

# POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CHRS

1987

43

## la Suisse

histoire

cultures

cantons

directoire

coordination

formation du droit

libertés

référendum

partis

... et la CEE

jean-françois aubert

ernest weibel

blaise knapp

thomas fleiner-gerster

françois couchepin

charles-andré morand

andreas auer

jean-daniel delley

daniel-louis seiler

dusan sidjanski

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Yves Mény, Hugues Portelli,  
Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,  
René Rémond, Jacques Rigaud,  
Jacques Robert, Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Département des Revues  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1988)	265 F	360 F
2 ans (1988-1989)	530 F	720 F

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

43

## La Suisse

Jean-François AUBERT. — Introduction historique : La formation du régime politique suisse.....	5
Ernest WEIBEL. — Les institutions et la diversité culturelle.....	17
Blaise KNAPP. — Confédération et cantons.....	31
Thomas FLEINER-GERSTER. — Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération .....	49
François COUCHEPIN. — Coordination des actes d'un Gouvernement collégial .....	65
Charles-André MORAND. — La formation et la mise en œuvre du droit .....	73
Andreas AUER. — Les droits fondamentaux et leur protection....	87
Jean-Daniel DELLEY. — La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes .....	101
Daniel-Louis SEILER. — Enjeux et partis politiques en Suisse....	115
Dusan SIDJANSKI. — La Suisse face à la Communauté européenne.	139

**JOURNAL**

<b>François RAMIREZ et Christian ROLOT. — Le rite égalitaire dans une campagne présidentielle à la télévision.....</b>	<b>151</b>
<b>BÙI XUÂN QUANG. — Les partis communistes indochinois après Congrès. ....</b>	<b>173</b>
<b>Repères étrangers (1<sup>er</sup> avril - 30 juin 1987), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT .....</b>	<b>189</b>
<b>Chronique de l'étranger : Italie : Andréa MANZELLA .....</b>	<b>193</b>
<b>Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (1<sup>er</sup> mai - 30 juin 1987).....</b>	<b>199</b>
<b>Summaries .....</b>	<b>218</b>
<b>Index 1987 .....</b>	<b>220</b>

ISBN 2 13 040051 5

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1987, novembre

© Presses Universitaires de France, 1987  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## LA SUISSE EST ÉTUDIÉE PAR

- Jean-François Aubert, professeur de droit constitutionnel aux Universités de Neuchâtel et de Genève, député au Conseil national, 1971-1979 ; député au Conseil des Etats, 1979-1987.
- Andreas Auer, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université de Genève ; *La juridiction constitutionnelle en Suisse* (1983), *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse* (1984).
- François Couchepin, député au Parlement du canton du Valais de 1965 à 1981, vice-chancelier de la Confédération suisse depuis 1981. Assume, ès qualité, en particulier la préparation des séances du Gouvernement et en tient les procès-verbaux.
- Jean-Daniel Delley, maître d'enseignement et de recherche à la Faculté de Droit de l'Université de Genève ; *Le droit en action* (1982) (en collaboration), *L'Etat face au défi énergétique*.
- Thomas Fleiner-Gerster, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Fribourg, directeur de l'Institut du Fédéralisme ; *Droit et justice* (1978), *Théorie générale de l'Etat* (1986).
- Blaise Knapp, professeur à la Faculté de Droit de Genève et ex-conseiller juridique de plusieurs organisations internationales.
- Charles-André Morand, professeur de droit constitutionnel et de méthode législative à la Faculté de Droit de Genève. Membre fondateur du CETEL (Centre de théorie et d'évaluation législative).
- Daniel-Louis Seiler, professeur de science politique à l'Université de Lausanne ; *Les partis politiques en Europe et les partis autonomistes, Partis et familles politiques, Comportement politique comparé, De la comparaison des partis politiques*.
- Dusan Sidjanski, professeur au département de science politique et à l'Institut universitaire d'études européennes de l'Université de Genève ; *Les Suisses et la politique*, Berne (1974), *De la démocratie européenne*, Paris (1979), *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Paris (1970).
- Ernest Weibel, professeur de science politique à l'Université de Neuchâtel ; *Manuel du système politique de la Suisse* (1984-1987), 3 vol. (en collaboration).



JEAN-FRANÇOIS AUBERT

*Introduction historique :*  
*La formation du régime politique suisse*

1 / S'ils ont l'esprit d'analyse, les observateurs de la Constitution suisse pourraient être tentés de la réduire en morceaux et d'indiquer, pour chacune des pièces qui la composent, un modèle étranger. Pour le fédéralisme et les deux chambres, évidemment l'exemple américain. Pour le partage entre l'Etat fédéral et ses membres, une typologie allemande. Pour le suffrage universel, la pensée révolutionnaire française, celle de 1848 en particulier. Pour la représentation proportionnelle, l'expérience belge. Pour le Gouvernement collégial sans chef, une invention, française elle aussi, de l'An III. Même le référendum facultatif sur les lois, qui nous caractérise, a un prototype dans les Constitutions girondine et montagnarde. Bref : la Suisse considérée comme une addition de déjà vu.

2 / Naturellement, on sait bien que cette manière de disséquer les choses n'est pas tout à fait raisonnable. Elle dénote une fâcheuse tendance à confondre les emprunts volontaires, les sacrifices à l'air du temps et les ressemblances fortuites. Elle oublie aussi que, de même qu'une horloge démontée ne marche pas, une constitution ne produit ses effets que lorsque tous ses éléments sont assemblés dans leurs justes rapports et que c'est précisément la façon dont elle les a réunis qui fait son originalité. La méthode analytique a toutefois l'avantage de nous rappeler que la plupart de nos régimes politiques reposent sur un fonds d'idées communes, développées au XVIII<sup>e</sup> siècle. L'expérience a d'ailleurs montré que, parmi ces idées, celles qui étaient réellement utiles n'étaient pas nombreuses et que les idées utiles ne pouvaient pas non plus être agencées dans n'importe quelle combinaison.

3 / L'objet des paragraphes suivants est de dire comment la Suisse moderne s'est approvisionnée au magasin commun pour construire sa Constitution.

4 / Pendant un demi-millénaire, les cantons suisses n'ont eu entre eux que des relations contractuelles, fondées sur des alliances militaires, des clauses d'arbitrage et des promesses d'entraide judiciaire. Leurs délégués se rencontraient périodiquement pour discuter de leurs affaires dans des conférences nommées « diètes », ou plutôt *Tagsatzungen*, car c'est le lieu de se rappeler que tout s'y traitait en allemand. Les juristes emploient, pour désigner cette sorte de structure politique, le terme de confédération d'Etats. La Suisse a donc été, du XIII<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle, une confédération d'Etats. Une confédération de 13 Etats (cantons) (1). Chaque canton, à l'intérieur, s'organisait librement : certains, c'est bien connu, pratiquaient une manière de démocratie directe, où les décisions finales appartenaient à l'assemblée des citoyens (*Landsgemeinde*) ; les autres, surtout les cantons-villes, Zurich et Berne par exemple, vivaient en oligarchie. La Confédération, qui était déjà en soi une structure assez lâche, s'est encore affaiblie, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, lorsque la Réforme a séparé les cantons suisses en deux camps.

5 / La France révolutionnaire pénétra brutalement dans notre petit édifice et le modifia de fond en comble. La « Constitution helvétique », qui nous fut imposée par les armes en avril 1798, supprima les cantons et transforma l'ensemble confédéral en une république unitaire. La nouvelle organisation, imitée de celle de l'An III, créait une nationalité suisse, un Parlement électif à deux chambres, un Directoire de cinq membres.

6 / Quoiqu'elle ne fût pas sans mérites, la Constitution de 1798 n'a pas pu prendre racine. Elle tranchait trop violemment sur nos habitudes et les circonstances dans lesquelles elle avait été dictée la rendaient odieuse à une large partie de la population. L'histoire de ces années est donc une suite de discordes et de coups d'Etat. Aussi, en 1803, agacé par ces murmures, le nouveau maître de la France décida-t-il de rétablir les cantons : l'arbitrage de Bonaparte, intitulé « Acte de médiation », rendait à la Suisse la forme confédérale.

(1) Trois Etats fondateurs : Uri, Schwytz, Unterwald (1291). Puis Lucerne (1332), Zurich (1351), Glaris et Zoug (1352) et Berne (1353). Puis Fribourg et Soleure (1481), Bâle et Schaffhouse (1501) et Appenzell (1513). L'habitude s'est prise, assez tôt, de nommer Zurich, Berne et Lucerne (cantons-villes) en premier.

7 / Mais ce n'était là qu'une restitution imparfaite : la Suisse restait vassale et ses autorités n'agissaient que sous surveillance. Il fallut attendre la chute de l'Empereur pour que le rétablissement fût complet. Ce n'est en effet qu'à partir de 1813 que les cantons, enfin libérés d'une sujétion coûteuse, pourront envisager un retour à l'Ancien Régime.

8 / La période de la domination française, si pénible qu'en soit le souvenir pour notre fierté nationale, a eu deux conséquences importantes. D'abord, elle nous a inculqué des idées modernes, une constitution écrite, le suffrage universel, la séparation des pouvoirs, un Parlement représentatif, la garantie de droits fondamentaux ; idées qui n'ont certes pas eu, dans l'immédiat, de réalisation durable, mais qui sont entrées dans notre stock de notions politiques. Et surtout, le grand bouleversement de 1798, complété sur ce point lors de la liquidation de l'Empire, a augmenté la Suisse d'éléments latins, le Tessin, Vaud, le Valais, Neuchâtel et Genève, qui n'avaient joué jusqu'alors qu'un rôle de comparses et qui seront désormais des membres à part entière. C'est là un aspect de notre histoire qu'il ne faut pas négliger : la Suisse officielle a été germanique pendant cinq siècles avant de faire aux langues française et italienne une place qui restera toutefois minoritaire (2).

9 / En 1815 donc 22 cantons, les 13 anciens (ci-dessus, n° 4) et 9 nouveaux (3), concluent entre eux un pacte unique, de type purement confédéral, par lequel ils mettront peu de choses en commun, un peu de politique étrangère, un rudiment d'armée, de manière à se réserver, chacun pour soi, une souveraineté presque intacte. C'est d'ailleurs un temps de restauration, où les principes révolutionnaires sont provisoirement répudiés, ce qui fait que plusieurs cantons rétabliront leurs oligarchies et que les derniers venus, même s'ils se réclament de la démocratie, n'hésiteront pas à la dénaturer par un cens électoral, des privilèges locaux et la manie des comités secrets.

10 / Cependant, sous la chape d'institutions vieillies et inégalitaires, les idées libérales continuent de faire leur chemin, n'attendant qu'une occasion propice pour se manifester. C'est la France, encore elle, qui va la leur fournir, une France moins agressive, mais toujours aussi retentissante : les Journées de juillet 1830 provoquent en

(2) En d'autres termes : les cantons francophones sont venus tard et n'ont jamais dominé la Suisse : différence avec l'histoire de la Belgique.

(3) Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Tessin, Vaud (1798-1803) ; le Valais, Neuchâtel et Genève (1814-1815).

Suisse le mouvement de réforme politique auquel nous avons donné le nom, légèrement pompeux, de « régénération ».

11 / La régénération va s'opérer sur deux plans, celui des cantons et celui de la Confédération. Celui des cantons, d'abord. En 1830 et 1831, une dizaine d'entre eux, parmi les plus industrialisés et pour la plupart à majorité protestante, changent de constitution (4). Une constitution « régénérée » se reconnaît en général aux caractères suivants : elle est l'œuvre d'une constituante élue au suffrage universel, elle sépare les pouvoirs, elle améliore la représentativité du Parlement, elle lui attribue le droit d'initiative, elle lui prescrit la publicité des débats, elle affirme la supériorité des lois sur les ordonnances du Gouvernement, elle introduit parfois une forme primitive de référendum (le veto) (5) et elle est, finalement, ratifiée elle-même par le peuple.

