales forces participent toutes à l'exercice du pouvoir. Cela implique une recherche de l'**équilibre** politique approprié. La formule magique en est probablement la manifestation la plus évocatrice. Si l'on devait synthétiser le principe de concordance suisse, on pourrait dire que c'est **un système politique sans opposition** – il y a des majorités, mais pas d'opposition. Aux différents échelons de l'État fédéral et dans les différentes sphères étatiques, il y a des majorités (gauche/droite)³⁵¹ plus ou moins faciles à discerner, mais à aucun moment une

³⁵¹ Dans la mesure où cela est le choix des citoyens, c'est-à-dire avec des exceptions. Par exemple, seuls des élus de la droite et du centre siègent dans le gouvernement du canton de Zoug.

force politique, même nettement minoritaire, ne va conduire une politique d'opposition. En conséquence, si parfois, en politique suisse, on parle d'**alternance**, il convient de se garder d'entendre ce terme selon l'acception qui lui est donnée, par exemple, dans le contexte de la politique française ou états-unienne. En effet, il s'agit d'une alternance de majorité au sein du pouvoir, et non pas d'une alternance du pouvoir ou de la majorité au pouvoir. Comme aucun parti ne peut ambitionner d'accéder à la puissance absolue au sein des institutions fédérales, la seule stratégie viable consiste à composer avec les autres partis. Cela conduit naturellement à une forte propension à rechercher, tôt ou tard, des solutions consensuelles; des solutions qui, de ce fait, ne seront guère remises en question au fil des législatures. En définitive, c'est ce qui contribue à conférer sa stabilité légendaire au système suisse.

6.1.4 Le président de la Confédération

Chaque année, durant leur session d'hiver, les Chambres réunies élisent le président et le vice-président de la Confédération.³⁵² Ils sont élus **l'un après l'autre** parmi les sept conseillers fédéraux et sont nommés pour un **mandat d'une année selon un tournus** basé sur l'ancienneté au sein du Conseil fédéral.³⁵³ Leur élection constitue, de ce fait, une formalité plus qu'un acte politique. Toutefois, à l'instar du score obtenu par les conseillers fédéraux lors de leur élection – à plus forte raison, et justement du fait que c'est une simple formalité sans réels enjeux –, le score obtenu par un président nouvellement élu est interprété comme un indicateur de sa « popularité » au sein du Parlement et un témoignage d'appréciation de son bilan en tant que conseiller fédéral. Par exemple, le 13 décembre 2006, Micheline Calmy-Rey obtint seulement 147 voix, ce qui ne s'était jamais vu depuis l'élection du controversé Marcel Pilet-Golaz en 1939 (également un 13 décembre, pour la petite histoire).

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration dédie tout son chapitre 3, intitulé « Le président de la Confédération », aux compétences et attributions liées à cette haute fonction. La loi stipule que « [l]e président de la Confédération dirige le Conseil fédéral », c'est-à-dire le collègue.³⁵⁴ Toutefois, les fonctions présidentielles sont en grande partie protocolaires et le président conserve la responsabilité

³⁵² Art. 176 Cst.

³⁵³ Art. 134 loi sur l'Assemblée fédérale.

³⁵⁴ Art. 25, al. 1, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

de son département, et est de ce fait un *primus inter pares* (désignation utilisée dès le début du XX^e siècle), au féminin *prima inter pares*. Il n'est donc pas le chef d'État. Il prépare les séances du collège; il coordonne les affaires d'importance majeure; il cherche à concilier les positions des conseillers fédéraux; de manière générale, il veille à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de toutes ses obligations.³⁵⁵ Il représente le Conseil fédéral lors des délibérations parlementaires portant sur son programme, ses objectifs annuels et son rapport de gestion.³⁵⁶ Pour décrire *a contrario* la nature de la fonction présidentielle, le plus illustratif est le fait que si, dans un vote au sein du collège, le président se trouve dans la minorité, ce sera le vote majoritaire qui prévaudra. La voix du président ne peut servir qu'à départager un vote *ex aequo* dans le collège (par exemple, si, en l'absence d'un membre, trois membres votent pour et les trois autres contre une proposition).

Le président représente notamment le gouvernement suisse vis-à-vis de l'étranger³⁵⁷, par exemple lors de sommets de chefs d'État internationaux, et il accompagne les chefs d'État étrangers en visite en Suisse. Toutefois, en vertu du principe de collège, c'est le Conseil fédéral *in corpore* qui reçoit un chef d'État étranger lors des traditionnelles visites d'État en Suisse. Le vice-président représente le président en cas d'empêchement. Ceci étonne souvent les observateurs étrangers: en Suisse, la présidence ne dispose pas d'un effectif en personnel qui lui soit propre. Le président de la Confédération est assisté par le service présidentiel de la Chancellerie fédérale³⁵⁸ qui comprend, notamment, un conseiller diplomatique, par tradition un collaborateur (selon la terminologie administrative suisse) du Département fédéral des affaires étrangères, mis à disposition par ce dernier.

6.1.5 Structure et organisation de l'exécutif

Nouvellement élu, le Conseil fédéral répartit en son sein les **sept départements** de l'administration fédérale.³⁵⁹ Chaque conseiller fédéral obtient ainsi la conduite d'un département.³⁶⁰ C'est souvent l'occasion,

³⁵⁵ *Ibid.*, art. 25, al. 2.

³⁵⁶ Art. 9 ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral (Org CF) (RS 172.111).

³⁵⁷ *Ibid.*, art. 28.

³⁵⁸ *Ibid.*, art. 29a.

³⁵⁹ Art. 177, al. 2, Cst.; art 35, al. 3, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; art. 2 ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral.

³⁶⁰ Art. 35, al. 2, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

pour un ancien conseiller fédéral, d'en changer. Chaque département est subdivisé en secrétariats d'État ou offices fédéraux et autres services fédéraux. Les sept départements fédéraux sont, dans l'ordre :

- le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC);
- le Département fédéral des finances (DFF);
- le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS);
- le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE);
- le Département fédéral de justice et police (DFJP);
- le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR);
- le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

Le périmètre de compétences respectives des sept départements est quasiment immuable d'une législature à l'autre.

Chaque département dispose d'un **secrétariat général**, de taille modeste, qui coordonne le département, fait le lien entre son conseiller fédéral et les offices, assiste son conseiller fédéral et prépare ses dossiers.³⁶¹ Une des tâches d'un secrétariat général est d'aplanir autant que possible les divergences avec les autres départements avant les séances du Conseil fédéral, afin de permettre à ce dernier de se concentrer sur les réelles pierres d'achoppement politiques. Les membres du secrétariat général sont les seuls de l'administration que le conseiller fédéral peut, dès son entrée en fonction, choisir ou remplacer. Ils ont, dès lors, des sensibilités politiques proches de celles du conseiller fédéral, l'accompagnent le temps de son mandat et bien souvent le suivent s'il change de département.

Le principe de collégialité n'est pas confiné à la seule salle du Conseil fédéral, mais marque de son empreinte le fonctionnement de toute l'administration fédérale. La collégialité n'implique pas seulement que les sept Sages prennent leurs décisions collectivement. Si la collégialité s'arrêtait là, et rien de plus, alors les séances des Sages seraient interminables. En pratique, cela exige que leurs collaborateurs respectifs, dans les offices fédéraux des différents départements, collaborent entre eux à chaque étape de toute procédure et de tout développement de projet, afin d'écartier à la source, tant que faire se peut,

³⁶¹ Art. 41 et 42 loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

le potentiel de désaccord. Cela se fait par des consultations formelles et informelles, l'institution de groupes de travail et simplement par la communication et les échanges au niveau individuel, qu'il s'agisse d'affaires destinées à figurer à l'ordre du jour du Conseil fédéral ou d'autres activités administratives intéressant divers départements.

Pour faire figurer un projet de décision à l'ordre du jour du collège, le conseiller fédéral compétent devra, préalablement, le remettre à tous les autres pour avis. C'est ce que l'on appelle la **procédure de co-rapport**. Mais bien avant cela, les offices devront assurer que les propositions introduites dans ces procédures de co-rapport soient, dans toute la mesure du possible, déjà consensuelles. À cette fin, lorsqu'un office fédéral prépare une décision du Conseil fédéral, il devra conduire une procédure formelle, nommée « consultation des offices ». Cela signifie qu'en Suisse, l'administration doit faire preuve d'une plus grande anticipation, mais aussi disposer de délais plus longs pour préparer une décision à soumettre au sommet du pouvoir exécutif.

6.1.6 L'autorité collégiale

Le Conseil fédéral prend ses décisions selon le principe de l'autorité collégiale.³⁶² Les décisions du Conseil fédéral, bien que préparées au sein de chaque département, sont prises par le collège à la **majorité**. Cela exige une collaboration étroite entre les conseillers fédéraux. Pour qu'une telle modalité fonctionne harmonieusement, il faut que les arguments échangés, les positions prises, ainsi que les décisions, soient aussi objectifs que possible. On ne saurait minimiser ce que cela signifie, lorsque l'on sait que les membres de ce collège sont issus de différents partis, qui occasionnellement s'affrontent dans les arènes politiques.

Le principe de collégialité exige aussi que chaque Conseiller fédéral défende les décisions prises par le collège.³⁶³ C'est pour cette raison que, dans le système politique suisse, une **rupture de collégialité** prend rapidement toute une ampleur médiatique. Un cas récent est survenu en août 2020, lorsque, dans un tout-ménage distribué par l'UDC, le conseiller fédéral Ueli Maurer a déclaré son soutien pour l'« initiative de limitation », une initiative populaire rejetée par le Conseil fédéral et le Parlement.

³⁶² Art. 177 Cst.

³⁶³ Art. 12, al. 2, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Il n’y a pas que les ruptures manifestes de collégialité qui, en Suisse, sont constamment sous les projecteurs des médias. Dans un organe guidé par le principe de la collégialité, la bonne intelligence entre membres devient déterminante pour son bon fonctionnement. Dans aucun autre pays les relations, ou l’alchimie, entre les membres d’un cabinet ne sont autant scrutées et commentées qu’en Suisse. À peine croit-on percevoir quelque tension ou discordance, aussitôt déferlent de toutes parts analyses et opinions, photos ou petites citations à l’appui. Ce qui, presque partout ailleurs, est considéré comme de simples frictions de compétences ou d’influence qui sont dans la nature des choses, est vite qualifié, en Suisse, de véritable affaire nationale – ou cantonale, puisque la même attitude prévaut aussi à cet échelon.

Les exigences qu’implique le travail collégial doivent être prises en compte lors du choix des membres du collège. Dans un premier temps, il appartient aux partis d’en tenir compte dans leur procédure interne de nomination des candidats. Puis, c’est au tour de l’Assemblée fédérale de s’assurer qu’elle élit un exécutif aussi collégial que possible.

Cela étant, le principe d’un collège est souvent vu de manière critique, notamment lors de la période de crises à répétition qui a débuté en 2020, où se sont enchaînées une crise sanitaire, puis géopolitique, énergétique et macroéconomique avec la hausse du coût de la vie. Il est vrai que pour fonctionner de manière optimale, la méthode collégiale suisse a besoin d’anticipation. On a observé le même point faible lors de la faillite de Lehman Brothers de 2008, même si sur le plus long terme, la Suisse a admirablement bien réussi à gérer cette crise. On peut mentionner aussi la débâcle de Swissair. Chaque crise est différente, mais de manière générale, on constate qu’il est difficile de conduire une stratégie de communication au public dans l’urgence d’une crise, car notre système est fondé sur la pratique de larges consultations entre parties prenantes et la concertation entre offices. Cela prend du temps, et suscite l’incompréhension du public et des cercles médiatiques.

ÉTUDE DE TEXTE

Extrait d’une dépêche de l’Agence télégraphique suisse (ATS).

Pour se lancer dans cette étude, on gardera en mémoire le chapitre 4 portant sur la séparation des pouvoirs, notamment la section 4.2.3, ainsi que la procédure de traitement des motions exposée dans la section 5.4.3.

La Suisse n'abolira pas le délit de blasphème

ATS, 30 octobre 2020

Le Conseil national a rejeté vendredi par 115 voix contre 48 une motion de Beat Flach (PVL/AG) visant à abolir le délit de blasphème. La liberté d'expression «ne s'applique pas sans limites», a estimé la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter.

«Il ne faut pas punir les gens parce qu'ils se moquent d'une foi», a souligné Beat Flach. Il faut donner un signal clair et fort en faveur de la liberté d'expression, a-t-il plaidé, alors que la polémique vient de resurgir en France.

Respect des convictions

Pour le Conseil fédéral, la protection de la liberté d'expression est une expression de la liberté de conscience et de croyance, qui est explicitement garantie par la Constitution fédérale.

L'article 261 du Code pénal ne protège pas seulement le «vivre ensemble» pacifique de toutes les religions, mais aussi le droit au respect des convictions religieuses. Il garantit aux minorités religieuses une protection pénale contre les persécutions.

Beat Flach estime que la norme pénale antiraciste et la protection contre l'atteinte à l'honneur et contre l'injure sont suffisantes. Il juge «anachronique qu'un État laïque et libéral érige le blasphème en une infraction spécifique».

La loi ne punit certes pas directement les paroles qui outragent la divinité, mais le fait de «bafouer les convictions d'autrui en matière de croyance, en particulier de croyance en Dieu».

Questions:

- Dans cet extrait d'article, le journaliste parle du Conseil national, d'une conseillère fédérale, du Conseil fédéral et du Code pénal. Pouvez-vous reconstituer la chronologie exacte de cette affaire?
- À votre avis, qui est compétent, dans le cadre de cet article, pour le traitement de la motion Flach? Qui a pris une décision?
- Quel est le rôle de la conseillère fédérale dans ce débat?
- L'article mentionne la conseillère fédérale, mais aussi une citation «du Conseil fédéral», s'agit-il de deux choses différentes?
- Quel a été le rôle du Conseil fédéral et du Parlement dans cette affaire, et quelle est la relation entre ces deux rôles?
- Comment se reflète, dans cette affaire, le principe de la séparation des pouvoirs?

6.2 La Chancellerie fédérale

Les affaires du Conseil fédéral sont administrées par la **Chancellerie fédérale**. Le **chancelier** de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale en même temps que le Conseil fédéral, raison pour laquelle il est parfois appelé le « huitième conseiller fédéral ». Toujours à l'instar des conseillers fédéraux, le chancelier peut se représenter sans limitation quant au nombre de mandats. La Chancellerie fédérale a également la responsabilité de certaines questions de substance. Au total, les principales tâches de la Chancellerie consistent à :

- organiser les séances du Conseil fédéral ;
- assurer l'information interne et du public pour le Conseil fédéral (par exemple gérer le centre de presse de la Confédération) ;
- assurer la publication des documents officiels (dont les actes juridiques adoptés par l'Assemblée fédérale) ;
- assurer l'exercice des droits politiques des citoyens, notamment le parfait déroulement des élections et votations fédérales.

Concernant ce dernier point, la Chancellerie prépare notamment la promulgation par le Conseil fédéral des résultats de votations. En bref, la Chancellerie joue le rôle d'« **état-major** » du Conseil fédéral.³⁶⁴ Elle assume en outre certaines fonctions de secrétariat pour l'Assemblée fédérale lorsque de telles fonctions sont prescrites par la loi.³⁶⁵

6.3 Niveau cantonal

Entre le niveau fédéral et le niveau cantonal, il convient d'éviter de réinventer la roue, ce qui explique les nombreuses similitudes entre les exécutifs cantonaux et le Conseil fédéral. Toutefois, il est tout aussi important de tenir compte de manière conséquente des différences inhérentes à ces deux niveaux. En observant que le mode d'élection indirecte du Conseil fédéral par le législatif ne se retrouve pas au niveau cantonal, il devient évident (si besoin est) que cette caractéristique de l'exécutif fédéral est la conséquence d'une certaine prudence dans le transfert de compétences de certains cantons vers l'autorité centrale nouvellement créée en 1848. Elle est aussi un reflet du principe de concordance, notamment entre régions, si essentiel à la cohésion

³⁶⁴ Art. 179 Cst.

³⁶⁵ Art. 30, al. 2, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

politique de la Confédération, comme nous l'avons vu dans la section 6.1.2 avec l'article 175 de la Constitution. Ces considérations ne valent bien sûr pas, ou pas autant, au sein d'un canton, notamment ceux qui présentent une forte homogénéité.

Cela étant, en Suisse rien n'est jamais simple. En effet, au niveau cantonal aussi, des considérations de respect des minorités et de concordance peuvent prévaloir. Ainsi, la Constitution du canton de Berne stipule qu'un siège est garanti au Jura bernois dans le Conseil-exécutif (*Regierungsrat*), qui en compte sept.³⁶⁶ Depuis 2016, ce siège « francophone » est occupé par M. Pierre Alain Schnegg.

Autre canton bilingue, le Valais connaît des modalités similaires. Sa Constitution définit trois groupes de districts auxquels elle réserve, au sein de son exécutif de cinq membres, un siège chacun. Les deux conseillers d'État restants sont élus par l'ensemble de tous les électeurs du canton.³⁶⁷

Les deux tableaux ci-dessous résument les principales différences et similarités entre le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux :

TABLEAU 9 Différences entre le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux romands

Conseil fédéral	Exécutifs cantonaux
Ses membres sont élus par l'Assemblée fédérale.	Leurs membres sont élus par le peuple.
Représentation équitable des régions et des communautés linguistiques (art. 175, al. 4, Cst.).	Sauf en Valais, pas de considération régionale dans la composition de l'exécutif.
Formule magique.	Aucune formule puisque élus par le peuple.
Chacun des sept conseillers fédéraux est élu individuellement ; en d'autres termes, ce sont sept élections successives. Un candidat est élu dès qu'il dépasse 50 % des voix (sans compter les bulletins blancs). Cela détermine le nombre de tours nécessaires pour chaque conseiller fédéral.	Le peuple élit tous les membres de l'exécutif dans une procédure électorale à la majoritaire à deux tours.
Législature de quatre ans.	Législature de cinq ans dans quatre cantons romands (quatre ans dans les deux autres cantons).
Président et vice-président du Conseil fédéral élus par l'Assemblée fédérale.	Président et vice-président désignés au sein de l'exécutif.
Chancelier élu par l'Assemblée fédérale.	Chancelier nommé par l'exécutif.

Source : Pauletto, Christian

³⁶⁶ Art. 84, al. 2, Constitution du canton de Berne.

³⁶⁷ Art. 52, al. 2 et 3, Constitution du canton du Valais.

TABLEAU 10 Similarités entre le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux**Conseil fédéral et exécutifs cantonaux**

Tous les membres sont des élus (cf. tableau 9 ci-dessus), c'est-à-dire qu'ils ne sont pas nommés par un chef de gouvernement.

Les membres prennent leurs décisions collectivement selon le principe de l'autorité collégiale.

Des partis de gauche et de droite y sont toujours représentés.³⁶⁸

La répartition des départements (dicastères) se décide au sein du collège.

La présidence est annuelle.

La présidence revêt un caractère avant tout protocolaire.

Le président garde son dicastère.

Source : Pauletto, Christian

Les modalités d'élection des exécutifs cantonaux sont fixées par le canton. Par exemple, la Constitution du canton de Genève stipule que le Conseil d'État «est élu tous les 5 ans au système majoritaire. Le premier tour a lieu simultanément à l'élection du Grand Conseil».³⁶⁹ Elle ajoute que «[s]ont élus au premier tour les candidates ou les candidats qui ont obtenu le plus de voix, mais au moins la majorité absolue des bulletins valables, y compris les bulletins blancs» et que «[s]i un second tour de scrutin est nécessaire, il a lieu à la majorité relative».³⁷⁰ En d'autres termes, les deux tours se font à la majorité, le premier à la **majorité absolue**, le second à la **majorité relative**. C'est un cas de figure très fréquent en Suisse.

La majorité relative signifie que les candidats obtenant le plus de voix sont élus sans répartition proportionnelle préalable de suffrages entre les listes. Par exemple, en présence de seulement deux listes, on ne procédera pas à un calcul des suffrages obtenus par chacune des listes, mais on comptera directement le nombre de suffrages donnés à chaque candidat.³⁷¹

³⁶⁸ Dans la mesure où c'est le choix des citoyens, c'est-à-dire avec des exceptions. Par exemple, seuls des élus de la droite et du centre siègent dans le gouvernement du canton de Zoug.

³⁶⁹ Art. 102, al. 2, Constitution du canton de Genève.

³⁷⁰ Art. 55, al. 2 et 3, Constitution du canton de Genève.

³⁷¹ À supposer, bien sûr, que l'on ait un système électoral par scrutin de liste, ce qui est le cas pour cinq cantons romands, mais ne se pratique plus à Genève.

6.4 Niveau communal

Comme nous l'avons vu dans la section 2.9, la structure politique des communes est fixée par le droit cantonal, et donc diffère d'un canton à l'autre, souvent substantiellement. Ainsi, les situations sont variables également en ce qui concerne les exécutifs communaux. Des cantons ont laissé à leur commune une certaine latitude pour définir leurs autorités, et d'autres ont opté pour une plus grande homogénéité.

Dans le canton de Fribourg, l'exécutif des communes est un « conseil communal » et la loi fixe le nombre de ses membres à cinq, sept ou neuf en fonction du nombre d'habitants de la commune, avec des possibilités de dérogation laissées à la latitude des communes.³⁷²

Le canton de Vaud est le seul qui ait choisi le terme « municipalité » pour désigner les exécutifs de ses communes.³⁷³ Une municipalité peut compter trois, cinq, sept ou neuf sièges, et est présidée par un syndic.³⁷⁴

Dans le canton du Valais, les exécutifs communaux sont appelés « conseil municipal »; ils doivent compter entre trois et quinze membres.³⁷⁵

À Neuchâtel également, l'exécutif est un conseil communal,³⁷⁶ de même que dans le Jura.³⁷⁷

Pour ce qui est de Genève, la Constitution stipule que (état en 2021) :³⁷⁸

l'exécutif des communes est composé :

- a) d'un conseil administratif de 5 membres dans les communes de plus de 50 000 habitants;
- b) d'un conseil administratif de 3 membres dans les communes de plus de 3000 habitants;
- c) d'un maire et de 2 adjoints dans les autres communes.

Dans le dernier cas, il n'y a donc pas de conseil.³⁷⁹

³⁷² Art. 54 loi sur les communes du canton de Fribourg.

³⁷³ Art. 141 Constitution du canton de Vaud; art. 1, al. 1, let. b, loi sur les communes de ce canton.

³⁷⁴ Art. 47, al. 1, et art. 72 ss loi sur les communes du canton de Vaud.

³⁷⁵ Art. 78 Constitution du canton du Valais et art. 169 loi sur les droits politiques de ce canton.

³⁷⁶ Art. 95 Constitution du canton de Neuchâtel.

³⁷⁷ Art. 87 loi sur les communes du canton du Jura.

³⁷⁸ Art. 141 Constitution du canton de Genève.

³⁷⁹ Situation actuelle, qui pourrait changer.

TABEAU 11 Les exécutifs des chefs-lieux romands

Ville	Organe exécutif	Sièges	Législature
Fribourg	Conseil communal	5	5 ans
Lausanne	Municipalité	5	5 ans
Sion	Conseil municipal	9	4 ans
Neuchâtel	Conseil communal	5	4 ans
Genève	Conseil administratif	5	5 ans
Delémont	Conseil communal	5	5 ans

Source : législations cantonales

Il découle de ce qui précède que les **exécutifs communaux** se caractérisent par leur diversité, notamment en ce qui concerne leur taille. Cela étant, il y a une différence significative entre les exécutifs cantonaux et fédéraux, d'une part, et les exécutifs communaux, d'autre part. Ces derniers sont souvent des organes de milice, notamment pour les petites communes. Cette caractéristique de la gouvernance communale est constamment débattue. Un des avantages d'une gouvernance milicienne est la proximité et le moindre coût, mais un inconvénient est, justement, le manque de professionnalisme et la difficulté à trouver des vocations. Souvent, c'est au peuple qu'il revient de trancher entre ces deux modèles. Un exemple récent a été le vote du 19 mai 2019 dans la commune de Bulle, ville gruyérienne de 23 500 habitants, soit la deuxième du canton de Fribourg. Les Bullois ont été appelés à choisir entre le maintien d'un exécutif de milice de neuf membres ou son remplacement par un exécutif professionnel limité à cinq conseillers communaux. Le Conseil général bullois avait approuvé cette réforme par 26 voix contre 23, avec l'appui du centre et de la gauche (PS, PDC et Verts), réforme motivée par le fait que la population de la commune avait explosé depuis les années 1990, où elle ne s'élevait qu'à 10 000 habitants. Or les Bullois en ont décidé autrement, préférant opter pour le statu quo par 61 %, à la suite d'un référendum lancé par la droite (PLR, UDC et Verts libéraux).

Le Locle, ville neuchâteloise de plus de 10 000 habitants, est un cas intéressant : dotée jusqu'en 1992 d'un Conseil communal professionnel, puis milicien, sa population a refusé en 2016 de revenir au système professionnel, à la suite d'un référendum de la gauche.

Ce n'est qu'en 2001 que le Conseil communal de la ville de Fribourg, pourtant capitale cantonale, a été réduit de neuf à cinq conseillers, dont l'emploi est à plein temps.³⁸⁰

³⁸⁰ Czouz-Tornare, Alain-Jacques, article « Fribourg (commune) », in : *DHS*, vol. 5, p. 249.

6.5 Les préfets, préfetures et districts

En dehors de la dizaine de cantons qui connaissent encore la fonction de préfet, ce que ce mot évoque le plus souvent est le représentant de l'État français auprès d'un département ou d'une région de l'hexagone. La fonction de préfet fut instituée en France en 1800 par Napoléon, sur le modèle des intendants du Roi de la France prérévolutionnaire. Bien qu'introduit en Suisse à l'époque napoléonienne, précisément sous la République helvétique,³⁸¹ le rôle des préfets dans les cantons où ils existent encore s'est dans une certaine mesure éloigné de celui de leurs homonymes français. À leurs débuts, les préfets suisses étaient des représentants nationaux dans les cantons, à savoir des représentants de la République helvétique, conformément au modèle centralisé français. Il sied de souligner ici que la Constitution suisse de 1798 instituait un État unitaire «à la française». Très logiquement donc, cette fonction éphémère des préfets a disparu avec l'Acte de Médiation de 1803, par lequel fut instituée une confédération de cantons. Or, après que disparurent les préfets du gouvernement central, certains cantons décidèrent de réintroduire cette fonction à leur propre niveau, «tout en changeant leur nom pour rompre avec un régime impopulaire».³⁸²

Par conséquent, les préfets vaudois, fribourgeois ou valaisans (les trois cantons romands qui connaissent encore ce titre) ne sont pas directement comparables aux préfets français, ces hauts fonctionnaires constitués en «corps», subordonnés au ministère de l'Intérieur (sécurité) et qui portent l'uniforme, avec «la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois» (art. 72 *in fine* de la Constitution française). Certes, en tant que magistrat cantonal, le préfet représente le gouvernement du canton et participe à la mise en œuvre de ses politiques (à l'instar de bien des magistrats appartenant à des administrations cantonales), mais le plus souvent, le «rôle» du préfet – bien qu'il ne soit pas décrit officiellement par la loi – est défini par une (longue) liste d'attributions les plus diverses, et il est loisible d'affirmer qu'à la différence du système exécutif français, dans les cantons suisses, les attributions liées à cette fonction ne peuvent guère être résumées de manière générique. De fait, aucune constitution cantonale ou loi sur les préfets ne contient de disposition équivalente à l'article 72 précité de la Constitution française. Dans ces cantons, dont

³⁸¹ Hubler, Lucienne, article «Préfet», in : *DHS*, vol. 10, p. 68.

³⁸² *Ibid.*

un point commun est de connaître un échelon territorial intermédiaire entre les communes et le canton, à savoir les districts, l'administration cantonale dispose de préfets pour la représenter dans ces districts, qui seront, dans ce contexte, appelés préfetures (cf. aussi section 5.7). Toutefois, les cantons subdivisés en districts n'ont pas tous des préfets. Le canton du Jura par exemple regroupe ses 53 communes dans trois districts (Delémont, Porrentruy et Les Franches-Montagnes), mais n'a pas de préfets.

Commençons par le canton de Vaud. Concernant le « rôle » des préfets, la loi prévoit que « [l]a préfeture constitue l'entité administrative de proximité de l'État dans le territoire », et que « [l]e préfet est un magistrat. Il exerce les compétences administratives et juridictionnelles que les lois spéciales lui confèrent ». ³⁸³ La loi ajoute que le préfet « veille activement à la mise en œuvre des décisions du Conseil d'État ». ³⁸⁴ Les compétences spécifiques, et très nombreuses, des préfets sont énumérées dans les articles 17 à 34 de la loi. Leur spectre couvre, notamment, l'exécution des décisions cantonales, la délivrance d'autorisations, permis et licences (permis de construire, chasse, manifestations, jeux d'argent, etc.), des inspections et examens sur instruction des départements cantonaux compétents, la conciliation en matière d'apprentissage, la répression des contraventions, l'encaissement des amendes, la conciliation en matière de baux à loyer, l'organisation des votations, une surveillance générale sur le maintien de l'ordre, le développement du district, le flux d'information, ou encore la surveillance des communes. Le préfet remplit aussi des missions de coordination et de coopération. Notamment, il est tenu de réunir régulièrement les cadres des bureaux cantonaux présents dans son district, ³⁸⁵ de réunir les autorités communales, ³⁸⁶ et de contribuer « au développement des relations entre les communes, notamment en suscitant et favorisant les collaborations intercommunales ». ³⁸⁷

Tandis que les préfets vaudois sont nommés par le Conseil d'État, les préfets fribourgeois sont élus, pour un mandat de cinq ans, par le peuple. ³⁸⁸ Les préfets fribourgeois sont soumis à la loi sur le statut du

³⁸³ Art. 2 loi sur les préfets et les préfetures du canton de Vaud (Lpréf), 172.165.

³⁸⁴ *Ibid.*, art. 16.

³⁸⁵ *Ibid.*, art. 24.

³⁸⁶ *Ibid.*, art. 32.

³⁸⁷ *Ibid.*, art. 33.

³⁸⁸ Plus précisément, par l'assemblée électorale de district. Art. 3, al. 1, loi sur les préfets du canton de Fribourg du 20 novembre 1975 (122.3.1).

personnel de l'État,³⁸⁹ à la différence de leurs homologues vaudois.³⁹⁰ Ils relèvent directement du Conseil d'État et de ses directions et sont placés sous l'autorité administrative de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts,³⁹¹ tout comme les préfets vaudois.³⁹² Les préfets fribourgeois ont, eux aussi, un cahier des charges très diversifié. Sans entrer dans les détails, leurs champs d'activité couvrent l'exécution de lois et décisions cantonales, l'administration de la justice pénale et administrative, les décisions sur recours, le maintien de l'ordre et la tranquillité publics, la surveillance de la police du feu, les conciliations et, bien sûr, la collaboration régionale et intercommunale. Les préfets fribourgeois ont un cahier des charges largement plus étoffé que les préfets vaudois.

À Fribourg, une **Conférence des préfets**, instituée par la loi depuis 2018,³⁹³ vise à faciliter la coordination et l'échange d'information entre ces magistrats et à rationaliser les activités préfectorales.

La Constitution du canton du Valais stipule que «les attributions du Préfet sont déterminées par la loi»,³⁹⁴ c'est-à-dire avant tout la loi sur les attributions des préfets du 24 mai 1850. Cette dernière fixe, notamment, les attributions suivantes:³⁹⁵

- la promulgation et l'exécution des lois, décrets et arrêtés;
- la surveillance de l'administration des communes;
- la surveillance des employés de l'État et de la gendarmerie;
- la légalisation d'actes publics ou privés;
- la délivrance des permis de séjour et des passeports et l'administration du serment dans les cas prévus par la loi;
- la nomination d'experts en la connaissance et décision sur les amendes, actes, contraventions et délits que la loi leur attribue expressément;
- la répression d'attentats à l'ordre public;
- la surveillance des prisons;
- la surveillance des mesures de sûreté et de réparation contre les inondations, éboulements, incendies, etc.

³⁸⁹ Art. 4, al. 3, loi sur les préfets du canton de Fribourg.

³⁹⁰ Art. 6, al. 3, loi sur les préfets et les préfectures du canton de Vaud.

³⁹¹ Art. 7 loi sur les préfets du canton de Fribourg.

³⁹² Art. 5 loi sur les préfets et les préfectures du canton de Vaud.

³⁹³ Art. 10a loi sur les préfets du canton de Fribourg. Cf. aussi le règlement de la Conférence des préfets relatif à son organisation, du 7.10.2019 (122.3.111).

³⁹⁴ Art. 59, al. 2, Constitution du canton du Valais.

³⁹⁵ Art. 3 loi sur les attributions des préfets du canton du Valais du 24 mai 1850.

Comme dans les deux autres cantons romands, les préfets valaisans assument une quantité de tâches de coordination entre communes, entre districts, ainsi qu'avec le canton, et constituent une courroie de transmission des informations entre citoyens et autorités de tous niveaux.

Que conclure? Pensée par et pour un système hautement centralisé, la fonction de préfet est-elle soluble dans un cadre d'inspiration fédérale comme un canton suisse? La question est peut-être théorique, dans la mesure où les cantons qui ont maintenu cette fonction s'en satisfont manifestement tout autant que les autres cantons s'en passent bien volontiers. Le Grand Conseil fribourgeois a même décidé, fin 2017, d'accroître substantiellement les dotations allouées aux préfetures, signe de son attachement à cette institution. Toute théorique qu'elle soit, la question mérite quelques lignes. Le propre d'un système fédéral est de déléguer les tâches de proximité à l'échelon inférieur (les communes) et de traiter au niveau supérieur (canton) ce qui gagne à être centralisé. C'est là que réside toute la logique du principe de subsidiarité: on place les compétences au niveau le plus approprié. Partant de l'hypothèse que ce principe est correctement mis en œuvre (car *a priori*, il l'est), pourquoi serait-il nécessaire de redistribuer ensuite une large palette de tâches? Pour un État hypercentralisé, une représentation locale est nécessaire, mais pour un État fédéral au départ, elle l'est dans une moindre mesure, étant entendu que celui-ci est réputé se concentrer sur des tâches qui gagnent à être, justement, centralisées.

Une autre question que l'on peut se poser porte sur l'avenir d'un schéma d'administration décentralisée dans un monde en voie de numérisation. Dans une administration moderne, à l'heure de l'administration en ligne, des services administratifs fournis 24 h/24 et 7 j/7 par le biais de plateformes et d'algorithmes, on peut se demander à quoi bon fractionner en sept ou dix zones géographiques les compétences d'administrer des demandes de permis et d'attestations en tout genre, d'extraits de registres les plus divers, etc. Dans certains cantons romands, les citoyens et les entreprises ont la possibilité de régler tout cela en ligne, depuis respectivement leur salon et leurs bureaux. Un exemple parmi d'autres concerne les demandes et délivrances d'autorisations de construire qui, dans certains cas, sont automatisées de bout en bout. Or le propre d'une administration électronique, et toute sa force résident dans sa gestion centralisée. On imagine mal sept ou dix représentants cantonaux organiser chacun un système

et une plateforme d'administration automatisée à son niveau. Dans les grandes entreprises privées, un des attraits de la plateformesation consiste, précisément, à épargner les coûts induits par la coordination de services décentralisés, ce que l'on nomme en termes économiques les coûts de transaction. Une plateformesation qui, en outre, facilite grandement le bilinguisme des services offerts à la population.

7 | La justice

*Le Tribunal fédéral et les autres tribunaux fédéraux.
Les tribunaux cantonaux. Le ministère public.
La justice militaire.*

7.1 La justice fédérale

7.1.1 Origine du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral (TF) est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.³⁹⁶ Sa création remonte à la première Constitution fédérale, la Constitution de 1848.³⁹⁷ À l'instar des autres organes de la Confédération, la taille et les compétences de ce premier Tribunal fédéral étaient, à l'origine, bien plus limitées que de nos jours, ne couvrant que « certains aspects du droit civil et du droit pénal ». ³⁹⁸ Le *Dictionnaire historique de la Suisse* souligne notamment que « tous les conflits de droit public restaient de la compétence des autorités politiques ». Il faut reconnaître que cela portait peut-être à moindre conséquence que ce ne serait le cas aujourd'hui, dans la mesure où, comme nous l'avons vu dans la section 4.1.1, c'était une époque où les juges étaient, pour la plupart, simultanément députés aux Chambres.

