Extraits choisis du livre :

Pauletto, Christian (2023), *À la découverte des institutions politiques suisses : Fédéralisme, démocratie, initiative et référendum, concordance, collégialité, formule magique*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 256 pp. ISBN : 978-2-88915-525-5.

© 2023

Vous êtes pressé de vous faire une idée du livre sans encore le parcourir en entier ? J'ai choisi pour vous quelques extraits de chaque chapitre. Le livre abonde de cas concrets et d'exemples, et pour les extraits ci-dessous je me suis concentré sur des parties plus générales qui structurent le tout.

CHAPITRE PREMIER : La politique suisse

[…]

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.

[…]

CHAPITRE 2 : Le fédéralisme suisse

2.1 Le fédéralisme

[…]

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 confédéralisme n'est pratiquement plus d'usage. 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.

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. 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.

2.3 Structure de la Confédération suisse

[…]

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 Etat central qui décide graduellement de céder des compétences à ses régions. Bien au contraire, il est issu de la volonté d'entités indépendantes, les 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'Etats souverains à un Etat 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 Etat. La Constitution du Jura est révélatrice à ce propos, et son article premier mérite d'être cité : « La République jurassienne est un Etat 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 ». Souvent, les constitutions cantonales reflètent ce principe comme un miroir.

[…]

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 Etats 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 43*a*, 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 réglementation uniforme par la Confédération ». C'est le fameux **principe de subsidiarité**.

[…]

CHAPITRE 3 : Le système juridique suisse

3.1 Depuis quand les lois existent-elles ?

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

[…]

3.3 Niveau fédéral

3.3.1 Hiérarchie des normes fédérales suisses

[…]

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.

[…]

CHAPITRE 4 : La séparation des pouvoirs

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 Etats 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.

[…]

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.

[…]

CHAPITRE 5 : Les Chambres fédérales et les législatifs cantonaux et communaux

5.2.2 Conseil des États

5.2.3 Élections « fédérales », vraiment ?

Les élections législatives fédérales sont en réalité une série d'élections cantonales. Non seulement pour le Conseil des Etats, 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 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.

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 Etats –, 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). 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. 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. 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.

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. Etant 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.

5.8 Niveau communal

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.

5.10 L'apparentement

Dans l'élection du Conseil national, des listes électorales peuvent être **apparentées**. Un groupe de listes apparentées est considéré, pour le calcul de la répartition proportionnelle des sièges, comme une seule liste. 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 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'apparentement 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. 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'apparentement se fait par simple déclaration écrite des signataires ou de leurs mandataires, et est irrévocable.

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

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. A 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 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'apparentement, 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.

CHAPITRE 6 : Le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux et communaux

6.1 Le Conseil fédéral

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. 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 souhaitaient le rester 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.

[…]

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 repourvoir 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. Celui-ci prend la relève au plus tard deux mois après l'élection. Elu 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.

[…]

6.1.3 La « formule magique »

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'Etat fédéral et dans les différentes sphères étatiques, il y a des majorités (gauche/ droite) plus ou moins faciles à discerner, mais à aucun moment une 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.

[…]

6.3 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 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. Depuis 2016, ce siège « francophone » est occupé par M. Pierre Alain Schnegg.

CHAPITRE 7 : La justice

7.1.1 Origine du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral (TF) est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération. Sa création remonte à la première Constitution fédérale, la Constitution de 1848.

[…]

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'Etat, 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'Etat, en précisant qu'il n'y a pas, en Suisse, d'équivalent d'une cour constitutionnelle (*cf.* aussi section 8.4.3).

[…]

En 1928, le Tribunal fédéral a établi son siège à Lausanne, 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 promit de faire de Lausanne le siège du Tribunal fédéral, que convoitaient aussi six autres villes. »

[…]

CHAPITRE 8 : La démocratie semi-directe

8.4 Les instruments de la démocratie semi-directe suisse

8.4.1 L'initiative populaire fédérale

Le **contre-projet** est soumis au vote populaire en même temps que l'initiative. 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, 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 contreprojet indirect ou aucun contre-projet à une initiative est éminemment stratégique. Par exemple, un argument en faveur du contreprojet 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 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.

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.

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 ». Dans son Message du 21 janvier 2004, 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 :

- 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.

[…]

CHAPITRE 9 : Structures et fonctionnement des partis politiques suisses

9.1 Partis et démocratie

[…]

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 Etats-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.

[…]

CHAPITRE 10 : La diversité suisse, un défi pour la conduite de la politique

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.

[…]

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'Etat. 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 Etat responsable de tout et qui se charge de tout.

[…]

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.

[…]

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.

CHAPITRE 11 : Perspectives

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 atermoiements 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.