12 / Mais les cantons régénérés n'auront de cesse qu'ils n'aient restructuré la Suisse. La révision du pacte de 1815 figurera donc bientôt à l'ordre du jour de la Diète. Seulement, il s'agit là d'une tâche difficile. En théorie, elle n'est même possible qu'avec l'accord de tous les membres. En pratique, on peut imaginer qu'on forcera un peu les récalcitrants. Encore faudrait-il que les réformistes détiennent au moins la majorité des voix. Avec 22 membres, disposant chacun d'une voix, la majorité est de 12 (6). Il s'est bien trouvé, lors de la réunion annuelle de 1832, 13 délégués pour décréter la révision. Mais, comme le montre la suite de notre histoire, c'était là une majorité de hasard.

13 / La commission chargée de l'étude préalable revint, quelques mois plus tard, avec un projet qui ne manquait pas d'audace. En fait de révision, c'est une transformation fondamentale qu'elle proposait, le remplacement du pacte par une Constitution, la métamorphose d'une confédération d'Etats en Etat fédéral (7).

Mais les esprits n'étaient pas mûrs, le projet avait quinze ans d'avance. La Diète l'accueillit avec tiédeur, les cantons froidement,

(4) Il s'agissait notamment de Zurich, Berne, Lucerne (quoiqu'elle fût catholique), Soleure, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, etc.

(5) Dans le veto, la loi n'est arrêtée que si elle est rejetée par la majorité des électeurs inscrits. Dans le référendum, il suffit qu'elle le soit par la majorité des votants.

(6) C'est l'occasion de signaler qu'il y avait des cantons divisés (Unterwald, Appenzell, Bâle dès 1833), dont la voix ne comptait que si les deux moitiés s'accordaient.

(7) L'allemand distingue aussi, très clairement, le *Staatenbund* du *Bundesstaat*.

certains référendums, organisés à son sujet, tournèrent à la catastrophe. Après quoi l'entreprise piétina, la Diète décidant chaque année de la renvoyer à la session suivante.

14 / Il nous faut faire un saut jusque dans les années quarante pour assister à la reprise du mouvement constitutionnel. A cette époque la Suisse était, sur la question, divisée en deux partis bien tranchés, entre lesquels l'antagonisme des confessions prenait même plus de place que les disparités économiques. Du côté protestant et révisionniste, il y avait Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Schaffhouse, les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Tessin. Du côté catholique et conservateur, Lucerne (passée à l'ultramontanisme en 1841), Uri, Schwytz, Unterwald, Zoug, Fribourg et le Valais, qui avaient même formé entre eux une ligue séparée (un *Sonderbund*). Les cantons non mentionnés étaient, en général, plutôt favorables à la révision, mais pas assez pour faire pencher la balance. C'est alors que deux petites révolutions radicales, l'une à Lausanne (Vaud) en 1845, l'autre à Genève en 1846, suivies, en 1847, d'un léger succès des réformistes dans les élections au Parlement de Saint-Gall, précipitèrent le cours des choses. Désormais, les régénérés pouvaient vraiment compter sur 12 voix solides.

15 / Ils usèrent sans tarder de leur majorité retrouvée. A la Diète de l'été 1847, ils décrétèrent successivement la dissolution du *Sonderbund* et la révision du pacte. La dissolution fut exécutée par les armes en novembre et la commission de révision, dans laquelle presque tous les cantons, y compris les vaincus, avaient un représentant, se réunit le 17 février 1848.

16 / Elle travailla très vite. On reçut bientôt de l'étranger des nouvelles rassurantes : la menace d'une intervention française, qui jusqu'alors n'était pas négligeable, venait de se dissiper, la Prusse et l'Autriche avaient à leur tour des problèmes, de sorte que les Suisses pourront s'appliquer sans crainte à leur œuvre de réorganisation nationale.

17 / Le projet de Constitution, achevé le 8 avril, suit le même canevas que celui de 1832. Comme lui, il crée un Etat fédéral (ci-dessus n° 13). Comme lui, il institue des autorités centrales, un Parlement appelé Assemblée fédérale, un Gouvernement ou Conseil fédéral, auxquelles il donne le pouvoir de faire, dans certains domaines déterminés, des lois ou des ordonnances opposables à tous les habitants du pays. Toutefois, à la différence du projet de 1832, il découvre le bica-

mérisme fédératif, qu'il emprunte aux Américains (8), et il affranchit les députés des deux chambres de toute instruction des autorités des cantons.

18 / Le projet du 8 avril, présenté à l'examen de la Diète dès le 15 mai, fut adopté par elle, à peu près sans changements, le 27 juin, à la majorité de 13 voix contre 3 et plusieurs abstentions. Le texte du 27 juin fut ensuite adressé aux cantons, qui, presque tous, le soumièrent à un vote populaire. L'accueil fut positif dans 15 cantons et demi, négatif dans 6 cantons et demi (9). Si l'on fait le compte des électeurs (450 000 inscrits), on constate qu'environ la moitié d'entre eux se sont prononcés, 150 000 pour et 70 000 contre. La Diète, réunie à Berne pour la dernière fois de son histoire, déclara, le 12 septembre 1848, que la Constitution, ainsi reçue, avait une légitimité suffisante et qu'elle était désormais applicable à tous les cantons (10).

19 / Il reste qu'un traité multilatéral avait été modifié sans l'accord de certaines des parties contractantes. Ou, pour le dire en termes plus carrés : que certains cantons étaient inclus dans un Etat fédéral contre leur gré. Le vice était manifeste. On admet qu'il a été réparé, par actes concluants, dès les mois d'octobre et de novembre 1848, quand les cantons hostiles à la Constitution se résignèrent à élire leurs députés à la nouvelle Assemblée fédérale.

20 / Telle fut la manière dont les Suisses firent le passage que les Américains avaient réussi en 1788 et que les Allemands réaliseront en 1867 (11).

21 / Si nous devons maintenant dégager l'idée maîtresse de la Constitution de 1848, nous serions tentés de distinguer ce qui est structurel de ce qui est matériel. Du point de vue de la structure,

(8) L'Assemblée fédérale était composée de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats. Toute proportion gardée, le Conseil national (alors de 111 membres) correspondait à la Chambre des Représentants, le Conseil des Etats (alors de 44 membres), au Sénat, mais sans ses pouvoirs particuliers.

(9) Uri, Schwytz, Unterwald (les deux parties, ci-dessus, n. 6), Zoug, Appenzel (la partie catholique), le Tessin (pour une raison financière) et le Valais. A Lucerne et à Fribourg, la décision (positive) a été prise de manière assez artificielle.

(10) La Suisse, Etat fédéral, porte le nom officiel de « Confédération suisse ». Mais ici le substantif n'est pas pris dans son sens technique (ci-dessus, n° 4) ; il correspond au vieux mot allemand *Eidgenossenschaft*. A propos : le nom est bien Confédération *suisse*, non pas helvétique, comme tant d'auteurs s'obstinent à le répéter. Nous ne parlons pas, nous, de la République gauloise.

(11) Ici, c'est la terminologie allemande elle-même qui est trompeuse : la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Norddeutscher Bund*), constituée en 1867, est juridiquement un Etat fédéral.

le but était de concilier deux principes, l'unité nationale de la Suisse et la diversité des cantons. Pour y parvenir, les hommes politiques de l'époque ont, assez naturellement, adopté la forme fédérative, qui rassemble, tout en préservant leur identité, plusieurs Etats en un Etat nouveau.

22 / Mais, bien entendu, les politiques ne font pas des constitutions pour la beauté d'une théorie. Ils ont, en général, des vues plus pratiques. En ce qui concerne le fond, la création de l'Etat fédéral suisse signifie surtout la réunion de 22 cantons en un Marché commun. C'est dans ce sens que la Constitution supprime les douanes inter-cantoniales et donne au législateur fédéral la compétence de fixer un tarif extérieur uniforme ; qu'elle rétablit la nationalité suisse, perdue en 1803, et garantit — sous quelques réserves — à ceux qui l'ont la libre circulation sur le territoire de tous les cantons ; qu'elle attribue aux autorités centrales le pouvoir d'unifier la monnaie, les poids et les mesures et de créer diverses infrastructures nationales : les postes, une Ecole polytechnique, des ouvrages publics intéressant la Suisse ou une partie considérable du pays.

23 / Enfin, les hommes de 1848 ont, comme il était normal, reconnu la primauté de l'Etat fédéral dans le domaine des affaires étrangères et l'ont doté de quelques compétences en matière militaire. Mais, tout compte fait, les cantons restent les principaux acteurs de la vie politique : ce sont eux qui font le droit civil et le droit pénal, exercent la justice et la police, règlent le travail, le commerce et l'industrie, construisent les routes, les écoles et les hôpitaux.

24 / Passant de la structure fédérative à l'organisation des autorités fédérales, nous pouvons nous borner à faire une remarque générale. Le système suisse de règlement des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, qu'on tient pour original, doit cette réputation au fait que, l'étant fort peu quand il a été établi, il est resté le même pendant que ses modèles changeaient. En 1848, les constituants ont copié ce qu'ils voyaient dans la plupart des cantons, où un Parlement élu élitait les membres du Gouvernement pour la durée de la législature. Depuis lors, les cantons se sont mis à élire les membres du Gouvernement au suffrage universel, ce qui ressemble, en petit et en collégial, au système américain. Mais le droit fédéral n'a pas suivi, pour une raison qui tient à la diversité linguistique du pays. Et quand le système britannique a commencé d'être connu sur le continent, le droit fédéral ne s'en est pas non plus inspiré, parce que, dans l'intervalle, s'était développée une procédure politique très peu compatible

avec la dissolution du Parlement, qui est le référendum d'initiative populaire (ci-dessous, nos 27 et 36) (12). Il s'ensuit qu'aujourd'hui encore c'est l'Assemblée fédérale qui élit les membres du Conseil fédéral pour une période fixe de quatre ans.

25 / La Constitution de 1848 a fait l'objet d'une révision totale en 1874. Cette révision totale doit être unique en son genre. Il n'était pas question de changer le régime, mais bien plutôt d'approfondir certaines idées, dans certains domaines, par certaines retouches qui formaient un ensemble cohérent : comme une somme de révisions partielles votées d'un seul coup. Les points essentiels de la réforme s'articulent autour de trois pôles : l'attribution de nouvelles compétences législatives à l'Etat fédéral ; l'introduction du référendum facultatif sur les lois fédérales ; la création d'un Tribunal fédéral.

26 / Le législateur fédéral reçoit de nouveaux pouvoirs dans le domaine militaire, dans celui du droit civil (contrats et sociétés) et de la propriété intellectuelle, en matière de police du travail et du commerce, de chemins de fer, de billets de banque, etc. On le voit, il s'agit pour une large part de consolider le Marché commun.

27 / Les Constitutions cantonales ayant, surtout dans les années soixante, vulgarisé l'instrument du référendum sur les lois locales, il était normal qu'en même temps que ces lois devenaient fédérales (ci-dessus, n° 26), les citoyens eussent la faculté de les soumettre à un référendum national.