³⁹⁶ Art. 1 loi sur le Tribunal fédéral.

³⁹⁷ Brüscheiler, Werner, article « Tribunal fédéral », in : *DHS*, vol. 12, p. 633.

³⁹⁸ *Ibid.* ; les conflits entre cantons étaient résolus par des procédures d'arbitrage.

Avec la révision de la Constitution de 1874, la situation du Tribunal fédéral a considérablement évolué : il a élargi ses compétences au droit public³⁹⁹ et obtenu des compétences pour faire appliquer les dispositions de la Constitution.⁴⁰⁰ Il est devenu l'instance de recours contre des décisions judiciaires rendues au niveau des cantons,⁴⁰¹ ⁴⁰² signe d'une « fédéralisation » (ou centralisation) croissante de la Suisse. Néanmoins, il ne pouvait trancher que sur des questions de droit, pas sur les constats des faits. Aujourd'hui encore, le Tribunal fédéral « ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit », et si « la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ».⁴⁰³

Statuant initialement en plénière,⁴⁰⁴ le Tribunal fédéral s'est progressivement structuré selon le système usuel de cours spécialisées. Le nombre de juges et de juges suppléants a régulièrement crû au fil du temps. Dans sa composition actuelle, il compte 38 juges ordinaires (cf. section 4.2.4), dont 12 juges de langue française.

La principale mission du Tribunal fédéral consiste à veiller à une **application uniforme du droit**. Il est aussi le garant de la protection des **droits constitutionnels des citoyens**. L'application uniforme du droit sur le territoire national s'obtient en rectifiant des arrêts de juridictions inférieures et, surtout, en développant une jurisprudence fédérale. La jurisprudence du Tribunal fédéral doit être suivie par toutes les juridictions cantonales.

Le processus de fédéralisation du système judiciaire suisse a été un long chemin (cf. section 7.2). Le résultat actuel est le fruit d'une recherche de l'équilibre approprié entre centralisation et décentralisation. Il est aussi la somme d'ajustements, de retouches et de réformes juxtaposés au cours du temps, qui visaient à concilier les exigences

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Pour une étude fouillée de l'histoire de la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral, voir l'excellent article de Giacometti, Zaccaria (1933), *Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes*, reproduit dans Kölz, Alfred (éd.) (1994). *Zaccaria Giacometti (1893-1970). Ausgewählte Schriften*. Zürich : Schulthess (1994), pp. 301-318.

⁴⁰¹ Brüscheiler, Werner, article « Tribunal fédéral », in : *DHS*, vol. 12, p. 634 ; contre des décisions de tribunaux cantonaux, certes, mais limité à des questions relevant du droit fédéral.

⁴⁰² Cf. aussi Bigler, Oliver (2013). *La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Entre droit, politique et histoire, les enjeux de l'écriture constitutionnelle*. Thèse de doctorat rédigée sous la direction de Pascal Mahon, Université de Neuchâtel.

⁴⁰³ Art. 92 loi sur le Tribunal fédéral.

⁴⁰⁴ Brüscheiler, Werner, article « Tribunal fédéral », in : *DHS*, vol. 12, p. 633 ; en d'autres termes, le TF fonctionnait avec une seule chambre.

du fédéralisme et des traditions cantonales qui pouvaient être très diverses. À bien des égards, cela a abouti à des procédures caractérisées par de nombreux méandres, parfois inattendus.

7.1.2 Compétences et organisation du Tribunal fédéral

Ce qui précède explique pourquoi le Tribunal fédéral est non seulement l'autorité judiciaire suprême de la Confédération, mais surtout l'unique juridiction suprême, à la différence, par exemple, de la France qui connaît une Cour de cassation et un Conseil d'État, ainsi qu'une Cour constitutionnelle. C'est que le Tribunal fédéral s'est développé à partir d'un noyau unique, en 1848. Pour le lecteur français, on pourrait simplifier en disant que le Tribunal fédéral réunit les compétences de la Cour de cassation et du Conseil d'État, en précisant qu'il n'y a pas, en Suisse, d'équivalent d'une cour constitutionnelle (*cf.* aussi section 8.4.3). C'est la Constitution fédérale qui établit les compétences du Tribunal fédéral, dans son article 189 reproduit ci-dessous, article qui, comme on peut le constater, ne laisse pas de place pour trancher sur des griefs relatifs à la constitutionnalité d'une loi.

- ¹ Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation :
 - a. du droit fédéral;
 - b. du droit international;
 - c. du droit intercantonal;
 - d. des droits constitutionnels cantonaux;
 - e. de l'autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public;
 - f. des dispositions fédérales et cantonales sur les droits politiques.
- ² Il connaît des différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.
- ³ La loi peut conférer d'autres compétences au Tribunal fédéral.
- ⁴ Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.

L'alinéa 2 confère au Tribunal fédéral la compétence pour connaître des litiges entre cantons, ou entre Confédération et cantons, ce bien évidemment en première instance, en plus des litiges entre justiciables (personnes physiques et morales), ou entre justiciables et Confédération ou cantons. L'amplitude des compétences de ce tribunal est donc très vaste.

En d'autres termes, le Tribunal a des compétences pour connaître des recours dans tous les domaines du droit : civil,⁴⁰⁵ pénal⁴⁰⁶ et public.⁴⁰⁷

Le Tribunal fédéral se compose actuellement de sept cours, à savoir :⁴⁰⁸

- deux cours de droit public ;
- deux cours de droit civil ;
- une cour de droit pénal ;
- deux cours de droit social, dont le siège est à Lucerne.⁴⁰⁹ Elles ont repris les compétences de l'ancien Tribunal fédéral des assurances qui connaissait les recours relatifs aux assurances sociales et constituait une des cours du Tribunal fédéral.⁴¹⁰

La principale tâche du Tribunal fédéral, sur le plan quantitatif, est de tenir lieu d'instance de recours contre des décisions en seconde instance des tribunaux cantonaux. Il sert également d'instance de recours contre des jugements des autres tribunaux fédéraux (*cf.* section 7.1.4).

En 1928, le Tribunal fédéral a établi son siège à Lausanne,⁴¹¹ précisément dans le palais de Mont-Repos, nouvellement édifié dans le parc éponyme, d'où les expressions «les juges de Mont-Repos», «un arrêt de Mont-Repos», etc. Comment Lausanne réussit-elle à obtenir cette institution ? Le *Dictionnaire historique de la Suisse* livre l'explication : « En guise de concession aux radicaux romands qui, conduits par Louis Ruchonnet, s'étaient opposés, en 1872, à la révision de la Constitution, on promet de faire de Lausanne le siège du Tribunal fédéral, que convoitaient aussi six autres villes. »⁴¹²

Les compétences du Tribunal fédéral peuvent être illustrées par de nombreux arrêts concrets. Un bref échantillon est proposé ci-dessous. Il se limite aux arrêts qui impliquent d'autres institutions, exécutives ou législatives, afin de rester dans le cadre du présent ouvrage.

Dans un recours contre un arrêt du Tribunal cantonal du Valais, le Tribunal fédéral a donné raison à une jeune mère de nationalité kosovare qui avait été séparée de force de sa fille, en raison d'une expulsion du territoire suisse. Il a conclu que le canton du Valais avait ainsi

⁴⁰⁵ Art. 72, al. 1 loi sur le Tribunal fédéral.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, art. 78, al. 1.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, art. 82.

⁴⁰⁸ Art. 26, al. 1, règlement du Tribunal fédéral (RTF) du 20 novembre 2006 (RS 173.110.131).

⁴⁰⁹ *Ibid.*, art. 26, al. 2.

⁴¹⁰ Brüscheiler, Werner, article « Tribunal fédéral », in : *DHS*, vol. 12, p. 634.

⁴¹¹ Art. 4 règlement du Tribunal fédéral.

⁴¹² Brüscheiler, Werner, article « Tribunal fédéral », in : *DHS*, vol. 12, p. 633.

violé la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'a instruit de délivrer une autorisation de séjour à la plaignante, afin de lui permettre de rejoindre sa fille.⁴¹³

Un Palestinien, père de trois enfants, a également obtenu gain de cause contre une décision du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui avait injustement refusé de lui reconnaître le statut d'apatride; le Tribunal a annulé ladite décision pour cause de violation du droit international et a instruit le SEM de reconnaître la qualité d'apatride au plaignant.⁴¹⁴

La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de procédures de naturalisation peut paraître fluctuante. Toujours est-il qu'un jugement qui fera date est le fameux arrêt de 2003 contre la commune d'Emmen, dans le canton de Lucerne, par lequel « Mont-Repos » avait déclaré comme étant systématiquement impossible le recours à des votes populaires (donc à bulletin secret) aux fins d'une naturalisation.⁴¹⁵ En l'espèce, c'était en effet le peuple qui, à Emmen, décidait de l'octroi de la citoyenneté.

Dans une autre affaire, le Tribunal fédéral a annulé un arrêt du Tribunal administratif des Grisons sur un recours d'un ressortissant iranien dont la demande de naturalisation avait été refusée, et ce faisant a instruit la commune incriminée, Trimmis, d'accorder la naturalisation au plaignant, ce qui est suffisamment exceptionnel pour être relevé.⁴¹⁶ ⁴¹⁷ Le Tribunal fédéral avait aussi accepté un recours contre un refus de naturalisation dans une affaire opposant une mère de famille

⁴¹³ Arrêt 2C_497/2014 du 26 octobre 2015: « Compte tenu de ce qui précède, l'arrêt attaqué doit être annulé pour violation de l'art. 8 CEDH. La mesure incriminée apparaît d'autant plus injustifiée que la recourante n'a jamais subi la moindre condamnation pénale ». <https://www.bger.ch/>.

⁴¹⁴ Arrêt 2C_587/2021 du 16 février 2022: « Da die Beschwerdeführer nach dem Gesagten den Schutz oder Beistand der UNRWA nicht mehr erneut in Anspruch nehmen können, verstösst die Verweigerung der Anerkennung ihrer Staatenlosigkeit gegen das Staatenlosen-Übereinkommen. Die Beschwerde erweist sich folglich als begründet und ist, soweit darauf einzutreten ist, gutzuheissen »; « Das Staatssekretariat für Migration wird angewiesen, die Beschwerdeführer als Staatenlose anzuerkennen ».

⁴¹⁵ Arrêt 1P.228/2002 du 9 juillet 2003: « Eine Begründung ist jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne in geheimer Abstimmung erfolgen, systembedingt nicht möglich, wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid überzeugend ausgeführt hat ».

⁴¹⁶ Arrêt 1D_7/2017 du 13 juillet 2018: « Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 12. September 2017 wird aufgehoben. Die Bürgergemeinde Trimmis wird angewiesen, dem Beschwerdeführer das Gemeindebürgerrecht zu erteilen ».

⁴¹⁷ Jusletter du 13 août 2018, « Le Tribunal fédéral impose une naturalisation à une commune », https://jusletter.weblaw.ch/fr/juslissues/2018/944/gemeinde-trimmis-gr-_8948e1a25a.html__ONCE&login=false.

d'origine monténégrine à la commune argovienne de Burg. Il a annulé la décision de l'assemblée communale du 3 juin 2005 (*Einwohnergemeindeversammlung*) qu'il estimait avoir été prise sans avoir accordé à la plaignante le droit d'être entendue (Art. 29, al. 2, Cst.), décision au surplus insuffisamment motivée.⁴¹⁸ Plus récemment, ce même tribunal a donné gain de cause à une jeune Camerounaise qui avait vu sa demande de naturalisation refusée par la commune de Thoune (*Einwohnergemeinde*) au motif qu'elle n'avait justifié ses connaissances de la langue allemande qu'au moyen d'une note de 4 obtenue à ses examens de maturité; le Tribunal a alors enjoint à la commune de rouvrir et de poursuivre la procédure de naturalisation.⁴¹⁹

7.1.3 Limites du Tribunal fédéral: le test de constitutionnalité

La section 7.1.1. a montré que lorsque les cantons ont créé le Tribunal fédéral, en 1848, ils n'ont pas souhaité lui accorder des compétences qui touchaient à la Constitution. Puis, lorsque se présentait l'occasion de corriger cette lacune, les autorités politiques ont fait preuve des mêmes réticences. Le *Dictionnaire historique de la Suisse* relève que, lors de la révision majeure de l'ordre judiciaire de 1874, « en matière de juridiction constitutionnelle, le Tribunal fédéral ne reçut que des compétences restreintes: les lois et arrêts de portée générale édictés par l'Assemblée fédérale de même que les traités internationaux échappaient à son contrôle ».⁴²⁰

Ainsi, encore aujourd'hui, si le Tribunal fédéral est tout naturellement habilité à connaître des éventuelles violations des droits constitutionnels découlant de décisions des autorités fédérales ou cantonales, et s'il peut aussi déclarer qu'une loi cantonale serait contraire à la Constitution fédérale, nous avons vu qu'il n'est pas habilité, en

⁴¹⁸ Arrêt 1P.570/2005 du 10 mai 2006: « *Aufgrund der in der Einwohnergemeindeversammlung geführten Diskussion liesse sich auch im Nachhinein eine den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügende Begründung kaum erstellen (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.5 S. 241). Die Einwohnergemeinde hat denn im bundesgerichtlichen Verfahren auch gar nicht erst den Versuch unternommen, den Einwohnergemeindeversammlungsbeschluss nachträglich zu begründen oder eine entsprechende Erklärung abzugeben* ».

⁴¹⁹ Arrêt 1D_4/2021 du 8 mars 2022: « *Die Einwohnergemeinde Thun gab dem Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin mit der Begründung keine Folge, sie erfülle die Sprachanforderungen nicht. Die weiteren Einbürgerungsvoraussetzungen prüfte sie nicht. Nur diese enge Rechtsfrage bildete auch in den Rechtsmittelinstanzen den Streitgegenstand. Es ist dem Bundesgericht daher verwehrt, dem Hauptantrag der Beschwerdeführerin stattzugeben, ihr direkt das Gemeindebürgerrecht zuzusprechen. Vielmehr ist die Streitsache an die Einwohnergemeinde Thun zurückzuweisen zur Fortführung des Einbürgerungsverfahrens* ».

⁴²⁰ Brüscheiler, Werner, article « Tribunal fédéral », in: *DHS*, vol. 12, p. 634.

revanche, à trancher s'il découvre une incompatibilité entre une loi fédérale et la Constitution fédérale (cf. sections 4.2.4 et 3.3.3).⁴²¹

Mais alors, que ferait-il si un tel cas devait se présenter? Le Tribunal fédéral devrait juger l'affaire sur la base de la seule loi, sans tenir compte de son éventuelle inconstitutionnalité. Il pourrait toutefois relever que la loi en question n'est, à son avis, pas conforme au droit supérieur, mais cela resterait sans impact sur son jugement. Et ensuite, que se passerait-il? La justice fédérale ne peut pas aller plus loin que le simple constat; l'affaire serait alors du ressort du législateur. Par exemple, le Conseil fédéral pourrait, dans le cadre de ses compétences, se saisir de la question et soumettre aux Chambres fédérales une proposition de modification de la loi, afin de la rendre conforme. Ou alors, le Parlement lui-même pourrait se saisir de l'affaire et demander un projet de modification de loi par voie de motion au Conseil fédéral, ou encore entreprendre de lancer une initiative parlementaire, afin de rédiger lui-même une telle modification. En tout état de cause, seul le Parlement sera habilité à approuver une mise en conformité de la loi, ou pas.

À cela on pourra rétorquer que les lois cantonales sont, elles, bel et bien soumises à un test de constitutionnalité par le Tribunal fédéral. Certes, mais il s'agit d'entités fédérées au sein d'un État fédéral, avec une Constitution fédérale qui jouit clairement et nécessairement de la primauté, comme étayé dans la section 3.4. À quoi bon avoir une Constitution fédérale, et un pouvoir fédéral, si, en définitive, la population d'un canton et son Parlement peuvent, à leur guise, y déroger à leur niveau?

7.1.4 Les autres tribunaux fédéraux

En sus du Tribunal fédéral, **la justice fédérale** compte encore les tribunaux suivants, qui agissent de manière indépendante et ne reçoivent pas d'instructions du Tribunal fédéral :

- le Tribunal pénal fédéral (TPF), dont le siège est à Bellinzone⁴²² ;
- le Tribunal administratif fédéral (TAF), dont le siège est à Saint-Gall⁴²³ ;

⁴²¹ Cf. aussi Gonin, Luc (2021). *Droit constitutionnel suisse*. Genève, Zurich: Schulthess, p. 351: «le contrôle de constitutionnalité est fort limité en Suisse, puisqu'il concerne en premier lieu des dispositions d'ordonnances qui ne sont plus "couvertes" par la délégation législative ainsi que les actes cantonaux – exception faite des constitutions – qui ne présentent pas une "étroite connexité" avec une disposition fédérale».

⁴²² Art. 32, al. 1, loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

⁴²³ Art. 4 loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) (RS 173.32).

- le Tribunal fédéral des brevets, dont le siège est auprès du TAF,⁴²⁴ à Saint-Gall.

Le Tribunal pénal fédéral se compose de plusieurs cours,⁴²⁵ auxquelles s'est ajoutée, en 2019, une cour d'appel.⁴²⁶ La Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral statue sur les appels et les demandes de révision contre des jugements du TPF.⁴²⁷ Dans de nombreux cas, mais avec bien des exceptions, le Tribunal fédéral tranche dans des recours formés contre des jugements des autres tribunaux fédéraux, qui agissent comme tribunaux fédéraux de première instance.⁴²⁸ Le Tribunal fédéral des brevets a une compétence exclusive,⁴²⁹ sauf en matière de licences, ce qui implique qu'une juridiction cantonale ne peut être saisie d'un litige qui tomberait dans son domaine de compétences (*cf.* section 7.2).

Le Tribunal pénal fédéral traite les affaires pénales qui lui sont attribuées par le Code de procédure pénale suisse. Cela concerne, notamment, la criminalité organisée, la grande criminalité économique, le blanchiment d'argent, le terrorisme, ou encore l'espionnage.⁴³⁰ Une affaire qui a longuement défrayé la chronique était l'affaire de corruption présumée au sein de la FIFA.

Le Tribunal administratif fédéral traite de manière centralisée les recours en matière administrative, c'est-à-dire principalement des griefs d'un administré à l'encontre de la décision d'une autorité. Cela peut concerner, notamment, les projets de construction, la concurrence, les assurances sociales, les transports, en bref, tous les domaines où les citoyens ou les entreprises ont affaire à une administration.

Les tribunaux fédéraux sont placés sous la **surveillance administrative** du Tribunal fédéral.⁴³¹ Cette surveillance se limite aux aspects de gestion, par opposition à une « haute surveillance » exercée par les

⁴²⁴ Art. 5, al. 1, et art. 6 loi sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB) (RS 173.41).

⁴²⁵ Art. 33 loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

⁴²⁶ Introduite par le ch. I de la loi du 17 mars 2017 (Création d'une cour d'appel au TPF), en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2019 (RO 2017 5769; FF 2013 6375, 2016 5983).

⁴²⁷ Art. 38a loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

⁴²⁸ Art. 75, al. 1, et art. 80, al. 1, loi sur le Tribunal fédéral.

⁴²⁹ Art. 26 loi sur le Tribunal fédéral des brevets.

⁴³⁰ Art. 23, al. 1, et art. 24 Code de procédure pénale suisse.

⁴³¹ Art. 1, al. 2 loi sur le Tribunal fédéral, et règlement du Tribunal fédéral relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets (Règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral, RSTF) (RS 173.110.132). *Cf.* aussi art. 3, al. 1 et 2 loi sur le Tribunal administratif fédéral; art. 3, al. 1 et 2 loi sur le Tribunal fédéral des brevets; art. 34 loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

Chambres. Cela étant, la compétence du Tribunal fédéral la plus utilisée est d'agir comme instance de recours contre les jugements de deuxième instance rendus par les tribunaux cantonaux (*cf.* section 7.2).

7.1.5 Le Ministère public et le procureur général de la Confédération

Le Ministère public de la Confédération (MPC, ou Parquet fédéral) est, avec la police fédérale, l'autorité de poursuite pénale de la Confédération.⁴³² À ce titre, il conduit les enquêtes pénales et soutient l'accusation devant le Tribunal pénal fédéral. Il est dirigé par le procureur général de la Confédération.⁴³³ Un débat récurrent est de savoir si le procureur général devrait être nommé par le Conseil fédéral, comme cela avait été prévu au temps de son institution en 1848, ou élu par les Chambres réunies, comme cela se fait depuis 2011.⁴³⁴ Le MPC est contrôlé par une autorité de surveillance, elle aussi élue par les Chambres.⁴³⁵

La question de l'élection du procureur général revient épisodiquement dans le débat politique, notamment l'élection de 2020-2021, qui fut particulièrement compliquée, diverses voix s'élevant pour revenir au mode de nomination antérieur. Par exemple, une initiative parlementaire de Christian Lüscher (PLR / GE) avait été déposée à cet effet.⁴³⁶

7.2 Niveau cantonal

L'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil et pénal fédéral sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.⁴³⁷ Pendant longtemps, chaque canton définissait ses propres procédures judiciaires, ce qui présentait des inconvénients pratiques pour les justiciables et pour l'exercice des professions juridiques, mais surtout entravait une administration unifiée de la justice sur le territoire national et pouvait occasionnellement soulever certaines questions quant à la garantie de l'égalité de traitement dans

⁴³² Art. 2, al. 1, let. b loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

⁴³³ *Ibid.*, art. 9, al. 1.

⁴³⁴ *Ibid.*, art. 20, al. 1.

⁴³⁵ *Ibid.*, art. 23, al. 1.

⁴³⁶ Initiative parlementaire 21.406 « Changement du mode d'élection du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants », déposée le 1^{er} mars 2021.

⁴³⁷ Art. 122, al. 2, et art. 123, al. 2, Cst.

l'application du droit civil et pénal, qui sont tous deux fédéraux. Ainsi, le Code de procédure pénale suisse (CPP) et le Code de procédure civile (CPC) ont permis d'unifier les pratiques cantonales en matière de droit civil et pénal. Cela a facilité la libéralisation de l'exercice intercantonal des professions juridiques concernées. Les registres des avocats restent certes cantonaux, mais un avocat inscrit dans le registre d'un canton peut faire valoir son inscription dans les autres cantons.

Ce nonobstant, l'organisation judiciaire, c'est-à-dire la structure des différents tribunaux et leurs domaines de spécialisation, diffère notablement d'un canton à l'autre. Le principal point commun entre tous les cantons est que le système judiciaire repose sur deux instances :

- une première instance, qui peut être un tribunal de première instance, ou un juge de paix (pour les litiges de moindre importance), ou un tribunal de police, ou autre selon le canton ;
- une instance supérieure de recours (en deuxième instance), à savoir généralement le tribunal cantonal (par exemple une cour d'appel, une cour de justice ou une cour de cassation).

De même que la justice fédérale, la justice cantonale se répartit en trois domaines, à savoir la juridiction civile, pénale et administrative.

Dans certains cantons, notamment ceux qui sont bilingues ou dont le territoire est très étendu, la justice cantonale en première instance est administrée régionalement (*cf.* aussi section 6.5). Le Valais a des tribunaux de district et d'arrondissement, Vaud et Fribourg des tribunaux d'arrondissement. Pour prendre le cas de Fribourg, la juridiction civile et pénale (première instance) repose sur les tribunaux d'arrondissement de la Sarine, de la Singine, de la Gruyère, du Lac, de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse, qui sont les sept districts de ce canton. Dans le cas du Valais, la justice civile est administrée par les neuf tribunaux de district, tandis que la justice pénale est administrée par ces mêmes tribunaux de district et trois tribunaux d'arrondissement.

Normalement donc, une procédure judiciaire commence toujours au niveau cantonal. Il y a cependant des exceptions, comme les litiges concernant le droit des brevets, qui sont directement soumis au Tribunal fédéral des brevets, du fait de sa compétence exclusive, ou les cas de menace contre la sécurité de l'État, de crime organisé ou de terrorisme, qui sont directement soumis au Tribunal pénal fédéral qui, comme déjà dit dans la section 7.1, statue comme première instance avec en général une possibilité de recours auprès du Tribunal fédéral.

Contrairement à la Confédération, qui en est dépourvue, les cantons ont une **cour constitutionnelle**. À titre d'exemple, les compétences de la cour constitutionnelle du canton de Genève sont les suivantes :⁴³⁸

- contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur ;
- traiter les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale ;
- trancher les conflits de compétence entre autorités.

La cour constitutionnelle du canton du Jura détient une compétence qui mérite d'être relevée. Elle peut, sur requête, contrôler la constitutionnalité des lois avant leur mise en vigueur.⁴³⁹

Chaque canton a son propre **ministère public**, qui fonctionne de manière analogue au ministère public de la Confédération. Le Code de procédure pénale suisse résume comme suit les responsabilités et fonctions du ministère public :⁴⁴⁰

- ¹ Le ministère public est responsable de l'exercice uniforme de l'action publique.
- ² Il lui incombe de conduire la procédure préliminaire, de poursuivre les infractions dans le cadre de l'instruction et, le cas échéant de dresser l'acte d'accusation et de soutenir l'accusation.

En vertu du Code de procédure pénale suisse, lorsque l'infraction a été commise dans plusieurs cantons ou à l'étranger, ou que les coauteurs ont leur domicile ou leur résidence habituelle dans des cantons différents, le ministère public de la Confédération désigne le canton qui instruit et juge l'infraction.⁴⁴¹

Les juges cantonaux sont élus soit par le Parlement, soit directement par le peuple,⁴⁴² et leur nombre est fixé dans la législation. Par exemple, le Tribunal cantonal est composé de seize juges à Fribourg et de douze dans le canton de Vaud. Ils sont adjoints de juges-suppléants.

⁴³⁸ Art. 124 Constitution du canton de Genève.

⁴³⁹ Art. 104, al. 1, Constitution du canton du Jura : « La Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois ».

⁴⁴⁰ Art. 16, al. 1, Code de procédure pénale suisse.

⁴⁴¹ Art. 26, al. 1, Code de procédure pénale suisse.

⁴⁴² Fribourg : art. 121, al. 2, Constitution ; Vaud : art. 106, al. 1, let. b, Constitution ; Valais : art. 63, al. 3, Constitution ; Neuchâtel : art. 84, al. 1, Constitution ; Genève : art. 122 Constitution ; Jura : art. 65 Constitution.

Les juges ne doivent pas seulement être indépendants des autres pouvoirs, ils doivent aussi être indépendants des parties à la procédure. Dans tous les cas où une partialité pourrait être soupçonnée, le juge devrait se récuser. Et s'il ne le fait pas? Un juge peut-il être récusé? Oui, c'est possible dans tous les cantons. Cela se produit exceptionnellement, et pas uniquement pour cause de partialité. Mais avant d'en arriver là, une issue honorable peut être trouvée, par exemple si le juge démissionne de sa propre initiative après une demande de récusation. Un tel cas s'est produit à Genève en 2019, lorsqu'une juge s'était endormie lors de la plaidoirie des avocats de l'accusé, durant un procès en Chambre pénale d'appel et de révision. À la suite de la demande en récusation déposée par les avocats, la juge avait démissionné.

Enfin, même si cette institution est plus éloignée des citoyens, il sied de mentionner que les cantons disposent souvent d'un **conseil de la magistrature**. Cet organe indépendant a comme principale fonction de surveiller le pouvoir judiciaire.

7.3 La justice militaire

Une particularité du système judiciaire suisse est l'existence de tribunaux militaires distincts du reste de l'organisation judiciaire. Les **tribunaux militaires** (TM) jugent les affaires relevant de la juridiction militaire, notamment les actes de militaires et des membres du corps des gardes-frontière dans l'exercice de leurs fonctions,⁴⁴³ ainsi que la violation par des civils de secrets intéressant la défense nationale⁴⁴⁴ ou de secrets militaires.⁴⁴⁵ La justice militaire est indépendante du reste du système judiciaire suisse⁴⁴⁶ et donc, les tribunaux militaires sont indépendants des tribunaux précités. Les présidents, les juges et les juges suppléants ne sont pas nommés par le Parlement (à la différence des juges fédéraux et de la plupart des juges cantonaux), mais par le Conseil fédéral, sur proposition du Département de la défense (DDPS), pour une période de quatre ans, et doivent être des militaires ou des membres du corps des gardes-frontière.⁴⁴⁷ Les tribunaux militaires et

⁴⁴³ Art. 3, al. 1 et 6, Code pénal militaire.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, art. 3, al. 7, et art. 86.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, art. 3, al. 7, et art. 106.

⁴⁴⁶ Art. 1 Procédure pénale militaire.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, art. 7.

leurs sections sont composés d'un président, du grade de colonel ou de lieutenant-colonel, et de quatre juges.⁴⁴⁸

Les appels contre des jugements et décisions des tribunaux militaires peuvent être interjetés devant les tribunaux militaires d'appel.⁴⁴⁹ Le Tribunal militaire de cassation connaît des pourvois en cassation ainsi que des recours.⁴⁵⁰

On relèvera également que la justice militaire suisse ne connaît pas d'institution spécifique pareille aux ministères publics et procureurs généraux de la Confédération et des cantons.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, art. 8.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, art. 7.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, art. 13.

8 La démocratie semi-directe

Référendums (facultatif, obligatoire), initiatives, pétitions (niveaux fédéral et cantonal). Le vote populaire (fréquence, déroulement et modalités, modes de scrutin). Les procédures de consultation. Le droit de vote des étrangers. Les procédures de consultation publique. Les commissions extraparlimentaires fédérales.

8.1 Définition et origines de la démocratie et de la démocratie directe

Le *Dictionnaire historique de la Suisse* définit comme suit la démocratie :⁴⁵¹

Régime politique dans lequel la souveraineté appartient au « peuple » [...]

Le *Dictionnaire encyclopédique d'histoire* propose une définition similaire de la démocratie :⁴⁵²

Régime politique dans lequel le peuple se gouverne lui-même, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants. La démocratie s'oppose ainsi à la monarchie héréditaire [...]

⁴⁵¹ Kreis, Georg, article « Démocratie », in : *DHS*, vol. 3, p. 794.

⁴⁵² Mourre, Michel; Delarge, Jean-Pierre (1986). *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*. Paris: Bordas, nouvelle édition, volume D-F, p. 1360. ISBN : 978-2-0411-5383-7.

Le terme *démocratie* est un mot grec, δημοκρατία, repris en français directement par le latin, qui réunit les termes *démos*, δῆμος, qui signifiait le peuple,⁴⁵³ et *cratos*, κράτος, qui, dans l'antique Grèce, désignait la force, la puissance, le pouvoir royal, la puissance souveraine, l'autorité souveraine.⁴⁵⁴ La démocratie signifie donc, dès sa conception, «gouvernement populaire»,⁴⁵⁵ et contraste avec d'autres formes plus autoritaires de régimes politiques, principalement la monarchie (μοναρχία, cf. *Dictionnaire Bailly*, 2020, p. 1556) lorsque le monarque est nommé sur une base strictement héréditaire.

On admet communément que le concept de démocratie – comme forme d'organisation politique ou de gouvernement – trouve son origine dans la Grèce antique, précisément à **Athènes**, où des hommes politiques ont peu à peu théorisé et introduit des règles démocratiques. Selon Hansen & Bardet, «la démocratie fut introduite à Athènes par Clisthène en 507» avant Jésus-Christ, notamment avec l'institution du Conseil des Cinq-Cents, qui fut «l'un des principaux organes de l'État», et qui, comme son nom le suggère, n'était pas un organe populaire, mais un organe représentatif.⁴⁵⁶ ⁴⁵⁷ L'organe majeur sur le plan démocratique était bien sûr l'Assemblée (ἐκκλησία, *ekklesia*), qui réunissait le peuple, ou plus précisément les citoyens, et dont les réunions étaient préparées par le Conseil. Dans cette assemblée, le peuple pouvait s'exprimer et voter sur les sujets politiques les plus divers. Toutefois, Hansen & Bardet indiquent que «l'Assemblée ne pouvait débattre et voter que sur des questions mises à l'ordre du jour par les prytanes, lesquels ne pouvaient le faire sans que le Conseil ait préalablement voté un décret».⁴⁵⁸ ⁴⁵⁹ La composition des institutions démocratiques athéniennes a évolué au cours des âges. Étaient exclus les esclaves, les femmes, les métèques ou personnes d'origine non athénienne, ce qui réduisait le nombre de participants aux assemblées, surtout après que Périclès avait introduit une loi réservant la citoyenneté

⁴⁵³ Source : *Dictionnaire Bailly 2020 Grec-Français*, version du 15 août 2021, pp. 604-605.

⁴⁵⁴ *Dictionnaire Bailly 2020*, p. 1371.

⁴⁵⁵ *Dictionnaire Bailly 2020*, p. 605.

⁴⁵⁶ Hansen, Mogens Herman; Bardet, Serge (2009). *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène : structure, principes et idéologie*. Paris : Tallandier, chap. 3, pp. 51 et 58.

⁴⁵⁷ Au sujet des origines de la démocratie grecque, de son développement et de son bilan, voir l'intéressant chapitre 1 de Papadopoulos, Yannis (1998). *Démocratie directe*. Paris : Economica, coll. «Politique comparée».

⁴⁵⁸ *Ibid.*, chap. 6, p. 169.

⁴⁵⁹ Voir aussi : Trabulsi, Dabdad; Antonio, José (2006). *Participation directe et démocratie grecque. Une histoire exemplaire ?* Besançon : Institut des sciences et techniques de l'Antiquité, coll. «ISTA», 270 p.

aux enfants légitimes d'un père athénien et d'une mère athénienne.⁴⁶⁰ S'ajoutait parfois aussi l'obligation de détenir un lopin de terre.

L'histoire de la démocratie se résume-t-elle à cela? Bien heureusement, non. Il faut reconnaître que l'histoire d'Athènes repose sur des sources extrêmement solides et incontestables, et à ce titre il est normal qu'elle occupe le devant de la scène lorsqu'il est question de l'origine de la démocratie. Il faut également reconnaître que l'antique Athènes et ses protagonistes furent pour le moins avarés de renseignements sur les emprunts, inspirations et origines de leurs institutions. Cependant, un grand nombre d'historiens modernes ont mis en lumière des sources qui attestent l'existence d'institutions « démocratiques » dans diverses cités de la Grèce archaïque. Achaëa, Acragas, Ambracia, Argos, Chalcis, Chios, Cnidus, Cyrene, Elis, Heraclea Pontica, Mantinea, Megara, Naxos, Samos, Syracuse, sont autant de villes couvertes par ce champ de la recherche historique, par exemple dans l'ouvrage de Robinson (1997).⁴⁶¹ Cela repousse de quelques siècles l'émergence de ce qui de nos jours est considéré comme un fonctionnement démocratique des institutions, même si le terme était alors inexistant.

Si la démocratie grecque athénienne fut certainement la plus rayonnante, la recherche historique a mis en exergue des institutions de nature démocratique dans d'autres civilisations du monde antique. Il serait présomptueux de prétendre résumer sur quelques pages 3000 ans de civilisation antique, même en se concentrant sur ce seul aspect, et cela n'est certainement pas le propos de cette section. Ci-après, quelques aspects intéressants du système politique de trois civilisations antiques sont brièvement évoqués, notamment le fait que la pertinence d'institutions permettant au grand nombre d'exprimer sa volonté ne s'est pas imposée uniquement en 507 avant Jésus-Christ, ou peu auparavant, dans les cités grecques. En effet, un enracinement plus profond de la démocratie dans l'histoire de la civilisation est d'ailleurs tout à l'honneur de cette noble institution. La présentation succincte ci-après attestera, par ailleurs, de l'universalité des aspirations démocratiques, ce dès les origines de la civilisation. Ces valeurs sont au cœur de notre système politique et il est important d'acquérir une notion, ne serait-ce qu'approximative, de leur genèse et de leurs sources. Le fait que la démocratie athénienne ne fût pas une pionnière en la matière ne retire cependant rien à son éclat.

⁴⁶⁰ Hansen; Bardet (2009), chap. 3, p. 63.

⁴⁶¹ Robinson, Eric W. (1997). *The First Democracies: Early Popular Government Outside Athens*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, Historia Einzelschriften 107, 144 pp. ISBN: 978-3-515-06951-9.

Le modèle athénien reste le référentiel des hommes politiques modernes qui furent à l'origine des régimes démocratiques contemporains, lesquels ignoraient probablement tout des autres civilisations antiques.

Nous mentionnerons l'existence probable ou attestée d'assemblées populaires en Assyrie, en Phénicie et à Carthage. Puis, nous reviendrons vers un terrain connu de tous en concluant avec la présentation de quelques institutions démocratiques de la Rome antique.

Commençons par la **civilisation assyrienne**, la plus ancienne qui soit mentionnée dans l'histoire de la démocratie. L'éminent assyriologue danois **Thorkild Jacobsen** – ancien président de la prestigieuse *American Oriental Society* et professeur à Harvard – a émis l'hypothèse d'une « démocratie primitive » sur la base des récits contenus dans les épopées et les mythes des Cités-États sumériennes, dont la célèbre *Épopée de Gilgamesh*.^{462 463} Jacobsen y reconnaît des formes de participation aux décisions du monarque qui correspondent au concept ultérieur d'assemblée. Nous sommes au III^e millénaire avant Jésus-Christ, soit aux confins de l'histoire à proprement parler. Jacobsen conclut notamment ceci :

The indications which we have, point to a form of government in which the normal run of public affairs was handled by a council of elders but ultimate sovereignty resided in a general assembly comprising all members – or, perhaps better, all adult free men – of the community. This assembly settled conflicts arising in the community, decided on such major issues as war and peace, and could, if need arose, especially in a situation of war, grant supreme authority, kingship, to one of its members for a limited period.

Plus spécifiquement, Jacobsen constate, par exemple, que :

When we consult still older tradition, tradition concerning Uruk in the time of Gilgamesh, beyond the border line of history proper, we find the ruler scrupulously refraining from action in the matter of peace or war until he obtains the consent of the assembly, in which, therefore, internal sovereignty of the state

⁴⁶² Jacobsen, Thorkild (1943). Primitive Democracy in Ancient Mesopotamia. *Journal of Near Eastern Studies*, 2(3), July 1943, p. 159-172, DOI: 10.1086/370672.

Voir aussi Jacobsen, Thorkild (1957). Early Political Development in Mesopotamia. *Zeitschrift für Assyriologie und Vorderasiatische Archäologie/Revue d'assyriologie et d'archéologie orientale*, 52: pp. 91-140. Reproduit dans: *Toward an Image of Tammuz*, Harvard University Press, Harvard Semitic Studies Series, 21, 1970, pp. 132-156. ISBN: 978-9-0043-8447-7.

⁴⁶³ Cf. aussi Artzi, Pinas (1964). « "Vox populi" in the El-Amarna Tablets Documents ». XIII^e rencontre assyriologique internationale, RA, 58(4): 159-166: « *The existence of primitive democracy in Mesopotamia is now generally recognized.* », article qui fait référence à un nombre d'auteurs allant dans le même sens que Jacobsen.

would seem to be vested. The tradition in question relates that King Agga of Kish sent messengers to Uruk. Gilgamesh, lord of Uruk, is bent on resistance; but the decision apparently does not rest with him. He first approaches the senate, the elders of Uruk, to lay his proposal before them.

Jacobsen (1964) a également levé le voile sur d'autres documents relatant une influence de l'opinion du peuple sur les affaires de l'État.⁴⁶⁴ Les recherches postérieures concernant cette région ont traité ces questions, par exemple Schemeil (2000)⁴⁶⁵ et l'excellent livre de Flemming (2004).⁴⁶⁶

Concernant la Syro-Palestine, Robinson (1997) relate par exemple que : « *A number of cities in later second millennium Syro-Palestine appear to have been self-governing and show signs of an active citizen body. Documents are full of references to "the town" and "the elders" apparently acting with full authority while still under official royal rule* ». ⁴⁶⁷ Avant lui, Reviv (1969) avait déjà tiré les mêmes conclusions de ses propres recherches sur les organes représentatifs et d'auto-gouvernement en Syro-Palestine.⁴⁶⁸

Le problème est que, si de telles institutions sont décrites dans les textes, il est impossible, 5000 ans après les faits, de retracer quand elles auraient existé et qui y était représenté. Par conséquent, la lecture de Jacobsen a été nuancée, voire contestée.⁴⁶⁹ Si l'on cherche des réponses

⁴⁶⁴ Thorkild Jacobsen (1964). « Note sur le rôle de l'opinion publique dans l'ancienne Mésopotamie d'après un passage du poème d'Enmerkar ». XIII^e rencontre assyriologique internationale, RA, 58(4), 1964, pp. 157-158, publiée par les Presses universitaires de France : « *As suggested by the passage, the spokesmen for the population, the elders, advocate surrender and are ready to open their own treasure-houses to help provide the demanded tribute. That this voicing of popular opinion is not without its effect on the ruler of Aratta is clear from what follows* ».

⁴⁶⁵ Schemeil, Yves (2000). *Democracy before Democracy? International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 21(2) (April 2000), pp. 99-120: Il écrit au sujet des Sumériens que « *Historical documents describe assemblies of citizens deliberating for days, each session including new members. When Mesopotamian elders were unable to agree, they opened their assembly to junior aristocrats and commoners; if necessary, they also invited women and teenagers to have their say in the final decision. Assyrian traders in Anatolia dealt with dissenting opinions in a similar way-their assembly divided into three groups which deliberated and voted separately before holding a last plenary session where majority ballots were added up with great sophistication* » (p. 104).

⁴⁶⁶ Flemming, Daniel E. (2004). *Democracy's Ancient Ancestors Mari and Early Collective Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN : 978-0-5114-9962-3.

⁴⁶⁷ Robinson, Eric W. (1997), p. 21.

⁴⁶⁸ Reviv, Hanoeh (1969). On Urban Representative Institutions and Self-Government in Syria-Palestine in the Second Half of the Second Millennium B.C. *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 12(1) : 283-297: « *evidence of representative institutions and self-government among the cities of Syria and, to a more limited extent, Palestine, is preserved in several tablets revealing the activity of civic bodies, either along-side local rulers or entirely in the absence of any central authority. They are even more evident in those documents dealing with pledges and collective responsibilities of the citizenry as a whole on political, judicial and economic planes* » (p. 290).

⁴⁶⁹ Cf. Evans, Geoffrey (1958). Ancient Mesopotamian Assemblies. *Journal of the American Oriental Society (JAOS)*, 78(1) (Jan.-Mar.) : 1-11: « *This popular assembly may have been handicapped by an inadequate procedural technique, especially in the era of inter-city rivalry then setting in* ».

matériellement vérifiables, il est vrai que peu de données ont été transmises jusqu'à nous. Mais si, dans la perspective d'une histoire des idées, on cherche à savoir à partir de quand un concept a été décrit de manière concrète et articulée, alors les travaux de Jacobsen et des historiens qui l'ont suivi sont cohérents et probants. Kramer (1964) relève que même en écrivant une épopée, un auteur ne peut inventer une assemblée à partir de rien; et Kramer de parvenir, à l'instar de Jacobsen, à une conclusion somme toute affirmative.^{470 471} La vision d'une époque dominée par des régimes despotiques a beaucoup fait fantasmer. On peut douter que de tels régimes aient toléré la création et la diffusion d'épopées dont les auteurs se font les chantres d'assemblées du peuple, et à plus forte raison la diffusion, au point de devenir populaires, de récits qui mettent en scène des divinités, à savoir les figures de référence de ces mêmes régimes. Si même des figures mythologiques aux attributs surnaturels doivent accepter de s'en remettre à la *vox populi*, alors que dire de souverains qui ne sont que de simples mortels? À la limite, c'est justement le fait que ces institutions démocratiques ont été « scénarisées » dans des épopées à caractère mythologique qui leur confère leur force et leur pertinence en tant qu'affirmation de l'importance de l'idée démocratique. En tant que référence populaire reconnue et acceptée comme telle, elle pourrait par conséquent être considérée comme *a priori* plus révélatrice que des traités rédigés par des théoriciens anciens ou plus modernes. Si c'est l'origine d'un concept et d'un idéal de démocratie que l'on recherche, et pas uniquement des pièces matérielles, cette dimension doit être prise en considération.

Probablement que les mots les mieux choisis pour expliquer la confusion intellectuelle qui prévaut dans certains esprits par rapport aux origines de la démocratie sont ceux qu'utilise le *Dictionnaire encyclopédique d'histoire* comme introduction à sa définition de la démocratie:⁴⁷²

⁴⁷⁰ Kramer, Samuel Noah (1964). « "Vox populi" and the Sumerian Literary Documents ». XIII^e rencontre assyriologique internationale, RA, 58(4) : 149-156 : « *On the other hand, it is true that "Gilgameš and Agga of Kiš", which unlike the two epic tales just discussed, deals with mortals only and introduces no mythological motifs into its plot, may be relatively trustworthy in its report of an Erech assembly; in fact it does seem rather improbable that the author could invent out of thin air an assembly of elders and of gurus; even if the Gilgameš episode never took place, he must have known of the existence of an assembly of this kind some place, some time.* », et « *there is little doubt [that] an assembly of some kind played a considerable rôle in the political life of the Sumerians from earliest days to the very end of Sumer's existence* ».

⁴⁷¹ Cf. aussi Kramer, Samuel Noah (1971). *The Sumerians: Their History, Culture, and Character*. University of Chicago Press, Édition révisée, 372 pp. ISBN : 978-0-22645-238-8.

⁴⁷² Mourre, Michel; Delarge, Jean-Pierre (1986). *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*. Paris: Bordas, nouvelle édition, vol. D-F, p. 1360. ISBN : 978-2-0411-5383-7.

Parce que la démocratie prédomine dans le monde moderne depuis la fin du XVIII^e s., on pense souvent, à tort, qu'elle est l'aboutissement ultime de la pensée politique et qu'elle ne pouvait fleurir qu'après de longs siècles de progrès intellectuel et moral. En fait, la démocratie est aussi ancienne que les autres formes de gouvernement.

Le monde ancien n'a pas connu des Cités-États que dans la civilisation assyrienne. La **civilisation phénicienne**, également, était constituée de Cités-États indépendantes. En 1987, l'historien Bernal a publié un ouvrage, souvent qualifié de retentissant, qui ouvrait une perspective entièrement nouvelle en postulant que le monde antique était bien plus interconnecté qu'on ne l'avait supposé pendant des siècles, et que les civilisations des continents africain et asiatique ont contribué pour beaucoup à la civilisation grecque.⁴⁷³ Dans son sillage, un champ de recherche nouveau s'est ouvert en histoire de l'Antiquité avec par exemple, Buckert (1992)⁴⁷⁴, Goody (1996)⁴⁷⁵, Aubet (2001)⁴⁷⁶, Jonker (2009)⁴⁷⁷ et Stockwell (2010)⁴⁷⁸. Ce dernier conclut que :

The preceding discussion does establish significant democratic experiments in the Phoenician cities throughout their history from 1500 to 300 BC. Further we have

⁴⁷³ Œuvre publiée en 1987 et 1991 et rééditée sous : Bernal, Martin (2006). *Black Athena: Afroasiatic Roots of Classical Civilization*. New Brunswick : Rutgers University Press, 3 vol.

⁴⁷⁴ Burkert, Walter (1992). *The Orientalizing Revolution: Near Eastern Influence on Greek Culture in the Early Archaic Age*. Cambridge, London : Harvard University Press, 225 pp., traduit de l'allemand par Margaret Pinder et Walter Burkert. ISBN : 9780674643642.

⁴⁷⁵ Goody, Jack (1996). *The East in the West*. Cambridge : Cambridge University Press, 295 pp. Cf. aussi Goody, Jack (1997). *The East in the West*. *European Journal of Sociology*, 38(2) : 171-184. DOI : 10.1017/S000397560006925.

⁴⁷⁶ Aubet, María Eugenia (2001). *The Phoenicians and the West – Politics, Colonies and Trade*. Cambridge : Cambridge University Press, 2^e éd., 432 pp. ISBN : 978-0521795432 (traduit de l'espagnol).

Cf. aussi : Aubet, María Eugenia (1994). *Tiro y la colonias fenicias de Occidente*. Barcelona : Crítica (Grijalbo Mondadori S.A.), 367 pp. ISBN : 84-7423-694-0 : « *En tablillas de El Amarna ya se menciona explícitamente un Consejo de Ancianos — en acadio šibutu o shibti— en Fenicia central, que encontraremos de nuevo en el relato de Unamón (pasaje II,71). En efecto, en Unamón el rey Zakarbaal busca el asesoramiento de un Consejo de Estado para considerar la demanda de extradición formulada por los tjekker que pesa sobre el enviado egipcio. A dicho Consejo se le denomina mw'd, palabra que ha sido relacionada con el hebreo môed, o asamblea. Parece, pues, que se alude al senado de la ciudad, formado por los ancianos o los grandes de la comunidad, los sufetes. Las fuentes escritas asirias, hebreas y griegas ya analizadas demuestran que este Consejo de Estado siguió funcionando en Tiro, Biblos y Cartago durante los siglos VII-III a.C.* ».

⁴⁷⁷ Jonker, Gerdien (2009). Naming the West: Productions of Europe In and Beyond. *Journal of Educational Media, Memory & Society*, 1(2) : 34-59, Special Issue: Myths and Maps of Europe.

⁴⁷⁸ Stockwell, Stephen (2010). Before Athens: Early Popular Government in Phoenician and Greek City States. *Geopolitics, History, and International Relations*, 2(2) : 123-135.

established significant and sometimes foundational Phoenician involvement in the culture of Greek cities that adopted democracy early in comparison to Athens. The Phoenicians brought more than just trade into the Greek sphere and they could have quite possibly had a formative influence on Greek political institutions.

et

Athenian democracy was a complex set of interlocking institutions with regular meetings. There is some evidence that at least Byblos, Sidon, Tyre, Sparta and Chios can match this formulation.

Conscient des controverses inhérentes à toute recherche historique sur cette thématique, Stockwell mentionne un certain Bondi : « *Even Bondi (2001 : 153) who is otherwise resistant to suggestions of democratic rather than dynastic interpretations of Phoenician constitutions admits that Tyre was “a republic headed by elective magistrates” at this period* ».

Qu'a-t-il donc écrit à ce propos, ce réputé sceptique professeur Bondi ? Tout d'abord, il est intéressant de relever que Bondi (1994) souligne une « authentique continuité » entre la civilisation assyrienne, que nous avons évoquée précédemment, et la civilisation phénicienne.⁴⁷⁹ Concernant cette dernière, Bondi affirme que « la participation des citoyens à la gestion politique et administrative est assurée par des assemblées représentatives ou générales dont les prérogatives effectives, du moins pour l'époque phénicienne la plus reculée, ne sont pas claires ».⁴⁸⁰ S'agissant des assemblées représentatives, Bondi mentionne une inscription nommant un personnage portant le titre de *rb m't* en langue phénicienne (dont nous ignorons la vocalisation), c'est-à-dire Chef des Cents, donc d'une assemblée.⁴⁸¹ Pour Bondi, « l'existence d'assemblées générales dans lesquelles la volonté de l'ensemble des ayants droit pouvait s'exprimer [...] est moins controversée ». Et de conclure que « surtout en des circonstances où l'attitude de la monarchie tranche avec celle de la population, cette assemblée organise les formes par lesquelles se manifeste sa propre volonté politique, selon des critères autonomes qui ne rentrent pas nécessairement

⁴⁷⁹ Bondi, Sandro Filippo (1994). Les institutions, l'organisation politique et administrative. In : Kings, Véronique (éd.), *La civilisation phénicienne et punique : manuel de recherche*. Leiden, New York, Köln : Brill, *Handbuch des Orientalistik*, 1^{er} Partie, vol. 20, chap. 8, p. 291. ISBN : 90-04-10068-7, DOI : 10.1163/9789004293977_024.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 294.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 295.

dans les modes de division traditionnels des prérogatives institutionnelles». ⁴⁸² Les institutions phéniciennes n'étaient pas confinées entre Tyr et Sidon. Grands commerçants, les Phéniciens tenaient des comptoirs sur tout le pourtour méditerranéen, notamment à Carthage.

Fondée vraisemblablement au IX^e siècle avant Jésus-Christ, **Carthage** avait développé un système politique qui reste encore largement énigmatique. Fait surprenant pour l'époque, selon Bondi, «un examen attentif du problème montre qu'il n'existe aucune preuve fiable qu'au sommet de l'État carthaginois se soit trouvé, à une quelconque époque historique, un souverain»! ⁴⁸³ L'État carthaginois présente, en réalité, un caractère oligarchique, dans la mesure où l'autorité est confiée à «diverses instances collectives»: un Sénat, un Conseil des Cents et des magistrats élus qui portent le titre de «sufètes» (ou juges) aux prérogatives assez vastes (on parle d'ailleurs souvent de sufétat). ⁴⁸⁴ Toutefois, ces dénominations ne suggèrent-elles pas plutôt une classe dirigeante bien éloignée de la démocratie directe? En quoi a-t-on affaire à une démocratie directe? C'est que, comme le relève Bondi, «dans l'État carthaginois, l'instance la plus largement représentative est constituée par l'Assemblée du peuple [...], déjà présente, comme nous l'avons vu, dans les cités phéniciennes d'Orient». ⁴⁸⁵ C'est une assemblée dont le pouvoir est cependant limité, puisqu'elle ne peut se réunir que sur convocation des principaux magistrats. ⁴⁸⁶ Ses attributions sont élargies avec Hannibal et elle aura même l'occasion d'adopter un décret limitant les pouvoirs de l'*ordo iudicum* ou Conseil des Cents. ^{487 488}

Se fondant sur les écrits d'Aristote, Dridi (2009) qualifie la Constitution de Carthage comme «mixte», avec des traits à la fois aristocratiques et démocratiques. Le roi et les anciens pouvaient certes prendre une décision à eux seuls lorsqu'ils étaient d'accord entre eux. Toutefois, en cas de désaccord, il appartenait au peuple de décider. Le peuple pouvait aussi présenter des contre-propositions. L'Assemblée du peuple était, toujours selon Aristote, une des quatre institutions de

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 296.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 298.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*

⁴⁸⁸ Voir aussi: Bondi, Sandro Filippo (2017). «Le istituzioni della Sardegna punica». In: Guirguis, Michele (éd.) (2017), *La Sardegna fenicia e punica: Storia e materiali*, Nuoro: Ilisso Edizioni, pp. 101-104. ISBN: 978-8-862023535.

Carthage.⁴⁸⁹ Dridi estime que l'Assemblée du peuple aurait eu une existence assez ancienne, puisqu'elle est déjà citée par des sources dans une affaire remontant au VI^e s. avant Jésus-Christ.⁴⁹⁰ Elle ne pouvait toutefois pas se saisir de questions publiques, car elle n'était consultée que selon le bon vouloir de la classe dirigeante. Dridi confirme qu'avec Hannibal, l'Assemblée du peuple prit plus d'importance, allant jusqu'à décider d'abolir les privilèges de l'ordre des juges, en l'an 196 avant Jésus-Christ.^{491 492}

Si l'on considère que le système politique des Carthaginois est la continuation du modèle phénicien, qui lui-même a été hérité des institutions inventées par les Assyriens et décrites par Jacobsen, on pourrait conclure qu'il s'agit de l'institution politique la plus durable de l'histoire. Ce record mérite d'être noté ici.

Quittons Carthage pour aborder celle qui la considérait comme sa principale rivale, Rome. Pour ce faire, la meilleure transition est de citer Polybe, le célèbre historien grec retenu en otage à Rome au II^e siècle avant Jésus-Christ et auteur des *Histoires*. Au paragraphe 51 du Livre VI de cette œuvre, il compare les deux puissances de son époque. On y lit que l'influence du peuple carthaginois sur la conduite politique de l'État avait atteint son niveau suprême, tandis qu'à Rome le Sénat était au faîte de son pouvoir. Et l'auteur de conclure que cela constituait la grande faiblesse de Carthage vis-à-vis de Rome. On l'aura compris, pour Polybe, la démocratie n'a pas vraiment une connotation positive.

La démocratie directe, c'est-à-dire la possibilité pour le peuple de décider des lois, a pris une forme déjà aboutie dans les monarchies du début de l'histoire de la **Rome antique** et s'est maintenue, bon an mal an, sous la République. À l'instar de divers régimes prélatins, Rome appliquait un modèle de régime pluriel, avec une répartition du pouvoir entre la monarchie (la noblesse), l'aristocratie (le Sénat) et la démocratie (le peuple). Les assemblées du peuple, précisément les **comices**, votaient sur les projets de loi proposés par la magistrature, éalisaient les magistrats et jugeaient certains crimes. Il existait différents comices, dont notamment les comices tributes et les *concilia plebis* (conseils de

⁴⁸⁹ Dridi, Hédi (2009). *Carthage et le monde punique*. Paris: Les Belles Lettres, 2^e éd., p. 103. ISBN: 978-2-251410333.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 110.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² Voir aussi: Picard, Gilbert Charles (1968). « La révolution démocratique de Carthage ». In: Cambier, Guy (éd.), *Conférences de la Société d'Études Latines de Bruxelles 1965-1966*, Bruxelles: Latomus, vol. XCII, p. 113-130.

la plèbe, la couche inférieure du peuple). Ces derniers pouvaient voter sur les projets de lois qui concernaient la plèbe, lois appelées aussi **plébiscites**, un terme resté jusqu'à nous avec, bien sûr, une acception plus moderne. Composés de membres sans distinction quant à leur fortune, les comices tributes représentaient les diverses tribus romaines et votaient également les lois. Sous la République, « les lois tabellaires instaurèrent le vote secret, d'abord pour les élections (139), puis pour les procès (137) et le vote des lois (131) ». ⁴⁹³ Pour éviter des pressions politiques sur les citoyens durant la procédure de vote, on construisit des passerelles leur permettant d'accéder un par un à la tribune et d'y déposer leur bulletin dans une urne, gardée par des *custodes*. ⁴⁹⁴

Néanmoins, hormis avec la faculté de voter, les citoyens ne pouvaient guère influencer les débats, puisqu'ils n'avaient pas le droit de prendre la parole en assemblée. On rétorquera que, dans les démocraties « modernes », les citoyens ne sont aucunement présents dans les assemblées et ne sont, dans le meilleur des cas, consultés qu'après la fin des débats. Tout imparfaites qu'elles étaient, et sujettes à critiques, telles que la suprématie de la noblesse, les institutions de démocratie directe sous la monarchie et la République avaient une certaine efficacité. Badel (2013) relate que, lors des élections, « les politiciens romains parcouraient le forum et suppliaient les citoyens de leur accorder leurs votes. Le port d'une toge blanchie à la craie, origine étymologique du terme "candidat", témoignait de leur pureté ». Et gare au candidat qui exprimerait du mépris ! Badel rapporte l'anecdote d'un candidat qui « serrait généreusement les mains du premier venu mais eut le malheur de se moquer des paumes calleuses d'un paysan en lui demandant s'il marchait sur les mains. Il ne fut pas élu ». ⁴⁹⁵

Une combinaison de démocratie directe et de démocratie représentative comme nous la concevons en Suisse n'est donc pas une nouveauté, loin de là. Cela étant, avant de clore, il convient de clarifier que la démocratie constitue une manifestation de l'exercice du pouvoir dans une structure étatique, donc une forme de gouvernement et, de ce fait, présuppose l'existence d'un système de gouvernement. En d'autres termes, ce n'est pas simplement un groupe de personnes qui

⁴⁹³ Badel, Christophe (2013). *La République romaine*. Paris : Presses universitaires de France, p. 215. ISBN : 978-2-13-058337-0. Pour un ouvrage « grand public », voir aussi Rougé, Jean, 1969, *Les institutions romaines : de la Rome royale à la Rome chrétienne*, Paris : Armand Colin, 320 pp.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 216.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 222.

prennent collectivement une décision, processus qui, probablement, existe depuis que l'humanité existe, et sur tous les continents. Nous utilisons donc ce terme dans le sens retenu également par Thorkild Jacobsen : « *We shall use "democracy" in its classical rather than its modern sense as denoting a form of government in which internal sovereignty resides in a large proportion of the governed...* ».

En outre, comme nous le verrons ci-dessous en ce qui concerne la Suisse, une démocratie directe implique que de véritables droits soient institués et donc présuppose l'existence d'un corps de lois, d'un code à caractère juridique ou d'une constitution, comme c'était le cas dans les civilisations traitées dans cette section.

8.2 La démocratie en tant que droit politique

La notion de démocratie est étroitement liée aux droits des citoyens, notamment à leurs droits civiques. Pour rappel, les principaux droits des citoyens sont :

- les droits civiques ou politiques, à savoir « notamment le droit de vote, le droit d'élire et d'être élu, le droit de référendum et d'initiative, la liberté de vote »⁴⁹⁶ ;
- les droits civils (par exemple la liberté d'expression, d'association et de manifestation, la protection de la sphère privée, la liberté de culte, le droit à la vie) ;
- les droits sociaux (par exemple la protection des travailleurs) ;
- les droits économiques (par exemple le droit de propriété, la liberté de commerce).

En effet, sans les droits susmentionnés il est difficile d'exercer pleinement et librement les droits démocratiques.

La démocratie ne prend tout son sens que si elle est définie comme un **droit des citoyens** et que ce droit est ancré dans une loi ou, mieux, une constitution. Comme l'énoncent Malinverni *et al.* (2021), « à l'instar des garanties de l'État de droit, les droits politiques ne peuvent pas subir de *restrictions*. Les actes et les décisions des autorités qui se rapportent à l'exercice ou qui sont la conséquence de l'exercice des droits politiques doivent être rigoureusement conformes à ceux-ci, à défaut de quoi ils doivent pouvoir être annulés par les juges ».⁴⁹⁷ C'est

⁴⁹⁶ Malinverni *et al.* (2021), p. 14.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p 15.

pour cela que l'on parle de « droits » civiques. En Suisse, de tels droits étaient garantis par la Constitution de 1848 déjà, laquelle reprenait des droits en vigueur dans certains cantons avant la création de la Suisse moderne, mais le moins que l'on puisse dire est que les droits ancrés dans cette Constitution étaient encore très limités et n'ont été élargis que progressivement. Le principal droit est, bien sûr, le **droit de vote et d'éligibilité universel**, c'est-à-dire un droit sans restriction personnelle ou autre. *Quid* de la démocratie directe? *Quid* de l'initiative et du référendum? Nous répondrons à ces questions un peu plus bas.

8.3 La démocratie représentative et la démocratie directe ou semi-directe

La démocratie représentative signifie que le peuple a le droit d'élire ses représentants (droit d'élection), pour un mandat de durée déterminée, lesquels auront soit des pouvoirs législatifs (parlementaires), soit des pouvoirs exécutifs (par exemple l'élection présidentielle). Les élus représentent le peuple et agissent en son nom pendant toute la durée de leur mandat. En ce qui concerne la Suisse, le fonctionnement de la démocratie représentative a été exposé au chapitre 5.

Le principe de démocratie directe signifie que le peuple lui-même détient un pouvoir en matière législative. La démocratie directe implique que ce pouvoir législatif lui revient **de plein droit** du fait de dispositions constitutionnelles, et non selon le bon vouloir de ses représentants, comme certaines formes de référendum pratiquées dans d'autres pays. En outre, la décision du peuple ne devrait pas pouvoir être remise en question par un autre pouvoir, c'est-à-dire qu'elle doit être **sans appel**. En d'autres termes, des droits démocratiques en tant que droits impliquent que les autres pouvoirs (organes législatifs et exécutifs notamment) s'interdisent toute immixtion dans l'exercice de ce droit par le peuple, à chaque étape du processus, au moment de l'actionner ou après son aboutissement. C'est parce qu'il détient une partie du pouvoir législatif qu'en Suisse le peuple est désigné comme étant « le souverain ». Dans les autres pays francophones, le terme « démocratie participative » est plus utilisé que « démocratie directe », et est hélas parfois confondu avec ce dernier. La démocratie participative repose bien davantage sur une consultation des citoyens, laquelle est cependant dépourvue d'un effet juridique contraignant pour les organes de l'État. Pour être précis, la démocratie suisse est dite **semi-directe**,

puisqu'elle mêle un système représentatif à une compétence législative du peuple limitée à certaines catégories de normes juridiques.

En Suisse, le principe de démocratie semi-directe s'applique à tous les niveaux de la structure fédérale de l'État. La démocratie directe s'exerce par le biais de deux instruments spécifiques, l'initiative populaire et le référendum. Dans les deux cas, le résultat du vote est **définitif et irrévocable**.

8.4 Les instruments de la démocratie semi-directe suisse

8.4.1 L'initiative populaire fédérale

Selon le *Dictionnaire historique de la Suisse*, le droit d'initiative remonte, en Europe, à la Constitution française de 1793, et fit son apparition dans plusieurs cantons suisses entre 1831 et 1838, avant de s'établir dans tous les cantons.⁴⁹⁸

Le droit d'**initiative populaire** a été introduit dans la Constitution fédérale en 1891 seulement, et la première initiative populaire fédérale fut déposée le 15 septembre 1892. La Suisse ne connaît pas d'**initiative législative** sur le plan fédéral. Par conséquent, le seul moyen de modifier l'ordre juridique par voie d'initiative populaire est de proposer une modification **constitutionnelle**.

La première étape en vue de lancer une initiative consiste, en général, à créer un **comité d'initiative**. Un comité peut être créé par des organisations de la société civile, par un (ou des) parti(s) ou une combinaison des deux, mais rien n'empêche un citoyen de créer un comité, comme ce fut le cas pour l'initiative Minder « contre les rémunérations abusives », qui a été adoptée par le peuple et les cantons le 3 mars 2013. Une fois constitué, le comité commence par préparer une proposition de modification de la Constitution, puis il récolte des signatures de soutien. Si le nombre de signatures requis (à l'échelon fédéral ou cantonal) est atteint, alors le peuple se prononcera sur la proposition de modification. Pour une initiative populaire sur le plan fédéral, le comité doit récolter en 18 mois 100 000 signatures valides de citoyens suisses ayant le droit de vote.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Degen, Bernard, article « Initiative populaire », in: *DHS*, vol. 6, p. 796.

⁴⁹⁹ Art. 138, al. 1, et art. 139, al. 1, Cst.

Les initiants doivent, dans le délai imparti par la loi, déposer les signatures récoltées auprès de la Chancellerie fédérale en tant que garante de l'exercice des droits démocratiques. Après validation des signatures par celle-ci, l'initiative populaire est soumise au traitement par les Chambres qui recommanderont son acceptation ou son rejet.⁵⁰⁰ Lorsque l'initiative a la forme de projet rédigé, l'Assemblée fédérale a la possibilité de lui opposer un **contre-projet**.⁵⁰¹ Outre le contre-projet, défini dans la Constitution, l'Assemblée peut aussi proposer le rejet d'une initiative tout en proposant un contre-projet indirect, ou ne proposer aucune alternative. Donc, le Parlement dispose de trois stratégies s'il n'est pas favorable à une initiative, à savoir :

- un contre-projet,
- un contre-projet indirect,
- aucun contre-projet.

Le **contre-projet** est soumis au vote populaire en même temps que l'initiative.⁵⁰² Comme il constitue une alternative à l'initiative, il doit lui aussi prendre la forme d'une modification de la Constitution et donc est lui aussi soumis à l'exigence de la double majorité (*cf.* ci-dessous). Lors du scrutin, un votant peut accepter à la fois l'initiative et son contre-projet,⁵⁰³ aussi bien qu'il peut accepter l'un ou l'autre des objets ou refuser les deux.

Le **contre-projet indirect**, en revanche, prend le plus souvent la forme d'une modification de loi. Une telle modification est approuvée par l'Assemblée fédérale elle-même (*de facto* avant le vote populaire sur l'initiative et sous réserve que celle-ci soit refusée), mais peut faire l'objet d'un référendum si elle répond aux critères exposés dans la section 8.4.2.2 (*cf.* aussi section 8.4.2.3).

Le choix, par les Chambres, d'opposer un contre-projet, un contre-projet indirect ou aucun contre-projet à une initiative est éminemment stratégique. Par exemple, un argument en faveur du contre-projet indirect par rapport à un contre-projet direct est que l'on gagne du temps, puisque la modification de loi entrera en vigueur rapidement. L'objectif d'un contre-projet ou d'un contre-projet indirect est, dans le cas idéal, de convaincre les initiants de retirer leur

⁵⁰⁰ Art. 100 et 103 loi sur l'Assemblée fédérale.

⁵⁰¹ Art. 101 loi sur l'Assemblée fédérale.

⁵⁰² Art. 139, al. 5, et art. 139 *b* Cst.

⁵⁰³ Art. 139 *b*, al. 2, Cst.

initiative. Si l'initiative est néanmoins maintenue, l'objectif stratégique est de convaincre l'électorat « modéré » de rejeter l'initiative au profit du contre-projet, dans le but d'empêcher l'initiative de réunir une majorité. Tout l'art réside donc dans la capacité du Parlement de « calibrer » son contre-projet de manière à réaliser l'un ou l'autre de ces objectifs.

L'aspect stratégique vaut aussi pour les initiants, ce notamment en raison des modalités de vote. Même si leur initiative doit affronter le défi d'une double majorité, très difficile à atteindre, les initiants peuvent, par leur démarche, pousser des forces parlementaires à se résigner à ficeler un contre-projet indirect, lequel n'aura besoin que d'une simple majorité dans les Chambres. Parfois, cela peut déjà constituer une bonne avancée dans la direction souhaitée par les initiants. Divers cas d'initiative fédérale retirée suite à un contre-projet des Chambres sont présentés dans cet ouvrage, notamment en matière de transplantation d'organes (cf. section 8.4.2.3) et de transparence en matière de financement des partis politiques (cf. section 9.6). Papadopoulos (1998; p. 68) relève que cela n'est pas le propre du régime démocratique suisse : « L'Italie connaît un procédé de contre-projet indirect similaire, dans la mesure où les promoteurs de référendums peuvent retirer leur demande si le Parlement abroge la loi, dans un délai de 3 mois, dans un sens qui les satisfait ».

Toute modification de la Constitution fédérale (et par conséquent les initiatives populaires) doit être acceptée à la fois par une majorité du peuple et une majorité des cantons : c'est la « **double majorité** » (cf. section 8.4.2.1). En termes arithmétiques, pour être acceptée par les cantons, une initiative doit être approuvée par au moins 12 cantons (sachant qu'il y a 20 cantons et 6 demi-cantons, la moitié est à 11,5 cantons, et la majorité est à 12). Par exemple, le 29 novembre 2020, l'initiative pour des entreprises responsables fut rejetée en ayant obtenu une majorité populaire de 50,73 %, mais un soutien de seulement 8,5 cantons contre 14,5 cantons qui s'y étaient opposés.

L'exigence d'une double majorité pour modifier la Constitution n'est pas unique à la Suisse. La Constitution australienne prévoit une règle similaire :⁵⁰⁴

⁵⁰⁴ Section 128 de la Constitution australienne du 9 juillet 1900.

This Constitution shall not be altered except in the following manner :--

The proposed law for the alteration thereof must be passed by an absolute majority of each House of the Parliament, and not less than two nor more than six months after its passage through both Houses the proposed law shall be submitted in each State and Territory to the electors qualified to vote for the election of members of the House of Representatives. [...]

And if in a majority of the States a majority of the electors voting approve the proposed law, and if a majority of all the electors voting also approve the proposed law, it shall be presented to the Governor-General for the Queen's assent.

La majeure partie des initiatives sont rejetées à la fois par le peuple et par les cantons. Au total, sur les 350 initiatives populaires fédérales qui ont été déposées, 24 ont été acceptées entre 1891 et fin 2021. Dernièrement, deux initiatives ont été acceptées en 2014, deux autres en 2021 et une en 2022. Peut-on en conclure que cet instrument n'est pas utile ni efficace ? Loin de là, ce pour plusieurs raisons.

Une raison est qu'une initiative peut échouer au vote, mais au profit d'un contre-projet qui, peut-être, permet de progresser vers l'objectif visé. Mieux, elle peut être retirée, mais après avoir néanmoins conduit à l'élaboration d'un contre-projet par le Parlement, comme expliqué ci-dessus. Une autre raison est que, le plus souvent, le but d'une initiative est de provoquer un débat au sein du monde politique et de la société, et de mettre en lumière les rapports de forces en présence. Elle joue un rôle de baromètre politique. Souvent, un parti considérera qu'il a engrangé une victoire si, bien que ne comptant « que » pour plus ou moins 20 % de l'électorat, il obtient 40 ou 45 % de soutien populaire à une initiative qu'il a lancée.