28 / Enfin, comme il avait été décidé que l'application des futures lois fédérales resterait du ressort des tribunaux des cantons, il était également normal qu'une cour fédérale fût instituée pour veiller à l'unité de la jurisprudence. En revanche cette cour, pas plus que les tribunaux des cantons, ne fut autorisée à contrôler la conformité des lois fédérales à la Constitution. On ne voulait pas, maintenant qu'elles étaient sujettes à référendum (ci-dessus, n° 27), que les magistrats fissent prévaloir leur jugement sur celui du peuple (13).

29 / On peut dire que la Constitution de 1874 a fixé les points principaux de notre régime politique. Depuis lors, ce régime n'a pas subi de transformations profondes, mais bien plutôt des adaptations. Si nous n'avons plus opéré de révision « totale », nous avons, en cent

(12) Que signifie, en effet, une dissolution, si les lois votées par la nouvelle assemblée sont aussitôt rejetées en référendum ?

(13) En termes relevés : pas de *Marbury v. Madison* en Suisse.

treize ans, approuvé environ 120 révisions partielles (et nous en avons, dans le même temps, rejeté un nombre à peu près égal).

30 / De ces 120 révisions partielles, une bonne moitié avaient pour objet le partage des pouvoirs entre l'Etat fédéral et les cantons. Le plus souvent, il faut bien le dire, dans le sens d'une attribution de compétences au législateur fédéral. C'est ainsi qu'il a pu faire des lois dans les domaines du droit civil qui ne lui avaient pas été donnés en 1874, dans celui du droit pénal, dans de nouveaux secteurs de l'économie, sur la Sécurité sociale, la circulation routière, l'aménagement du territoire, l'énergie hydraulique et thermique, la protection de la nature et de l'environnement (14).

31 / C'est encore une révision partielle qui a consacré la seule agrégation de canton que nous ayons connue après 1848 : le Jura, détaché de Berne à la suite d'une lutte qui a bien duré trente ans, est membre de la Confédération suisse depuis 1979.

32 / Mais les révisions partielles ont aussi touché notre organisation. Trois d'entre elles nous semblent particulièrement remarquables.

33 / D'abord, disons-le pour n'y plus revenir, nous avons tardé jusqu'en 1971 avant d'accepter le suffrage féminin. Cette rare lenteur n'a qu'une excuse : à la différence de ce qui s'est passé ailleurs, il a fallu chez nous que les hommes votent (dans un référendum constitutionnel) pour que les femmes puissent voter à leur tour.

34 / Nous avons changé, en 1918, la manière d'élire le Conseil national, qui est la chambre « populaire » de notre Parlement (ci-dessus, n° 17). Nous sommes passés de la majoritaire à deux tours à la proportionnelle et, nous l'avons dit, dans la Constitution. Sans doute la composition d'une assemblée élue doit-elle beaucoup à l'histoire et aux habitudes. Mais le système électoral y est certainement aussi pour quelque chose. Le sentiment général, en Suisse, est que la proportionnelle a stabilisé le rapport des forces entre les partis, ce qui apparaît dans le fait que nous avons aujourd'hui, et depuis un demi-siècle, trois grands partis, un radical (libéral), un socialiste et

(14) Voici, pour fixer les idées, l'exemple du droit pénal. La compétence de l'unifier a été donnée au législateur fédéral en 1898. La loi fédérale (code pénal suisse) date de 1937. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1942. C'est à cette date que les codes pénaux des cantons ont été abrogés. Après de tels transferts, on pourrait penser que les cantons sont exsangues. Mais cette vue est fort exagérée. Il leur reste d'importants pouvoirs. Deux indices : l'épaisseur des recueils des lois cantonales ; le fait que les cantons perçoivent, en vertu de leurs *propres* lois, plus d'impôts que l'Etat central.

un démocrate-chrétien, qui détiennent chacun entre un quart et un cinquième des sièges ; un parti moyen (dit du centre, donc de droite), qui en a plus d'un dixième ; et une demi-douzaine de petits, qui se partagent le reste. Cette constellation, qui varie peu d'une élection à l'autre, trouve depuis 1960 son reflet dans la composition du Gouvernement.

35 / La troisième réforme, qui est d'ailleurs la plus ancienne, concerne l'initiative populaire : il a été admis, en 1891, que les électeurs, qui pouvaient déjà demander une révision totale de la Constitution, auraient aussi le droit de proposer une révision partielle, sur n'importe quel objet, et même de présenter un texte tout fait, qui serait ensuite soumis au vote populaire sans que l'Assemblée fédérale puisse y apporter le moindre changement. Même si ces propositions rencontrent rarement l'agrément du peuple (15) (huit fois sur une centaine en un siècle), elles alimentent le débat politique et peuvent stimuler, au moins de façon médiate, l'activité législative.

36 / Ce clin d'œil à nos instruments de démocratie directe nous pousse vers notre conclusion. On ne peut pas comprendre l'histoire moderne de la Suisse si on ne comprend pas le référendum. Sans doute la Suisse a-t-elle, comme toutes les sociétés pluralistes, un système de représentation politique. Le Parlement existe (16). Mais il n'a pas toujours le dernier mot, loin de là. Toutes les révisions constitutionnelles qu'il décrète sont soumises, de plein droit, au référendum ; comme y sont également soumises, ainsi que nous venons de le voir (n° 35), les initiatives populaires (17). Enfin, toutes les lois qu'il adopte y sont exposées, depuis 1874 (n° 27), sauf qu'ici le référendum n'a lieu que si les électeurs le demandent (18). Ces trois instruments font que, depuis la création de l'Etat fédéral, le peuple suisse a répondu à plus de 350 questions (environ 150 arrêtés constitutionnels, 100 initiatives populaires, 100 lois) sur lesquelles le vote avait été réclamé. Il n'y a guère de problème qui n'y soit passé, une ou même plusieurs fois : la neutralité, la défense nationale, l'objection de conscience, l'exportation d'armes, les principes de l'économie

(15) Parce qu'il s'agit, presque par définition, d'idées de minorités : si elles étaient majoritaires, le Parlement les aurait réalisées lui-même, sans attendre d'impulsion extérieure.

(16) Je l'ai rencontré, ajoute immodestement l'auteur.

(17) Aujourd'hui, la faculté de déposer une initiative populaire appartient à 100 000 électeurs, dont les signatures doivent être réunies en dix-huit mois. A noter que la Suisse compte environ 4,25 millions d'électeurs.

(18) Aujourd'hui, la faculté de demander le référendum contre une loi appartient à 50 000 électeurs, réunissant leurs signatures dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

libérale, les immigrés, les impôts, les banques, le logement, le travail, l'eau, la forêt, le blé, le lait, le sucre, l'alcool, les centrales nucléaires, l'interruption de grossesse, jusqu'à la ceinture de sécurité et à l'heure d'été. Si l'on ajoute que d'autres problèmes, en matière d'enseignement, de santé publique, de constructions routières ou d'occupation des sols, relèvent des cantons, on conviendra que les électeurs se prononcent sur beaucoup d'objets. Et, quoi qu'on puisse penser de la qualité des réponses, cet état de choses a au moins deux conséquences qui peuvent intéresser le lecteur étranger. D'abord, aucun homme politique suisse n'aurait aujourd'hui l'idée de démissionner quand il a été désavoué : cela arrive trop souvent, il ne resterait plus personne. Et puis la lutte pour le pouvoir perd, chez nous, un peu de son ordinaire férocité : car à quoi bon s'échiner pour atteindre au sommet s'il faut s'apercevoir, une fois qu'on y est, que les décisions qu'on voulait prendre sont à la merci d'une saute d'humeur de l'opinion publique ?

#### BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Sur l'histoire suisse en général :

Gagliardi Ernst, *Geschichte der Schweiz*, 3 vol., Zurich, 1934-1937 ; Martin William, *Histoire de la Suisse*, 8<sup>e</sup> éd., Lausanne, 1980. Et deux ouvrages collectifs : *Handbuch der Schweizer Geschichte*, 2 vol., Zurich, 1972-1977 ; *Histoire de la Suisse et des Suisses*, 3 vol., Lausanne, 1982-1983.

Sur l'histoire constitutionnelle suisse en particulier :

His Eduard, *Geschichte des neuen schweizerischen Staatsrechts*, 3 vol., Bâle, 1920-1938 ; Rappard William E., *La Constitution fédérale de la Suisse*, Neuchâtel, 1948.

RÉSUMÉ. — L'auteur cherche à montrer comment la Suisse a créé son régime politique, au dix-neuvième siècle, en agaçant à sa manière des idées connues.



ERNEST WEIBEL

*Les institutions  
et la diversité culturelle*

I. — LA DIVERSITÉ CULTURELLE

La diversité culturelle de la Suisse s'inscrit dans le cadre d'une société industrielle avancée, qui connaît une uniformisation des besoins et des modes de vie ainsi qu'une hypermédiation de la vie sociale. Il en résulte d'une certaine manière un contraste entre cette tendance vers l'uniformité et le maintien d'un pluralisme culturel, dont le trait le plus significatif est représenté par la coexistence linguistique (la Suisse est quadrilingue : allemand, français, italien et romanche) et confessionnelle (protestants et catholiques romains). Celle-ci passe d'ailleurs pour l'aspect le plus remarquable du « miracle suisse ».

Ces différences culturelles s'intègrent, d'autre part, dans une collectivité, bénéficiant d'une économie prospère et dynamique, jouissant d'une paix sociale enviable (la paix du travail entre partenaires sociaux date de 1937), dotée d'une stabilité politique hors du commun et qui a maintenu des formes de démocratie semi-directe.

Le fédéralisme suisse, de par ses principes, ses équilibres internes et son respect des libertés locales, a préservé cette hétérogénéité qui s'appuie ainsi sur les particularismes des cantons et des communes. Mais cette cohabitation culturelle n'est pas toujours harmonieuse et des dissonances s'y produisent parfois, d'autant plus que les mutations socio-économiques s'y répercutent. Elle nécessite donc des soins et des ajustements constants, ainsi qu'une pratique et une expérience de pragmatisme et de tolérance.

Nous n'analyserons pas la diversité confessionnelle (1) ni les autres clivages culturels (tels que les microcultures cantonales ou régionales). Nous nous limiterons à esquisser quelques traits de la pluralité linguistique.

## II. — LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE

La description de la diversité linguistique suisse constitue un peu une gageure, dans la mesure où le maniement des statistiques officielles en matière de langues implique de la circonspection et une approche complexe.

C'est ainsi que la Suisse ne reconnaît pas de régions linguistiques. Celles-ci n'ont aucune existence légale ou administrative. En fait, elles représentent uniquement des ensembles statistiques. De même, les recensements décennaux de la population (dont le premier date de 1860) ne comportent aucune mention du bilinguisme. Nous ignorons de la sorte le nombre exact de Suisses s'exprimant en plusieurs langues (2). Nous ne disposons, d'autre part, que de renseignements ayant trait à la langue maternelle, définie comme l'idiome « dans lequel on pense et qu'on parle le mieux » (*Recensement fédéral de la population*, 1980). Font ainsi défaut des informations concernant la langue d'usage et la langue dans laquelle la personne

TABLEAU I. — *Population suisse selon la religion*  
(recensement fédéral 1980)

Confession	Citoyens suisses		Etrangers		Total	
Protestants	2'730'111	50,4%	92'155	9,8%	2'822'266	44,3%
Catholiques romains	2'364'670	43,6%	665'399	70,4%	3'030'069	47,6%
Autres	326'205	6,0%	187'420	19,8%	513'625	8,1%
Total	5'420'986	100%	944'974	100%	6'365'960	100%

(1) Cf. Jean Rohr, *La Suisse contemporaine*, Colin, 1972, p. 72-80. Voir également le tableau 1.