La plupart du temps, les initiatives populaires proposent une modification constitutionnelle déjà **entièrement rédigée** en termes juridiques. Il est aussi possible de proposer, par voie d'initiative, une modification conçue **en termes généraux**. En cas d'acceptation, il incombera aux Chambres de la traduire en termes juridiques.⁵⁰⁵ Le texte ainsi rédigé par les Chambres devra à nouveau être soumis au peuple et aux cantons.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ Art. 139, al. 2, Cst.

⁵⁰⁶ Art. 75a loi fédérale sur les droits politiques.

Que se passe-t-il après qu'une initiative a été acceptée par le peuple et les cantons? La modification constitutionnelle entre en vigueur sans délai, mais la mise en œuvre concrète de la volonté des initiants peut prendre du temps. Le plus souvent, en effet, la mise en œuvre d'une norme générale introduite dans la Constitution requiert l'adoption et l'entrée en vigueur d'un acte législatif.⁵⁰⁷ Donc, après l'approbation d'une initiative par le peuple, c'est le Parlement qui reprend le flambeau et qui transposera dans une loi le texte de l'initiative. Cela prend du temps, mais surtout, laisse une certaine marge de manœuvre et d'interprétation. Il s'agit notamment d'interpréter ce que veut exactement le texte de l'initiative, en relation notamment avec l'ordre juridique existant. La section 8.4.3 aborde une des questions qui peut survenir, à savoir le degré de compatibilité du texte de l'initiative avec d'autres normes constitutionnelles ou des obligations internationales de la Suisse. Cette tâche délicate incombe au Parlement, même s'il se peut, en théorie, que la question retourne vers le peuple; car rien n'empêche que la loi visant à transposer le texte de l'initiative remplisse les critères de soumission au référendum facultatif. Si tel est le cas, un référendum peut être lancé, le cas échéant par les initiants eux-mêmes, s'ils ne sont pas satisfaits du résultat. On n'en arrive jamais là, mais on peut rappeler que durant le processus de transposition de l'initiative « Contre l'immigration de masse » de 2014, les initiants avaient évoqué cette possibilité.

Il importe de ne pas confondre l'initiative populaire et l'initiative parlementaire (IP) présentée au chapitre 5.

⁵⁰⁷ Pour être précis, cela n'empêche nullement une nouvelle disposition constitutionnelle de déployer un effet dès son adoption par le peuple, pour autant qu'elle soit suffisamment précise. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler ce principe en déclarant que l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » de Franz Weber (cf. section 10.2) était directement applicable avant l'adoption d'une législation de mise en œuvre par les Chambres fédérales, et que, en l'espèce, les permis de construire délivrés après le vote du 11 mars 2013 pouvaient être contestés. Le Tribunal a ainsi annulé des décisions du Tribunal administratif du canton des Grisons. Arrêt 1C_646/2012 du 22 mai 2013 : « *Baubewilligungen, die nach dem 11. März 2012 und vor dem 1. Januar 2013 erteilt wurden, sind anfechtbar* »; et arrêt 1C_649/2012 / 1C_650/2012 du 22 mai 2013 : « *Die Beschwerden werden gutgeheissen und die Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 5. Und 7. November 2012 aufgehoben* ».

ÉTUDE DE TEXTE

Extrait du communiqué de presse de l'administration fédérale « Mise en œuvre de l'initiative sur les rémunérations abusives : l'ordonnance entre en vigueur le 1er janvier 2014 » :⁵⁰⁸

« Berne, 20.11.2013 – Le Conseil fédéral a fixé aujourd'hui la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance contre les rémunérations abusives dans les sociétés anonymes cotées en bourse. Celle-ci prendra effet le 1^{er} janvier 2014, soit deux mois plus tôt que ce qu'exige l'art. 95, al. 3, inscrit dans la Constitution après l'acceptation en votation populaire de l'initiative "contre les rémunérations abusives". L'ordonnance concerne les sociétés anonymes cotées en bourse et les institutions de prévoyance. [...] »

Questions :

- Dans cet extrait de communiqué de presse, l'administration parle du Conseil fédéral, d'une ordonnance, de la Constitution, d'une votation populaire et d'une initiative. Pouvez-vous reconstituer la chronologie exacte de cette affaire ?
- Quels ont été les rôles respectifs du Conseil fédéral et du peuple dans cette affaire, et quelle est la relation entre ces deux rôles ?
- Quelle est la relation entre l'ordonnance et la Constitution dans cette affaire ?

8.4.2 Le référendum au niveau fédéral

Le droit de référendum populaire a été introduit dans la Constitution fédérale en 1874.

Certains projets législatifs, mais pas tous, sont soumis au référendum. Il existe deux types de référendums : obligatoire et facultatif.

8.4.2.1 Le référendum obligatoire

Le référendum obligatoire est défini par l'article 140, alinéa 1^{er}, de la Constitution fédérale. Il porte sur les révisions de la Constitution fédérale et l'adhésion de la Suisse à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Il requiert la double

⁵⁰⁸ Texte intégral accessible : <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51029.html>.

majorité pour être accepté. Un référendum obligatoire qui restera dans les annales de la politique suisse concerne, sans nul doute, l'Accord relatif à l'Espace économique européen. Le 6 décembre 1992, le peuple et les cantons ont rejeté cet accord dans un scrutin qui avait atteint le taux de participation record de presque 78,7%, le plus haut taux jamais atteint depuis l'introduction du suffrage féminin en 1971.

8.4.2.2 *Le référendum facultatif*

L'article 141 de la Constitution fédérale prévoit que si 50 000 citoyens ayant le droit de vote (ou huit cantons, *cf.* ci-dessous) le demandent dans les cent jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple :

- a. les lois fédérales ;
- b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an ;
- c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient ;
- d. les traités internationaux qui :
 1. sont d'une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ;
 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale ;
 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Si une loi ou un arrêté fédéral est soumis à un référendum facultatif, alors un **comité référendaire** peut, dans le laps de temps imparti, lancer une campagne de récolte de signatures pour demander sa soumission au vote populaire.

Le délai de cent jours est appelé **délai référendaire**.⁵⁰⁹ Aucune loi ou modification de loi qui tombe sous le coup de l'article 141 précité ne peut entrer en vigueur avant l'expiration de ce délai. En d'autres termes, la récolte de signatures se fait entre la publication officielle de l'acte juridique et l'expiration du délai. Si la demande de référendum **aboutit** (dépôt dans les temps des 50 000 signatures valides), alors l'entrée en vigueur de l'acte est suspendue jusqu'au vote populaire.⁵¹⁰ Donc, le droit de référendum ne porte pas sur l'abrogation de lois (ou arrêtés fédéraux) en vigueur, comme on l'entend parfois.

⁵⁰⁹ Art. 59a loi fédérale sur les droits politiques.

⁵¹⁰ *Ibid.*, art. 59c.

À noter que contrairement à d'autres pays, par exemple l'Italie, en Suisse, un référendum ne peut pas viser une disposition précise d'une loi. C'est la loi, ou le projet de modification de loi, dans son entier qui est soumis au référendum et qui sera acceptée ou rejetée en bloc. Au surplus, un référendum ne peut porter que sur le rejet de la loi proposée, sans contre-projet. Dans le canton de Berne, en revanche, les référendaires ont la possibilité d'assortir leur référendum d'un contre-projet. Si leur référendum est accepté par le peuple, alors le projet de loi n'est pas simplement caduc, mais il peut être remplacé par le contre-projet. Dans ce canton, le législatif peut également déposer un contre-projet à un de ses projets de loi si ce dernier est attaqué par un référendum.

Les critères applicables aux différents instruments de la démocratie directe au niveau fédéral sont résumés dans le tableau suivant :

TABLEAU 12 Initiatives, contre-projets et référendums fédéraux

	Objet	Validation	Délai	Majorité
Initiative populaire	Proposition de modification de la Constitution	100 000 signatures	18 mois	Double majorité du peuple et des cantons
Contre-projet (direct)	Alternative à une initiative populaire	Si proposé par le Parlement, notamment en cas de rejet de l'initiative		Comme l'initiative
Référendum obligatoire	Modification de la Constitution. Organisations de sécurité ou supranationales	Automatique	Automatique	Double majorité du peuple et des cantons
Référendum facultatif	Nouvel acte juridique (loi, arrêté fédéral, traité international) avant son entrée en vigueur	50 000 signatures ou huit cantons	Cent jours	Majorité du peuple

Source : Pauletto, Christian

Il ressort des sections 8.4.1 et 8.4.2 que ni le pouvoir législatif ni le pouvoir exécutif ne peuvent – hormis par des recommandations et des prises de position – influencer le cours d'une initiative ou d'un référendum, ce depuis son lancement et jusqu'au vote final. Comme souligné au début de la section 8.3, dans une véritable démocratie directe, ces instruments reviennent de plein droit au peuple et sont intouchables.

Pour être complet, il sied de relever que l'article 141 susmentionné institue également le **référendum cantonal**. Il ne s'agit pas d'un

instrument de la démocratie directe, mais bien du fédéralisme. À l'instar de l'initiative cantonale, il faut au moins huit cantons pour déposer un référendum cantonal. En l'espèce, ce sont les **organes législatifs** des cantons qui sont habilités à adopter une décision soutenant la demande de référendum.⁵¹¹ Cette pratique est rare et, à ce jour, un seul référendum cantonal s'est soldé par une victoire. En 2003, onze cantons, dont Vaud, le Valais et le Jura, se sont groupés pour attaquer une loi fédérale sur la fiscalité et ont eu gain de cause lors du vote populaire en mai 2004.

8.4.2.3 *Référendum suite à une initiative et contre-projet indirect*

Bien souvent, et à juste titre en principe, on voit les instruments de démocratie directe de manière binaire: il y a le référendum et il y a l'initiative, qui inclut la possibilité de contre-projet indirect, chacun étant bien distinct de l'autre. Cela soulève une question cependant: sur une couche constituée d'une initiative et de son contre-projet indirect, peut-on rajouter une couche avec un référendum? Oui, bien sûr. Si le contre-projet indirect, c'est-à-dire le projet de loi ou de modification de loi, remplit les conditions énoncées au début de la section 8.4.2.2, alors il sera sujet au référendum (à savoir, un référendum peut être lancé). Si cette possibilité existe en théorie, est-elle utilisée en pratique? Rarement, mais cela arrive. Un exemple fut la modification de loi fédérale sur la transplantation. Le projet de modification de loi contenait la disposition finale standard suivante:⁵¹²

- ¹ La présente loi est sujette au référendum.
- ² Elle constitue le contre-projet indirect à l'initiative populaire du 22 mars 2019 « Pour sauver des vies en favorisant le don d'organes ».
- ³ Elle est publiée dans la Feuille fédérale sitôt après le retrait ou le rejet de l'initiative populaire « Pour sauver des vies en favorisant le don d'organes ».

Il vaut la peine de reprendre, dès son début, tout de processus politique en question. En 2019, l'initiative populaire « Pour sauver des vies en favorisant le don d'organes » est déposée, avec le nombre requis de

⁵¹¹ *Ibid.*, art. 67.

⁵¹² Loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules (loi sur la transplantation), modification du 1^{er} octobre 2021 (FF 2021 2328), ch. II.

signatures valides. Sur proposition du Conseil fédéral, les Chambres adoptent un contre-projet indirect à cette initiative (cf. alinéa 2 ci-dessus). Étant donné sa teneur, ce contre-projet indirect remplit les conditions fixées pour être sujet à référendum (cf. alinéa 1 ci-dessus). Cela veut dire que, dès la publication du contre-projet indirect, le délai référendaire usuel commence à courir, pour récolter les éventuelles signatures. Quand un contre-projet indirect est-il publié? Il y a deux scénarios: il est publié soit aussitôt que l'initiative est retirée, soit immédiatement après le rejet de l'initiative si elle maintenue et passe au vote populaire (cf. alinéa 3 ci-dessus). Il va de soi que si l'initiative est maintenue et est acceptée par le peuple et les cantons, le contre-projet indirect sera caduc.

Que s'est-il passé dans le cas de la loi sur la transplantation? Sur la base du contre-projet indirect, les initiants ont considéré que leurs objectifs étaient atteints et ont retiré leur initiative. En bref, une initiative est déposée, le Parlement y travaille, il se met d'accord sur un contre-projet, et les initiants sont satisfaits. On serait tenté de croire que tout est parfait et que les choses s'arrêteront là. Détrompons-nous, car rien n'empêche un comité opposé aux objectifs des initiants de lancer un référendum dès la publication du contre-projet indirect, et c'est ce qui a été fait, avec succès. L'initiative a été retirée, mais les Suisses ont tout de même été appelés à se prononcer sur la loi, le 15 mai 2022. En l'occurrence, ils l'ont acceptée.⁵¹³

L'autre scénario aurait aussi pu se produire: les initiants maintiennent leur initiative, mais elle échoue en votation, et c'est à ce moment que le même comité aurait lancé son référendum contre le contre-projet.

8.4.3 Une initiative populaire fédérale peut-elle contredire la Constitution?

Question formulée ici en des termes provocateurs. Néanmoins, la question de fond mérite que l'on s'y attarde. Nous avons vu qu'une spécificité de la Suisse est qu'elle ne dispose pas de cour constitutionnelle ou d'instance détenant des compétences analogues à une cour constitutionnelle, à savoir d'effectuer un **contrôle de constitutionnalité** des projets législatifs (cf. section 4.2.4). Si un projet législatif devait être entaché de doutes à ce propos, il incomberait au Parlement de rectifier

⁵¹³ Cf. Pauletto, Christian (2022), « Breakthrough in the Swiss Transplantation Regulation », *newSpecial* (Genève), juin-août 2022, (821) : 20-21, www.newspecial.org.

le tir, ou alors un référendum pourrait être lancé. Le Tribunal fédéral ne peut pas non plus trancher en cas d'incompatibilité supposée entre la Constitution fédérale et, par exemple, une loi fédérale déjà en vigueur (cf. section 7.1.3). C'est le sens de la Constitution selon lequel le Tribunal fédéral ne peut refuser d'appliquer une loi fédérale, ni d'ailleurs un traité international, pas même s'il discerne une incompatibilité avec la Constitution.⁵¹⁴ Il lui incombera de trouver une solution acceptable sur la base des actes juridiques en vigueur.

Vu ce qui précède, il n'est guère surprenant que les textes des initiatives populaires fédérales ne soient pas vérifiés et validés quant à leur compatibilité avec d'autres normes constitutionnelles par une autorité judiciaire comme condition à leur soumission au vote populaire. Il en va de même de la compatibilité d'une demande d'initiative avec les obligations internationales de la Suisse. De tels tests de constitutionnalité se pratiquent dans d'autres juridictions. Par exemple, le 16 février 2022, la Cour constitutionnelle italienne (*Corte Costituzionale*) a rejeté deux demandes de référendum (instruments analogues à nos initiatives), dont l'un au motif que son application aurait été contraire aux obligations internationales contractées par l'État italien. La Constitution fédérale accorde seulement à l'Assemblée fédérale la compétence pour statuer «sur la validité des initiatives populaires qui ont abouti»,⁵¹⁵ mais cet examen se limite à vérifier le respect des «principes de l'unité de forme, de l'unité de la matière ainsi que des règles impératives du droit international».⁵¹⁶ Ces dernières – les normes impératives, ou *jus cogens* dans la terminologie du droit international – représentent une partie certes fondamentale, mais quantitativement modeste, du corps du droit international, à savoir avant tout les droits de l'homme (normes contre la torture ou la peine de mort).⁵¹⁷ Cette question fait l'objet d'études approfondies dans le monde académique, voir notamment Lammers (2015) et Masmejan (2017). Cette clause d'invalidation a été activée en 2013 avec l'initiative populaire «Pour le renvoi effectif

⁵¹⁴ Art. 190 Cst.

⁵¹⁵ Art. 173, al. 1, let. f, Cst.

⁵¹⁶ Malinverni *et al.* (2021), p. 279.

⁵¹⁷ Le *jus cogens* n'est pas défini de manière très précise en droit international, cf. art. 64 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, 1155 UNTS 331, 8 ILM.679 (SR 0.111). Le Conseil fédéral a eu l'occasion d'expliciter ce concept dans son «Rapport additionnel du Conseil fédéral au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne» du 30 mars 2011 (FF 2011 3401); voir aussi le Message concernant l'initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre)» du 20 novembre 2013, FF 2013 8493 (13.091), en particulier les chiffres 1.3.3 et suivants.

des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) », dont une phrase a été invalidée pour motifs d'incompatibilité avec le droit impératif.⁵¹⁸ Précédemment, l'initiative « Pour une politique d'asile raisonnable » de 1994 avait été invalidée par l'Assemblée fédérale pour cause de violation du droit impératif.⁵¹⁹ L'incompatibilité résidait dans le fait que l'initiative exigeait l'expulsion de réfugiés entrés illégalement sur le territoire suisse, ce qui contrevient au droit d'asile (principe du non-refoulement) et peut avoir pour conséquence d'exposer les personnes en question à la torture ou à un danger de mort.⁵²⁰ On le voit, tout évidentes qu'elles sont au regard du droit (et de la conscience), certaines problématiques restent néanmoins tristement actuelles en Europe ou ailleurs.

Que se passerait-il si, par le biais d'une initiative populaire, le peuple introduisait dans la Constitution une nouvelle norme qui entrerait *a priori* en conflit potentiel avec une norme constitutionnelle existante ou avec le droit international ? La question a fait débat, par exemple, avec l'initiative « Contre l'immigration de masse », adoptée en vote populaire le 9 février 2014, avec l'initiative anti-minarets, ainsi qu'avec l'initiative dite « anti-burqa », adoptée le 7 mars 2021. En particulier, cette dernière fut vivement critiquée, y inclus quant à une violation des droits fondamentaux.⁵²¹ Avant cela, il y eut le cas de l'initiative sur le transit alpin (acceptée par le peuple), que la

⁵¹⁸ Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) » du 20 mars 2015 (FF 2015 2487).

⁵¹⁹ Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une politique d'asile raisonnable », du 14 mars 1996 (FF 1996 I 1305).

⁵²⁰ Message concernant les initiatives populaires « pour une politique d'asile raisonnable » et « contre l'immigration clandestine », du 22 juin 1994 (FF 1994 III 1471) : « Si elle était acceptée, l'initiative "pour une politique d'asile raisonnable" violerait la substance même des principaux traités multilatéraux dans les domaines du droit des réfugiés et des droits de l'homme. En effet, si les requérants entrés clandestinement en Suisse étaient refoulés sur-le-champ sans avoir la possibilité de recourir, il ne serait plus possible d'examiner leur cas sous l'angle du principe du non-refoulement ».

⁵²¹ Cf. par exemple, Benedict Vischer (2022). *Wie ist das Verhüllungsverbot mit den Grundrechten zu vermitteln?*. *Jusletter*, 4 avril 2022 : « Das neue Verhüllungsverbot von Art. 10a BV und der bundesrätliche Umsetzungsvorschlag werfen zahlreiche Grund- und Menschenrechtsprobleme auf. Der Beitrag analysiert die drohenden Eingriffe und legt dar, dass diese in vielen Fällen nicht mit den betroffenen Garantien und der dazu ergangenen Judikatur zu vereinbaren sind. Unter diesen Umständen ist praxisgemäß zumindest den internationalen Menschenrechten Vorrang einzuräumen. Die Missachtung verfassungs- und völkerrechtlicher Bindungen wäre ein bedenklicher Paradigmenwechsel im Umgang mit Konflikten zwischen neuen Verfassungsregeln und der übrigen Rechtsordnung ». [https://search.weblaw.ch/cache?id=8303244d-e9df-417f-8298-c8875c64d3e4&searchTerm=gericht&publication=Jusletter&filterDate\[from\]=2022-03-30T00:00:00.000Z&filterDate\[to\]=2022-04-09T21:59:59.999Z&sortField=sortDate&sortDirection=desc&index=0&guiLanguage=de&size=n_20_n](https://search.weblaw.ch/cache?id=8303244d-e9df-417f-8298-c8875c64d3e4&searchTerm=gericht&publication=Jusletter&filterDate[from]=2022-03-30T00:00:00.000Z&filterDate[to]=2022-04-09T21:59:59.999Z&sortField=sortDate&sortDirection=desc&index=0&guiLanguage=de&size=n_20_n).

Communauté européenne considérait, du point de vue textuel, comme *a priori* incompatible avec les obligations internationales de la Suisse.

Contrairement à ce que certains pensent, la règle à appliquer dans une telle hypothèse ne saurait être radicale. On ne peut ni prétendre que la nouvelle norme est inconstitutionnelle, et donc non applicable, au profit de l'ancienne, ni prétendre que du fait que la Constitution est amendée par une nouvelle norme, alors l'ancienne cesse de produire tous ses effets. C'est une voie médiane qui doit prévaloir : on doit reconnaître que les deux normes se trouvent au même niveau dans la hiérarchie du droit (*cf.* chapitre 3), et par conséquent, qu'elles sont également constitutionnelles. Il faudra donc les interpréter de manière à permettre, autant que faire se peut, une application la plus **harmoneuse** possible des diverses normes constitutionnelles. C'est ce que l'on s'est efforcé de faire dans les cas concrets précités, soit au niveau du Parlement fédéral soit, le cas échéant, dans les cantons.

Cela a conduit le professeur Mahon à résumer la situation ainsi :⁵²²

Ce n'est toutefois pas ce critère en tant que tel qui est aujourd'hui l'objet de discussions, mais bien la question de savoir comment il faut traiter les initiatives populaires qui, sans être contraires aux règles impératives du droit international, se trouvent en porte-à-faux ou en contradiction avec des règles du droit international non impératif, [...]. À la suite de plusieurs initiatives de ce genre, qui ont été pour une bonne partie d'entre elles acceptées par le peuple et les cantons, la question est aujourd'hui abondamment discutée.

Mahon présente en ces termes la problématique que cette situation soulève :

La problématique est donc celle du traitement des initiatives qui s'avèrent difficilement conformes ou non conforme au droit international non impératif, ou dont la mise en œuvre conforme à celui-ci s'avère difficilement compatible – ou en tout cas largement en décalage – avec la volonté présumée du constituant, ou du moins des auteurs de l'initiative [...]. La doctrine admet assez généralement, quoiqu'avec des tonalités différentes, qu'il est insatisfaisant de voir des initiatives acceptées par le peuple et les cantons, et donc des normes et des mandats constitutionnels, parfois clairs, qui ne sont pas mis en œuvre ou ne le sont que de manière (très) partielle, et assez éloignée de l'idée de départ des auteurs d'une initiative.

⁵²² Mahon, Pascal, « Les droits politiques », in : Diggelmann *et al.* (2020), vol. 2, p. 1519.

C'est pour ces motifs que, de manière récurrente, la question d'un test de constitutionnalité à appliquer avant de valider une initiative, c'est-à-dire avant d'autoriser qu'elle soit soumise à l'acceptation par le peuple et les cantons, est remise sur le devant de la scène, considérant notamment une tendance perceptible à lancer des initiatives toujours plus « extrémistes ». Et Mahon de rappeler des propositions du Conseil fédéral de 2010 et 2011, « qui avaient été assez largement rejetées, soit l'idée d'instaurer un contrôle préventif, mais non contraignant, de la conformité au droit international et l'idée d'ajouter un nouveau motif, explicite, d'invalidation, à côté des règles impératives du droit international, celui de l'essence des droits fondamentaux constitutionnels ».^{523 524}

Évidemment, de telles modifications du droit d'initiative ne sont pas des simples questions techniques et les débats autour de cette problématique entre politiciens, théoriciens du droit et défenseurs des droits fondamentaux n'ont jamais débouché sur des projets consensuels, notamment lorsqu'il est question d'un éventuel élargissement des prérogatives du Tribunal fédéral.

Cet aspect rencontre une forte sensibilité dans certains cercles, notamment de l'autre côté de la Sarine. L'influente *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) résume éloquentement ce courant de pensée :⁵²⁵

Es wäre unter diesen Umständen verfehlt und vor allem auch nicht vereinbar mit unserer demokratischen Ordnung, einem Gremium nicht vom Volk gewählter prominenter Juristen eine dem Volk und dem vom Volk gewählten Parlament übergeordnete Machtposition einzuräumen. Den Entscheid, ob eine Volksinitiative wegen Verletzung des zwingenden Völkerrechts ganz oder teilweise für ungültig erklärt werden muss, sollte man auch wie bisher dem vom Volk gewählten Parlament überlassen, von welchem mehr gesunder Menschenverstand zu erwarten ist als von abgehobenen Bundesrichtern.

Le quotidien zurichois s'oppose avec véhémence à toute implication des juges de Mont-Repos dans des procédures visant à invalider des propositions d'initiatives, mettant en avant des arguments relatifs à notre système démocratique. Que ce sujet donne lieu à des débats épiques et des arguments diamétralement opposés, le lecteur l'aura

⁵²³ *Ibid.*, p. 1520.

⁵²⁴ Voir aussi le Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 20 août 2015 « Conditions de validité des initiatives populaires. Examen du besoin de légiférer ».

⁵²⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, 2 mars 2011, « Abgehobenes Bundesgericht ».

compris par lui-même. Il appartient à chacun de se faire son opinion. Concernant la dernière ligne de cette citation, chacun pourra également se forger sa propre opinion quant à la santé mentale des juges de Mont-Repos.

Inutile de rappeler que toute initiative (législative ou constitutionnelle) au niveau cantonal devrait être invalidée si elle enfreint une disposition de la Constitution fédérale et le droit supérieur en général, en principe sur la base d'un contrôle préalable de validité avant même d'être soumise au peuple. Par exemple, dans le canton de Fribourg, le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de toute initiative et vérifie que l'initiative est conforme au droit supérieur.⁵²⁶ Ce fut le cas, en mai 2022, de l'initiative constitutionnelle fribourgeoise « Pour la gratuité des transports publics ». À la suite d'un préavis du Conseil d'État et d'un avis de droit de l'Office fédéral des transports, qui considéraient que la gratuité généralisée prévue dans ce texte était contraire à la Constitution fédérale, qui stipule que les « prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts »,⁵²⁷ les députés du Grand Conseil ont constaté la nullité de ce texte, par 59 voix contre 36.

De même, la Constitution vaudoise énonce qu'avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'État valide les initiatives et constate la nullité des initiatives qui sont contraires au droit supérieur.⁵²⁸ En cas de contestation, il appartient à la Cour constitutionnelle vaudoise de trancher.⁵²⁹ La Constitution valaisanne stipule que le Grand Conseil doit déclarer comme nulle toute initiative qui ne respecte pas le droit fédéral ou la Constitution cantonale.⁵³⁰ Dans le Jura, le Parlement est tenu d'écartier pour cause de nullité toute initiative non conforme au droit supérieur.⁵³¹

Cela étant, Malinverni *et al.* (2021; p. 314) relèvent que « l'exigence de la conformité des initiatives populaires cantonales au droit supérieur est un domaine dans lequel la jurisprudence du Tribunal fédéral a très largement supplanté le droit cantonal ».

⁵²⁶ Art. 43 Constitution du canton de Fribourg, et art. 117 loi sur l'exercice des droits politiques de ce canton.

⁵²⁷ Art. 81a, al. 2, Cst.

⁵²⁸ Art. 80, al. 1, Constitution du canton de Vaud.

⁵²⁹ Art. 80, al. 2, Constitution du canton de Vaud.

⁵³⁰ Art. 33 Constitution du canton du Valais.

⁵³¹ Art. 75, al. 3, Constitution du canton du Jura.

ÉTUDE DE TEXTE

Extrait du « Rapport additionnel du Conseil fédéral au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne » du 30 mars 2011 (FF 2011 3401) :

« Selon le droit constitutionnel actuel, l'Assemblée fédérale doit déclarer nulle toute initiative populaire qui viole les règles impératives du droit international. Elle englobe dans cette notion le *jus cogens*, les principes fondamentaux du droit international humanitaire et les garanties du droit international qui ne souffrent aucune dérogation même en état de nécessité. Si en revanche une initiative populaire viole d'autres règles du droit international, elle doit la déclarer valable et la soumettre au vote du peuple et des cantons. Qu'elle soit acceptée en votation, et il s'ensuit un conflit entre le droit interne et les engagements internationaux de la Suisse. À moins de pouvoir concrétiser la nouvelle norme constitutionnelle de manière conforme au droit international, la Suisse se voit confrontée à un dilemme : s'abstenir d'appliquer une disposition constitutionnelle en vigueur ou violer ses obligations de droit international. En règle générale, il n'est guère envisageable de dénoncer le traité international en question, tant pour des motifs de calendrier que pour des raisons matérielles. »

Questions :

- Trouvez-vous des justifications au droit constitutionnel actuel ? Lesquelles ?
- Trouvez-vous problématiques, et à quel point, les conséquences de ce droit telles que décrites par le Conseil fédéral ?
- Quelles solutions s'offriraient à la Suisse dans le cas où une initiative non conforme passerait en votation et serait acceptée ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de ces solutions ?

8.4.4 Démocratie semi-directe sur le plan cantonal

Les cantons connaissent des instruments de démocratie directe équivalents à ceux qui existent au niveau fédéral, mais surtout des instruments qui vont encore plus loin.

En matière d'initiative populaire cantonale, il va de soi que l'initiative constitutionnelle existe dans tous les cantons, tant pour une révision

totale que partielle de la constitution, ce tant sous une forme entièrement rédigée que formulée en termes généraux.⁵³²

Dans les cantons, un aspect important diffère de la situation au niveau fédéral. Il existe un **droit d'initiative législative**, en d'autres termes, une initiative ne doit pas forcément porter sur une modification de la constitution cantonale.⁵³³ L'initiative législative peut proposer l'adoption d'une nouvelle loi, la modification d'une loi existante, mais aussi l'abrogation d'une loi.

Le canton de Zurich est intéressant. Il connaît bien sûr l'initiative populaire (*Volksinitiative*), qui doit être munie de 6000 signatures, mais aussi une initiative provenant d'une ou plusieurs autorité(s) (*Behördeninitiative*) et surtout, cas unique parmi les cantons suisses, une initiative individuelle (*Einzelnitiative*) qui peut être déposée par tout citoyen habilité à voter.⁵³⁴

Le canton de Vaud connaît une forme d'initiative permettant à ses citoyens de demander la conclusion, la modification ou la dénonciation d'un traité ou d'un concordat.⁵³⁵

En outre, certains cantons donnent à leurs citoyens la possibilité de soumettre une **motion populaire** à leurs législateurs. Celle-ci a la même finalité qu'une motion parlementaire et est traitée de manière analogue. Par une motion populaire, le peuple demande à son Grand Conseil d'enjoindre au Conseil d'État de préparer un projet de loi ou d'autre acte législatif.⁵³⁶ Un exemple est la motion « Pour freiner l'endettement des jeunes » de 2014. Après avoir réuni plus des 300 signatures requises, les quatre motionnaires ont déposé leur texte au Grand Conseil fribourgeois, qui l'a acceptée, puis le Conseil d'État a remis un rapport circonstancié.⁵³⁷

⁵³² Fribourg: art. 119 à 125 loi sur l'exercice des droits politiques; Vaud; art. 127 à 128 loi sur l'exercice des droits politiques; Valais; art. 100 Constitution; Neuchâtel: art. 96 à 97 loi sur les droits politiques; Genève: art. 56, al. 1 loi sur l'exercice des droits politique; Jura; art. 75, al. 1 Constitution.

⁵³³ Fribourg: art. 126 à 127 loi sur l'exercice des droits politiques; Vaud; art. 129 à 130 loi sur l'exercice des droits politiques; Valais; art. 33 Constitution; Neuchâtel: art. 98 loi sur les droits politiques; Genève: art. 57, al. 1 loi sur l'exercice des droits politique; Jura; art. 75, al. 1 Constitution.

⁵³⁴ Art. 24 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

⁵³⁵ Art. 131 loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud.

⁵³⁶ Cf. par exemple: art. 47, al. 2 Constitution du canton de Fribourg, et art. 136a loi sur l'exercice des droits politiques du canton de ce canton; art. 117a loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

⁵³⁷ Procédure accessible via: http://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/volksmotion/?action=showinfo&info_id=27403&uid=96abe887e34140638cd16bf2b84ee7e3.

Le droit de référendum, avec des référendums obligatoires et facultatifs, est plus uniforme entre la Confédération et les cantons. Une exception cependant est l'existence du **référendum financier** (facultatif ou obligatoire), inconnu sur le plan fédéral, mais que « tous les cantons connaissent ».⁵³⁸ Par exemple, la Constitution fribourgeoise prévoit un référendum obligatoire pour tout acte du Grand Conseil qui entraîne une dépense supérieure à 1 % du budget cantonal, et un référendum facultatif si elle dépasse 0,25 %.⁵³⁹

La manière de fixer le nombre de signatures requises pour qu'une initiative ou un référendum aboutisse diffère d'un canton à l'autre, mais consiste le plus souvent en un nombre absolu de signatures ancré dans la loi. À Genève, le nombre de signatures requises pour qu'une initiative ou un référendum aboutisse est maintenant fixé en pourcentage du nombre d'électeurs, et donc est ajusté annuellement. Avant la nouvelle Constitution genevoise du 14 octobre 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013), il fallait un nombre fixe de 10 000 signatures pour faire aboutir une initiative, et 7 000 pour une demande de référendum. Genève connaît trois instruments de démocratie directe sur le plan cantonal, avec les seuils suivants :

TABLEAU 13 Initiatives et référendums cantonaux à Genève

	Base constitutionnelle	Pourcentage	Signatures requises en 2022
Initiative populaire constitutionnelle cantonale	art. 56, al. 1	3 %	8157
Initiative populaire législative cantonale	art. 57, al. 1	2 %	5438
Référendum cantonal	art. 67, al. 1	2 %	5438

Source : Pauletto, Christian

Le même système de pourcentage s'applique pour les initiatives et référendums au niveau des communes du canton de Genève.⁵⁴⁰

De même que pour les initiatives fédérales, les initiatives cantonales peuvent être retirées par leur comité. Ici aussi, le jeu tactique entre initiative et contre-projet est déterminant (*cf.* section 8.4.1). Par exemple, à Fribourg, les initiatives législatives « Pour des hôpitaux proches des

⁵³⁸ Malinverni *et al.* (2021), p. 323.

⁵³⁹ Art. 45, let. b, respectivement art. 46, al. 1, let. b Constitution du canton de Fribourg.

⁵⁴⁰ Art. 71, al. 1, respectivement art. 77, al. 1, Constitution du canton de Genève.

citoyens» et «Pour le financement d'un centre cantonal de natation» furent retirées après le dépôt d'un contre-projet par le Conseil d'État, respectivement en novembre 2013 et en mars 2015.⁵⁴¹

8.4.5 Initiative et référendum au niveau communal

Les cantons étant compétents pour définir les droits civiques sur leur territoire, y compris dans leurs communes, ce sont eux qui octroient les droits d'initiative et de référendum à l'échelon communal. D'ordinaire, les instruments de démocratie directe prévus pour le niveau communal sont semblables aux instruments cantonaux. Les cantons diffèrent entre eux dans la mesure où certains sont prescriptifs vis-à-vis de leurs communes, tandis que d'autres leur accordent une marge d'adaptation locale. Ici, cette marge peut être assez large, là presque inexistante. Les spécialités introduites au niveau d'un canton se retrouveront en général dans les communes, par exemple le concept de référendum financier (facultatif ou obligatoire) pour toute dépense dépassant un certain seuil. Nous avons vu, dans la section 5.8, que dans les communes à assemblée populaire, l'instrument du référendum devient caduc.

8.4.6 Bilan et représentativité

Le **taux de participation** est l'indicateur principal, bien qu'il ne soit pas toujours évident à manier et à interpréter, du succès d'un système démocratique. Avec, ces dernières années, un taux moyen d'environ 46 % de participation aux votations fédérales, certains estiment que la démocratie suisse pourrait faire mieux. Toutefois, ce taux – qui est loin d'être insatisfaisant en soi – doit être relativisé. Il convient de tenir compte du fait que les Suisses sont appelés aux urnes en principe quatre fois l'an, ce qui est assez exigeant. En outre, il se peut que l'intérêt de la population soit différent selon les thèmes soumis au vote. De ce fait, même si la participation est en moyenne de 46 % par scrutin, cela n'empêche pas que sur la durée, un nombre bien plus élevé de citoyens participent à l'une ou l'autre des votations. L'on est donc bien loin d'une situation où 54 % de la population se serait éloignée de la

⁵⁴¹ Cf. Chancellerie de l'État de Fribourg, «Retrait de l'initiative populaire législative pour le financement d'un centre cantonal de natation», 19 mars 2015: <https://www.fr.ch/cha/actualites/retrait-de-linitiative-populaire-legislative-pour-le-financement-dun-centre-cantonal-de-natation>.

politique, même s'il est difficile de déterminer de manière fiable quelle proportion de la population n'utilise *jamais* ses droits démocratiques.

On peut constater, en effet, que lorsqu'un objet « phare » figure dans un scrutin, ou lorsqu'un scrutin offre un nombre d'enjeux très vaste, alors la participation devient très honorable. Tel a été, par exemple, le cas du scrutin du 13 juin 2021, qui portait sur cinq objets fédéraux, dont la loi COVID-19, et qui a rassemblé 60 % de l'électorat. La votation de novembre 2021 sur la modification de ladite loi COVID-19 confirme que les citoyens se mobilisent dès que la thématique les intéresse, puisqu'elle a enregistré une participation de plus de 65 %. Cela laisse supposer que, *sur la durée*, le nombre de citoyens se rendant volontiers aux urnes lorsqu'une occasion intéressante se présente est sensiblement supérieur à la valeur moyenne de 46 %. *A contrario*, lorsqu'un scrutin à l'issue prévisible n'attire pas les foules, il n'y a pas lieu de tirer la sonnette d'alarme. Un exemple a été le scrutin de juin 2018 qui, certes, a fait pâle figure avec une participation de 34 %, mais n'a servi qu'à rejeter une initiative avec 75,7 % de « non » et à accepter une loi avec 72,9 % de « oui ». Pourquoi devrais-je me déplacer si je connais d'avance le résultat ? Telle est la question que le citoyen est en droit de se poser. Ce qui montre bien qu'une valeur moyenne peut révéler bien des choses, mais en dissimuler tout autant. Si, derrière cette moyenne de 46 % se cachent des scrutins sans enjeu avec guère plus de 30 %, et de réels enjeux où 60 % du peuple participe à la prise de décision, alors on peut légitimement se demander où est le problème par rapport à la participation. D'une certaine manière, les fluctuations de la participation peuvent être interprétées comme une preuve que les citoyens savent bien mesurer les enjeux et en tirer les conséquences.

Par rapport à la participation aux scrutins, d'éventuelles situations de déficit participatif dans *certaines tranches de la population* mériteraient davantage d'attention, puisqu'elles sont susceptibles d'introduire des biais dans les résultats et par conséquent d'écorner leur légitimité démocratique. Les jeunes, notamment, figurent parmi les franges de population dont la participation est inférieure à la moyenne, pour des raisons multifactorielles.⁵⁴² Ce phénomène n'est ni nouveau ni propre

⁵⁴² Par exemple, l'office genevois de la statistique a produit une statistique du taux de participation par tranche d'âge pour les quatre scrutins de l'année 2021. Il confirme la différence significative entre générations. Source : Statistiques cantonales – République et canton de Genève, « Taux de participation aux votations, selon le groupe d'âge, à Genève, en 2021 », https://statistique.ge.ch/graphiques/affichage.asp?filtreGraph=17_03&dom=1.

à la Suisse, mais n'en demeure pas moins problématique. Les décisions prises dans un scrutin affectent tout autant les jeunes que le reste de la population et leur point de vue doit impérativement être davantage exprimé. Si la Suisse peut effectivement encore mieux faire en matière de participation, c'est bien à ce niveau-là que devrait résider une priorité. Les autres situations critiques concernent les personnes qui n'ont pas de formation tertiaire, ou encore les personnes issues d'une migration récente. Par rapport à ces tranches de la société, et d'autres, des mesures ciblées susceptibles d'améliorer le taux de participation pourraient se révéler judicieuses.

Une question qui se pose pour tout système de vote concerne les **marges d'écart**. En Suisse, il arrive bien sûr que des scrutins se décident sur un écart très serré. Sur le plan fédéral, il y a eu le vote en faveur de l'acquisition d'un nouvel avion de combat avec 50,1% de «oui», en septembre 2020, ou la loi fédérale sur la radio et la télévision, acceptée avec le même score en juin 2015. Cette loi, qui introduisait une taxe servant à financer les services de radio et télévision, avait été acceptée avec 3649 voix d'écart entre les «oui» (1128522) et les «non» (1124873), soit 0,14% des 2,253 millions de voix exprimées. À Genève, il y a eu l'initiative populaire cantonale «Zéro pertes», acceptée par 50,03% des votants en septembre 2020. Des exemples de véritables plébiscites existent également, par exemple le «Nouveau régime financier 2021», accepté par la population suisse en mars 2018 avec 84,1% d'approbation.

Peut-on actionner un recours en cas de marge trop étroite? En principe, oui, notamment dans le but d'obtenir une décision de justice exigeant un recomptage. Dans le cas de la loi sur la radio et la télévision, des recours avaient été déposés contre les gouvernements de Bâle-Campagne et de Zurich, mais le Tribunal fédéral les a rejetés.⁵⁴³ Bien entendu, un recours est également possible si l'on soupçonne que le vote est entaché d'irrégularités. Un exemple communal qui a été retentissant concerne le scrutin du 18 juin 2017 sur l'appartenance de Moutier. Le rattachement au canton du Jura avait été accepté à 51,7% de la population prévôtoise, soit un écart de seulement 137 voix. Certains cercles probernois ont allégué des irrégularités en déposant sept recours contre ce résultat. Le 5 novembre 2018, la Préfecture du Jura bernois a pris la décision d'invalider le vote. Les milieux séparatistes ont alors déposé un

⁵⁴³ Arrêts du 19 août 2015: 1C_348/2015 (Bâle-Campagne), 1C_350/2015 (Zurich), 1C_356/2015 (Zurich), 1C_360/2015 (Zurich).

recours auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, qui a rendu son jugement le 29 août 2019 en confirmant l'invalidation. Aucun recours n'a été formé devant le Tribunal fédéral. Dès lors, les Prévôtois ont été appelés à revoter, avec le résultat que l'on connaît et qui a clos une page d'histoire de plus d'un siècle. En effet, ce fut lors du Congrès de Vienne de 1815 que les grandes monarchies européennes attribuèrent l'actuel district de Moutier au canton de Berne, qui en fit un bailliage.⁵⁴⁴

Une autre question qui surgit parfois à la suite d'un scrutin concerne la **confiance** que le peuple aurait – ou n'aurait plus – envers les instances politiques du pays. Cette question s'est à nouveau invitée dans les débats au lendemain du scrutin de février 2022. Et pour cause, puisque le peuple avait tranché contre la position des Chambres sur trois des quatre objets fédéraux qui lui étaient soumis. De quoi raviver la controverse dans les médias. On avait toutefois oublié un peu vite que quelques mois auparavant, ce même peuple avait littéralement plébiscité la modification de la loi COVID-19 proposée par ce même Parlement, ce malgré une ambiance électrique et hautement émotionnelle. Surtout, on a survolé le fait que, lors dudit scrutin, le peuple avait, en quelque sorte, frappé un coup à gauche et un coup à droite, laissant entendre que, loin d'être frondeur ou antisystème, il s'était probablement prononcé sur chaque objet pour ses propres mérites. En effet, lors de ce scrutin, c'est bien chaque famille politique qui, à tour de rôle, a dû essuyer un coup. La gauche en étant privée de soutien aux médias, la droite en échouant sur l'abolition du droit de timbre, et la droite encore en devant se résigner devant l'initiative sur la publicité pour le tabac.⁵⁴⁵

En ce qui concerne cette dernière, une lecture fine est instructive. D'une part, la position du Parlement semblait en net décalage avec la position progressiste qui était tenue par le Conseil fédéral encore quelques années plus tôt. Surtout, le peuple n'a rien fait d'autre que de poursuivre sur une ligne clairement tracée depuis deux décennies, notamment par l'acceptation, au niveau cantonal, des interdictions du même type chaque fois qu'elles lui avaient été proposées. Dans tout ce processus sur la publicité pour le tabac, c'étaient davantage les élus qui s'étaient rebiffés contre le peuple que l'inverse. Ce cas montre donc qu'il convient de rester prudent avant d'interpréter un scrutin comme

⁵⁴⁴ Lachat, Stéphanie, article « Moutier (district) », in : *DHS*, vol. 8, p. 750.

⁵⁴⁵ Cf. Pauletto, Christian (2022), « Votation suisse du 13 février : interdiction de la publicité pour le tabac qui atteint les enfants et les jeunes », *newSpecial* (Genève), mars 2022, (817) : 20-21. www.newspecial.org.

un discrédit populaire à l'égard de l'ensemble des instances politiques du pays, surtout dans un système aussi bien huilé et sophistiqué que le nôtre. Loin de suggérer une quelconque défiance envers les autorités, ce que ce scrutin a réellement pu démontrer est que la démocratie semi-directe helvétique permet bel et bien au peuple d'exercer son influence sur la direction des affaires politiques.

8.4.7 La démocratie suisse, souvent citée en référence

Le régime et les instruments démocratiques suisses sont parfois cités dans des débats politiques à l'étranger. Survient alors la sempiternelle question : la démocratie suisse est-elle exportable ? Peut-elle servir de modèle ? Question posée, hélas, trop souvent de manière exagérément enthousiaste, c'est-à-dire approximative ou avec des raccourcis. Il est vrai que le jeu d'équilibres sur lequel repose le système suisse est complexe et qu'il est difficile à appréhender dans sa globalité. Parler de « système politique » suisse n'est pas un vain mot, car il s'agit d'un système où tout se tient, un système dont on ne peut extraire un élément pour le transplanter ailleurs, en « hors-sol ». Plus on approfondit la comparaison et plus l'enthousiasme initial s'estompe.

Du fait de sa proximité géographique, linguistique et culturelle, il n'est pas étonnant qu'en France nos institutions soient périodiquement citées dans le débat politique. Le dernier épisode où nos institutions se sont invitées dans des débats franco-français a été celui des gilets jaunes, avec les discussions autour d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC). À juste titre, la comparaison entre le RIC et la démocratie suisse n'a pas mené bien loin.

Le Traité de Lisbonne de 2007 a introduit une initiative citoyenne dans l'UE. Toutefois, cet instrument n'a pas d'effet contraignant pour les institutions de l'UE et n'implique aucune votation populaire, outre le fait qu'il exclut d'emblée la possibilité de proposer une modification des traités.⁵⁴⁶ Ici aussi, comparaison n'est pas raison.

⁵⁴⁶ Art. 1(12) du Traité de Lisbonne, JO C 306/01 du 17.12.2007 : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ».

8.5 Droit de vote, d'élection et d'éligibilité

8.5.1 Droit de vote et d'éligibilité des Suisses de l'étranger sur le plan fédéral

On entend par «Suisses de l'étranger» les ressortissants suisses qui n'ont pas de domicile en Suisse et sont inscrits au registre des Suisses de l'étranger.⁵⁴⁷ Tous les Suisses disposant des mêmes droits en vertu de la Constitution fédérale, les Suisses de l'étranger ont le droit de vote sur le plan fédéral, c'est-à-dire pour l'élection du Conseil national et les votations populaires fédérales, et peuvent signer des initiatives populaires et des demandes de référendum sur le plan fédéral.⁵⁴⁸

Les Suisses de l'étranger exercent leur droit de vote dans leur dernière commune de domicile.⁵⁴⁹ Les Suisses de l'étranger qui entendent exercer leurs droits politiques en font la demande par le guichet en ligne du DFAE auprès de la représentation compétente (ambassade ou consulat général), qui la transmet ensuite à la commune dans laquelle ils exercent leur droit de vote.⁵⁵⁰ La commune de vote envoie alors directement aux électeurs inscrits leur matériel de vote par courrier postal, et il incombe à chaque électeur de s'assurer que son bulletin de vote dûment rempli parvienne dans les délais prescrits à son service cantonal des votations.

Toutefois, et cela intéresse notamment les Suisses qui vivent dans des pays limitrophes, les Suisses de l'étranger qui désirent exercer personnellement leurs droits politiques et retirer directement le matériel de vote auprès de leur commune de vote peuvent le faire en notifiant leur intention à celle-ci soit par écrit, soit en s'y présentant.⁵⁵¹

Les seules conditions d'**éligibilité** au Conseil national étant de détenir la nationalité suisse et d'avoir plus de 18 ans, les Suisses de l'étranger sont éligibles, sans restriction quant à leur résidence ou une éventuelle double nationalité. Toutefois, les dispositions législatives s'appliquent, comme l'interdiction faite aux membres des conseils d'exercer une fonction officielle pour un État étranger ou d'accepter des titres et décorations octroyés par des autorités étrangères.⁵⁵² En cas

⁵⁴⁷ Art. 3 loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, art. 16.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, art. 18, al. 1.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, art. 19, al. 1.

⁵⁵¹ Art. 13 ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger.

⁵⁵² Art. 12 loi sur l'Assemblée fédérale.

d'élection, la Confédération couvre les frais de déplacement depuis le lieu de résidence pour participer aux réunions du Conseil national. À chaque élection, plusieurs dizaines de Suisses de l'étranger, en majorité domiciliés dans des pays limitrophes, sont candidats au Conseil national, mais jusqu'ici un seul a été élu, en 2015, pour démissionner deux ans plus tard.

La Suisse ne réserve pas un nombre fixe de sièges aux représentants de sa diaspora, contrairement à des pays comme l'Italie, qui leur affecte deux sièges à la Chambre des députés (*Camera dei deputati*) et six au Sénat (en 2021), ou encore la France, qui alloue aux Français établis hors de France douze sièges de sénateur et, depuis la réforme de la Constitution française de juillet 2008, onze sièges de député à l'Assemblée nationale. Ces onze députés proviennent de onze circonscriptions législatives, la sixième circonscription étant la Suisse et le Liechtenstein.

Tel n'est pas le cas partout. Par exemple, la Constitution belge précise que seules des personnes « domiciliées en Belgique » peuvent être éligibles à la Chambre des représentants (art. 64) ou élues ou désignées au Sénat (art. 69).

8.5.2 Droit de vote, d'élection et d'éligibilité des Suisses de l'étranger au niveau cantonal

Chaque canton définit lui-même les modalités de vote sur le plan cantonal pour ses électeurs qui résident à l'étranger. L'élection du Conseil des États étant régie par le droit cantonal,⁵⁵³ il se peut que les modalités de participation des Suisses de l'étranger à cette élection diffèrent selon leur canton de vote. En Romandie, les cantons de Fribourg,⁵⁵⁴ de Neuchâtel,⁵⁵⁵ de Genève⁵⁵⁶ et du Jura⁵⁵⁷ autorisent le vote des Suisses de l'étranger pour l'élection du Conseil des États ainsi que les autres scrutins cantonaux. Le tableau ci-dessous présente la situation dans chaque canton.

⁵⁵³ Art. 150, al. 3, Cst.

⁵⁵⁴ Art. 39, al. 1, let. b, Constitution du canton de Fribourg; art. 2, al. 1, let. b, loi sur l'exercice des droits politiques de ce canton.

⁵⁵⁵ Art. 37, al. 1, let. b, (vote et élection), et art. 47 (éligibilité) Constitution du canton de Neuchâtel; art. 2, let. b, et art. 3, let. b, loi sur les droits politiques de ce canton.

⁵⁵⁶ Art. 48, al. 1, Constitution du canton de Genève.

⁵⁵⁷ Art. 2, al. 4, loi sur les droits politiques du canton du Jura.

TABLEAU 14 Participation des Suisses de l'étranger aux scrutins cantonaux : * = participation à l'élection du Conseil des États uniquement ; ** = participation à toutes les votations et élections cantonales

Participation des Suisses de l'étranger aux scrutins cantonaux			
1. Zurich	*	14. Schaffhouse	-
2. Berne	**	15. Appenzell Rh.-Ext.	-
3. Lucerne	-	16. Appenzell Rh.-Int.	-
4. Uri	-	17. Saint-Gall	-
5. Schwyz	**	18. Grisons	**
6. Obwald	-	19. Argovie	*
7. Nidwald	-	20. Thurgovie	-
8. Glaris	-	21. Tessin	**
9. Zoug	-	22. Vaud	-
10. Fribourg	**	23. Valais	-
11. Soleure	**	24. Neuchâtel	**
12. Bâle-Ville	*	25. Genève	**
13. Bâle-Campagne	**	26. Jura	**

Source : législations cantonales

De même, pour ces scrutins, les règles d'éligibilité de Suisses de l'étranger relèvent de la compétence cantonale.⁵⁵⁸

8.5.3 Le droit de vote, d'élection et d'éligibilité des étrangers aux plans communal et cantonal

La question du droit de vote des étrangers revient périodiquement sur l'agenda politique et fait débat. Si les droits politiques définis sur le plan fédéral n'octroient aucun droit de vote ni d'éligibilité aux personnes de nationalité étrangère, il en va autrement dans les cantons.

Sur le plan communal, le canton de Neuchâtel mérite d'être mentionné en premier puisqu'il connaît le droit de vote, d'élection et d'éligibilité des étrangers depuis 1849 (sur un fond historique particulier). Dans ce canton, un étranger ou un apatride peut voter et élire en matière communale, à condition qu'il soit au bénéfice d'un permis d'établissement et qu'il soit domicilié dans sa commune depuis un an.⁵⁵⁹ Les électeurs étrangers (et apatrides) sont par ailleurs éligibles au plan communal.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ Art. 150, al. 3, Cst.

⁵⁵⁹ Art. 3, let. c, loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel. L'exigence d'un permis d'établissement présuppose un séjour continu en Suisse de plusieurs années, ce notamment pour les ressortissants de pays non membres de l'Union européenne ou de l'AELE.

⁵⁶⁰ Art. 31, al. 1, loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

Trois autres cantons romands ont introduit le droit de vote, d'élection et d'éligibilité sur le plan communal: le canton du Jura en 1979 (domicile en Suisse depuis dix ans, dont une année dans le canton);⁵⁶¹ le canton de Vaud en 2002, pour les étrangers qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans, dont trois dans le canton;⁵⁶² et le canton de Fribourg, en 2006, pour les étrangers domiciliés dans le canton depuis cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C).⁵⁶³

On notera toutefois que dans le canton du Jura, les étrangers ne peuvent pas être élus comme maire de commune.⁵⁶⁴

Le droit de vote et d'élection sur le plan cantonal est encore peu répandu en Suisse. Le canton du Jura l'a introduit en 1979 (résidence depuis dix ans en Suisse, dont au minimum un an dans le canton).⁵⁶⁵ Toutefois, les étrangers ne peuvent pas participer à des votations qui portent sur une modification de la Constitution du Canton.⁵⁶⁶ Le canton de Neuchâtel l'a introduit en 2001 (permis d'établissement et séjour dans le canton depuis au moins cinq ans).⁵⁶⁷ Le droit d'éligibilité y est réservé aux Suisses.⁵⁶⁸

Genève a introduit le droit de vote et d'élection des étrangers en 2005. Ce thème est actuellement débattu et mérite qu'on s'y attarde, car la population sera tôt ou tard appelée à se prononcer. La Constitution dispose que les étrangers «qui ont leur domicile légal en Suisse depuis huit ans au moins» peuvent «élire, voter et signer des initiatives et des demandes de référendum sur le plan communal», autrement dit, ils peuvent notamment élire l'organe «délibératif» et l'exécutif de leur commune de résidence.⁵⁶⁹ En revanche, ils ne peuvent élire ni le Grand Conseil ni le Conseil d'État. De même, ils ne sont pas éligibles, tant au niveau communal que cantonal. Comparé à d'autres cantons romands précités, il n'y a pas d'exigence de détenir un permis C dans cette clause. L'exigence de domicile dans la commune semble implicite. Le matériel de vote est envoyé automatiquement à tous les étrangers qui résident dans le canton dans la mesure où ils remplissent les

⁵⁶¹ Art. 3, al. 3, loi sur les droits politiques du canton du Jura.

⁵⁶² Art. 142, al. 1, let. b, Constitution du canton de Vaud.

⁵⁶³ Art. 48, al. 1, let. b, Constitution du canton de Fribourg; art. 2a, al. 1, let. b, et art. 48, al. 3, loi sur l'exercice des droits politiques de ce canton.

⁵⁶⁴ Art. 6, al. 5, loi sur les droits politiques du canton du Jura.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, art. 3, al. 1.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, art. 3, al. 2.

⁵⁶⁷ Art. 37, al. 1, let. c, Constitution du canton de Neuchâtel.

⁵⁶⁸ Art. 6, al. 1, loi sur les droits politiques du canton du Jura; respectivement art. 47 Constitution du canton de Neuchâtel.

⁵⁶⁹ Art. 48, al. 3, Constitution du canton de Genève.

conditions ci-dessus, et sans qu'ils doivent déposer une demande où s'annoncer. Une personne qui pense remplir les conditions pour voter, mais ne reçoit néanmoins pas son matériel de vote, peut s'enquérir auprès du service des votations et élections (tél. 022 546 52 00).

Au-delà des droits politiques, notons qu'en principe rien n'empêche un parti politique suisse d'accueillir au sein de ses membres des étrangers – détenteurs des droits civiques ou pas – et de les laisser accéder aux différents organes et fonctions du parti (*cf.* aussi chapitre 9). La loi n'empêche pas non plus un étranger d'entrer dans un comité d'initiative ou un comité référendaire. Simplement, il ne pourra signer la demande d'initiative ou de référendum que s'il jouit du droit de vote correspondant.

De manière générale, la Suisse romande est plus généreuse en matière de droits politiques pour les étrangers que la Suisse alémanique et le Tessin et, bien sûr, elle se distingue au plan international, puisque les droits civiques sont souvent liés à la citoyenneté du pays, ou de pays intégrés dans une union. C'est là que réside le cœur de la question. Une question, presque philosophique, qui se pose depuis l'Antiquité: les droits civiques doivent-ils dépendre de la citoyenneté? Si oui, pour quelle(s) raison(s)? Et si non, quels autres critères s'imposeraient? Nous avons vu ci-dessus que certains cantons ont répondu à cette question. Ce ne sont pas les seuls. Des pays de diverses régions du monde en ont fait de même, en élargissant le droit de vote, à des degrés très divers.

Si une organisation internationale permet de se faire une idée du consensus au niveau mondial, c'est bien l'ONU. Son Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966, contient une clause sur les droits civiques, laquelle est, cependant, limitée aux « citoyens ».⁵⁷⁰ Certaines unions entre États peuvent octroyer des droits civiques à leurs citoyens respectifs. Le Traité de Lisbonne de 2007 a introduit un droit de vote et d'éligibilité limité aux ressortissants d'États membres de l'Union européenne, et limité aux élections communales (à l'exclusion du niveau national et des niveaux intermédiaires).⁵⁷¹ Le titre de la clause en question est

⁵⁷⁰ Art. 25 du Pacte: « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'art. 2 et sans restrictions déraisonnables:

a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; [...].

⁵⁷¹ Art. 2(34) du Traité de Lisbonne, JO C 306/01 du 17.12.2007: « le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ».

«Citoyenneté». Cela n'est pas anodin. Délibérément ou pas, cela évite de donner l'impression que l'on octroie des droits politiques à des personnes n'ayant pas qualité de citoyen. La logique est inverse: on crée une forme de citoyenneté, dont un corollaire est l'octroi de ces droits. Il semble que l'UE demeure dans la même logique en matière d'initiative. Le lecteur aura peut-être noté, dans la section 8.4.7, la différence de terminologie entre les «initiatives populaires», comme les désignent les constitutions cantonales, et l'«initiative citoyenne» de l'UE. Dans un cas, référence est faite au peuple, ce qui laisse une certaine marge, dans l'autre aux seuls citoyens, avec une connotation *a priori* plus exclusive. *A priori* seulement, car, dans les faits, rien n'empêche un État membre de l'UE d'élargir ces droits à son niveau, et plusieurs l'ont fait.

8.6 Les procédures de consultation sur le plan fédéral

La démocratie suisse ne repose pas que sur la représentation parlementaire et les droits d'initiative et de référendum. Ancrée dans la Constitution fédérale, la consultation des acteurs politiques et des parties prenantes du pays fait aussi partie intégrante des équilibres démocratiques de notre système politique. C'est même un des éléments constitutifs de tout régime démocratique, du moins en ce qui concerne les décisions qui touchent aux grandes orientations politiques. Par exemple, si une loi en préparation est d'importance telle qu'elle pourrait, en fin de parcours législatif, être sujette à référendum, alors il va de soi que le projet ne peut que gagner à intégrer, et si possible concilier, les points de vue des divers acteurs politiques et de la société civile du pays, ceux-là mêmes qui en définitive auront à se décider pour ou contre un éventuel référendum. Cela est bénéfique pour le bon fonctionnement et la stabilité de notre système démocratique. Dans la partie alémanique du pays, ce processus est même désigné par un vocable spécifique et inexistant dans la langue allemande: *Vernehmlassungsverfahren*.

Sur le plan fédéral, la procédure de consultation est fixée dans la loi sur la consultation (Lco). La procédure de consultation ne s'applique pas à la totalité des projets législatifs, tant s'en faut. Elle se concentre sur l'essentiel. La Constitution fédérale prévoit en effet que: «Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités

internationaux importants».⁵⁷² Dans son Message du 21 janvier 2004,⁵⁷³ le Conseil fédéral a souligné que cette concentration (dans le texte allemand : *Verwesentlichung*) est prescrite par la Constitution fédérale :

La Constitution n'impose de consultation que pour les actes législatifs importants, les traités internationaux importants et les autres projets de grande portée (art. 147 Cst.) [...] l'idée étant de décharger l'administration et les milieux consultés afin qu'ils puissent *se concentrer* sur les projets majeurs. L'organisation et le déroulement d'une procédure de consultation demandent en effet un investissement important.

La loi sur la procédure de consultation soumet les actes législatifs suivants à une consultation :⁵⁷⁴

- les modifications de la Constitution ;
- les projets de loi au sens de l'art. 164, al. 1, de la Constitution [c'est-à-dire les dispositions importantes qui fixent des règles de droit] ;
- les traités internationaux qui sont sujets à référendum ;
- les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ;
- les actes qui touchent particulièrement les cantons.

On le voit, cela ne concerne – en volume – qu'une petite partie de l'activité législative et réglementaire, et exclut *de facto* les simples amendements de la législation ou ordonnances de mise en œuvre. Cela doit être salué, puisque cette approche permet aux cercles consultés de se concentrer sur ce qui est vraiment important, et qu'en fin de compte cela garantit une meilleure qualité de la consultation.

Pour les actes susmentionnés, le Conseil fédéral doit, avant de finaliser son projet à l'intention des Chambres, consulter les principaux acteurs politiques du pays, à savoir tous les partis politiques, les gouvernements des cantons et ce que l'on appelle les **faitières**.⁵⁷⁵ Les faitières sont des organisations qui représentent les groupes d'intérêt les plus divers du pays et qui, dans leur ensemble, peuvent être considérées comme représentant l'entièreté des intérêts de la population (entreprises, travailleurs, consommateurs, etc.). Le but de la procédure de consultation est double. En tout premier lieu, il s'agit de recevoir un

⁵⁷² Art. 147 Cst.

⁵⁷³ BBl 2004 556 pour l'original allemand, FF 2004 506 pour la traduction française.

⁵⁷⁴ Art. 3, loi sur la procédure de consultation.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, art. 2, al. 1, et art. 4, al. 2.

retour concernant la direction politique préconisée dans le projet et, en second lieu, de susciter tout commentaire d'ordre technique ou juridique permettant d'améliorer le projet.

Une consultation publique ne représente pas une charge de travail intense seulement pour les milieux consultés, mais également pour l'administration fédérale. Non seulement cela nécessite une préparation minutieuse, mais le service compétent de la Confédération doit rédiger deux rapports circonstanciés, tous deux accessibles au public. Le premier rapport fait partie du dossier de consultation et vise à expliquer le projet aux milieux consultés,⁵⁷⁶ le second rend compte des résultats de la consultation.⁵⁷⁷ Les projets de ces rapports sont soumis pour commentaires à tous les services de la Confédération et, une fois consolidés, sont soumis au Conseil fédéral.

Si un projet législatif est lancé par une commission parlementaire (initiative parlementaire), c'est à celle-ci qu'il incombera de conduire la consultation.⁵⁷⁸

En conclusion, un système de consultation requiert une pesée d'intérêts hautement complexe. Il doit mettre à disposition un outil qui est crucial pour le fonctionnement de la démocratie, mais en même temps, il doit éviter d'imposer une charge trop lourde sur les parties prenantes, les institutions, la société civile et l'administration qui en est à l'origine. On peut affirmer que le processus de consultation est au cœur de notre démocratie directe, dans la mesure où sans lui, le référendum tel que conçu en Suisse serait difficilement réalisable. Toutes les parties prenantes qui, à un stade ultérieur, pourraient être appelées à jouer un rôle dans le lancement et la conduite d'un référendum sont – en principe – intégrées dans l'élaboration d'une loi dès le début, et donc non seulement comprennent son contenu, mais savent d'où elle vient, quelle était sa raison d'être et comment elle a pris forme. C'est bien là tout le sens à donner à l'article 2 de la loi sur la consultation, selon lequel le but de la procédure de consultation est «de déterminer si un projet de la Confédération est [...] susceptible d'être bien accepté».⁵⁷⁹ Le point de départ,

⁵⁷⁶ *Ibid.*, art. 9, al. 1, let. a.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, art. 9, al. 1, let. c.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, art. 5, al. 2 et art. 6, al. 2.

⁵⁷⁹ Cf. Kreis, Georg, article «Démocratie», in: *DHS*, vol. 3, p. 800: «Chez les historiens et politologues, cette idéalisation [de la démocratie suisse] s'exprime dans les notions de démocratie de concordance et de consensus, lesquelles mettent en évidence le respect volontaire du système proportionnel et le fait que les divers groupes capables de faire aboutir un référendum sont associés aux procédures législatives» (nous soulignons).

à la veille d'un éventuel référendum, est donc bien différent de ce qui prévaudrait dans un pays où l'élaboration d'un projet de loi se fait entre représentants politiques (exécutif et législatif). Dans cette dernière hypothèse, le risque est bien présent de voir tourner un référendum en « vote de confiance », scénario qui, en Suisse, doit être exclu à tout prix si l'on souhaite maintenir la stabilité et la pérennité du système.

Il découle de ce qui précède que le système de consultation a, en Suisse, une finalité tout autre que certaines modalités d'appel à commentaires publics appliquées dans d'autres pays.

8.7 Les commissions extraparlimentaires fédérales

Comme dans tous les régimes parlementaires du monde, en Suisse, l'exécutif présente ses principaux projets politiques et législatifs aux commissions parlementaires compétentes des Chambres fédérales, afin de prendre connaissance de leur avis (*cf.* section 5.4.2). Quelle serait l'utilité, en sus, de recourir à des commissions extraparlimentaires? Les raisons peuvent être pratiques, mais surtout politiques.

De même que la procédure de consultation, les commissions dites extraparlimentaires jouent un rôle central pour le bon fonctionnement de notre système démocratique. Composées de personnes extérieures au pouvoir et qui sont souvent issues de diverses parties prenantes, ces commissions contribuent à intégrer dans les procédures décisionnelles des points de vue, des expériences et des informations provenant du terrain et qui ne se trouvent normalement pas dans l'administration. Dans un système de démocratie directe, où le citoyen peut avoir son mot à dire, cela ne peut que jouer un rôle positif, en contribuant à améliorer l'adéquation entre l'action des autorités et les attentes et besoins des administrés.

Le but de ces commissions est défini comme suit dans la loi :⁵⁸⁰

- 1 Les commissions extraparlimentaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches.
- 2 Elles prennent des décisions dans la mesure où une loi fédérale les y autorise.

⁵⁸⁰ Art. 57a loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Cela signifie qu'il existe deux types de commissions extraparlémentaires: les **commissions consultatives** et les **commissions décisionnelles**. Toutes sont des organes de milice, c'est-à-dire qu'elles sont composées d'experts qui poursuivent leur activité professionnelle et ne perçoivent aucun salaire de l'État. Seuls les coûts de leur participation à des séances sont défrayés par la Confédération.

Les commissions consultatives, de loin les plus nombreuses, rassemblent des experts chargés de conseiller l'administration et de lui fournir des données ou des analyses techniques. Les commissions à pouvoir décisionnel également, mais de surcroît, elles peuvent prendre des décisions techniques dans les limites des compétences qui leur auront été assignées.

C'est le Conseil fédéral qui, sur proposition du département fédéral concerné, institue des commissions extraparlémentaires et nomme leurs membres pour des mandats de quatre ans.⁵⁸¹ Chaque commission est attribuée à un département ou office fédéral, qui en assure généralement le secrétariat. La loi définit de manière relativement large les circonstances dans lesquelles de telles commissions peuvent être instituées,⁵⁸² à savoir lorsqu'un thème :

- a. requiert des savoirs particuliers dont l'administration fédérale ne dispose pas ;
- b. exige la participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés, ou
- c. doit être confié à une unité de l'administration fédérale décentralisée non liée par des instructions.

Les thèmes visés par la lettre c ci-dessus concernent par exemple la poste (PostCom) ou les chemins de fer (RailCom). Les avantages des commissions sont multiples, mais le principal avantage sur le plan démocratique est qu'elles assurent un lien entre l'exécutif et la base. Elles permettent également à l'administration de disposer de connaissances spécifiques ou, vu sous un autre angle, d'économiser des ressources en n'étant pas obligée d'acquérir en son sein toutes les expertises nécessaires. Cette structure est, par ailleurs, intéressante notamment pour des sujets qui ne doivent pas être traités en continu, mais seulement de manière périodique, ou des sujets relativement nouveaux et dont on ne

⁵⁸¹ *Ibid.*, art. 57 c, al. 2 et 3.

⁵⁸² *Ibid.*, art. 57 b.

peut pas encore anticiper le développement. Plus une commission est politiquement importante, plus on veillera à ce qu'elle intègre les principaux intérêts politiques, sociaux et économiques du pays.

Les commissions peuvent être plus ou moins exposées politiquement. Par exemple, le 28 février 2022, la Commission fédérale des migrations (CFM) a recommandé au Conseil fédéral d'accueillir les personnes à protéger en provenance d'Ukraine en leur accordant le statut de protection S, ce que le Conseil fédéral a fait quinze jours plus tard. On constate donc qu'en dépit de leur apparence technique, les commissions peuvent être appelées à fournir leur expertise sur des orientations éminemment politiques. À l'inverse, durant toute la crise de la COVID-19, la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) ne s'est jamais réunie. Au lendemain de l'instauration du régime de « situation extraordinaire », le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a préféré instituer un organe *ad hoc*, la fameuse « *Task Force* » scientifique nationale sur la COVID-19. C'était la première fois qu'une « *task force* » scientifique était instituée pour conseiller le Conseil fédéral.⁵⁸³

En conclusion, si les commissions parlementaires, constituées de députés, jouent un rôle essentiel, les commissions extraparlimentaires les complètent judicieusement. En fonction des règles et de la composition de chacune des commissions extraparlimentaires, des personnalités issues de la société civile ont connaissance dès le début des principaux projets dans les secteurs concernés. Ces personnalités sont en général actives au sein de leur(s) institution(s) d'attache, sur le terrain, et ne seront dès lors pas surprises outre mesure quand un projet final verra le jour. Au vu de ce qui précède, il n'est guère étonnant que la loi considère comme incompatibles les fonctions de membre de « commissions extraparlimentaires avec compétences décisionnelles » et de membre de l'Assemblée fédérale.⁵⁸⁴

Pour éviter toute confusion, il sied de réitérer une différence entre la procédure de consultation et les commissions extraparlimentaires, à savoir que celle-là vise à consulter des organisations, tandis que celles-ci visent principalement à recourir à des experts en tant qu'individus.

Des exemples de commissions décisionnelles sont les suivants :

- Commission d'examen de médecine humaine ;
- Commission d'examen de pharmacie ;

⁵⁸³ Cf. Pauletto, Christian (2022), « The Swiss National COVID-19 Science Task Force – Legacy and lessons learned », *newSpecial* (Genève), mai 2022, (819) : 42-43. www.newspecial.org.

⁵⁸⁴ Art. 14, let. c, loi sur l'Assemblée fédérale.

- Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, CHS PP;
- Commission des professions de la psychologie;
- Commission fédérale des maisons de jeu, CFMJ;
- Commission fédérale des ingénieurs géomètres;
- Commission de la concurrence, COMCO;
- Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage;
- Commission des chemins de fer, RailCom;
- Commission fédérale de l'électricité, ElCom;
- Commission fédérale de la communication, ComCom;
- Commission fédérale de la poste, PostCom.