(2) D'après une enquête faite par un institut suisse de sondages (Isopublie) en automne 1986 concernant les connaissances linguistiques des Romands et des Alémaniques, il résulte que 21 % de ces derniers peuvent s'exprimer couramment en français, 33 % y parviennent plus ou moins bien, 26 % y réussissent avec peine et 18 % n'y comprennent rien. Du côté francophone, les pourcentages correspondants sont 15, 13, 34 et 37. Dans les deux cas, nous avons un pourcentage résiduel de sans réponse. Cf. Andreas Heller, *Beim Sprung über den Graben* refusiert der Schweizer, in *Die Weltwoche*, n° 3 du 15 janvier 1987. Nous désignons par « Romand » un Suisse francophone et par « Alémanique » un Suisse allemand.

recensée a été scolarisée. En outre, une population étrangère importante et mouvante complique l'investigation linguistique (à la fin du troisième trimestre de l'année 1986, les étrangers — avec les saisonniers et les fonctionnaires internationaux — représentaient 14,8 % de la population suisse. Quant aux frontaliers, ils étaient évalués à 122 000 en 1986). Enfin le principe de la territorialité qui règle les rapports linguistiques en Suisse présuppose en matière de données linguistiques à la fois une étude globale et une analyse plus pointue au niveau des collectivités cantonales et locales.

TABLEAU II. — *Evolution de la répartition linguistique de la population résidant en Suisse de 1910 à 1980 (en pourcentage)*

Année	Germanophones	Francophones	Italophones	Romanches	Autres
1910	69,1	21,1	8,1	1,1	0,6
1920	70,9	21,3	6,1	1,1	0,6
1930	71,1	20,4	6,0	1,1	0,6
1941	72,6	20,7	5,2	1,1	0,4
1950	72,1	20,3	5,9	1,0	0,7
1960	69,3	18,9	9,5	0,9	1,4
1970	64,9	18,1	11,9	0,8	4,3
1980	65,0	18,4	9,8	0,8	6,0

Ces prémices faites, la répartition de la population résidante en pourcentage selon les familles linguistiques a évolué sensiblement depuis 1910 (voir tableau II). Mais ces écarts sont peu significatifs compte tenu de la population étrangère qui s'y trouve incluse. L'examen de l'évolution de la composition linguistique des citoyens suisses domiciliés dans le pays est, par contre, plus intéressant (voir tableaux III et IV). Les variations dénotent, entre autres, un raffermissement de l'élément germanophone, accentué encore de nos jours par la « concentration dans les métropoles alémaniques des centres majeurs de décision dans l'économie privée » (3).

Du point de vue statistique, chaque commune (3 021 communes en 1984) est classée dans l'une des quatre aires linguistiques en fonction de la langue maternelle de la majorité ou d'une minorité importante de sa population (4). Quant aux enclaves linguistiques — peu nombreuses —, elles sont en règle générale englobées dans

(3) Cf. André Donneur. Le nationalisme romand est-il possible ? in R. Knusel et D. L. Seiler, *Vous avez dit Suisse romande ?* Institut de Science politique, Mémoires et documents, 17, Lausanne, 1984, p. 44-46.

(4) Cf. Robert Schläpfer, *La Suisse aux quatre langues*, Genève, Ed. Zoé, 1985, p. 261.

TABLEAU III. — *Evolution de la répartition linguistique de la population de nationalité suisse résidant en Suisse de 1910 à 1980 (en pourcentage)*

Année	Germanophones	Francophones	Italophones	Romanches	Autres
1910	72,8	22,1	3,9	1,2	0,1
1920	73,0	21,7	4,0	1,2	0,1
1930	73,7	21,0	4,0	1,2	0,1
1941	73,9	20,9	3,9	1,1	0,2
1950	74,1	20,6	4,0	1,1	0,2
1960	74,4	20,7	4,1	1,0	0,3
1970	74,5	20,9	3,9	1,1	0,2
1980	73,5	20,1	4,5	0,9	1,0

le domaine linguistique environnant. Les trois grandes zones linguistiques (allemande, française et italienne) sont relativement homogènes, en particulier si l'on se réfère aux citoyens suisses (5). Les migrations intérieures de ces derniers ne semblent pas avoir altéré fondamentalement leur homogénéité. Cette absence de conflictualité liée au flux migratoire interne est due, entre autres, au principe de la territorialité. Celui-ci garantit la cohésion des blocs linguistiques et contraint tout migrant à s'assimiler et à apprendre la langue de son pays d'accueil pour y communiquer avec les autorités cantonales et communales.

TABLEAU IV. — *Population de nationalité suisse résidant en Suisse en 1910 et 1980, selon les langues*

Année	Germanophones	Francophones	Italophones	Romanches	Autres
1910	2'326'138	708'650	125'336	39'349	1'809
1980	3'986'955	1'088'223	241'758	50'238	53'812

Si les frontières linguistiques entre les trois langues officielles ont peu changé au cours de ce siècle, il n'en est pas de même des limites du romanche, dont le pré carré s'est considérablement rétréci depuis 1910. Cette lente dégradation du territoire romanche constitue à la fois l'un des problèmes majeurs des Grisons (les Romanches y sont établis) et l'un des défis du plurilinguisme suisse.

Il est souvent fait mention dans l'analyse du système suisse à la non-coïncidence des allégeances cantonales, linguistiques et confes-

(5) Selon le recensement fédéral de 1970, 96 % de tous les Alémaniques vivent en Suisse alémanique, 92 % de Romands en Suisse romande, et 79 % de Suisses italiens en Suisse italienne. Cf. Robert Schläpfer, *op. cit.*, p. 262.

sionnelles. Cet entrecroisement éviterait de la sorte les heurts linguistiques et garantirait la bonne entente entre les Confédérés. En d'autres termes, la fragmentation interne de chaque groupe linguistique serait telle qu'elle entraverait toute prise de conscience ethno-linguistique. Cette thèse du fédéralisme historique assurant la paix interethnique n'est cependant pas à l'abri de critiques. L'atténuation des clivages religieux et l'identification linguistique par le biais des médias audio-visuels (6) laissent, en effet, présager une évolution vers une plus grande sensibilité à l'égard de la conscience linguistique. Toujours est-il que cette non-superposition des clivages demeure toujours l'une des clefs de voûte de la stabilité helvétique.

L'appareil politique et fédéraliste implique, entre autres, un enchevêtrement et une multitude complexe de contrôles, d'équilibres, de dosages, de traditions, de pesanteurs sociologiques, de lenteurs décisionnelles et de processus consultatifs et législatifs, qui atomisent les problèmes linguistiques. Ceux-ci sont dilués, par ailleurs, dans l'autonomie des cantons et des communes ainsi que dans les procédures de démocratie semi-directe. En somme le fédéralisme fonctionne un peu comme un brise-lames endiguant les tensions linguistiques. Il en réduit l'impact et les banalise.

### III. — LES GRANDS PRINCIPES DE LA PAIX LINGUISTIQUE

En Suisse le droit des langues tel qu'il est déterminé par la réglementation et la jurisprudence relève à la fois de la sphère de compétence fédérale et des attributions cantonales. Quelques grands principes (7) en règlent l'application à chacun de ces deux niveaux.

Tout d'abord la Constitution fédérale suisse ne comprend que deux articles mentionnant le problème linguistique. Le premier, l'article 107, traite, entre autres, de la représentation des langues au tribunal fédéral, et le deuxième, l'article 116, distingue deux sortes de langues : les langues nationales (allemand, français, italien et romanche) et les langues officielles (en l'occurrence les trois premières précitées). Il en résulte sur le plan fédéral l'égalité des trois langues officielles ou d'Etat, et dans une certaine mesure des quatre idiomes nationaux, encore que certains auteurs estiment que la

(6) La Société suisse de radiodiffusion et de télévision est subdivisée en trois sociétés régionales selon la langue. Quant aux Romanches, ils sont inclus dans la société de la Suisse allemande, où ils ont obtenu quelques heures d'émission.

(7) Cf. au sujet de ces principes l'ouvrage de Kenneth D. McRae, *Conflict and compromise in multilingual societies : Switzerland*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University Press, 1983, p. 119-126.

reconnaissance du caractère national du romanche en 1938 (à la suite d'un vote populaire) revêt plutôt un aspect symbolique que pratique.

L'autonomie linguistique cantonale dérive de la souveraineté résiduelle des cantons face au pouvoir fédéral, telle qu'elle résulte de l'article 3 du texte constitutionnel fédéral. Celui-ci stipule, en effet, que les cantons « sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral ». En vertu de ces dispositions, les collectivités cantonales dont le droit de fixer la (ou les) langues officielles sur l'ensemble de leur territoire, voire dans leurs différents districts et communes.

Le troisième principe de la territorialité, dont la formulation classique est due au juriste Walter Burckhardt en 1931 (8), a été consacré par un arrêt du tribunal fédéral du 31 mars 1965 concernant la protection des aires linguistiques, par interprétation de l'article 116, alinéa 1 de la Constitution fédérale (9). Il fait obligation aux cantons de garantir l'homogénéité de leurs caractères linguistiques. Autrement dit les entités cantonales sont autorisées à protéger l'intégrité et la pureté de leurs aires linguistiques.

Mais cette territorialité linguistique n'est pas appliquée partout en Suisse. C'est ainsi que le canton des Grisons n'a pas jugé opportun d'en introduire l'application dans sa constitution ou dans la loi pour garantir l'immutabilité du territoire romanche. Une telle mesure irait, en effet, à l'encontre de l'autonomie communale grisonne en matière de fixation du régime linguistique (les communes grisonnes peuvent choisir leur langue administrative et scolaire).

Quant au principe de la personnalité (ou principe de la liberté de la langue), il permet à chaque citoyen de s'adresser dans sa langue maternelle aux autorités fédérales pourvu que cet idiome soit officiel. Rappelons, à ce propos, le trilinguisme des rouages de l'Etat fédéral. Au plan cantonal le principe de la territorialité et celui de la personnalité sont complémentaires. Dans les cantons multilingues, par exemple, le principe de la personnalité s'applique dans les relations du citoyen avec les autorités cantonales centrales, qui sont tenues, d'autre part, de sauvegarder leurs aires linguistiques (10).

(8) Walter Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung von 29 mai 1874*, Bern, Stämpfli, 1931, p. 801.

(9) Cf. Guy Héraud, L'arrêt du tribunal fédéral suisse du 31 mars 1965 et la protection des aires linguistiques, in *Mélanges Paul Couzint*, Université des Sciences sociales de Toulouse 1974, p. 373.

(10) Cf. Christine Marti-Rolli, *La liberté de la langue en droit suisse*, Lausanne, 1978, p. 12 et s. (thèse de doctorat et de licence présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne).

## IV. — LES INSTITUTIONS ET LES LANGUES

Aucune disposition constitutionnelle hormis les articles 107 et 116 de la Constitution fédérale ne règle la représentation des groupes linguistiques dans les institutions fédérales. Toujours est-il que le Gouvernement suisse (composé de sept membres élus pour quatre ans par les deux Chambres du Parlement fédéral) reflète assez bien la diversité linguistique helvétique. Les Romands y ont toujours obtenu un mandat depuis 1848, voire deux dans certaines périodes (1864-1875, 1881-1913, 1917-1934, 1947-1966 et de 1969 à l'époque actuelle), et exceptionnellement trois (1959-1961). Quant aux Suisses italiens, il y ont occupé un siège par intermittence (1848-1864, 1911-1950, 1954-1959, 1966-1973 et de 1986 à nos jours). Enfin, un Grison d'origine romanche y a siégé au début du siècle (11).