Des exemples de commissions consultatives sont les suivants:

- Commission consultative de la coopération internationale;
- Commission d'experts pour l'encouragement du cinéma;
- Commission fédérale contre le racisme, CFR;
- Commission fédérale de la prévoyance professionnelle;
- Commission fédérale de radioprotection, CPR;
- Commission fédérale des médicaments, CFM;
- Commission fédérale du cinéma, CFC;
- Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, CFEJ;
- Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie, CFP;
- Commission fédérale pour les expériences sur animaux, CFEA;
- Commission fédérale pour les questions familiales, COFF;
- Commission fédérale des migrations, CFM;
- Commission consultative pour l'agriculture;
- Commission de la politique économique;
- Commission des marchés publics Confédération-cantons, CMCC;
- Commission fédérale de la consommation, CFC;
- Commission fédérale de la formation professionnelle, CFFP;
- Commission fédérale du logement, CFL;
- Commission fédérale du travail;
- Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes;
- Commission fédérale de sécurité nucléaire, CSN;
- Commission fédérale des médias, COFEM.

9 Structure et fonctionnement des partis politiques suisses

*Décentralisation: niveau fédéral,
sections cantonales, sections communales;
groupes parlementaires, présidences de parti,
assemblées des délégués. Histoire des partis
politiques suisses.*

Les institutions politiques ne font pas tout ; dans un système politique, il faut aussi des acteurs. Les partis sont parmi les acteurs principaux de la politique et, dans un régime démocratique, tout particulièrement dans une démocratie directe, le peuple est l'acteur central. Ce chapitre est consacré aux partis, et le chapitre 10 au peuple.

9.1 Partis et démocratie

«Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires» (art. 137 Cst.).

Sentence succincte de notre Constitution, mais combien lourde de sens. Un parti ne doit pas se réduire à une machine de pouvoir. Dès lors qu'une démocratie, une vraie, dépend intrinsèquement de la volonté du peuple, il est essentiel de disposer de conditions générales favorisant la formation et le mûrissement de cette volonté. Les partis, leurs

organes et leurs représentants sont appelés à y contribuer.⁵⁸⁵ Quels sont ces partis, ces organes et ces représentants, et comment s'organisent-ils et fonctionnent-ils? Tel est le propos de ce chapitre.

Si une entreprise doit être adaptée au système économique dans lequel elle travaille, de même un parti politique doit-il être adapté au système politique dans lequel il opère. Le système politique suisse est caractérisé par le fédéralisme et la démocratie semi-directe, ainsi que par la politique de milice. Il n'est donc pas étonnant de retrouver ces caractéristiques dans les partis et, notamment, dans leur gouvernance et leur structure. Outre le fonctionnement interne des partis, leur mode d'action est fortement influencé par le système de démocratie directe. En Suisse, les partis, à bien des égards, fonctionnent différemment que dans d'autres régimes démocratiques. Il serait inconcevable, dans le système politique suisse, de trouver des partis qui opèrent de manière centralisée, verticale ou autoritaire. Au contraire, autonomie au niveau cantonal, processus décisionnels remontant de la base partisane et engagement milicien et bénévole sont les maîtres-mots du paysage politique suisse. La Suisse s'est inspirée des États-Unis pour sa Constitution mais, en ce qui concerne les principaux acteurs de la politique, elle a choisi une voie radicalement opposée et bien éloignée des véritables « machines de guerre » que l'on connaît outre-Atlantique.

Avant d'entrer dans les détails, il convient de souligner qu'il n'y a pas, en Suisse, de loi sur les partis. Bien plus, la législation suisse est dépourvue de définition des partis politiques.⁵⁸⁶ Les partis sont libres de s'organiser comme ils l'entendent, avec la structure, les organes et les procédures internes qui leur conviennent. Ils peuvent utiliser les dénominations qu'ils souhaitent pour leurs organes. Dans tous les cas, ils doivent établir leurs statuts où ces questions doivent être réglées. En Suisse, les partis ont d'ordinaire la forme juridique d'une association,⁵⁸⁷ forme qui constitue même une condition pour pouvoir s'enregistrer

⁵⁸⁵ Cf. Altermatt, Urs et Luginbühl, David, article « Partis », in : *DHS*, vol. 9, p. 564 : « Ils [les partis] façonnent les opinions et intègrent les individus au système politique ».

⁵⁸⁶ Cf. Schiess Rütimann, Patricia (2011). *Politische Parteien. Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht*. Bern, Baden-Baden : Stämpfli Verlag, Nomos Verlag, p. 31 : « Weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz findet sich eine Definition der politischen Parteien ». Schiess Rütimann relève par ailleurs la diversité des définitions proposées dans la doctrine (p. 32).

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 165 : « Alle untersuchten Parteien haben sich auf Bundesebene als Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB konstituiert und bezeichnen sich auch explizit als Verein ».

auprès de la Chancellerie fédérale.⁵⁸⁸ La même condition s'applique au niveau cantonal.⁵⁸⁹

9.2 Partis et fédéralisme

Nous l'avons vu au chapitre 2, le fédéralisme suisse est très évolué. Cela implique que les partis doivent s'adapter à cette structure fédérale: tout ne peut pas être dirigé depuis un parti central, loin de là. Les partis qui sont représentés sur l'ensemble du territoire national ont une structure calquée sur celle de l'État fédéral. Au sommet, ils ont ce que l'on appelle un **parti « suisse »**. Puis ils ont aussi, et surtout, des partis cantonaux (ou sections cantonales) et des sections communales.

Ainsi, même s'il existe un parti « suisse », ce parti ne deviendra une réalité dans un canton donné que s'il y établit une section cantonale. Un parti ne doit pas nécessairement avoir une section dans tous les cantons. Ainsi, le nombre et parfois la dénomination des partis diffèrent sur le plan national et dans les cantons.

À l'autre bout du spectre, il y a des partis qui n'existent que dans un canton. Certains rassemblent suffisamment d'électeurs pour entrer dans un Grand Conseil.⁵⁹⁰

9.3 Gouvernance de parti

L'esprit démocratique est dans l'ADN des Suisses. Bien que les partis puissent s'organiser selon leur bon vouloir, ils ont tous à peu près la même structure. D'abord, il y a ce que l'on appelle **la base**, c'est-à-dire les membres du parti. Dans les partis nationaux, les membres sont en premier lieu membres d'une section communale (qui peut couvrir une seule ou plusieurs communes), et par ce biais deviennent membres de la section cantonale. Si l'on veut être très formaliste, il n'y a donc pas vraiment de membres du parti national à proprement parler. Les membres des sections communales se réunissent régulièrement en

⁵⁸⁸ Art. 76 a, al. 1, loi fédérale sur les droits politiques.

⁵⁸⁹ Voir, par exemple, l'article 29, al. 2, let. a loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud.

⁵⁹⁰ En 2022, c'est le cas, par exemple, au Grand Conseil du canton de Genève avec le Mouvement Citoyens genevois (MCG) et Ensemble à gauche (EàG) (coalition incluant SolidaritéS et le Parti du travail). Le MCG détient même un siège au Conseil d'État, avec M. Mauro Poggia. C'est aussi le cas au Grand Conseil vaudois avec le parti Vaud Libre (Les Libres), le POP, et Ensemble à gauche.

assemblée générale pour adopter les décisions stratégiques et politiques de leur section. Les sections cantonales tiennent régulièrement des réunions en **assemblées des délégués**, avec la même fonction, les « délégués » étant des représentants élus par les sections communales. De même, chaque parti « suisse » tiendra régulièrement des assemblées des délégués, composées de représentants élus par les sections cantonales. Un parti peut également tenir des réunions de ses présidents cantonaux pour, par exemple, conseiller la présidence « suisse » du parti.

Pour gérer les affaires courantes, chaque parti a un président et des vice-présidents et d'autres membres de la présidence, tant au niveau national que cantonal et communal, tous élus par une assemblée pour un mandat de durée déterminée. On appelle la présidence d'un parti aussi la direction du parti. C'est en quelque sorte l'organe « exécutif » du parti, en contraste avec l'organe législatif que sont les assemblées. Une présidence étoffée est souvent souhaitée, afin de permettre une représentation des différentes sensibilités du parti. Les partis cantonaux et communaux peuvent avoir une troisième catégorie d'organe : parfois appelé comité directeur, parfois simplement comité, ou autre, ses membres sont également élus par l'assemblée. Il exerce en général une fonction de surveillance et de conseil de la présidence, une sorte de relais entre l'assemblée et la direction. Le comité peut aussi préparer des préavis à l'intention de l'assemblée lorsqu'elle est appelée à prendre position.

Les candidats des partis à des élections populaires sont d'ordinaire nommés par les assemblées des délégués cantonales (pour les élections cantonales et fédérales) ou les assemblées communales (pour les élections communales).

On observe donc que le système des partis suisses fonctionne de manière conforme au principe de la démocratie semi-directe, puisque tous leurs dirigeants sont élus et que la base conserve la compétence de prendre, par vote, les décisions politiquement les plus importantes.

Les partis cantonaux peuvent également instituer des commissions spécialisées, notamment pour examiner les affaires juridiques et remettre des préavis y relatifs.

En matière de politique suisse, personne ne s'étonne d'entendre souvent le terme milice. Les partis aussi fonctionnent sur ce principe. Hormis le personnel chargé des tâches de secrétariat et le président national d'un parti, tous les membres des organes précités le sont à titre bénévole et ne touchent pas de salaire.

9.4 Députations et groupes parlementaires

Le but principal d'un parti est d'influer sur la marche politique de l'État au travers d'une députation parlementaire. Comme, dans un parlement, la taille d'un groupe parlementaire est souvent déterminante, par exemple pour avoir le droit de participer à des commissions parlementaires, les partis ont un intérêt à élargir leur groupe (*cf.* section 5.4.1). En formant un groupe parlementaire entre un parti jouissant d'une grande députation et de très petits partis, cela permet au premier d'obtenir plus de sièges dans des commissions, et aux seconds d'avoir peut-être la possibilité de placer l'un des leurs dans une commission, comme nous l'avons vu au chapitre 5. Le **chef de groupe** est le député qui a la responsabilité de coordonner tous les députés au sein d'un groupe.

9.5 Partis et démocratie directe

Si le but principal d'un parti est d'être présent dans les parlements, en Suisse, il convient de ne pas sous-estimer une autre fonction. Un parti peut influencer sur la marche politique du pays en participant activement à la démocratie directe. Il peut lancer des initiatives et participer à des **comités d'initiative** ou des **comités référendaires**. Ce sont d'ailleurs typiquement des décisions qui se prennent en assemblée du parti. Même sans être dans un comité, un parti prendra position, et surtout donnera une **consigne de vote**, communément appelée un **mot d'ordre**, à ses membres, pour chaque objet soumis au vote populaire. Ces mots d'ordre sont dans tous les cas déterminés par les assemblées. Les consignes de vote sur des objets fédéraux sont déterminées à la fois par les assemblées des partis «suisses» et par leurs sections cantonales. Pour cette raison, il peut arriver qu'un parti fixe une consigne au niveau fédéral, mais que certaines de ses sections cantonales donnent la consigne inverse. Les consignes de vote pour les objets cantonaux sont fixées par les assemblées cantonales et les positions sur des objets communaux le sont par les sections communales.

Les mots d'ordre sont-ils suivis par les bases des partis? En général, on peut affirmer que oui. Il y a néanmoins des exceptions, qui restent difficiles à expliquer si l'on considère la manière démocratique d'arrêter ces consignes. Un exemple fut le scrutin sur les jeux d'argent du 10 juin 2018. Selon le sondage *Tamedia*, «bien que de nombreux partis – parmi lesquels le PLR, les Vert'libéraux et le PBD – aient appelé à voter

“non”, leur propre base ne les a pas suivis». ⁵⁹¹ En l’espèce, ces partis s’opposaient par référendum à un projet de loi visant à réglementer les jeux d’argent en ligne, projet finalement accepté par 73 % de la population.

9.6 Financement des partis et transparence

Les partis ne reçoivent pas de financement public fédéral. Au niveau cantonal, ils peuvent recevoir un subside en cas de représentation dans une assemblée législative. Par exemple à Neuchâtel, les partis reçoivent la somme de 3000 francs pour chacun de leurs élus au Grand Conseil. ⁵⁹² À Genève, ils reçoivent 7000 francs par député, en sus de 100 000 francs pour chaque parti représenté au Grand Conseil. ⁵⁹³ Le canton participe par ailleurs aux frais électoraux des partis politiques. ⁵⁹⁴ Le canton de Vaud prévoit les mêmes types de contributions, mais leurs montants sont fixés pour chaque législature. ⁵⁹⁵ Pour le reste, dans tous les cantons, les partis sont largement autofinancés.

Une récente modification de la loi fédérale sur les droits politiques, entrée en vigueur en 2022, oblige les partis à plus de transparence quant à leurs sources de financement. La gauche et le centre avaient déposé une initiative en ce sens le 10 octobre 2017 – l’initiative « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique » –, à la suite de quoi les Chambres fédérales avaient adopté, le 18 juin 2021, un contre-projet indirect à l’initiative, ⁵⁹⁶ qui a convaincu les initiants de retirer leur texte. Les principales nouveautés de la modification de ladite loi sont les suivantes :

- les partis politiques représentés à l’Assemblée fédérale doivent déclarer, chaque année, leurs recettes ainsi que les libéralités (monétaires et non monétaires) d’une valeur supérieure à 15 000 francs par auteur et par année ;
- ils doivent déclarer les contributions reçues de leurs élus et d’autres titulaires de mandats ;

⁵⁹¹ *Tamedia*, communiqué du 12 juin 2018, « la population n’a pas suivi les mots d’ordre des partis concernant la loi sur les jeux d’argent » (sondage en ligne effectué dans les deux jours précédant le scrutin).

⁵⁹² Art. 133 b loi sur les droits politiques du canton de Neuchâtel.

⁵⁹³ Art. 47, al. 5, loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC).

⁵⁹⁴ Art. 82 loi sur l’exercice des droits politiques du canton de Genève.

⁵⁹⁵ Art. 16 à 20 loi sur le Grand Conseil du canton de Vaud.

⁵⁹⁶ FF 2021 1492, Loi fédérale sur les droits politiques (LDP) (Transparence du financement de la vie politique), Modification du 18 juin 2021.

- les libéralités (monétaires et non monétaires) anonymes ou provenant de l'étranger sont interdites;
- en ce qui concerne les campagnes de votation et les campagnes électorales au niveau fédéral, si plus de 50 000 francs y sont consacrés, les recettes budgétisées, le décompte final des recettes et toutes libéralités (monétaires et non monétaires) dépassant 15 000 francs par auteur et par campagne qui ont été octroyées dans les douze mois précédant la votation ou l'élection doivent être déclarés;
- les informations et les documents présentés sont vérifiés et publiés par une autorité désignée par le Conseil fédéral;
- la violation de ces règles peut entraîner une amende allant jusqu'à 40 000 francs.

Au niveau cantonal également, un législatif est libre de régler le financement des partis. C'est ainsi que le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté, à l'unanimité moins deux abstentions, un système de transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et de votations. La nouvelle loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques et son règlement d'application, adoptés le 5 octobre 2021 et entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2022, s'appliquent à tous les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10 000 habitants. Sur le plan communal, elle s'applique à toutes les communes de plus de 10 000 habitants, c'est-à-dire les conseils communaux des communes de plus de 10 000 habitants. Elle prévoit que désormais :

- ces partis publient leurs **comptes annuels** au plus tard le 30 juin;⁵⁹⁷
- lors de votations au niveau cantonal, ainsi qu'au niveau communal, les partis, les comités de campagnes et les organisations qui prennent part de façon significative à la campagne publient leurs **budgets de campagne** trente jours avant le scrutin;⁵⁹⁸
- les partis, les comités de campagne et les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations au niveau cantonal et communal, et les personnes et les organisations déposant une liste de candidatures lors d'une élection au niveau cantonal ou communal sont tenus de publier leurs **comptes de campagne**, au plus tard soixante jours après le scrutin;⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ Art. 25, al. 1, loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, art. 25, al. 3.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, art. 25, al. 2.

- les partis, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal ou communal, les personnes candidates à l'élection au Grand Conseil ou au Conseil d'État, et les personnes candidates à l'élection de la municipalité dans les communes sont tenus de révéler le **montant total des dons** et l'**identité des donateurs** d'un montant supérieur à **5000 francs** au plus tard soixante jours après le scrutin;⁶⁰⁰
- les dons de nature financière dont l'auteur ne peut être identifié doivent être remis à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique.⁶⁰¹

Pour les élections, les partis politiques et comités de campagne ne sont, en revanche, pas obligés de présenter publiquement leurs budgets, ce qui leur permet de rester réactifs et souples, notamment en fonction des flux de dons qui sont encaissés. La loi n'exige pas non plus de listes complètes des donateurs en dessous du seuil précité. Il n'en demeure pas moins qu'à bien des égards la nouvelle loi vaudoise constitue un modèle en la matière.

Milice, transparence, liens d'intérêts: une trilogie? Nous venons de constater une tendance vers plus de transparence financière. Les attentes en matière de déclaration des liens d'intérêts sont également élevées de la part de l'électorat suisse. En même temps, le système politique se caractérise par le principe de milice. Tout cela est-il lié? Par définition, un politicien de milice aura une ou plusieurs activité(s) rémunérée(s). Tant qu'elles ne sont pas liées à son mandat politique, cela ne donne pas lieu à débat. Toutefois, fatalement, ces activités professionnelles seront souvent liées, de près ou de loin, avec l'ensemble de ses intérêts et activités, donc aussi avec son activité politique. Il va de soi que dans un système où tous les politiciens sont professionnels, donc salariés (et souvent des salariés très privilégiés), de telles pratiques seraient perçues et appréhendées sous un angle radicalement différent. Ce n'est pas par hasard que l'on entend rarement, dans des parlements professionnels, des députés qui entament leur prise de parole par une liste de conseils d'administration ou d'associations directement intéressées au sujet figurant à l'ordre du jour.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, art. 26, al. 1.

⁶⁰¹ *Ibid.*, art. 26, al. 3.

Par conséquent, des situations de liens d'intérêts ou de financements privés de candidats sont plus récurrentes dans un système de milice. En même temps, il serait plus difficile, dans un tel système, de « prohiber » purement et simplement certaines de ces attitudes ou pratiques que dans un monde politique constitué de professionnels. Un système de milice appelle donc un peu plus de pragmatisme en la matière. C'est précisément pour cette raison qu'en contrepartie un rééquilibrage est indispensable. Si la marge de tolérance est plus élevée pour se faire financer par des dons privés ou pour contracter des mandats rémunérés avec des groupes d'intérêts, alors il est justifié d'élever le niveau d'exigence en matière de transparence, de déclaration d'intérêts, d'élimination de conflits d'intérêts, etc.

9.7 Les principaux partis en Suisse

Au niveau fédéral, les dix partis suivants se sont enregistrés auprès de la Chancellerie fédérale, dans le « registre fédéral des partis politiques »:⁶⁰²

1. Parti évangélique suisse
2. PLR.Les Libéraux-Radicaux
3. Union démocratique fédérale
4. Le Centre
5. Parti socialiste suisse
6. Parti écologiste suisse
7. Union démocratique du centre
8. Centre gauche – PCS Suisse
9. Parti vert'libéral suisse
10. Lega dei Ticinesi

Les partis peuvent s'annoncer auprès la Chancellerie fédérale, mais l'annonce n'est pas obligatoire.⁶⁰³ Il n'est, en outre, pas nécessaire d'être enregistré pour être représenté au Parlement. Ainsi, les partis suivants ont des députés dans les Chambres fédérales :

- Ensemble à gauche
- Lega dei Ticinesi
- Le Centre (ex-PDC et PBD)

⁶⁰² Source: Chancellerie fédérale, 2020, https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/pa/par_2_2_2_3.html.

⁶⁰³ Art. 76a, al. 1, loi fédérale sur les droits politiques.

- Parti socialiste (PS)
- Parti suisse du travail (PST)
- Parti vert'libéral (PVL)
- PLR.Les Libéraux-Radicaux
- Union démocratique du centre (UDC)
- Union démocratique fédérale (UDF)
- Les Verts (PES)
- Jeunesses des partis:⁶⁰⁴
- JCSPO
- Jeunes démocrates chrétiens
- JPEV
- Jeunes parti bourgeois-démocratique (PBD)
- Jeunes UDC suisses
- Jeunes verts
- Jeunes radicaux suisses
- Jeunesse socialiste suisse (JS)
- Junge Grünliberale Schweiz

Les partis en Suisse sont, toutefois, plus nombreux car, sur le plan cantonal, certains partis ne sont actifs que dans le cadre d'un canton, comme nous l'avons vu dans la section 9.2.

9.8 Quelques jalons choisis de l'histoire des partis gouvernementaux suisses

Connaître les partis tels qu'ils sont aujourd'hui, leur fonctionnement et leur positionnement, est une chose. Mais connaître un peu d'histoire apporte un éclairage additionnel. Il serait irréaliste de vouloir rendre une histoire des partis suisses sur quelques pages, et ce n'est certainement pas le propos de cette section. En rappelant quelques jalons chronologiques choisis, le but de cette section est de souligner que les partis ont une histoire et qu'ils ne sont pas des statues de marbre. Au cours de l'histoire du pays, ils ont évolué et se sont transformés.

⁶⁰⁴ Source: Chancellerie fédérale, 2020, <https://www.parlament.ch/fr/organe/groupes/partis-au-parlement>.

9.8.1 Forces politiques en présence au temps de la guerre du Sonderbund

Il est difficile de parler de l'histoire des grands partis suisses depuis 1848 sans mentionner la guerre du Sonderbund de 1847. C'est que, après une période de fortes tensions, 1848 est une année charnière majeure dans l'histoire des mouvements politiques suisses, avec la victoire incontestable des radicaux sur les conservateurs. Comme nous l'avons fait au chapitre 2, le mieux est de commencer par prendre connaissance de l'extrait du *Dictionnaire historique de la Suisse* proposé dans l'étude de texte ci-dessous.

ÉTUDE DE TEXTE

Extrait du *Dictionnaire historique de la Suisse* :⁶⁰⁵

« Le Sonderbund, d'abord secret, fut rendu public en juin 1846. Les radicaux s'efforcèrent dès lors de conquérir la majorité à la Diète (afin que celle-ci condamne l'alliance conservatrice). À Genève, une majorité radicale dirigée par James Fazy s'empara du pouvoir par la force en octobre 1846. Les élections cantonales saint-galloises de mai 1847 polarisèrent ensuite l'attention : si les radicaux les emportaient, la Diète basculerait dans leur camp. Ils obtinrent une courte victoire. Immédiatement, la nouvelle majorité de la Diète déclara son intention d'expulser les jésuites et de dissoudre le Sonderbund. [...]

Les débats à la Diète reprirent le 18 octobre 1847. Les mobilisations en Suisse centrale inquiétèrent les cantons radicaux voisins, qui déployèrent à leur tour quelques bataillons. Saint-Gall fit de même, mais dut faire face à une rébellion d'une partie de sa milice, favorable aux conservateurs catholiques. La Diète réagit et, pour rétablir l'ordre, mobilisa 50 000 hommes le 24 octobre. Trois jours auparavant, elle avait nommé général de l'armée fédérale le Genevois Guillaume-Henri Dufour, conservateur protestant modéré. [...]

Quelques délégués du Sonderbund conseillèrent des actions militaires rapides, mais Johann Ulrich von Salis-Soglio hésita ; ce conservateur protestant grison, commandant en chef des troupes du Sonderbund, était opposé à une offensive. [...] Le 4 novembre, la Diète approuva la dissolution du Sonderbund par la force. Dufour travailla à réprimer en toutes circonstances les sentiments de haine envers

⁶⁰⁵ Roca, René, article « Sonderbund », in : *DHS*, vol. 11, pp. 788-789.

les cantons du Sonderbund. [...] Son plan était d'attaquer d'abord Fribourg, isolé à l'ouest, puis de forcer la décision à Lucerne [...]. Le Conseil de guerre du Sonderbund avait omis de donner des instructions claires au général von Salis-Soglio, si bien que le Conseil de ville de Lucerne décida bientôt de remettre la ville aux troupes fédérales (qui se livrèrent à quelques pillages). Le 26 novembre, le Conseil de guerre réuni à Flüelen fut dissout précipitamment, sans même un vote formel. Entre le 25 et le 29 novembre, les cantons primitifs et le Valais se soumirent sans combattre. Ainsi finit le Sonderbund. [...]

La majorité de la Diète envoya dans les cantons vaincus des représentants fédéraux chargés de mettre en place de nouveaux gouvernements et de procéder à l'expulsion des jésuites. Dans tous ces cantons, sauf à Schwytz, les radicaux imposèrent un gouvernement à leur convenance. Dès février 1848, une commission de la Diète élaborera une nouvelle Constitution fédérale d'inspiration radicale.»

Questions:

- L'auteur précise que le commandant militaire du Sonderbund, Johann Ulrich von Salis-Soglio, était un conservateur protestant grison. Comment expliquez-vous la présence d'un conservateur protestant à la tête du Sonderbund?
- Le général Dufour attaqua d'abord Fribourg, puis Lucerne, tandis que les cantons primitifs et le Valais se rendirent sans combat. Pourquoi ces cantons en particulier avaient-ils intégré le Sonderbund?
- L'article indique que le Conseil de guerre, réuni à Flüelen, fut dissous précipitamment. Où se trouve Flüelen, et pourquoi à votre avis cette localité a-t-elle été choisie pour tenir un Conseil de guerre du Sonderbund?
- Selon vous, pourquoi fut-il dissous?

La Constitution de 1848 – c'est-à-dire la naissance de l'État fédéral suisse moderne – est donc le fruit de l'opposition entre les forces politiques de l'époque, à savoir:

- Les conservateurs protestants ainsi que les conservateurs catholiques, favorables au maintien du Pacte de 1815.
- Les radicaux, favorables à une transformation de la Suisse en État fédéral et démocratique. Ils deviennent la force politique largement majoritaire de ce tournant de l'histoire.

En Europe, à cette époque, la notion de parti n'est pas encore clairement établie ni définie. Les politiciens et les élus portent des étiquettes changeantes et parfois éphémères. Le jeu politique est très mouvant. C'est une période d'effervescence politique, d'instabilité et d'incertitude, en Suisse comme dans les pays voisins.

C'est pour cette raison que, parmi les jalons chronologiques ci-dessous, un accent est mis sur la formation des groupes parlementaires, plus que sur la fondation de partis. Les partis n'ont été fondés que tardivement, mais avant cela les parlementaires de divers cantons qui se reconnaissaient comme appartenant à une même famille politique ont constitué des groupes dans les Chambres.

9.8.2 Partis représentés au Conseil fédéral depuis 1848

Les radicaux sont les grands vainqueurs des premières élections fédérales, favorisés qu'ils étaient par un système de scrutin à la majoritaire.⁶⁰⁶ Ils dominent logiquement la première élection du Conseil fédéral en 1848. Après la fondation de l'État fédéral, les radicaux ont gouverné **seuls pendant quarante-trois ans**. Puis, la démocratie de concordance, qui intègre au sein de l'exécutif d'autres partis que les radicaux, ne s'impose que très progressivement. Les différents partis ne gagnent un électorat que peu à peu et entrent un à un au Conseil fédéral. C'est notamment le remplacement du système électoral majoritaire par un scrutin à la proportionnelle pour le Conseil national, en 1919, qui entraîne une « redistribution massive des sièges ».⁶⁰⁷

Un premier représentant du Parti catholique-conservateur (futur PDC, depuis 2020 : Le Centre) fait son entrée au gouvernement en 1891, le deuxième en 1919 (ce qui donne cinq radicaux et deux PDC).⁶⁰⁸ Un libéral fait partie du gouvernement de 1917 à 1919. En 1929, l'Assemblée fédérale élit un membre du « parti des paysans, artisans et bourgeois » (depuis 1971 : UDC) au Conseil fédéral, donnant donc quatre radicaux, deux PDC, un UDC.⁶⁰⁹ Un social-démocrate (PS), M. Ernst Nobs, n'entre au gouvernement qu'en 1943, aboutissant à une formule 3-2-1-1.⁶¹⁰ Ce n'est qu'à cette date que les quatre grands partis suisses participent à

⁶⁰⁶ Altermatt, Urs et Luginbühl, David, article « Partis », in : *DHS*, vol. 9, p. 564.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 565.

⁶⁰⁸ Altermatt, Urs ; Luginbühl, David, article « Partis », in : *DHS*, vol. 9, p. 564-565, et Altermatt, Urs, article « Conseil fédéral », in : *DHS*, vol. 3, p. 498.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, vol. 9, p. 565, et vol. 3, p. 498.

⁶¹⁰ Altermatt, Urs ; Luginbühl, David, article « Partis », in : *DHS*, vol. 9, p. 567.

l'exécutif et que les radicaux perdent la majorité absolue qu'ils y détenaient depuis l'institution du Conseil fédéral. L'exécutif national a donc conservé pendant quatre-vingts ans les mêmes partis, un véritable record de stabilité. Comme indiqué dans la section 6.1.3, la formule magique (2-2-2-1) sera instituée en 1959.

9.8.3 Les partis en 2022 et leurs origines

Parti libéral-radical (PLR) :

Le Parti libéral-radical suisse résulte de la fusion, en 2009, de deux partis, le Parti radical-démocratique (PRD) et le Parti libéral suisse.

Parti radical-démocratique :

Les radicaux, vainqueurs de la guerre du Sonderbund, sont partisans des nouvelles institutions et de la centralisation de la Suisse. Ils dominent la vie politique suisse jusqu'à la Première Guerre mondiale. La famille libérale-radical comprend, en 1848, une aile « radicale » (plus à gauche) et une aile « libérale » (plus au centre). Ce n'est qu'en 1894 qu'un parti, le Parti radical-démocratique (PRD), fut fondé.⁶¹¹ Meuwly (2009) explique que « le Parti radical n'existe sous une forme organisée que depuis 1894 : jusque-là le Parti radical est un ensemble composite, sillonné par d'innombrables courants idéologiques et/ou régionaux ».⁶¹²

Dans les années 1860 se forme une aile « démocrate » à gauche de l'aile radicale, le « mouvement démocratique », lequel revendiqua avec succès l'institution au niveau fédéral des droits de référendum et d'initiative.⁶¹³ Rapidement, les radicaux s'imposent au détriment et des démocrates et des libéraux. La création du groupe parlementaire radical aux Chambres remonte à 1878. Le Parti radical-démocratique disposera de la majorité absolue à l'Assemblée fédérale jusqu'en 1919 où, après l'introduction du scrutin à la proportionnelle, il n'obtient « que » 28,8% des suffrages.⁶¹⁴

Sur le plan cantonal, on peut citer l'exemple du Valais. Des personnalités radicales et un mouvement y sont actifs lors de la révolution radicale de 1839, remportant une victoire décisive le 6 avril 1840 sous

⁶¹¹ Moser-Léchoy, Daniel V., article « Parti radical-démocratique », in : *DHS*, vol. 9, p. 560.

⁶¹² Meuwly, Olivier (2009), « Pour une histoire des partis politiques. Le cas du Parti radical-démocratique suisse », in : Mazzoleni, Oscar ; Rayner, Hervé (2009). *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*. Paris : Michel Houdiard éditeur, pp. 88-123.

⁶¹³ *Ibid.*

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 561.

la conduite de Maurice Barman.⁶¹⁵ Toutefois, leur mouvement, incarné par la « Jeune Suisse », est durement affaibli lors du combat du défilé du Trient du 21 mai 1844, qui consacre la victoire du Haut Valais sur le Bas Valais, et ouvre la voie à une nouvelle constitution (conservatrice), le 14 septembre. Les radicaux valaisans se trouvent néanmoins du bon côté lors de la défaite du Sonderbund (auquel le Valais avait adhéré), et prennent alors les rênes de la politique cantonale. Barman, qui s'était exilé à Bex, prend la tête du gouvernement provisoire. Toutefois, aux élections de 1857, les conservateurs reprennent le dessus.⁶¹⁶ On discerne l'effervescence politique caractéristique de cette seconde moitié du XIX^e siècle.

À Fribourg, le Parti radical fut créé en 1895.⁶¹⁷

Parti libéral :

Ce parti est l'héritier des conservateurs réformés (c'est-à-dire protestants), donc le mouvement opposé aux radicaux au sein de la grande famille radicale (cf. ci-dessus). Les libéraux prennent forme vers la fin du XIX^e siècle et subsistent aujourd'hui dans le canton de Bâle-Ville, où la fusion susmentionnée n'eut pas lieu.⁶¹⁸ Leur groupe aux Chambres date de 1893, et le Parti libéral de 1913.⁶¹⁹ De taille modeste sur le plan suisse, leurs élus ont rejoint les radicaux dans un groupe commun du Parlement, jusqu'à la fusion.

À Genève, l'ancêtre du Parti libéral est fondé en 1873-1874 sous la dénomination de Parti démocratique.

Parti démocrate-chrétien (PDC) :

Un groupe parlementaire démocrate-chrétien prend forme dès 1857 pour défendre les valeurs des conservateurs catholiques, mais ce n'est qu'en 1912 que le Parti démocrate-chrétien est constitué. Acteur influent de la politique suisse, il atteint 23,4 % des suffrages populaires en 1963.

En 2020, le PDC et le PBD fusionnent pour former un nouveau parti, Le Centre.

⁶¹⁵ Roduit, Benjamin, article « Barman », in : *DHS*, vol. 2, p. 32.

⁶¹⁶ Arlettaz, Silvia, article « Valais », in : *DHS*, vol. 12, p. 880-881. Cf. aussi Papilloud, Jean-Henri; Arlettaz, Gérard; Rey, Michel; Roux, Elisabeth; Frass, Patrice et Andrey, Georges (1979). *Histoire de la démocratie en Valais (1798 – 1914)*. Sion : Groupe valaisan de sciences humaines, Société et culture du Valais contemporain (III), 336 pp.

⁶¹⁷ Czouz-Tornare, Alain-Jacques, article « Fribourg (commune) », in : *DHS*, vol. 5, p. 249.

⁶¹⁸ Bouquet, Jean-Jacques, article « Parti libéral », in : *DHS*, vol. 9, p. 559.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 558.

Bloc principal au centre de l'éventail politique suisse, l'actuel parti Le Centre joue, dans de nombreux cantons et au niveau fédéral, un rôle-clé de faiseur de majorité. Ce rôle du parti du Centre est perceptible notamment au Conseil des États.

Genève est un cas intéressant, car très particulier, n'étant pas un canton catholique. Pour comprendre l'origine du PDC genevois, il sied de rappeler quelques faits historiques. Lors du Congrès de Vienne de 1815 où les puissantes monarchies d'Europe redessinent la carte du continent à la suite de la défaite de Napoléon, et dans le cadre de l'entrée de Genève dans la Confédération, certaines communes du Genevois sont retirées à la France et au Duché de Sardaigne et données à la Confédération. Le but était de désenclaver Genève par rapport à la Suisse, et aussi d'élargir le territoire de Genève pour le rendre plus viable. Les communes concernées éprouvent un besoin de défendre leurs intérêts spécifiques. En 1874, dix communes catholiques genevoises fondent l'Union des Campagnes lors d'une réunion à Meynier. Cette union prend ensuite la dénomination de « Parti Indépendant » : il remporte 15 sièges au Grand Conseil lors de la première élection proportionnelle de 1892. Face à la situation inhumaine des ouvriers, consécutive à la révolution industrielle, émerge en Europe le christianisme social. À Genève, cela se concrétise par un « groupe ouvrier », fondé en 1905, et un « Syndicat chrétien des employés », fondé en 1921. Le Parti Indépendant change sa dénomination en 1926 pour devenir le « Parti indépendant chrétien-social » (PICS). Il devient le Parti démocrate-chrétien genevois en 1971.⁶²⁰

L'Entente genevoise :

Dans le canton de Genève, les formations exposées ci-dessus sont très tôt convenues de s'unir dans ce que l'on appelle, depuis des générations d'hommes politiques, « l'Entente ». Le *Dictionnaire historique de la Suisse* estime que déjà avant la Seconde Guerre mondiale, celle-ci « exerçait solidement le pouvoir ». ⁶²¹ Une telle « entente » n'existe pas ailleurs en Suisse.

L'histoire livre parfois des surprises. En consultant le livre de chevet des historiens suisses, on lit ceci au chapitre de l'Entente : « Elle [l'Entente] tente d'introduire une loi contraignant patrons et salariés à se référer à des conventions collectives impératives, loi que la gauche

⁶²⁰ Hiler, David ; Perret-Bari, Geneviève (1992). *Le Parti Démocrate-Chrétien à Genève – Un siècle d'histoire*. PDC.

⁶²¹ Heimberg, Charles, article « Genève (canton) », in : *DHS*, vol. 5, p. 466.

parvient à faire invalider au nom de la liberté du commerce». ⁶²² Les temps peuvent changer.

Parti socialiste (PS):

Le Parti socialiste suisse est fondé en 1888 et entre au Conseil national en 1890 avec un élu zurichois. ⁶²³ Jusque-là, les sociétés ouvrières du Grütli, très actives, jouaient souvent des rôles analogues à un parti.

Les élus socialistes, peu nombreux au début, sont incorporés dans le même groupe parlementaire que les démocrates. Ils forment leur propre groupe en 1911. Comme nous l'avons vu dans la section 9.8.2, Ernst Nobs fut le premier socialiste qui entra au gouvernement, en 1943. ⁶²⁴ On peut penser que c'était bien tardif, sachant que depuis 1931, le PS était le premier parti suisse. Le PS restera le premier parti national jusque dans les années 1990. Ces années sont aussi celles de la fin de la guerre froide, de la chute du mur de Berlin (le 9 novembre 1989) et du basculement du monde communiste vers le capitalisme, autant de transformations géopolitiques qui remodelèrent le paysage politique de maints pays occidentaux. Le PS suisse a essentiellement conservé son positionnement social-démocrate, à la différence de certaines autres dénominations socialistes d'Europe occidentale.

S'agissant des cantons, des sections de la société ouvrière Grütli furent fondées en Valais dès 1854, mais ce ne fut qu'en 1919 que ces sections fondèrent le Parti socialiste valaisan. Le Parti socialiste genevois fut fondé en 1892. Deux socialistes furent élus au Conseil d'État genevois en 1924, puis seulement un en 1927. ⁶²⁵ Un cercle socialiste fut établi à Fribourg en 1904 et entra au Conseil général et au Conseil communal en 1907. ⁶²⁶ L'histoire du parti socialiste est particulière. Olivier Meuwly explique que, dans ce canton, l'aile ouvrière de la famille radicale était plus hésitante que dans le reste de la Suisse à fonder un parti socialiste, et est restée plus longtemps fidèle au radicalisme. ⁶²⁷

⁶²² *Ibid.*

⁶²³ Degen, Bernard, article «Parti socialiste», in: *DHS*, vol. 9, p. 571. Cf. aussi Masnata, François (1963). *Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*. Paris: Armand Colin, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques partis et élections n° 128, 332 pp. ISBN: 978-2-724-60171-8.

⁶²⁴ Altermatt, Urs; Luginbühl, David, article «Partis», in: *DHS*, vol. 9, p. 567.

⁶²⁵ Heimberg, Charles, article «Genève (canton)», in: *DHS*, vol. 5, p. 466.

⁶²⁶ Czouz-Tornare, Alain-Jacques, article «Fribourg (commune)», in: *DHS*, vol. 5, p. 249.

⁶²⁷ Meuwly, Olivier (2015). «Le canton se dessine une identité», in: *Histoire vaudoise*. Lausanne: Infolio, p. 368. ISBN: 978-2-88474-765-3.

Union démocratique du centre (UDC) :

Les agrariens, rassemblés au sein du « Parti des paysans, artisans et indépendants » (PAI), fondé au début du XX^e siècle, sont issus d'une dissidence radicale et font élire un important groupe parlementaire en 1919.⁶²⁸ En 1921, cette formation prend le nom de « Parti des paysans, artisans et bourgeois » (PAB),⁶²⁹ puis, en 1971, ce parti devient l'Union démocratique du centre après avoir absorbé les démocrates des cantons de Glaris et des Grisons.⁶³⁰

Le parti est composé de deux ailes : l'aile du centre (agrarienne, présente surtout à Berne ou aux Grisons) et l'aile de droite (économique, présente par exemple à Zurich). La première, au départ la plus importante, a progressivement cédé le pas à la seconde. Le parti progresse fortement dès 1990, devance les socialistes comme premier parti du pays en 1999, et engrange encore davantage de gains au Conseil national en 2003. Après une douzaine d'années de mondialisation, le début des années 2000 connaît, en effet, une montée des nationalismes un peu partout. L'UDC demeure encore le premier parti de Suisse.

Canton agricole, Vaud fut le premier canton romand où s'implanta le PAI, dont une section cantonale fut fondée par un dissident radical en 1921 déjà, avant de devenir PAI-UDC cinquante ans plus tard.⁶³¹ En revanche, une section genevoise de l'UDC n'a été créée qu'en 1987.

Parti évangélique :

Les conservateurs protestants (cf. ci-dessus) entrent au Parlement en 1919 avec un représentant du « Parti chrétien-protestant ».

Centre gauche – PCS :

Anciennement appelé Parti chrétien-social, il est issu de l'aile chrétienne sociale des conservateurs catholiques. Il est actuellement implanté dans quelques cantons, dont trois cantons romands : Fribourg, le Valais et le Jura.

⁶²⁸ Hirter, Hans, article « Union démocratique du centre », in : *DHS*, vol. 12, p. 756.

⁶²⁹ Bürgi, Markus, article « Parti démocratique », in : *DHS*, vol. 9, p. 557, et Hirter, Hans, article « Union démocratique du centre », in : *DHS*, vol. 12, p. 756.

⁶³⁰ *Ibid.*

⁶³¹ Meuwly, Olivier, article « Vaud », in : *DHS*, vol. 13, p. 52.

Parti écologiste suisse (PES) (Les Verts) :

Le parti écologiste suisse est un groupement politique fondé en 1983.

À Genève, le prédécesseur du parti des Verts est fondé en 1983 sous la dénomination de Parti écologiste genevois (PEG), qui prendra la dénomination « Les Verts genevois » en 2008.

Parti vert libéral (PVL) :

Les Vert libéraux est un parti créé en 2004 à Zurich par des dissidents du parti des Verts, qui estimaient que leur idéologie politique, principalement au niveau économique, était plus proche des positions du centre droit que de celle des Verts qui se positionnent à gauche.

Une section cantonale des Vert libéraux a été créée à Genève et dans de nombreux autres cantons, mais pas dans tous.

Parti bourgeois démocratique (PBD) :

Le Parti bourgeois démocratique a été créé après l'élection du Conseil fédéral de 2008 par la frange libérale des membres de l'Union démocratique du centre, à la suite de l'exclusion de la section UDC des Grisons qui avait soutenu sa candidate Eveline Widmer-Schlumpf. Tous les élus aux Chambres fédérales de ce parti de la législature 2008-2011 l'ont été sous l'étiquette politique de l'UDC, cependant tous furent reconduits aux élections fédérales de 2011 sous l'étiquette du PBD (cf. section 6.1.3).

Le PBD a fusionné avec le PDC pour former Le Centre.

Parti suisse du travail :

Après la création de la Troisième Internationale, une scission se produit au sein du Parti socialiste suisse avec la constitution d'un groupe communiste. Bientôt interdit, ce groupe refait surface en 1944 sous la dénomination « Parti suisse du travail », dans un regroupement avec la Fédération socialiste suisse du tribun et député Léon Nicole, des socialistes de gauche et des politiciens indépendants de gauche.⁶³² Ce parti compte un représentant au niveau fédéral, M. Denis de la Reussille, et quelques élus aux échelons cantonal et communal, y compris à des postes exécutifs. Il n'est plus présent à Genève en tant que tel.

⁶³² Studer, Brigitte, article « Parti du travail », in : *DHS*, vol. 9, p. 557.

Gauche de la gauche :

En 2016, les partis représentant la gauche radicale sont : La Gauche, SolidaritéS, le Parti suisse du travail (ou Parti ouvrier et populaire [POP] dans les cantons de Berne, de Vaud et du Jura).

Les Organisations progressistes de Suisse (POCH) ont quelques élus fédéraux en 1983 et 1987, puis leurs membres sont intégrés dans les formations voisines. Depuis 2010, l'extrême gauche suisse est également représentée par La Gauche, née à la suite d'un appel lancé en faveur d'un rassemblement des forces politiques dispersées à la gauche de la gauche.

10 | La diversité suisse, un défi pour la conduite de la politique

Diversité villes-campagnes; alémaniques-latins; diversités culturelles et historiques; régions rurales et centres urbains; zones frontalières et Suisse centrale; transformation démographique.

Ce chapitre ne traite pas des institutions. Pourquoi ? Parce que les institutions et leur fonctionnement ne sauraient être examinés uniquement de manière abstraite, en dehors de leur contexte. Or, en politique, le contexte, c'est en premier lieu la population. Le peuple est le cœur et le poumon de la politique, tout particulièrement dans un régime de démocratie directe. Si ces institutions sont là, c'est avant tout pour le peuple. C'est la population qui utilise les instruments de la démocratie. N'étudier que les institutions ne suffit donc pas et il est essentiel de consacrer un chapitre à cette population et à sa diversité.

En effet, au lendemain de chaque votation fédérale, les analystes dissèquent la carte du pays pour y déceler les tendances politiques et les différences de sensibilités. Et elles ne manquent pas. Elles peuvent être catégorisées de différentes manières, mais les trois catégories suivantes sont le plus fréquemment mises en avant : diversités linguistiques et culturelles, territoriales et démographiques.

10.1 Diversités linguistiques et culturelles

Elles concernent la Suisse latine (de langue française, italienne et romanche) et la Suisse alémanique. Il ne s'agit donc pas seulement d'une simple frontière linguistique, mais bien d'une frontière culturelle entre esprit latin et germanique, qui porte d'ailleurs un nom ancré dans le jargon politique : le **fossé de rösti**, ou plus souvent le *Röstigraben*. Les uns sont davantage attachés à la collectivité (et à la famille) et les autres davantage orientés vers l'individualisme. La principale différence de sensibilité politique entre latins et alémaniques concerne le rôle de l'État. Pour aborder ce phénomène sous un angle étymologique, on pourrait dire que la Suisse latine est attachée à la *Res Publica*, le terme latin qui a donné naissance au terme république, et qui véhicule l'idée d'un État responsable de tout et qui se charge de tout.

Un exemple, certes ancien, mais qui est resté gravé dans les mémoires car il est emblématique, est le scrutin du 13 juin 1999 sur l'assurance maternité, qui visait à ancrer un congé maternité dans la loi. Tous les cantons alémaniques ont refusé le projet, qui a été accepté par le Tessin et tous les cantons romands, hormis le Valais. Parmi les exemples plus récents, on peut citer l'initiative « AVSplus : pour une AVS forte », rejetée par la partie alémanique à 63,4 %, mais acceptée par la partie romande avec 50,4 % de « oui », et par la partie italophone avec 53 % (25 septembre 2016). Cette initiative consistait à renforcer la protection sociale des retraités. En matière de caisses maladie, il y a eu la proposition de caisse unique de septembre 2014, rejetée par 61,8 % des Suisses, mais acceptée par quatre cantons, tous romands (Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura). Un autre cas représentatif est le vote sur le prix unique du livre de mars 2012, où un « oui » de tous les cantons romands a été contrebalancé par un « non » de la majorité alémanique. La loi fédérale sur la radio et la télévision avait été acceptée du bout des lèvres par les Suisses, en juin 2015 (cf. section 8.4.6), sur fond de refus alémanique et d'acceptation record dans les cantons de Vaud (62,5 %), de Genève (61,9 %), de Neuchâtel (59,6 %), du Jura (58,6 %) et de Fribourg (55 %). Cette loi introduisait une taxe servant à financer les services de radio et télévision dans le cadre du mandat de service public (l'actuelle redevance Serafe).

La Suisse romande a également une sensibilité bien distincte quant à l'ouverture sur le monde, notamment l'Europe. Cela pourrait s'expliquer, du moins en partie, par un certain « réflexe de minorité ». Depuis le vote du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen, cette

divergence se vérifie assez régulièrement dans les urnes. Des exceptions surviennent toutefois, par exemple avec l'augmentation de la contribution suisse à Frontex, le 15 mai 2022, qui a été acceptée avec un taux plus faible dans le canton de Genève (63 %) que dans l'ensemble du pays (71 %).

Selon les statistiques publiées en février 2022, la répartition des langues en Suisse en 2020 était la suivante :

TABLEAU 15 Répartition des langues en Suisse au sein de la population permanente résidente

Langues	Proportion (2020)
Allemand ou suisse allemand	62,3 %
Français	22,8 %
Italien ou dialectes tessinois ou italo-grison	8,0 %
Romanche	0,5 %
Autres langues	22,5 %

Source : Office fédéral de la statistique, « Langues déclarées comme langues principales »

Les statistiques ci-dessus se basent sur des questionnaires où les résidents vivant en ménage privé pouvaient déclarer leur langue principale. Il convient de noter qu'elles incluent les ressortissants allemands, français ou italiens qui résident partout en Suisse. Ce n'est donc qu'une approximation de la taille des « régions linguistiques ».

10.2 Diversités territoriales

Les autres divergences récurrentes concernent les clivages ville-campagne et plaine-montagne, ce notamment, et tout naturellement, en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature, mais aussi concernant les questions liées à la mobilité et, forcément, à la taxation de celle-ci. On est en présence de deux visions divergentes quant à l'usage du territoire : une ressource économique et un champ de développement économique pour les uns ; une ressource naturelle et un champ de protection et de refuge pour les autres.

Divers exemples sortis des urnes mettent en relief ces divergences. Un exemple fut le vote sur la révision de la loi sur la chasse du 27 septembre 2020, loi rejetée par près de 52 % du peuple, mais acceptée dans

les espaces ruraux. Cette loi aurait introduit des assouplissements des mesures de protection des grands prédateurs. En Romandie, 57 des 126 communes valaisannes avaient accepté la révision de la loi avec plus de 80 % de « oui », dont 17 communes à plus de 90 %. L'Arc lémanique avait en revanche largement rejeté cette révision, notamment la ville de Lausanne, avec seulement 27,8 % de « oui », et l'ensemble du canton de Genève, avec 37 %. Le tableau ci-dessous indique la proportion de « oui » à la loi sur la chasse selon le type de zone. Ce tableau en fait de même pour la loi sur le CO₂, rejetée également par 52 % du peuple, le 13 juin 2021, mais acceptée dans les espaces très urbanisés, et qui introduisait notamment une hausse de la taxation de l'énergie, et donc de la mobilité individuelle.

TABLEAU 16 Taux d'approbation de la loi sur la chasse et de la loi sur le CO₂

Type de zone	Loi sur la chasse	Loi sur le CO ₂
Ville-centre	37,1 %	64,7 %
Reste de l'espace urbain	47,1 %	48,9 %
Intermédiaire	51,4 %	42,8 %
Communes rurales	57,9 %	36,2 %
Total	48,1 %	48,4 %

Source : Office fédéral de la statistique

Dans les deux cas, on observe une différence significative entre « l'extrême urbain » et « l'extrême rural ». En remontant dans le temps, on trouve une configuration identique lors du vote du 3 mars 2013, où la population s'était prononcée en faveur de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), une loi qui visait à freiner le mitage du territoire. Un an plus tôt, le 11 mars 2012, l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » de Franz Weber avait été acceptée par 50,6 % du peuple. À l'époque, ce projet, qui visait à plafonner à 20 % la proportion de résidences secondaires dans chaque commune, était perçu dans les régions alpines comme une menace pour leur développement économique, notamment pour leur économie touristique. Les citoyens y voyaient un outil pour préserver l'intégrité naturelle des milieux alpins. On peut discerner ces différences de sensibilité dans les résultats en terre romande, qui compte trois cantons « alpins ». Le tableau ci-dessous montre que

moins un canton est alpin et plus la proportion de « oui » augmente, et parmi les cantons non alpins, moins un canton est montagneux et plus la proportion de « oui » augmente. La loi fédérale sur les résidences secondaires, dite *lex Weber*, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

TABLEAU 17 Taux d'approbation de l'initiative Weber dans les cantons romands

Canton	Proportion du « oui »
Valais	22,2%
Fribourg	50,8%
Vaud	52,6%
Jura	53,9%
Neuchâtel	55,3%
Genève	56,0%

Source : Office fédéral de la statistique

Le clivage ville-campagnes ne s'arrête pas aux questions strictement liées au territoire. La ville et la campagne, ce sont des styles de vie différents, des états d'esprit différents et une relation différente à bien des aspects de la vie. En y réfléchissant bien, le clivage qui s'est révélé à l'issue du scrutin sur la législation en matière d'armes du 19 mai 2019 n'a rien de surprenant. Cette proposition du gouvernement visait à transposer en droit suisse une directive de l'Union européenne restrictive en matière d'armes à feu. La raison de cette reprise des restrictions européennes était que, faute d'effectuer ce pas, la Suisse risquait de perdre son statut de pays associé à l'espace Schengen. Probablement que ces quelques généralités permettent déjà au lecteur de savoir quelles régions ont penché dans un sens ou l'autre. Selon le sondage *Tamedia*,⁶³³ les citoyens urbains étaient favorables à 75% à ce projet, contre seulement 57% dans les campagnes. Des campagnes qui, pour des raisons bien sûr en partie liées à la structure du territoire, sont plus attachées à la liberté d'exercer certaines activités telles que la chasse ou le tir sportif, ou simplement à la tradition de détenir une arme à feu chez soi. De l'autre côté, les villes étaient bien plus sensibles au maintien de relations ouvertes et de la mobilité entre pays voisins.

⁶³³ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 20 mai 2019, p. 11.

Parfois, les sondages trompent les intuitions, ou du moins les espoirs des instigateurs du vote. Ainsi, le référendum lancé contre l'Accord de partenariat économique avec l'Indonésie n'a pas été davantage soutenu dans les campagnes que dans les villes,⁶³⁴ quand bien même un des arguments des référendaires était centré sur une protection des producteurs d'oléagineux indigènes contre des importations, dans le dessein de sensibiliser les électeurs des zones rurales.

10.3 Transformation démographique

Au reste, la Suisse partage avec bien d'autres pays des diversités d'opinion propres à l'appartenance démographique de certaines franges de la société, en fonction notamment de l'âge, du sexe ou du niveau de revenu, lequel est corrélé au niveau d'éducation. Cette diversité-là se distingue fortement des précédentes dans la mesure où elle ne suit pas des lignes géographiques (frontières linguistiques ou topographiques). Ce ne sont pas des divergences que l'on peut illustrer en couleurs sur une carte du pays. Les couches de population se retrouvent partout sur le territoire national, parfois dans des proportions variables, certes, mais sans effet de concentration. De surcroît, dans un pays de la taille de la Suisse, on peut partir de l'hypothèse que chacune de ces franges présente un certain degré d'homogénéité. En tout état de cause, lorsque des sondages sont effectués, ils cherchent le plus souvent à identifier des tendances valables sur tout le territoire. Par exemple, un sondage effectué par *Tamedia* après le vote sur la loi COVID-19, fin novembre 2021, a révélé que les jeunes suisses avaient été beaucoup moins favorables à la loi que leurs aînés.⁶³⁵ Sans surprise! Il a également montré que le soutien à la loi était inversement proportionnel au niveau d'études, donc au niveau de revenu disponible et à la situation professionnelle.⁶³⁶ En revanche, alors que les opposants à la loi tablaient sur un soutien à leur référendum dans les régions rurales, le sondage n'a pas détecté de clivage villes-campagnes pour ce vote.⁶³⁷

Souvent, le positionnement des groupes démographiques dans des votations pourrait tenir lieu de devinette. Le 23 septembre 2018, la

⁶³⁴ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 7 mars 2021, p. 27.

⁶³⁵ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 28 novembre 2021, p. 25.

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 26 et 27.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 24.

population s'est prononcée sur deux initiatives visant à encourager une alimentation plus locale et équitable. De quel côté pensez-vous que les jeunes ont penché? Selon le sondage *Tamedia*,⁶³⁸ ils ont été nombreux à les approuver comparé à leurs aînés, à savoir 45 et 34 % chez les personnes de 18-34 ans, contre seulement 28 et 25 % chez les personnes de 65 ans et plus, pour les deux initiatives, respectivement.

Le même scrutin a relevé, de manière assez prévisible vu le sujet en jeu, une différence entre les sexes avec un appui plus marqué du côté des femmes. Une différence marquée entre les sexes a également été confirmée à l'issue du vote sur l'achat d'avions de combat, accepté sur le fil du rasoir par la population, mais avec 55 % de «oui» chez les hommes contre 45 % chez les femmes, en dépit d'une campagne ciblant spécifiquement ces dernières.⁶³⁹

On peut anticiper que des objets concernant le système de retraite soient reçus différemment en fonction de la classe d'âge. Cela n'a pas manqué de se produire lors du scrutin du 19 mai 2019 sur le projet «Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA)». Selon *Tamedia*,⁶⁴⁰ 73 % des plus de 65 ans y étaient favorables contre 64 % parmi les 18-34 ans.

Les sondages effectués à l'issue des votations pour connaître les positions prises par la jeunesse et par les femmes révèlent parfois des résultats contre-intuitifs et pour le moins en désaccord avec les idées reçues ou préconçues. Un exemple illustratif des préjugés en matière de positionnement de certains groupes démographiques concerne l'initiative dite «anti-burqa», soumise au scrutin populaire le 7 mars 2021, acceptée par le peuple, mais majoritairement par les hommes, alors que les femmes l'ont rejetée.⁶⁴¹ Un écart encore plus grand s'est par ailleurs révélé entre le rejet de l'initiative par les 18-34 ans et son acceptation par les 65 ans et plus,⁶⁴² ainsi qu'un rejet par les classes plus éduquées et une approbation par celles qui le sont moins.⁶⁴³ Un autre exemple concerne le référendum précité contre

⁶³⁸ *Tamedia*, communiqué du 25 septembre 2018, «Les jeunes plutôt favorables à l'initiative pour des aliments équitables» (sondage en ligne effectué dans les deux jours précédant le scrutin).

⁶³⁹ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 27 septembre 2020, p. 15.

⁶⁴⁰ *Tamedia*, communiqué du 20 mai 2019, «les Verts ont voté à la majorité pour la réforme fiscale» (sondage en ligne effectué dans les deux jours précédant le scrutin).

⁶⁴¹ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 7 mars 2021, p. 5.

⁶⁴² *Ibid.*, p. 8.

⁶⁴³ *Ibid.*, p. 10.

l'Accord de partenariat économique avec l'Indonésie, dont un autre argument gravitait autour de l'écologie, mais qui a montré un taux de rejet exactement inversement proportionnel aux quatre tranches d'âge définies par le sondage, les jeunes ayant plus largement rejeté le référendum et donc soutenu cet accord.⁶⁴⁴ Toutefois, le vote qui aura probablement dérouté les observateurs, même aguerris, de la politique suisse concerne le référendum sur la loi sur le CO₂. En pleine période où les jeunes étaient libérés de l'école pour manifester pour le climat, ce fut précisément la classe d'âge 18-34 ans qui a rejeté la loi avec le plus fort taux, à savoir 58%.⁶⁴⁵ Exactement la même structure de vote s'est révélée en juin 2021, avec un rejet des deux initiatives « pesticides » et « eau potable », qui allait *decrecendo* avec les classes d'âge, soit environ 69 % de « non » chez les 18-34 ans et seulement 53 % au sein des 65 ans et plus.⁶⁴⁶ S'agissant de deux initiatives d'inspiration écologique, ce résultat était inattendu.

Un autre *crescendo* générationnel parfait s'est révélé lors du référendum contre la loi sur le cinéma. Bien que les 18-34 ans aient accepté cette loi par un petit 51 %, ce taux est inférieur aux trois classes d'âges suivantes, à savoir 54, 61 et 68 %, alors que la campagne ciblait fortement la jeunesse.⁶⁴⁷ Lorsque nous qualifions de « petit » le « oui » des jeunes, il s'agit principalement des jeunes alémaniques car, lors de ce scrutin, Genève et Vaud ont affiché un taux record de « oui », ce qui ne serait pas réalisable sans un fort soutien de toutes les tranches d'âge. Dans ce scrutin, il y a donc une combinaison de deux diversités : le Röstigraben, avec une vision moins interventionniste des Alémaniques, et les sensibilités générationnelles.

Vu ce qui précède, il va de soi qu'il vaut la peine de s'intéresser aux développements démographiques du pays. À l'instar de tous les pays industrialisés, l'espérance de vie continue de croître en Suisse, ce qui modifie les équilibres démographiques du pays, comme on peut s'en rendre compte dans le tableau ci-dessous.

⁶⁴⁴ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 7 mars 2021, p. 28.

⁶⁴⁵ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 13 juin 2021, p. 9. On notera toutefois que certains milieux proclimat prônaient un rejet de la loi au motif qu'elle n'allait pas suffisamment loin.

⁶⁴⁶ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 13 juin 2021, p. 33 et 41.

⁶⁴⁷ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 15 mai 2022, p. 8.

TABLEAU 18 Population suisse par tranche d'âge

Âge	Nombre d'habitants en Suisse				Croissance
	1990	2000	2010	2020	
0-19 ans	1 579 706	1 664 351	1 642 435	1 726 301	9%
20-39 ans	2 107 039	2 080 757	2 100 060	2 281 364	8%
40-64 ans	2 080 596	2 349 761	2 797 945	3 032 965	46%
65 ans et plus	983 352	847 186	1 329 694	1 629 670	66%
Total	6 750 693	6 942 055	7 870 134	8 670 300	28%

Source : Office fédéral de la statistique, 2022

Ce tableau, en particulier les taux de croissance indiqués dans la dernière colonne, offre une bonne vue d'ensemble du vieillissement de la population suisse. On constate, notamment, qu'en 1990 le nombre de personnes de moins de 40 ans était supérieur au nombre de personnes de plus de 40 ans, et que la situation s'est inversée en 2020.

Il serait inconcevable de clore ce chapitre sans évoquer les questions relatives à la migration. Cela étonne certains, mais il semble que les parties du pays qui ont la plus forte proportion de résidents étrangers soient les plus ouvertes à la migration, tandis que le vote «anti-étrangers» s'observe dans des électorsats qui ne sont pas familiarisés avec une présence étrangère. Peut-être que ce type d'électorat croit plus volontiers à des arguments hostiles aux étrangers. Les sondages sont rarement établis en fonction de la densité de population étrangère. Toutefois, si l'on accepte l'hypothèse que cette densité est tendanciellement plus élevée en ville qu'en périphérie, on peut parvenir à une approximation. Pour reprendre l'initiative anti-burqa précitée, on observe, par exemple, un rejet à 54% en ville et une acceptation à 57% dans les campagnes.⁶⁴⁸

⁶⁴⁸ 20 Minuten-/Tamedia-Nachbefragung, 7 mars 2021, p. 7.

11 | Perspectives

On sait qui l'on est lorsque l'on sait d'où l'on vient. Et savoir qui l'on est aide à se projeter vers l'avenir. Si ce principe vaut pour un individu, il vaut aussi pour un système politique. Que l'on soit un citoyen, un praticien de la politique ou un théoricien, on comprendra d'autant mieux un système politique que l'on saura d'où il vient, comment il s'est formé et pourquoi il est devenu ce qu'il est.

Comment résumer les thèmes présentés dans ce livre et en extraire quelques thèses? Quel est le fil conducteur de la politique suisse? Si l'on devait synthétiser les institutions politiques suisses en une seule formule, on pourrait conclure que c'est un système où le pouvoir n'est nulle part, car il est partout; tout autant qu'un système où le pouvoir est partout, car il n'est nulle part. C'est bien ainsi que ses concepteurs l'ont voulu, par crainte de donner trop de pouvoirs à de nouveaux organes supranationaux, c'est-à-dire supra-cantonaux, dans le compromis de 1848 où les radicaux (réformistes) se sont résolus à octroyer des concessions aux conservateurs (*cf.* chapitre 2).

Le pouvoir est tout d'abord réparti entre les différents niveaux de la structure fédérale du pays, forçant les organes fédéraux à consulter 26 cantons et à tenir compte de leurs intérêts dans tout projet législatif. Ce sont des organes bien insolites: un Parlement non professionnalisé qui ne se réunit que quatre fois l'an durant trois semaines; et un exécutif limité à sept « ministres », tenus de se mettre d'accord sur tout, bien

qu'issus de partis politiques différents. La Suisse s'est avant tout constituée comme un savant équilibre de pouvoirs et de contre-pouvoirs, de poids et de contrepoids, tout à l'opposé du concept du pouvoir fort. Ironiquement, c'est peut-être cela qui lui confère sa force.

Si l'on quitte les institutions constitutionnelles pour se pencher sur les partis politiques, le constat n'est guère différent ; sans surprise d'ailleurs, car la répartition du pouvoir est dans l'ADN de la Suisse. Comme relevé au chapitre 6, la Suisse possède un système politique « sans opposition », mais le corollaire de cela est que c'est aussi un système politique qui tolérerait mal l'émergence d'une force prépondérante. Aucun parti politique suisse ne peut espérer accéder à la puissance absolue, au contrôle du système, pas même pour une législature de quatre ans. Condamné à réunir de larges majorités, chaque parti doit se résoudre, tôt ou tard, à composer avec les autres, à faire des compromis. Cela implique qu'une position toute-puissante sera difficile à atteindre, aussi parce que, comme souligné au chapitre 7, les forces vives des partis nationaux sont réparties dans 26 sections cantonales, largement autonomes, et souvent accaparées par les enjeux politiques de leur canton. Devenir un « leader » politique suisse ? Si cela était possible, ça se saurait. Dans ce système, gare aux têtes qui dépassent ! Elles ne sont guère appréciées.

Le rôle dévolu aux associations participe probablement aussi de cet esprit de dilution du pouvoir. En comparaison internationale, la participation des associations à la vie politique est institutionnalisée et finement organisée. Ce sont ce que l'on appelle, dans le jargon, les *faïtières*, notamment les *faïtières* économiques et syndicales. Le « *partenariat social* » qui en résulte est souvent un élément central de la prospérité du pays.

Ce système a bien convenu au pays, preuve en est la position enviable qu'il lui a permis d'atteindre. La question qui s'érige est de savoir s'il restera viable à long terme, dans un monde plus complexe, plus technologique, plus interconnecté, et surtout plus rapide. C'est que le processus politique suisse, tel que décrit ci-dessus, demande du temps. Beaucoup de temps. Pour cette raison, les critiques du système ne manquent pas, avec autant d'idées et de revendications : simplification du fédéralisme ; fusion de communes ; meilleure centralisation ; professionnalisation des exécutifs communaux ; augmentation du nombre de conseillers fédéraux ; fin de la formule magique ; élection des conseillers fédéraux au suffrage direct ; meilleure transparence en politique.

Puis est arrivée la crise de la COVID-19. Si un bilan politique devait en être tiré, force est de conclure que la Suisse ne s'en est pas plus mal tirée que d'autres pays, tant sur le plan sanitaire qu'économique et sociétal. Le principal test de cette crise fut institutionnel. Les institutions suisses allaient-elles résister à un tel défi ? Allaient-elles pouvoir continuer à remplir leur objectif de maintien de la cohésion nationale ? Manifestement, les institutions ont bien fonctionné et ont joué leur rôle. La cohésion sociale du pays a pu être maintenue. Le système s'est révélé efficace et résilient. Au vu de ce qui précède, on pourrait presque s'en étonner. Ou peut-être justement pas. Le système suisse, malgré sa complexité, ses méandres, ses attermolements parfois, ses procédures alambiquées, s'est en définitive montré plus adaptable que des systèmes qui se distinguent par leur extrême verticalité. Mais qui décide donc dans ce pays ? a-t-on pu entendre dire durant cette crise. Bonne question, et pas de réponse simple mais, finalement, les mesures sont mises en œuvre comme partout ailleurs, voire mieux car, précisément, elles sont le fruit d'un consensus.

La Suisse politique n'a cessé d'évoluer depuis sa fondation en 1848. Elle continuera, mais elle le fera à sa manière et à son rythme, c'est-à-dire par étapes. Comme évoqué au chapitre 8, en se demandant si le modèle suisse est exportable, on se rend promptement compte que, dans ce système, tout se tient, et qu'il est difficile d'en extraire un élément pour le transplanter ailleurs. Le même défi se pose pour transformer le système. Tout se tient trop bien. Le système est trop cohérent, si l'on ose dire. On bouge une pièce, et déjà on voit toutes les conséquences que cela aura ailleurs, les conséquences sur les multiples équilibres subtils qui font que la Suisse est ce qu'elle est. Les ajustements doivent donc s'opérer avec la prudence appropriée et dans la concertation.

Faire évoluer le système demandera du temps et de la patience, et beaucoup de doigté. C'est précisément une raison, la principale, pour ne pas repousser les questions au lendemain. Des progrès significatifs ont déjà été accomplis récemment, par exemple en matière de transparence dans la conduite de la politique, et il convient de ne pas relâcher les efforts. Ici, plus qu'ailleurs, tout l'art du progrès consiste à faire ce qui doit être fait, chaque fois que cela peut être fait.

Appendices

Liste chronologique des conseillers fédéraux depuis 1945

Période	Nom	Canton	Parti
1945-1961	Max Petitpierre	NE	PRD
1948-1954	Rodolphe Rubattel	VD	PRD
1950-1954	Josef Escher	VS	PDC
1952-1958	Markus Feldmann	BE	UDC
1952-1954	Max Weber	ZH	PS
1954-1959	Hans Streuli	ZH	PRD
1955-1959	Thomas Holenstein	SG	PDC
1955-1966	Paul Chaudet	VD	PRD
1955-1959	Giuseppe Lepori	TI	PDC
1959-1965	Friedrich Traugott Wahlen	BE	UDC
1960-1962	Jean Bourgnicht	FR	PDC
1960-1970	Willy Spühler	ZH	PS
1960-1971	Ludwig von Moos	OW	PDC
1960-1973	Hans Peter Tschudi	BS	PS
1961-1969	Hans Schaffner	AG	PRD
1962-1973	Roger Bonvin	VS	PDC
1966-1979	Rudolf Gnägi	BE	UDC
1967-1973	Nello Celio	TI	PRD
1970-1978	Pierre Graber	NE	PS
1970-1978	Ernst Brugger	ZH	PRD
1972-1986	Kurt Furgler	SG	PDC
1974-1983	Willi Ritschard	SO	PS
1974-1982	Hans Hürlimann	ZG	PDC
1974-1983	Georges-André Chevallaz	VD	PRD
1978-1982	Fritz Honegger	ZH	PRD
1978-1987	Pierre Aubert	NE	PS
1980-1987	Leon Schlumpf	GR	SVP
1983-1986	Alphons Egli	LU	PDC
1983-1984	Rudolf Friedrich	ZH	PRD

1984-1995	Otto Stich	SO	PS
1984-1998	Jean-Pascal Delamuraz	VD	PRD
1984-1989	Elisabeth Kopp	ZH	PRD
1987-1999	Arnold Koller	AI	PDC
1987-1999	Flavio Cotti	TI	PDC
1988-1993	René Felber	NE	PS
1988-2000	Adolf Ogi	BE	UDC
1989-2003	Kaspar Villiger	LU	PRD
1993-2002	Ruth Dreifuss	GE	PS
1995-2010	Moritz Leuenberger	ZH	PS
1998-2009	Pascal Couchepin	VS	PRD
1999-2003	Ruth Metzler-Arnold	AI	PDC
1999-2006	Joseph Deiss	FR	PDC
2001-2008	Samuel Schmid	BE	UDC
2003-2011	Micheline Calmy-Rey	GE	PS
2004-2007	Christoph Blocher	ZH	UDC
2004-2010	Hans-Rudolf Merz	AR	PRD
2006-2018	Doris Leuthard	AG	PDC
2008-2015	Eveline Widmer-Schlumpf	GR	PBD
2009-2022	Ueli Maurer	ZH	UDC
2009-2017	Didier Burkhalter	NE	PRD
2010-2022	Simonetta Sommaruga	BE	PS
2010-2018	Johann Schneider-Ammann	BE	PRD
2012-2023	Alain Berset	FR	PS
2016-	Guy Parmelin	VD	UDC
2017-	Ignazio Cassis	TI	PRD
2019-	Viola Amherd	VS	PDC
2019-	Karin Keller-Sutter	SG	PRD
2023-	Albert Rösti	BE	UDC
2023-	Élisabeth Baume-Schneider	JU	PS
2024-	Beat Jans	BS	PS

Canton: Lieu d'origine déterminant jusqu'en 1987, puis lieu de domicile. Pour les membres de l'Assemblée fédérale, de gouvernements ou de parlements cantonaux, on considère depuis 1987 le canton où a eu lieu l'élection.