Les minorités latines sont, d'autre part, équitablement représentées au sein des deux tribunaux fédéraux (12), dans l'Administration fédérale (134 319 employés et fonctionnaires fédéraux en 1985), ainsi que dans les rangs de l'Armée fédérale (13). Mais si leur représentation paraît satisfaisante au niveau global, leur ventilation qualitative et leur poids décisionnel dans les différents services administratifs fédéraux laissent parfois à désirer, en particulier pour les Romands (14). Il en est de même dans les commissions fédérales d'experts, qui jouent un rôle prépondérant dans le processus décisionnel national (15).

La très grande majorité des partis suisses (notamment le Parti radical-démocrate, le Parti socialiste, le Parti démocrate-chrétien et l'Union démocratique du centre) a une infrastructure multilingue et l'on ne peut y déceler de véritables contrastes entre les régions linguistiques. Tout au plus, peut-on y observer des nuances et des sensibilités différentes dans le comportement et l'orientation poli-

(11) Le conseiller fédéral radical Felix L. Calonder, de Trins, était de souche romanche. Il siégea au Gouvernement suisse de 1913 à 1920.

(12) Le tribunal fédéral (Lausanne) et le tribunal fédéral des assurances (Lucerne), dont les juges sont élus pour six ans par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

(13) Cf. Ernest Weibel. Les rapports entre les groupes linguistiques, in *Manuel du système politique de la Suisse*, 3 : *Fédéralismes*, Bern, Haupt Verlag, 1985, p. 254-255.

(14) Cf. André Donneur, *Un nationalisme romand est-il possible ?*, op. cit., p. 46-49.

(15) Cf. R. E. Germann, Regierung und Verwaltung, in *Manuel du système politique de la Suisse*, 2 : *Structures de processus*, Bern, Haupt Verlag, 1984, p. 69-70.

tique (16). En ce qui concerne les votations fédérales (*referenda*, contreprojets et initiatives populaires), qui rythment par leurs débats la vie politique nationale, le clivage linguistique est important mais pas nécessairement déterminant. Néanmoins, les résultats de quelques consultations révèlent parfois des divergences et des dissentiments entre les familles linguistiques (17).

Enfin dans le monde syndical et patronal, la structure nationale est multilingue. Toutefois la Suisse alémanique y détient une position prééminente. Les quatre grandes organisations professionnelles suisses (Union syndicale suisse, Union suisse des Paysans, Union suisse des Arts et Métiers et Union suisse du Commerce et de l'Industrie y ont du reste leur siège central.

La Suisse compte 26 collectivités cantonales (soit 6 demi-cantons et 20 cantons) dont 21 sont monolingues et 4 plurilingues. Parmi les premiers, nous dénombrons 16 germanophones, 4 francophones (Jura, Neuchâtel, Vaud et Genève) et 1 italophone (Tessin). Quant aux seconds, ils se subdivisent en deux groupes, trois bilingues français et allemand (Berne, Fribourg et Valais) et un trilingue allemand, romanche et italien (Grisons). Nous n'étudierons pas le cas des cantons monolingues romands ni du Tessin. Rappelons, entre autres, que les premiers possèdent trois Universités et une Ecole polytechnique fédérale francophones, alors que le second n'a pas d'infrastructure universitaire. Quant à la Suisse alémanique, elle compte cinq établissements universitaires. De surcroît, Fribourg abrite une université catholique et bilingue.

Les quatre cantons plurilingues ont établi chacun un statut linguistique spécifique. Cette hétérogénéité s'explique, entre autres, par la variété des expériences historiques et le fédéralisme.

Le canton de Berne (en majorité germanophone et protestant) abrite depuis 1815 une importante minorité francophone dans le Jura. A la suite de multiples avatars, le 1<sup>er</sup> janvier 1979, la partie septentrionale et catholique du Jura a fait sécession et s'est constituée en un nouveau canton (la république et canton du Jura (18). Quant au Jura méridional (francophone et en majorité protestant) et au district bilingue de Bienne, ils sont restés sous la souveraineté

(16) Cf. G.-A. Chevallaz. Les cantons romands et la Suisse alémanique, in *Documenta helvetica*, Berne, n° 2, 1982.

(17) Voir à ce propos : Vox, Analyses des votations fédérales, *Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung*, Zürich, und *Forschungszentrum für schweizerische Politik*, Universität Bern, 1977, à nos jours.

(18) Gouvernement de la république et canton du Jura, *La question jurassienne. Une question suisse*, Delémont, 1986.

bernoise, tout en bénéficiant d'un certain nombre de garanties. C'est ainsi que la Constitution cantonale bernoise de 1893, révisée en 1979, accorde, entre autres, des droits dans les domaines linguistique et culturel aux francophones. Ceux-ci obtiennent également un droit de regard et de participation concernant tous les textes législatifs et constitutionnels cantonaux ayant trait à leur situation minoritaire. De même, ils ont acquis un siège permanent au sein du Gouvernement cantonal (l'exécutif bernois composé de 9 membres, élus tous les quatre ans par le peuple) (19).

Le canton de Berne, tout en appliquant la territorialité linguistique, n'a pas réussi pour autant à éliminer le courant séparatiste (souhaitant la réunion du Jura bernois au canton du Jura). Celui-ci persiste dans le Jura méridional (appelé officiellement Jura bernois), même si la majorité de la population demeure loyaliste (20).

Le canton de Fribourg qui est en majorité catholique et francophone (avec une petite minorité francophone et protestante), possède une importante minorité germanophone, divisée entre protestants et catholiques (21). Une charte des langues, élaborée en 1966, y énonce les grands principes de la coexistence et du respect des aires linguistiques. Les pratiques ainsi que les textes constitutionnels et législatifs confèrent un certain nombre de droits et de garanties au groupe minoritaire. Toutefois cette cohabitation est émaillée parfois de quelques incidents de parcours, d'autant plus que la frontière est mouvante et englobe quelques éléments de bilinguisme. Un débat assez vif s'est ainsi engagé récemment, au sujet, entre autres, de la Constitution cantonale de 1857 qui ne consacre pas *expressis verbis* l'égalité entre les deux langues (le français ayant une légère prééminence). De même la discussion récente de la carte

(19) Cf. Constitution cantonale bernoise de 1893, art. 2, 17, 17 a, 17 b, 28 a, 33 et 34. Voir également Werner Martignoni, *Die Jurapolitik und der Geist der Geschichte*, Bern, 1984.

(20) En 1980, la population résidante du canton de Berne comptait 84,4 % de germanophones, 8,2 % de francophones et 7,4 % de personnes parlant d'autres langues. Dans les trois districts francophones du Jura bernois, qui représentaient 5,7 % de la population cantonale, la répartition des habitants selon la langue était la suivante : 74,5 % de francophones, 15,6 % de germanophones et 8,9 % de personnes parlant d'autres langues. Quant au système politique du Jura bernois, il se caractérise par un multipartisme (Parti libéral-radical, Parti socialiste et Union démocratique du centre, pour ne citer que les principaux groupements politiques) traversé par le clivage entre séparatistes et antiséparatistes. L'ancien canton ou la partie germanophone du canton de Berne connaît également une structure de pouvoir multipartite, mais avec une force centriste prédominante (l'Union démocratique du centre qui rassemble les milieux agrariens).

(21) En 1980, la population résidante du canton de Fribourg comptait 61,4 % de francophones, 32,3 % de germanophones et 6,3 % de personnes parlant d'autres langues.

scolaire le long de la frontière linguistique a suscité des polémiques.

La gestion du canton est aux mains d'un système multipartite où le Parti démocrate chrétien conserve une légère prédominance. Ce multipartisme se greffe, d'autre part, sur un échec de l'intérêt, de traditions et de solidarités chevauchant le clivage linguistique.

Le Valais a réglé d'une manière convenable les relations entre la majorité romande et la minorité alémanique du haut Valais (22). Son unité géographique (la vallée du Rhône) et confessionnelle (92,8 % de la population est catholique), son degré relativement élevé d'homogénéité économique, une frontière linguistique stable, une forte tradition locale et un patriotisme rhodanien très vif y ont développé un esprit de coexistence linguistique assez remarquable. Certes il y a des ombres au tableau et la cohabitation traverse parfois quelques périodes d'incompréhension et de tension. Quoi qu'il en soit la pratique et les textes constitutionnels accordent des garanties non négligeables aux Alémaniques (appelés également « Walser » en haut Valais). Un rassemblement multilingue de formations politiques d'inspiration chrétienne (Parti démocrate chrétien du Valais romand et du haut Valais, ainsi que le Parti chrétien social du haut Valais) contrôlent, d'autre part, d'une manière hégémonique le pouvoir au niveau cantonal.

Les Grisons connaissent à la fois une grande dissemblance linguistique (en 1980, la population résidante comptait 59,9 % de germanophones, 21,9 % de romanches, 13,5 % d'italophones et 4,7 % de personnes parlant d'autres langues) et des institutions complexes. Aux côtés de la majorité germanophone, nous avons deux groupes minoritaires, les Grisons italiens et les Romanches. Au nombre de quelques milliers, les premiers habitent quatre vallées méridionales du canton (les « Bündner Valli »), alors que les seconds, plus nombreux (36 000 Romanches dans le canton, dont 30 000 dans leur terre d'origine) sont concentrés dans trois zones : l'Engadine, le centre des Grisons et le « Surselva » ou Oberland grison. La communauté romanche est fragmentée, d'autre part, en cinq idiomes étroitement apparentés (23). En vue de surmonter cette fragmentation linguistique, il a été élaboré récemment une nouvelle langue commune à tous les Romanches, le « Rumantsch Grischun » (24).

(22) En 1980, la population résidante du Valais comptait 60,0 % de franco-phones, 32,1 % de germanophones de 7,9 % de personnes parlant d'autres langues.

(23) Il s'agit des cinq idiomes suivants : sursilvan, sutsilvan, surmiran, puter et vallader.

(24) Cf. Heinrich Schmid, *Richtlinien für die Gestaltung einer gesamtbündner-romanischen Schriftsprache, Rumantsch Grischun*, Chur, Lia Rumantscha, 1982.

Cette étonnante mosaïque linguistique est due, entre autres, au compartimentage géographique, à une très forte tradition locale, au poids de l'histoire et au facteur religieux. Les Grisons sont mixtes du point de vue confessionnel. Protestants et catholiques s'y côtoient dans toutes les familles linguistiques. Notons cependant que les premiers détiennent une légère prééminence numérique, en tout cas au niveau de la population résidante de nationalité suisse.

La Constitution cantonale de 1892 mentionne, sans les nommer, les trois langues nationales : allemand, romanche et italien (qui sont en réalité sept ; les cinq parlers romanches étant réunis sous une appellation d'ensemble, le romanche). Mais celles-ci ne sont pas placées sur un pied d'égalité, et l'allemand est considéré comme la langue principale.

Ni le texte constitutionnel cantonal, ni la loi ne délimitent l'aire linguistique romanche. Celle-ci est déterminée par les communes qui ont la compétence de fixer leur langue administrative et scolaire. En 1984, les Grisons comptaient 213 collectivités communales, dont 73 ayant une majorité romanche. Quant au système scolaire, il est assez compliqué. En schématisant, il est bilingue (allemand et l'un des cinq idiomes romanches) dans les communes romanches et monolingue ailleurs (italien ou allemand). Mais le bilinguisme précité est fortement déséquilibré au profit de l'allemand dont le poids didactique ne cesse de croître au fur et à mesure que l'on passe du degré élémentaire au niveau supérieur, où les parlers romanches sont réduits à la portion congrue.

Fondée en 1919, la Ligue romanche (dont le siège est à Coire) réunit en son sein plusieurs groupements régionaux et culturels romanches. Elle défend les intérêts de la *Quarta Lingua* et souhaite en enrayer le déclin (25). Elle exige ainsi un meilleur ancrage du romanche dans les institutions cantonales (notamment par une politique plus pointue dans le droit linguistique et en matière de délimitation d'un territoire romanche) et dans la vie fédérale (dans ce dernier domaine, du reste, on a enregistré quelques résultats encourageants).

Quoi qu'il en soit, ces revendications romanches s'insèrent dans un tissu institutionnel et politique grison fort disparate et d'une grande complexité (26) qui évolue assez lentement. De même sur

(25) Cf. *Exposition « Le pays rhéto-romanche », Aspects culturels économiques et politiques de la vie quotidienne des Romanches*, Coire, Ligue romanche, 1984.

(26) Cette structure politico-institutionnelle implique, entre autres, une grande extension des droits populaires, une démocratie référendaire très développée, une autonomie des communes et des 39 cercles fort étendue, un système majoritaire complexe pour l'élection du législatif cantonal...

le plan des forces politiques grisonnes, un multipartisme (Parti démocratique chrétien, Parti radical et Union démocratique du centre) divisé par le clivage confessionnel dirige le canton et relègue les socialistes dans l'opposition au niveau du législatif cantonal. Bref, aux Grisons les clivages régional, local, religieux et partisan l'emportent encore largement sur les éléments linguistiques, même si le réveil romanche ne laisse personne indifférent.

## V. — L'AVENIR DU MULTILINGUISME

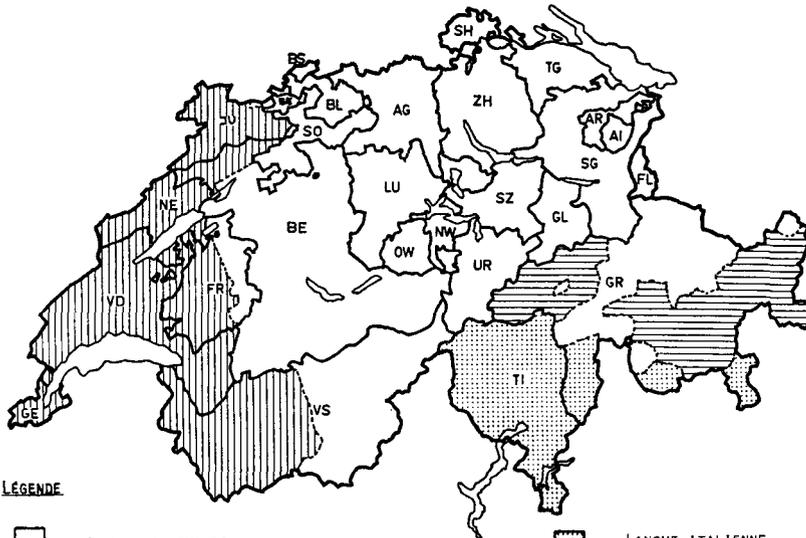
Le Suisse allemand écrit une langue (le haut-allemand) qu'il ne parle pas. Il emploie, en effet, le *schwytzertütsch* (appellation d'ensemble des dialectes alémaniques). L'expansion de ce dernier, relayée par la radio et la télévision (qui ne réservent qu'une partie fort restreinte de leurs heures d'émission au *Hochdeutsch*), a pris récemment une telle ampleur que d'aucuns ont craint une néerlandisation (c'est-à-dire la transformation du *schwytzertütsch* en véritable langue aux dépens de l'allemand). Face à une telle évolution, des réactions se sont produites et quelques milieux alémaniques préconisent un usage restrictif du dialecte en particulier dans le domaine scolaire. Mais le combat est difficile, car l'on ne peut réfréner impunément cette vague dialectale sans toucher à l'identité profonde alémanique. De surcroît, les pouvoirs publics ne souhaitent pas nécessairement trancher le débat. Il en résulte un certain malaise dans les relations intercommunautaires, cette dialectisation compliquant le problème des communications interlinguistiques. Rappelons que les Suisses italiens connaissent partiellement, mais d'une manière moins aiguë, une situation similaire avec la cohabitation entre l'italien et des formes dialectales du lombard. Seuls les Romands ignorent une telle dualité. Ils utilisent un français régional, qui diffère assez peu du français hexagonal.

De nombreuses disparités économiques, sociales et culturelles affectent les relations entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Ces écarts, dramatisés par les uns ou minimisés par les autres, ont suscité de nombreuses interrogations et de multiples débats. Sans prétendre résoudre cette controverse, notons que la solidarité entre les pays romands fait défaut et l'on est encore très loin d'une quelconque conscience francophone. Il en est de même outre Sarine (la Sarine est une rivière qui marque à Fribourg la frontière entre l'allemand et le français) où les rivalités cantonales sont toujours vivantes.

Liste des cantons et des demi-cantons  
selon la constitution fédérale de la Suisse de 1874

ZH	Zurich	SH	Schafhouse
BE	Berne	AI	Appenzell Rhodes int. (demi-canton)
LU	Lucerne	AR	Appenzell Rhodes ext. (demi-canton)
UR	Uri	SG	Saint-Gall
SZ	Schwytz	GR	Grisons
OW	Obwald (demi-canton)	AG	Argovie
NW	Nidwald (demi-canton)	TG	Thurgovie
GL	Glaris	TI	Tessin
ZG	Zoug	VD	Vaud
FR	Fribourg	VS	Valais
SO	Soleure	NE	Neuchâtel
BS	Bâle-ville (demi-canton)	GE	Genève
BL	Bâle-campagne (demi-canton)	JU	Jura

Les langues en Suisse



LÉGENDE



LANGUE ALLEMANDE



LANGUE FRANÇAISE



LANGUE ITALIENNE



ROMANCHE

La Suisse passe pour avoir élaboré une mécanique paradigmatique en matière de paix linguistique par une sorte d'effet induit du fédéralisme historique. En dépit de quelques accrocs mineurs, ce modèle fonctionne bien. Mais il est difficilement exportable. Toujours est-il que cette diversité culturelle devra affronter au cours de ces prochaines années de nombreux défis, notamment au niveau du débat européen. Gageons que les discussions concernant l'isolement ou l'engagement de la Suisse dans la dynamique européenne (relancée par l'Acte unique européen de 1986) ne manqueront pas d'influencer les équilibres multilingues helvétiques et d'en esquisser peut-être de nouvelles configurations.

**RÉSUMÉ.** — *La diversité culturelle de la Suisse est complexe. Cet article analyse essentiellement la diversité linguistique. L'analyse porte entre autres sur la politique de la langue, les Institutions et les langues, et l'expansion du dialecte alémanique en Suisse allemande.*

BLAISE KNAPP

*Confédération et cantons*  
*L'influence des crises*  
*sur l'évolution de leurs relations*

I. — LE PROBLÈME

Le fédéralisme est un régime d'organisation du pouvoir qui fait appel à la coopération d'autorités de niveaux différents ; ces autorités sont dotées d'un pouvoir autonome originaire ; il s'agit là d'une différence capitale d'avec la décentralisation où les collectivités décentralisées jouissent d'un pouvoir dérivé ou attribué par le pouvoir décentralisateur. Le fédéralisme est ainsi un régime de coordination des activités autonomes de plusieurs collectivités publiques superposées.

Ces collectivités sont la Fédération et les Etats constitutifs, soit, en Suisse, les cantons. Il s'agit de collectivités car la Fédération et les cantons ont à leur disposition chacun des biens, des ressources, du personnel propres. De plus, ces institutions sont organisées corporativement, en ce sens que leurs organes comprennent des personnes membres non seulement de l'organe mais aussi de la collectivité. Ainsi, les citoyens sont des membres des cantons et de la Confédération en tant qu'ils participent au peuple, organe de la Confédération et des cantons.

Une organisation des pouvoirs doit reposer sur des règles d'organisation ; celles-ci doivent être conçues de manière à éviter les conflits positifs et négatifs de compétence. En Suisse, cette organisation est inscrite dans la Constitution ; elle est ensuite décrite plus en détail dans la législation fédérale.

Des conflits d'organisation peuvent résulter du fait que le champ de l'action législative de la Confédération et des cantons n'est pas décrit avec précision ; on parle alors de conflits de compétence :

ils peuvent découler de la collision de règles relatives à un champ d'action déterminé prises dans le cadre de la compétence des uns et de l'autre ; il y a conflit de règles. Enfin, un conflit peut naître du choc des attributions des autorités chargées de l'exécution des règles ou de rendre des jugements.

Si l'on préfère, des conflits peuvent survenir à tous les stades du processus de la législation, de la prise de décision et de l'exécution de la décision.

Notre propos ici sera d'étudier comment ces conflits ont été réglés et quelle a été l'évolution en cette matière.

## II. — LES CONFLITS DE COMPÉTENCES

Fondamentalement, dans le système suisse, selon la règle que l'on rencontre déjà dans la Constitution fédérale du 12 septembre 1848, les cantons sont compétents en tant que leurs compétences ne sont pas limitées par la Constitution fédérale. Comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas attribués au pouvoir fédéral (art. 3). Cet article n'a jamais été modifié depuis son adoption.

Bien entendu, cette règle ne s'applique pas abstraitement seulement aux compétences des cantons en tant que cantons. Elle concerne aussi les compétences en matière de législation, d'exécution ou de juridiction qui ont été laissées aux cantons par le droit fédéral même quand la compétence est fédérale en la matière. En d'autres termes, les organes cantonaux restent compétents tant que le droit fédéral ne les a pas privés de pouvoirs, même quand la compétence, pour elle-même, appartient à la Confédération.

La règle de l'article 3 Cst signifie en outre que la Confédération a la compétence de définir qui de la Confédération ou des cantons est compétent. La Confédération a donc la « compétence de la compétence ». On relèvera d'ailleurs que les cantons font partie de l'organe constituant et sont donc collectivement et concurremment avec le peuple qui, lui aussi, se prononce sur les révisions constitutionnelles, les maîtres de la compétence fédérale, quant au principe de celle-ci (art. 123 Cst).

La règle de conflit attribuant, quant à la forme, à la Confédération, la compétence de la compétence et disposant quant au fond que la Confédération n'est compétente que si la Constitution le prévoit, peut rester immuable. Il est en revanche bien naturel que sa portée varie et que la Confédération se voie confier des compétences nouvelles.

En effet, la création d'un espace économique et politique commun a nécessairement exigé que peu à peu les divergences des ordres juridiques cantonaux s'effacent. Ainsi les originalités des droits cantonaux ont peu à peu été ressenties par les citoyens non plus comme des facteurs d'enrichissement mais comme des entraves insupportables. Le dernier exemple d'une telle unification du droit par suppression d'une particularité a été l'harmonisation à l'automne 1986 des dates du début de l'année scolaire selon l'article 27, alinéa 3 *bis* Cst.

Il en est résulté que peu à peu les cantons ont vu fondre leurs compétences quant aux grands domaines de l'activité économique et sociale. De plus, même dans les domaines où ils restent compétents pour légiférer, ils sont de moins en moins libres en raison de l'existence même du droit fédéral. En effet, plus celui-ci se développe, plus les choix laissés au législateur cantonal se rétrécissent.

Nous abordons là la seconde règle de conflit entre l'ordre juridique fédéral et le droit cantonal. Si la Confédération, d'une part, et les cantons, d'autre part, agissant chacun dans leur sphère de compétence, posent des règles incompatibles entre elles ou incompatibles avec l'accomplissement de fait des activités de la Confédération, la règle ou l'activité fédérales doivent l'emporter et doivent être exécutées. Il s'agit là de la règle de la force dérogatoire du droit et de l'activité fédérale. Elle est d'application générale, sauf règle contraire figurant dans le droit fédéral.