Parti: Les partis sont désignés par leurs noms en 2019. PRD: Parti radical démocratique; le PDC: Parti démocrate-chrétien et le PBD: Parti bourgeois démocratique sont ensuite devenus Le Centre; PLS: Parti libéral suisse; UDC: Union démocratique du centre; PS: Parti socialiste.

Source: Altermatt, Urs, *Dictionnaire historique de la Suisse*, volume 3, p. 497, accessible via <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010085/2015-07-09/>.

Actes législatifs fédéraux

Sur le plan fédéral, les principaux actes législatifs pertinents pour cet ouvrage sont, selon l'ordre fixé dans le Recueil systématique (RS) :

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS **101**)

Loi fédérale sur les droits politiques (LDP, RS **161.1**)

Ordonnance sur les droits politiques (ODP, RS **161.11**)

Ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national (RS **161.12**)

Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRCE, RS **170.32**)

Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, Lparl, RS **171.10**)

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA, RS **171.115**)

Règlement du Conseil national (RCN, RS **171.13**)

Règlement du Conseil des États (RCE, RS **171.14**)

Loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les moyens alloués aux parlementaires, LMAP, RS **171.21**)

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS **172.010**)

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, sans annexe, RS **172.010.1**)

Loi fédérale sur la procédure administrative (RS **172.021**)

Loi fédérale sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, Lco, RS **172.061**)

Loi sur le Tribunal fédéral (LTF, RS **173.110**)

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juge au Tribunal fédéral (RS **173.110.1**)

Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS **173.32**)

Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP, RS **173.71**)

Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger
(Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr, RS **195.1**)

Ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger
(OSEtr, RS **195.11**)

Code pénal militaire (CPM, RS **322.0**)

Procédure pénale militaire (PPM, RS **322.1**)

Loi fédérale sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances,
LFC, RS **611.0**)

Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC, RS **611.01**)

Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des
charges (PFCC, RS **613.2**)

Loi fédérale sur le Contrôle des finances (RS **614.0**)

Abréviations

CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Conseil des États
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CF	Conseil fédéral
CN	Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
<i>DHS</i>	<i>Dictionnaire historique de la Suisse</i>
GC	Grand Conseil
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Parti libéral-radical
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste
PVL	Parti vert/libéral
RS	Recueil systématique
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
TF	Tribunal fédéral
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne

Bibliographie

- Altermatt, Urs (2019). *Das Bundesratslexikon*. Zürich: NZZ Libro, 760 pp. ISBN: 978-3-03810-218-2.
- Altermatt, Urs (2020). *Von Unruheherd zur Stablen Politik: Der Schweizerische Bundesrat 1848-1875*. Bâle: NZZ Libro, 357 pp. ISBN: 978-3-03810-478-0.
- Andrey, Georges; Tornare, Alain-Jacques (2017). *L'acte de Médiation: socle d'une nouvelle Suisse*. Bière: Cabédita, 101 pp. ISBN: 978-2-88295-787-0.
- Aubert, Jean-François (1967-1982). *Traité du droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel: Éditions Ides et Calendes, 784 pp.
- Auer, Andreas (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli Verlag, 692 pp. ISBN: 978-3-7272-3217-6.
- Baudraz, Henri (2021). *La Suisse: pourquoi? Comment? 1874-2000*. Bière: Cabédita, 295 pp. ISBN: 978-2-88295-918-8.
- Biaggini, Giovanni (2017). *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Orell Füssli, 1581 pp. ISBN: 978-3-280-07320-9.
- Biaggini, Giovanni; Gächter, Thomas; Kiener, Regina (éd.) (2015). *Staatsrecht*. Zürich: Dike Verlag, 750 pp. ISBN: 978-3-03891-315-3.
- Bisaz, Corsin (2020). *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*. Zürich: Dike Verlag, 594 pp. ISBN: 978-3-03891-174-6.
- Bochsler, Daniel; Koller, Christophe; Sciarini, Pascal; Traimond, Sylvie; Trippolini, Ivar (2004). *Les cantons suisses sous la loupe: autorités, employés publics, finances*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 168 pp. ISBN: 978-3-258-06886-0.
- Bolliger, Christian (2007). *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003. Parteienkooperation, Konfliktdimensionen und gesellschaftliche Polarisierungen bei den eidgenössischen Volksabstimmungen*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag, Berner Studien zur Politikwissenschaft 17, 514 pp. ISBN: 978-3-258-07272-2.
- Brühlmeier, Daniel; Mastronardi, Philippe (éd.) (2016). *Demokratie in der Krise: Analysen, Prozesse und Perspektiven*. Zürich: Chronos, 480 pp. ISBN: 978-3-0340-1341-3.
- Burgos, Élie; Mazzoleni, Oscar; Rayner, Hervé (2011). *La formule magique. Conflit et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «Savoir suisse», 2^e éd., 137 pp. ISBN: 978-2-88074-948-4.
- Bützer, Michael (2007). *Direkte Demokratie in Schweizer Städten Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 308 pp. ISBN: 978-3-8329-2274-0.
- Cappelletti, Fabio; Fischer, Manuel; Sciarini, Pascal (2014). "Let's Talk Cash": Canton's Interests and the Reform of Swiss Federalism. *Regional & Federal Studies*, 24(1): 1-20.
- Chappelet, Jean-Louis (éd.) (2006). *Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), 316 pp. ISBN: 978-3-2580-7172-5, EAN13: 978-2-8891-4189-0.
- Church, Clive H. (2004). *The Politics and Government of Switzerland*. New York: Palgrave Macmillan, 285 pp. ISBN: 978-0-333-69277-6.
- Church, Clive H.; Vatter, Adrian (2009). Opposition in Consensual Switzerland: A short but Significant Experiment. *Government and Opposition*, 44(4): 412-437.
- Cormon, Pierre (2016). *La politique suisse pour les débutants*. Genève: Slatkine, 87 pp. ISBN: 978-2-8321-0753-9.

- Dardanelli, Paolo; Mueller, Sean (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848-2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1):138-165.
- Diggelmann, Oliver; Hertig Randal, Maya; Schindler, Benjamin (éd.) (2020). *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*. Zürich, Bâle, Genève: Schulthess, 3 vol, 2592 pp. ISBN: 978-3-7255-7995-2.
- Dictionnaire historique de la Suisse* (2001-2013). Hauteville: Éditions Gilles Attinger, Fondation *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, 13 vol.
- Ehrenzeller, Bernhard; Mastronardi, Philippe; Schindler, Benjamin; Schweizer, Rainer J.; Vallender, Klaus A. (2014). *Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich, Basel, Genève: Dike Verlag, Schulthess, 3^e éd., 3320 pp. ISBN: 978-3-7255-6698-3.
- Emery, Yves; Giauque, David; Rebmann, Frédéric (2014). La lente mutation des élites administratives fédérales suisses. *Revue internationale des sciences administratives*, 80(4):725-747. DOI: 10.3917/risa.804.0725.
- Fischer, Manuel (2012). *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Zürich: Verlag Rüegger, 380 pp. ISBN: 978-3-7253-0988-7.
- Freitag, Markus; Vatter, Adrian (éd.) (2015). *Wahlen un Wählerschaft in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 478 pp. ISBN: 978-3-03810-098-0.
- Freitag, Markus; Bundi, Pirmin; Flick Witzig, Martina (2019). *Milizarbeit in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 240 pp. ISBN: 978-3-03810-400-1.
- Frey, René L.; Kreis, Georg; Plattner, Gian-Reto; Rhinow, René (2006). *Le fédéralisme suisse. La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. « Savoir suisse », 146 pp. ISBN: 978-2-88074-685-8. (traduction de l'ouvrage: Frey, René L. (éd.) (2005). *Föderalismus – zukunftstauglich?!*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 158 pp. ISBN: 978-3-03823-176-9.)
- Germann, Raimund E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt, 294 pp. ISBN: 978-3-25805-424-7.
- Glaser, Andreas (éd.) (2018). *Das Parlamentsrecht der Kantone*. Zürich: Dike Verlag, 308 pp. ISBN: 978-3-03751-992-9.
- Gonin, Luc (2021). *Droit constitutionnel suisse*. Genève, Zurich: Schulthess, 1393 pp. ISBN: 978-3-72558-816-9.
- Grisel, Étienne (2010). *Gouvernement suisse. Le Conseil fédéral*. Berne: Stämpfli Éditions, 127 pp. ISBN 978-3-72721-748-7.
- Graber, Rolf (2017). *Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*. Zürich: Chronos, 232 p. ISBN 978-3-03401-384-0.
- Graf, Martin; Theler, Cornelia; von Wyss, Moritz (éd.) (2014). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Bâle: Helbing und Lichtenhahn Verlag AG, 1215 pp. ISBN 978-3-7190-2975-3
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter; Keller, Helen (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess, 10^e éd., 782 pp. ISBN: 978-3-7255-8079-8.
- Häfelin, Ulrich; Müller, Georg; Uhlmann, Felix (2020). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Dike Verlag, 8^e éd., 758 pp. ISBN: 978-3-0389-1221-7.
- Haller, Walter; Kölz, Alfred; Gächter, Thomas (2008). *Allgemeines Staatsrecht*. Bâle: Helbing und Lichtenhahn Verlag AG, 4^e éd., 386 pp. ISBN: 978-3-7190-2756-8.
- Hangartner, Yvo; Kley, Andreas (2000). *Die demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess, 1134 pp. ISBN: 978-3-7255-4166-9.
- Hollenstein, Rolf (2018). *Stunde Null – Die Neuerfindung der Schweiz 1848: Die Protokolle und Geheimberichte zur Erfindung der modernen Schweiz*. Bâle: Echtzeit, 476 pp. ISBN: 978-3-905800-70-8.

- Hug, Simon; Sciarini, Pascal (éd.) (2002). *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan, coll. «Logiques politiques», 318 pp. ISBN: 978-2-7475-2181-9.
- Hugues, Christopher (1965). *The Parliament of Switzerland*. London: The Hansard Society, 203 pp.
- Knoepfel, Peter; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter Adrian; Häusermann, Silja (éd.) (2017). *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Libro, 6^e éd., 952 pp. ISBN: 78-3-03823-866-9.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric; Savard, Jean-François (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques (France, Suisse, Canada)*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2^e éd., 452 pp. ISBN: 978-2-7605-4245-7.
- Kölz, Alfred (éd.) (1994). *Zaccaria Giacometti (1893-1970). Ausgewählte Schriften*. Zürich: Schulthess, 346 pp. ISBN: 3-7255-3262-1.
- Kölz, Alfred (1992). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli Verlag, 660 pp. ISBN: 978-3-7272-9380-1.
- Kriesi, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica, coll. «Politique comparée», 2^e éd., 423 pp. ISBN: 978-2-40214-899-3.
- Kriesi, Hanspeter (2005). *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Lanham, MD: Lexington Books, 263 pp. ISBN: 978-0-7391-0965-6.
- Kriesi, Hanspeter (éd.) (2012). *Political Communication in Direct Democratic Campaigns: Enlightening or Manipulating?* Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, «Challenges to democracy in the 21st century series». 264 pp. ISBN 13: 978-1-3493-3876-4.
- Kriesi, Hanspeter; Bochsler, Daniel; Bühlmann, Marc; Esser, Frank; Lavenex, Sandra; Matthes, Jörg (2013). *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. New York: Palgrave Macmillan. 250 pp. ISBN: 978-1137-29985-7.
- Kriesi, Hanspeter; Farago, Peter; Kohli, Martin; Zarin-Jejadan, Milad, (éd.) (2005). *Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case*. New York: Palgrave Macmillan, 368 pp. ISBN: 978-140394798-7.
- Kriesi, Hanspeter; Trechsel, Alexander H. (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 223 pp. ISBN: 978-0-5117-9067-6.
- Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils C.; Varone, Frédéric (éd.) (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «IDHEAP», 948 pp. ISBN: 978-2-8807-4971-2.
- Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils C.; Varone, Frédéric (éd.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 920 pp. ISBN: 978-3-03823-788-4.
- Ladner, Andreas; Haus, Alexander (2019). *Accomplissement des tâches communales en Suisse: organisation, responsabilités et effets*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «IDHEAP», 158 pp. ISBN: 978-288914491-4.
- Ladner, Andreas; Desfontaine, Laetitia (2021). *Le fédéralisme suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «IDHEAP», 178 pp. ISBN: 978-2-8891-5336-7.
- Lambelet, Jean-Christian (2019). *De la démocratie directe en Suisse: son cadre, sa pratique, une analyse statistique et une évaluation sur le fond*. Genève: Slatkine, 344 pp. ISBN: 978-283210908-3.
- Lammers, Guillaume (2015). *La démocratie et le droit international: prise en compte des obligations de la Confédération et participation populaire à la vie politique extérieure*. Berne:

- Stämpfli Éditions, Reihe Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 434 pp. ISBN: 978-3-7272-0348-0.
- Lane, Jan-Erik (2001). *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*. London: Frank Cass, 262 pp. ISBN: 978-113527594-5.
- Lang, Josef (2020). *Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart*. Baden: Hier und Jetzt – Verlag für Kultur und Geschichte, 336 pp. ISBN: 978-3-03919-486-5.
- Linder, Wolf (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 4^e éd., 527 pp. ISBN 978-3-258-08009-3.
- Linder, Wolf (2014). Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983-2007). *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20(2):223-231.
- Linder, Wolf; Mueller, Sean (2021). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multi-cultural Societies*. New York: Palgrave Macmillan, 4^e éd. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-63266-3> (consulté en août 2022).
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (éd.) (2010). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt, 760 pp. ISBN: 978-3-258-07564-8.
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Zürcher, Regula (2008). *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz: Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Hier und Jetzt – Verlag für Kultur und Geschichte, 248 pp. ISBN: 978-3-03919-080-5.
- Mach, André (2016). *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «Savoir suisse», 144 pp. ISBN: 978-2-8891-5147-9.
- Mach, André; David, Thomas; Bühlmann, Felix (2011). La fragilité des liens nationaux – La reconfiguration de l'élite du pouvoir en Suisse, 1980-2010. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (5):78-107.
- Malinverni, Giorgio; Hertig Randall, Maya; Flückiger, Alexandre (2021). *Droit constitutionnel suisse: volume I: L'État*. Berne: Stämpfli Éditions, 4^e éd., 833 pp. ISBN: 978-3-7272-5995-1.
- Malinverni, Giorgio; Hertig Randall, Maya; Flückiger, Alexandre (2021). *Droit constitutionnel suisse: volume II: Les droits fondamentaux*. Berne: Stämpfli Éditions, 4^e éd., 700 pp. ISBN: 978-3-7272-5996-8.
- Masmejan, Denis (2017). *Démocratie directe contre droit international*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «Savoir suisse», 160 pp. ISBN: 978-2-8891-5231-5.
- Mazzoleni, Oscar (2017). *Les défis du régionalisme politique suisse: le Tessin et ses relations avec Berne*. Genève: Slatkine, 216 pp. ISBN: 978-2-8321-0810-9.
- Mazzoleni, Oscar (2008). *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la « nouvelle » UDC*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), coll. «Savoir suisse», 2^e éd., 144 pp. ISBN: 978-2-8807-4780-0.
- Mazzoleni, Oscar; Meuwly, Olivier (éd.) (2013). *Les partis politiques suisses en mouvement*. Genève: Slatkine, 200 pp. ISBN: 978-2-8321-0565-8.
- Mazzoleni, Oscar; Rayner, Hervé (2009). *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*. Paris: Michel Houdiard éditeur, 458 pp. ISBN 978-2-35692-021-8.
- Meuwly, Olivier (2018). *Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse*. Neuchâtel: Éditions Livreo-Alphil, 132 pp. ISBN: 978-2-8895-0016-1.
- Meuwly, Olivier (2008). *La liberté cacophonique: essai sur la crise des droites suisses*. Genève: Slatkine, 220 pp. ISBN: 978-2-8321-0328-9.
- Meuwly, Olivier (éd.) (2003). *Les constitutions vaudoises, 1803-2003, miroir des idées politiques*. (Textes réunis par Olivier Meuwly avec la collaboration de Bernard Voutat.) Lausanne: Bibliothèque historique vaudoise 123, 438 pp.

- Micotti, Sébastien; Bützer, Michael (2003). La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000. Rapport de recherche au FNS, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (c2d), Université de Genève, 26 septembre 2003.
- Moeckli, Stefano (2017). *Das politische System der Schweiz verstehen – Wie es funktioniert – Wer partizipiert – Was resultiert*. Mörschwil: Kaufmännischer Lehrmittel Verlag KLV, 4^e éd., 224 pp. ISBN: 978-3-85612-490-8.
- Müller, Andreas; Adler, Tibère (éd.) (2015). *État citoyen et citoyens dans l'État. La politique de milice entre mythe et modernité*. Genève: Slatkine, 224 pp. ISBN: 978-2-8321-0701-0.
- Musliu, Nagihan (2019). *Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen*. Zürich: Dike Verlag, 400 pp. ISBN: 978-3-03891-083-1.
- Nobs, Roger (2005). *Volksinitiative und Völkerrecht*. Zürich: Dike Verlag, 455 pp. ISBN: 978-3-905455-88-5.
- Papadopoulos, Yannis (1998). *Démocratie Directe*. Paris: Économica, coll. «Politique comparée», 329 pp. ISBN: 978-2-7178-3770-4.
- Papadopoulos, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan, coll. «Logiques politiques», 192 pp. ISBN: 978-2-7384-5776-9.
- Pauletto, Christian (2023). Public management, agility and innovation: The Swiss experience with the COVID-19 loan scheme. *International Review of Administrative Sciences*, 17 pp. DOI: 10.1177/0020852322.
- Piloti, Andrea (2017). *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zurich, Genève: Éditions Seismo, 366 pp. ISBN: 9782883510777.
- Piloti, Andrea; Mazzoleni, Oscar (2018). *Milizia e professionismo nella politica svizzera. Le sfide della Svizzera*. Locarno: Armando Dadò editore, 216 pp. ISBN: 978-88-8281-496-0.
- Portmann, Jean-Luc (2009). *Histoire du gouvernement fédéral suisse: le Conseil fédéral des prémices de l'Ancien Régime à 2009*. Lausanne, Zurich, Lugano: Artesia, 396 pp. ISBN: 978-2-940434-00-8.
- Ratti, Remigio (2005). *Leggere la Svizzera. Origini e divenire del modello elvetico. Saggio politico-economico*. Giampiero Casagrande editore, Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), 2^e éd., 296 pp. ISBN: 978-887795148-9.
- Rauchfleisch, Adrian; Metag, Julia (2016). The Special Case of Switzerland; Swiss Politicians on Twitter. *New Media & Society*, 18(10):2413-2431. DOI: 10.1177/1461444815586982.
- Rhinow, René (2017). *Recht im politischen Prozess. Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat*. Bâle: Helbing und Lichtenhahn Verlag AG, 644 pp. ISBN: 978-3-7190-3945-5.
- Rhinow, René (2000). *Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung*. Bâle: Helbing und Lichtenhahn Verlag AG, 412 pp. ISBN: 978-3-7190-1878-8.
- Ritz, Adrian; Haldemann, Theo; Sager, Fritz (éd.) (2019). *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz*. Bâle: NZZ Libro, 501 pp. ISBN: 978-303810401-8.
- Sägesser, Thomas (2000). *Die Bundesbehörden. Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht*. Bern: Stämpfli Verlag, 664 p. ISBN: 978-3-7272-9632-1.
- Sägesser, Thomas (2005). *Vernehmlassungsgesetz: Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren*. Bern: Stämpfli Verlag, 184 pp. ISBN: 978-3-7272-2527-7.
- Sägesser, Thomas (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997*. Bern: Stämpfli Verlag, 832 pp. ISBN: 978-3-7272-2532-1.
- Savary, Jérôme (2002). *Des acteurs et des règles: une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002)*. Lausanne: IDHEAP, Cahier de l'IDHEAP n° 204.
- Smartmonitor. www.smartmonitor.ch (consulté en août 2022).
- Schiess Rütimann, Patricia (2011). *Politische Parteien. Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht*. Bern, Baden-Baden: Stämpfli Verlag, Nomos Verlag, 726 pp. ISBN: 978-3-7272-8800-5.

- Schwarz, Daniel; Bächtiger, André; Lutz, Georg (2011). *Switzerland: Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework*. In: Rasch, Björn; Tebelis, Georg (éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, New York: Routledge, p. 127-143. ISBN: 978-1-138-98987-0.
- Sciarini, Pascal (2014). *Eppure si muove: the Changing Nature of the Swiss Consensus Democracy*. *Journal of European Public Policy*, 21(1): 116-132.
- Sciarini, Pascal; Fischer, Manuel; Traber, Denise (2015). *Political Decision-making in Switzerland: the Consensus Model under Pressure*. New York: Palgrave Macmillan, 291 pp. ISBN: 978-1-137-50859-1.
- Sciarini, Pascal; Hug, Simon (2009). *Parties and their Success in Swiss Parliament*. In: Vatter, Adrian; Varone, Frédéric; Sager, Fritz (éd.), *Demokratie als Leidenschaft: Festschrift für Wolf Linder*, Bern: Haupt, p. 117-138. ISBN: 978-3-2580-7504-4.
- Sciarini, Pascal (2011). *La politique suisse au fil du temps*. Chêne-Bourg: Georg éditeur, 222 pp. (recueil d'articles de presse). ISBN: 978-2-8257-1003-6.
- Seitz, Werner (2014). *Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz: Eine Darstellung anhand der eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsergebnisse von 1848 bis 2012*. Zürich: Rüegger Verlag, 182 pp. ISBN: 978-3-7253-0958-0.
- Siegfried, André (1969). *La Suisse démocratie-témoin*. Neuchâtel, Paris: À La Baconnière, Payot, 4^e éd., 305 pp. ISBN: 978-2-8252-0185-5.
- Tanquerel, Thierry (2011). *Manuel de droit administratif*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess, 620 pp. ISBN: 978-3-7255-6327-2.
- Trampusch, Christine, Mach, André (éd.) (2011). *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London, New York: Routledge, 272 pp. ISBN: 978-0-2038-2939-4.
- Trivelli, Laurent (1975). *Le bicamérisme: institutions comparées. Étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des États*. Lausanne: Payot, 534 pp.
- Tsachevsky, Venelin (2014). *The Swiss Model – the Power of Democracy*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 407 pp. ISBN: 978-3-631-65060-8.
- Tschannen, Pierre (2021). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern: Stämpfli Verlag, 5^e éd., 756 pp. ISBN: 978-3-7272-8928-6.
- Vatter, Adrian (2020). *Der Bundesrat*. Zürich: NZZ Libro, 400 pp. ISBN: 978-3-907291-06-1.
- Vatter, Adrian (2020). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 4^e éd., 592 pp. ISBN: 978-3-8487-6564-5.
- Vatter, Adrian (éd.) (2014). *Das Parlament in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 464 pp. ISBN: 978-3-03810-361-5.
- Vatter, Adrian (2008). *Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007*. *Swiss Political Science Review*, 14(1): 1-48.
- Vatter, Adrian (éd.) (2006). *Föderalismusreform, Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ Verlag, 208 pp. ISBN: 978-3-03823-268-1.
- Vatter, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Leverkusen: Leske und Budrich, 514 pp. ISBN: 978-3-81003-431-1.
- Widmer, Paul (2007). *Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen, Geschichte, Gestaltung*. Zürich: NZZ Libro, 256 pp. ISBN: 978-3-03823-495-1-8.
- Wurzburger, Alain (2011). *Le Tribunal fédéral: comprendre son fonctionnement, agir devant ses juges*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess, 2^e éd., 214 pp. ISBN: 978-3-72556-302-9.

Index

A

Acte de Médiation 26, 27, 37, 94, 95, 135
association de communes 35, 36

B

bicamérisme 63, 82

C

Centre de presse de la Confédération 130
Chambres réunies 64-66, 87, 124, 149
Chancellerie fédérale 45, 67, 83, 112, 113,
125, 130, 169, 205, 211
chef de groupe 207
collège, collégialité 10, 61, 80, 118, 124-
128, 132
comité (d'initiative ou référendum) 14,
168, 177, 185, 195, 207
commission d'enquête parlementaire
(CEP) 87, 99, 121
commission de surveillance 88
commission extraparlamentaire 199-201
commission parlementaire 65, 71, 78,
86-91, 93, 94, 98, 198, 199, 201, 207
commissions de surveillance 65, 87
commission spéciale 87, 88
conciliation (conférence de —) 82
conciliation (proposition de —) 82
concordance 61, 96, 119, 123, 130, 131,
198, 215
concordat 33, 34, 184
Conseil de la magistrature 152
Conseil des États 22, 62-64, 66, 72, 77, 78,
80-82, 85, 87, 90, 192, 193, 218
Conseil fédéral 29, 30, 50-52, 60, 62-69, 75,
77-79, 88, 90, 92, 112-114, 117, 118, 120, 121,
123-127, 129-132, 143, 147, 149, 152, 173, 177,
178, 181, 183, 189, 197-201, 209, 215, 221
Conseil national 62-66, 77-84, 87, 91, 103,
106, 112, 119, 121, 129, 191, 215, 219, 220
Constitution fédérale 14, 23, 24, 25, 39, 41,
48, 50, 53, 55, 57, 62-64, 79, 94, 110, 129,
141, 143, 146, 147, 168, 170, 173, 174, 178,
182, 191, 196, 214
consultation (procédure de —) 20, 34,
196-199, 201
contre-projet 12, 169-171, 175, 176, 177, 185,
208

co-rapport 12, 127

cour constitutionnelle (cantonale) 151,
182

D

délégation du Conseil fédéral 118, 119
délégation (parlementaire) 18, 87, 94
demi-canton 26, 36, 37, 80, 170
démocratie directe 11, 21, 100, 113, 155, 163-
168, 175, 176, 183, 185, 186, 198, 199, 203,
204, 207, 223
démocratie participative 167
démocratie représentative 101, 165, 167
district 95, 97, 98, 131, 135, 136, 138, 150, 189
divergence 31, 53, 82, 83, 126, 225, 228
double majorité 169, 170, 174, 175

E

entente intercommunale 35, 36

F

faïtière 12, 18, 34, 74, 197, 234
fédéralisme 10, 11, 17-19, 21-23, 25-27, 29,
31, 39, 45, 119, 143, 176, 204, 205, 234
fédération de communes 36
formule magique 12, 68, 123, 131, 216, 234

G

groupe parlementaire 86, 87, 90, 91, 94,
99, 207, 215-217, 219, 220

H

haute surveillance 64, 65, 69, 87, 148, 202

I

initiant 12, 169, 170, 172, 177, 208
initiative parlementaire 88, 89, 91, 93, 99,
147, 149, 172, 198
initiative populaire 55, 91, 127, 168-172,
175-180, 182-186, 188, 191, 196, 224, 226,
229, 230
intergroupe parlementaire 88, 89, 99
interpellation parlementaire 89, 93, 99
intervention parlementaire 89, 99

J

justice militaire 152, 153

L

Landsgemeinde 23, 37, 85, 112

M

Maison des cantons 31
 majoritaire (scrutin) 83, 125, 131, 132, 215
 message 12, 67, 197
 milice 12, 15, 62, 74, 78, 93, 99, 100, 114,
 118, 134, 200, 204, 206, 210, 211, 213
 Ministère public 65, 149
 motion parlementaire 89, 90, 91, 129,
 147, 184
 motion populaire 184

P

Pacte de 1815 20, 214
 péréquation financière nationale 17, 28,
 40
 péréquation intercommunale 40
 postulat 89-91, 99
 préfet, préfecture 72, 135-138
 président de la Confédération 14, 65, 124,
 125
 primus inter pares 125
 procureur général 149
 promulgation 56, 130, 137
 proportionnel (scrutin) 83, 98, 104, 105,
 108, 215, 216

Q

quorum 98, 107-112
 quorum naturel 109-112

R

référendaire, comité référendaire 14, 174,
 177, 195, 207
 référendum d'initiative citoyenne (RIC)
 190
 référendum financier 185, 186
 référendum populaire 101, 173
 Röstigraben 12, 224, 230

S

Sonderbund (guerre du) 10, 21, 24, 213,
 214, 216, 217
 subsidiarité 19, 26, 138
 Suisses de l'étranger 89, 112, 191-193
 syndic 95, 133
 syndicat (de communes) 36

T

Tribunal administratif fédéral (TAF) 69,
 147, 148
 Tribunal fédéral des brevets 148, 150
 Tribunal fédéral (TF) 45, 53, 55, 60, 62,
 63, 68-70, 110, 111, 141-148, 172, 178, 181,
 182, 188
 Tribunal pénal fédéral (TPF) 62, 147-150
 tribunaux militaires 152, 153

V

vote électronique 112, 113

Table des matières

Préface	7
Sommaire	9
Avant-propos	11
1 La politique suisse	13
2 Le fédéralisme suisse	17
2.1 Le fédéralisme	17
2.2 Le fédéralisme suisse et le Sonderbund	21
2.3 Structure de la Confédération suisse	22
2.4 La péréquation financière nationale	28
2.5 La pandémie du coronavirus : une expérience en direct	29
2.6 Coopération intercantonale et intercommunale	31
2.7 Les demi-cantons et leur histoire	36
2.8 Étymologie du terme « canton »	37
2.9 Fédéralisme au niveau cantons-communes	38
2.10 Fédéralisme et relations internationales	40
2.11 Le fédéralisme suisse est-il exportable?	45
3 Le système juridique suisse	47
3.1 Depuis quand les lois existent-elles?	47
3.2 Ordre juridique et hiérarchie juridique	49
3.3 Niveau fédéral	49
3.3.1 Hiérarchie des normes fédérales suisses	49
3.3.2 Et les traités internationaux?	52
3.3.3 L'ordre juridique : ordre ou creuset de conflits?	54
3.4 Le droit cantonal et les réglementations communales	55
3.5 Arbitraire et pouvoir discrétionnaire	56
3.6 Accéder au droit fédéral et au droit cantonal en Suisse?	58

4	La séparation des pouvoirs	59
4.1	Principes	59
4.1.1	Principe de la séparation des pouvoirs	59
4.1.2	Les trois pouvoirs	61
4.2	Les trois pouvoirs au niveau fédéral	61
4.2.1	Généralités	62
4.2.2	Le Parlement	63
4.2.3	Le Conseil fédéral (CF)	67
4.2.4	Les tribunaux fédéraux	68
4.3	Niveaux cantonal et communal	70
5	Les Chambres fédérales et les législatifs cantonaux et communaux	77
5.1	L'Assemblée fédérale	77
5.2	Composition des Chambres fédérales	78
5.2.1	Conseil national	78
5.2.2	Conseil des États	80
5.2.3	Élections « fédérales », vraiment ?	81
5.2.4	Délibérations : les divergences et leur élimination	82
5.3	Modalités électorales des Chambres fédérales	83
5.3.1	Conseil national	83
5.3.2	Conseil des États	85
5.4	Organes	86
5.4.1	Les groupes parlementaires	86
5.4.2	Les commissions parlementaires	86
5.4.3	Les intergroupes parlementaires	88
5.5	Les initiatives parlementaires et les interventions parlementaires	89
5.6	Droits et obligations des parlementaires fédéraux	93
5.7	Niveau cantonal	94
5.8	Niveau communal	100
5.9	Règles de vote populaire pour l'élection des membres d'assemblées fédérales et cantonales	103
5.10	L'apparement	106
5.11	Quorum légal	108
5.12	Vote par circonscriptions, quorum naturel et systèmes biproportionnels	109
5.13	Quorum et apparement : quelle relation ?	111

5.14	Le vote électronique	112
5.15	Les institutions politiques suisses et une adhésion à l'Union européenne	113
6	Le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux et communaux	117
6.1	Le Conseil fédéral (CF)	117
6.1.1	Compétences et mode de fonctionnement	117
6.1.2	Composition et procédure d'élection	119
6.1.3	La « formule magique »	123
6.1.4	Le président de la Confédération	124
6.1.5	Structure et organisation de l'exécutif	125
6.1.6	L'autorité collégiale	127
6.2	La Chancellerie fédérale	130
6.3	Niveau cantonal	130
6.4	Niveau communal	133
6.5	Les préfets, préfectures et districts	135
7	La justice	141
7.1	La justice fédérale	141
7.1.1	Origine du Tribunal fédéral	141
7.1.2	Compétences et organisation du Tribunal fédéral	143
7.1.3	Limites du Tribunal fédéral: le test de constitutionnalité	146
7.1.4	Les autres tribunaux fédéraux	147
7.1.5	Le Ministère public et le procureur général de la Confédération	149
7.2	Niveau cantonal	149
7.3	La justice militaire	152
8	La démocratie semi-directe	155
8.1	Définition et origines de la démocratie et de la démocratie directe	155
8.2	La démocratie en tant que droit politique	166
8.3	La démocratie représentative et la démocratie directe ou semi-directe	167
8.4	Les instruments de la démocratie semi-directe suisse	168
8.4.1	L'initiative populaire fédérale	168
8.4.2	Le référendum au niveau fédéral	173
8.4.3	Une initiative populaire fédérale peut-elle contredire la Constitution ?	177

8.4.4	Démocratie semi-directe sur le plan cantonal	183
8.4.5	Initiative et référendum au niveau communal	186
8.4.6	Bilan et représentativité	186
8.4.7	La démocratie suisse, souvent citée en référence	190
8.5	Droit de vote, d'élection et d'éligibilité	191
8.5.1	Droit de vote et d'éligibilité des Suisses de l'étranger sur le plan fédéral	191
8.5.2	Droit de vote, d'élection et d'éligibilité des Suisses de l'étranger au niveau cantonal	192
8.5.3	Le droit de vote, d'élection et d'éligibilité des étrangers aux plans communal et cantonal	193
8.6	Les procédures de consultation sur le plan fédéral	196
8.7	Les commissions extraparlimentaires fédérales	199
9	Structure et fonctionnement	
	des partis politiques suisses _____	203
9.1	Partis et démocratie	203
9.2	Partis et fédéralisme	205
9.3	Gouvernance de parti	205
9.4	Députations et groupes parlementaires	207
9.5	Partis et démocratie directe	207
9.6	Financement des partis et transparence	208
9.7	Les principaux partis en Suisse	211
9.8	Quelques jalons choisis de l'histoire	
	des partis gouvernementaux suisses	212
9.8.1	Forces politiques en présence au temps de la guerre du Sonderbund	213
9.8.2	Partis représentés au Conseil fédéral depuis 1848	215
9.8.3	Les partis en 2022 et leurs origines	216
10	La diversité suisse, un défi pour la conduite	
	de la politique _____	223
10.1	Diversités linguistiques et culturelles	224
10.2	Diversités territoriales	225
10.3	Transformation démographique	228
11	Perspectives _____	233

Appendices _____	237
Liste chronologique des conseillers fédéraux depuis 1945	237
Actes législatifs fédéraux	239
Abréviations _____	241
Bibliographie _____	243
Index _____	249

Réputé pour sa complexité, le système politique suisse n'est pas pour autant impénétrable. C'est à la découverte des institutions qui le sous-tendent et de leur organisation que cet ouvrage invite le lecteur. Clair et didactique, il s'adresse à tous ceux, Suisses ou étrangers, simples citoyens ou praticiens (associations, partis, groupes d'intérêt, administrations publiques) désireux de découvrir ou de redécouvrir les arcanes de la politique nationale.

Fruit d'une longue expérience pratique, ce livre expose et décrypte le fonctionnement des instruments de la démocratie et du fédéralisme. Enrichi de nombreux exemples réels et systématiquement accompagnés de références aux bases légales, il s'attache également au contexte et à l'origine historique des sujets traités. Des mises en perspectives internationales permettent enfin de mieux saisir les contours et l'originalité du système politique suisse.

Durant sa carrière professionnelle, **Christian Pauletto** a occupé diverses fonctions au sein de l'administration fédérale suisse. Il dispense le cours «Système et institutions politiques suisses» dans les universités populaires de Fribourg et de Genève. Il publie occasionnellement des opinions sur l'actualité politique suisse dans la presse romande. Il écrit également dans des revues scientifiques internationales en matière de coopération intergouvernementale et de gouvernance publique.