Cette règle, figurant à l'article 2 des Dispositions transitoires de la Constitution, dûment interprétée, n'a jamais été remise en cause depuis 1874, date de la dernière révision totale de la Constitution.

### III. — L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DE LA CONFÉDÉRATION

Afin d'illustrer l'extension progressive du champ d'activité de la Confédération, nous avons retenu cinq dates : 1848 (première Constitution) ; 1874 (dernière révision totale) ; 1914 (début de la première guerre mondiale) ; 1939 (fin de la période de crise et début de la seconde guerre mondiale) ; 1986 enfin.

#### A / Les compétences fédérales en 1848

En 1848, la première Constitution fédérale a été adoptée. Elle marque le passage d'une confédération d'Etats dotée de très peu de compétences centrales ou communes à un Etat fédéral qui, comme

tel, doit avoir au moins un certain nombre de compétences législatives pour mener une vie indépendante de celle de ses États constitutifs.

De fait, en 1848, la Confédération jouit des compétences d'organisation normales pour un État fédéral.

En effet, elle a pour fin d'assurer le bien commun de tous les Confédérés. Dans ce but, elle garantit l'existence des cantons et leurs constitutions, ce qui revient à maintenir et protéger le régime politique cantonal (art. 5 et 6).

La Confédération est responsable des relations extérieures sur le plan politique (droit de déclarer la guerre, art. 8 ; droit de mener la politique étrangère, art. 10) ; sur le plan des douanes (art. 23 à 27) ; et sur un point précis du régime des étrangers, leur expulsion (art. 57).

La Confédération a quelques compétences typiques d'un État, par exemple des compétences en matière militaire (art. 13, 16, 19 et 20), des compétences de subventionner et d'exproprier en vue de travaux d'intérêt fédéral (art. 21), des compétences pour assurer la libre circulation des biens à l'intérieur du pays (art. 29), des compétences sur les transports (art. 30) et les postes (art. 33), un pouvoir de haute surveillance sur les voies de communication (art. 35), la régle de la monnaie (art. 36) et celle de la poudre à canon (art. 38). Elle a aussi le pouvoir de créer les Ecoles polytechniques et les Universités (art. 22).

Enfin, en 1848, la Confédération n'a que trois compétences d'édicter des règles de substance : l'article 77 Cst a la charge d'unifier les poids et mesures (en vue, bien sûr, d'unifier le marché libre interne) ; l'article 56 Cst l'oblige à édicter une loi pour faire cesser et prévenir le *heimatlosat* ; et l'article 59 Cst donne à la Confédération le pouvoir d'intervenir contre les épidémies et les épizooties.

On constate ainsi qu'à l'époque, la Confédération avait reçu les pouvoirs nécessaires à son fonctionnement, mais que presque toute la législation restait aux mains des cantons, dans la mesure où son unification n'était pas indispensable au bon fonctionnement du Marché commun interne.

### B / *Les compétences en 1874*

La révision totale de la Constitution de 1874 a, tout naturellement, été l'occasion de transférer à la Confédération une série de nouvelles compétences.

Parmi celles-ci, il convient de distinguer des attributions pure-

ment administratives, tel le droit d'utiliser et d'acquérir des places d'armes (art. 22), celles relatives aux ressources de la Confédération qui ne prévoient aucun impôt fédéral direct (art. 42), celles relatives à des questions résultant typiquement de la structure fédérale de l'Etat (art. 46 relatif à l'application du droit privé du lieu du domicile et à l'interdiction de la double imposition ; art. 47 relatif au droit public applicable aux Suisses séjournant dans un autre canton ; art. 66 relatif à la privation du droit de vote) et celles concernant des législations de substance.

Ainsi la haute surveillance sur la police des endiguements et les forêts dans les régions élevées (art. 24), le droit d'édicter des lois-cadres en matière de pêche et de chasse (art. 25), le droit de légiférer en matière de chemins de fer (art. 26), le droit de légiférer sur certaines questions de droit du travail et sur les opérations des agences d'émigration et des compagnies d'assurances (art. 34), la régale sur les télégraphes (art. 36), le droit de légiférer en matière d'émission de billets de banque — à l'époque, sans que soit institué un monopole qui interviendra en 1891 — (art. 39), le droit de réglementer l'état-civil (art. 53) et le droit d'unifier la partie du droit privé concernant le commerce (art. 64) ont été accordés à la Confédération.

En vingt-cinq ans, le glissement est très important. On constate cependant que les principales modifications sont, une fois encore, commandées par la nécessité de permettre un fonctionnement normal du marché interne unifié. D'autres sont dictées par la nécessité de venir en aide aux cantons de montagne pauvres ou par la volonté de lâciser les relations relevant du droit de famille.

On relèvera que, pour la première fois, la Constitution de 1874 distingue les compétences en vertu desquelles la Confédération peut légiférer de manière exhaustive et celles qui ne lui permettent de ne poser que des règles générales, de définir un cadre dans lequel les cantons devront légiférer.

### *C / Les compétences en 1914*

Depuis 1874, la Constitution fédérale a été très fréquemment révisée. Il ne nous a pas paru opportun de suivre ces révisions pas à pas ; nous avons préféré faire le point à certaines dates que l'on peut considérer comme cruciales pour l'évolution du fédéralisme. Ce sont des dates qui coïncident avec des crises importantes non pas seulement sur le plan interne mais aussi sur le plan international.

C'est ainsi que, pour la Suisse, 1914 est la première expérience de l'attribution — temporaire — des pleins pouvoirs au Conseil

fédéral. En effet, le 3 août 1914 paraissait dans le *Recueil de lois* du même jour (p. 347), un arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité. Cet arrêté donnait « pouvoir illimité » au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse, à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et, en particulier, à assurer l'alimentation publique. Un crédit illimité était ouvert au Conseil fédéral. Ce dernier néanmoins devait faire rapport de ses activités au Parlement.

Il va sans dire que ces pouvoirs illimités comprenaient tout naturellement celui de déroger à la Constitution fédérale, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Un usage abondant de ce pouvoir a été fait à l'époque. Les compétences ainsi acquises ont été supprimées par la suite par un retour à la situation normale. Mais ce retour en arrière n'a pas été complet.

Ainsi 1914 est la première date des modifications, que nous appellerions extraordinaires, de la répartition des compétences.

Les nouvelles compétences acquises entre 1874 et 1914 portent sur le subventionnement des écoles (art. 27 *bis* du 23 novembre 1902), la limitation du commerce des spiritueux et du nombre des débits de boissons (art. 32 *bis* du 25 octobre 1885), l'interdiction de l'absinthe (art. 32 *ter* du 5 juillet 1908), le droit de créer une assurance contre la maladie et les accidents (art. 34 *bis* du 26 octobre 1890), le droit de légiférer sur les arts et métiers (art. 34 *ter* du 5 juillet 1908), le monopole de l'émission des billets de banque (révision de l'art. 39 du 18 octobre 1891), le droit de légiférer sur l'ensemble du droit privé (révision de l'art. 64 du 13 novembre 1898), le droit d'unifier le droit pénal (art. 64 *bis* du 13 novembre 1898), le droit de légiférer sur la prévention des épidémies et des épizooties (révision de l'art. 69 du 4 mai 1913) et le droit de légiférer en matière de police des denrées alimentaires (art. 69 *bis* du 11 juillet 1897).

A cette époque donc, le passage des compétences à la Confédération restait, pour l'essentiel, commandé par les nécessités d'un Marché commun. La seule exception notable est le subventionnement des écoles qui, lui, fait partie de la volonté d'assurer partout en Suisse l'instruction publique. Cette préoccupation sociale explique aussi en partie le transfert des compétences en matière de droit du travail et de la Sécurité sociale, même si, de plus, une approche fédérale est la seule manière d'éviter des distorsions économiques.

## D / Les compétences en 1939

Nous avons choisi 1939 non seulement parce que cette année-là les pleins pouvoirs ont été à nouveau remis au Conseil fédéral, mais parce que, dans les années qui ont précédé, le Parlement et le Conseil fédéral ont beaucoup légiféré sans respecter la forme de la loi ordinaire, voire même la Constitution, pour faire face à la crise économique.

Il convient donc d'examiner en premier lieu cette législation de crise, puis de montrer, dans un second temps, l'évolution ordinaire.

Selon l'article 89 de la Constitution de 1874, les lois fédérales pouvaient faire l'objet d'un référendum populaire, soit d'un vote des citoyens, si 30 000 d'entre eux en faisaient la demande. Il en était de même des arrêtés de portée générale qui n'avaient pas un caractère d'urgence. Selon l'article 113, alinéa 1, chapitre 3 de la même Constitution, le tribunal fédéral — et, partant, toutes les autorités judiciaires ou quasi judiciaires en Suisse — est lié par les lois et arrêtés de portée générale.

Il résultait de la combinaison de ces dispositions que la sanction des inconstitutionnalités que le législateur fédéral peut commettre est de nature exclusivement politique (référendum) et non juridique ou judiciaire (contrôle par un tribunal). Par conséquent, si un acte législatif est soustrait au référendum, le Parlement peut violer quasi librement la Constitution. Si, de plus, l'arrêté de portée générale urgent charge le Conseil fédéral de légiférer, on peut penser que ce dernier est aussi libéré de son devoir de respecter la Constitution. Selon Z. Giacometti (*Bundesstaatsrecht*, p. 782, n° 22), entre 1919 et 1939, le Parlement a adopté 148 arrêtés de portée générale urgents (y compris certains renouvellements), 31 arrêtés de portée générale ordinaires et 114 lois.

Parmi ces arrêtés de portée générale urgents, il convient de rappeler celui concernant les mesures de défense économique contre l'étranger du 14 octobre 1933 (*Recueil des lois*, 1933, p. 831), qui donne au Conseil fédéral le pouvoir de « prendre les mesures nécessaires », sous réserve de faire rapport à l'Assemblée fédérale pour que celle-ci décide éventuellement du maintien des mesures prises par le Conseil fédéral.

On évoquera aussi les arrêtés concernant des mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales du 13 octobre 1933 (*Recueil des lois*, 1933, p. 859) et 31 janvier 1936 (*Recueil des lois*, 1936, p. 17) qui, outre des mesures d'économie, ont permis la création ou l'augmentation de certains impôts fédéraux.

Finalement, la règle de l'article 89 de la Constitution relative

aux arrêtés de portée générale urgents a été amendée par le vote référendaire du 22 janvier 1939 en ce sens que ces arrêtés doivent être limités dans le temps et que l'urgence doit être décidée par la majorité des membres de chacune des Chambres du Parlement. En revanche, aucun vote référendaire n'est institué. Cependant, le 30 août 1939 (*Recueil des lois*, 1939, p. 781), un arrêté de l'Assemblée fédérale accordait les pleins pouvoirs au Conseil fédéral dans des termes analogues à ceux employés en 1914. Cet arrêté a servi de base à près de 1 800 ordonnances du Conseil fédéral entre 1939 et 1945.

Pendant la période de 1914 à 1939, le constituant a confié à la Confédération une série considérable de compétences.

Ainsi, la Confédération est devenue responsable de l'approvisionnement du pays en blé (art. 23 *bis* du 3 mars 1939) ; de la navigation (art. 24 *ter* du 4 mai 1919) ; de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité (art. 34 *quater* du 6 décembre 1925) ; de l'interdiction des maisons de jeu (art. 35 du 21 mars 1920) ; de la réglementation de la circulation automobile et des cycles (art. 37 *bis* du 22 mai 1921) ; de la réglementation en matière de navigation aérienne (art. 37 *ter* du 22 mai 1921).

En outre, le financement des activités accrues de la Confédération a été profondément modifié. Ainsi, l'article 41 *bis* du 23 mai 1917 a autorisé la perception de droits de timbre exclusifs sur certains documents ; l'article 41 *ter* du 6 décembre 1925 a permis la perception d'un impôt sur le tabac.

Finalement, la Confédération a obtenu, le 20 mai 1928, la compétence pour poser des conditions minima à l'acquisition de la nationalité suisse par naturalisation (art. 44) et, le 25 octobre 1925, le pouvoir de légiférer sur le séjour et l'établissement des étrangers (art. 69 *ter*).

Une compétence ancienne, celle relative à la régle des poudres, a été complétée par l'instauration d'un régime d'autorisation pour le commerce en matière d'armement (art. 41).

On aura pu constater que les nouvelles compétences de la Confédération concernent une fois encore la Sécurité sociale et des prérogatives propres à tout Etat telles que la naturalisation et le statut des étrangers. Mais il est surtout frappant de constater que la Confédération est compétente dans tous les nouveaux domaines techniques et que plusieurs de ses nouvelles compétences sont, en réalité, la confirmation de compétences nécessaires en temps de guerre.

E / *Les compétences en 1986*

A la suite de la seconde guerre mondiale, le régime d'économie de guerre a été peu à peu démantelé. Les mesures prises pendant cette période ont été soit confirmées dans le cadre de nouvelles compétences fédérales, soit abolies au cours des années qui ont suivi la fin de la guerre.

Pour tenter d'éviter de nouveaux débordements dans l'utilisation des arrêtés de portée générale urgents, un nouvel article 89 *bis* a été adopté. Il prévoit que ces arrêtés sont obligatoirement soumis au référendum constitutionnel nécessitant un vote favorable de la majorité du peuple et des cantons s'ils dérogent à la Constitution ; ils peuvent simplement être soumis au référendum législatif qui ne requiert que la majorité du peuple s'ils sont conformes à la Constitution. Dans l'une et l'autre hypothèse, le vote a lieu dans l'année qui suit l'adoption de l'arrêté urgent.

Ce nouveau régime n'a pas évité tous les excès lors de la période entre 1964 et 1978, date à laquelle la Confédération a reçu la compétence de mener une politique conjoncturelle active.

Mais le monde issu de la crise mondiale des années 1930, puis de la seconde guerre mondiale, était un monde différent de l'ancien monde européen occidental. En effet, l'Etat de droit défenseur et gardien des libertés des individus s'est doublé d'un Etat social. Les individus qui n'avaient plus de groupements auxquels s'adresser pour trouver aide et protection et qui ne croyaient plus au rééquilibrage naturel des biens et des situations ont cherché aide et protection auprès de la seule entité apparemment forte : l'Etat. C'est ainsi que celui-ci a été chargé de tâches toujours plus nombreuses, notamment en matière de protection sociale.

On aurait pu concevoir que ces tâches soient assumées pour l'essentiel par les cantons et non par la Confédération. Tel n'a pas été le cas. En effet, sauf dans quelques domaines particuliers comme l'organisation de la santé publique (encore que les exigences quant aux aptitudes nécessaires à l'exercice des métiers de la santé soient unifiées sur le plan fédéral et que l'assurance-maladie soit régie par une loi fédérale), ou les mesures d'aide au logement, l'instruction publique (sous réserve des professions sanitaires, des écoles polytechniques et du subventionnement), l'essentiel des activités sociales de l'Etat est le fait de la Confédération.

Cependant, ces tâches sociales, contrairement aux tâches de nature plus purement juridiques ou policières, peuvent être entreprises par plusieurs collectivités agissant de manière complémen-

taire ou même supplémentaire. Ainsi, une prestation vieillesse fédérale en faveur d'un individu peut être complétée par une prestation cantonale. D'ailleurs, plusieurs cantons connaissent des régimes d'aide en matière sociale complémentaire à une aide fédérale. On pensera, par exemple, à l'aide à la construction de logements à loyers modérés.

Ainsi, dans le droit de l'Etat social, les activités qui font l'objet de compétences fédérales peuvent aussi rester dans la compétence cantonale. Le passage de l'une des sphères de compétences à l'autre et l'utilisation de la compétence transférée ne prive pas nécessairement les cantons de toute possibilité d'action dans le même domaine. La seule réserve à ces compétences cantonales maintenues est, peut-être, que le financement des activités cantonales ne peut pas revêtir la même forme que celle retenue pour le régime fédéral. On ne pourrait pas, par exemple, admettre un régime cantonal complémentaire à l'assurance vieillesse et survivants fédérale qui serait lui aussi financé par des contributions paritaires calculées sur le revenu des personnes assurées.

Enfin, l'émergence de groupements de citoyens soucieux de ne défendre que des intérêts bien délimités, sectoriels, et souvent de portée très limitée, a conduit à une série d'attributions de compétence à la Confédération, compétences dont les cantons n'avaient jamais même songé à faire usage. Parfois même une révision constitutionnelle a été l'occasion pour des groupes d'habitants d'un canton ou de quelques-uns d'entre eux d'imposer une politique à des cantons qui ne la souhaitent pas. On songera, par exemple, aux très nombreuses initiatives populaires qui ont eu leur origine dans les cantons urbains et l'essentiel de leurs effets dans des cantons campagnards ou montagnards.

Toutes les modifications intervenues n'ont pas la même portée. Il nous paraît approprié de ne mentionner ici que celles qui, à notre sens, ont modifié ou pourraient modifier de la manière la plus fondamentale le paysage juridico-politique suisse. Elles sont à notre avis au nombre de cinq.

Deux d'entre elles n'ont pas un rapport direct avec la préoccupation fédéraliste : l'institution d'un impôt fédéral direct et la recherche d'une harmonisation fiscale et les règles sur la protection des consommateurs et la surveillance des prix.

Les trois autres, en revanche, pourraient réduire massivement les compétences cantonales si elles étaient utilisées dans toutes leurs conséquences.

En effet, même si l'article 22 *quater* ne permet que l'édiction de

principes concernant l'aménagement du territoire, la loi fédérale peut prédéterminer les activités qui pourront être poursuivies dans un canton dans la mesure où elles affectent l'utilisation du territoire (par ex. en définissant la surface minimum de certaines zones). Ainsi, la politique même de développement des cantons peut être dictée par les choix de la Confédération, agissant dans le cadre de ses compétences.

Les compétences cantonales peuvent encore plus sérieusement et plus profondément être limitées par la législation prise en exécution de l'article 24 *septies* relatif à la protection de l'environnement. En effet, toute activité pouvant mettre en cause l'environnement doit faire l'objet d'une étude d'impact. Si cette étude aboutit à la conclusion que l'activité est dangereuse par rapport aux normes fédérales, des mesures protectrices doivent être prises et le cas échéant l'activité prohibée. Il n'est pas douteux que la règle fédérale peut empêcher certaines activités peut-être souhaitées par les cantons ; on pensera, par exemple, à la construction de stations de ski en montagne.

Enfin, le fait que, selon l'article 31 *quinquies*, la Confédération puisse mener une politique conjoncturelle, notamment par l'obligation faite aux cantons et aux communes d'établir « leurs budgets compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle », montre très clairement que la politique financière des cantons peut, elle aussi, être très sérieusement limitée.

Ces trois dispositions ont une caractéristique commune, si l'on se place du point de vue des cantons : elles donnent à la Confédération des pouvoirs qui ne visent pas un domaine d'activité comme la navigation, la protection des travailleurs ou l'aide à la gymnastique ; elles concernent les fondements mêmes de toute activité : le sol, l'environnement et le financement. Celui qui peut réglementer ces trois aspects des activités d'un autre a pouvoir sur celui-ci et, dans une large mesure, le commande.

## F / Conclusion

A notre sens, la Confédération a, au cours des ans, acquis de plus en plus de compétences et cela dans les domaines essentiels de l'activité étatique. Le développement va vers une harmonisation et une unification du droit. Les cantons conservent néanmoins des compétences très importantes en matière d'organisation des pouvoirs et des procédures. Ils ont aussi, dans plusieurs matières, des compétences limitées seulement par les règles générales d'harmonisation mises en place par la Confédération.

Mais la compétence n'est pas tout, ni la législation ; il faut encore dire quelles sont les règles et les tendances en matière judiciaire et exécutive.

#### IV. — LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES LOIS

La question se pose de savoir si une collectivité qui dispose de compétences dans un domaine de l'activité économique et sociale a aussi, par ce fait même, le pouvoir de mettre en œuvre les règles qu'elle édicte.

En effet, une autorité qui dispose du droit de légiférer ne bénéficie pas nécessairement aussi du droit de procéder à l'exécution des normes qu'elle a posées. Ainsi, le législateur ne peut prendre par lui-même aucune décision d'exécution et encore moins adopter des mesures de coercition. Il faut que le pouvoir d'exécuter la loi soit expressément conféré à la Confédération ou aux cantons.

La question ne paraît pas s'être posée aux origines de la Confédération. En effet, les compétences de 1848 étaient telles que les activités fédérales devaient nécessairement être exécutées par les autorités et les agents fédéraux.

La question était plus compliquée en 1874 puisque la Confédération a reçu compétence de légiférer sur des questions de substance.

A cet égard, les termes dans lesquels les compétences nouvelles ont été attribuées à la Confédération montrent que des distinctions devaient être faites. Ainsi, les articles 24 et 25 donnaient à la Confédération un droit de haute surveillance sur la police des endiguements et la police des forêts dans les régions élevées et un droit de statuer des dispositions législatives sur la chasse et la pêche. Il paraît naturel d'interpréter de telles dispositions comme ne donnant que le droit de poser certains principes législatifs et non pas de prendre des mesures concrètes donnant effet à une législation fédérale qui ne peut être que limitée à l'essentiel.

L'article 26 est plus imprécis dans la mesure où il donne à la Confédération le pouvoir de légiférer sur la construction et l'exploitation des chemins de fer. Néanmoins, l'interprétation de ce texte et des conditions de son adoption montre que, très clairement, la volonté du constituant était de donner tous pouvoirs à la Confédération.

Les articles 34, alinéa 1 et 64 donnaient à la Confédération la compétence de statuer respectivement des prescriptions uniformes en matière de droit du travail et de légiférer sur le droit privé com-

mercial. Il ne s'agissait là que du pouvoir de poser des règles et non du pouvoir de décider de leur application dans des cas concrets. En revanche, lorsque l'article 34, alinéa 2, soumet les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance à la surveillance et à la législation fédérales, lorsque l'article 36 prévoit que, dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral, lorsque l'article 41 indique que la fabrication et la vente de la poudre de guerre appartiennent exclusivement à la Confédération, celle-ci se voit attribuer la compétence de légiférer et de mettre en œuvre la législation.

On aura ainsi pu constater qu'à l'époque le constituant avait choisi avec soin les termes dans lesquels des compétences étaient accordées à la Confédération, non seulement en ce qui concerne le champ substantiel de la compétence transférée mais aussi quant aux pouvoirs attribués.

On aura aussi remarqué que, dès l'origine, le constituant a eu le souci de ne donner à la Confédération que peu de compétences d'exécution concrète des lois fédérales. Ce trait s'explique sans doute non seulement par le souci fédéraliste mais aussi par le caractère composite, du point de vue linguistique, du pays.

Si l'on examine la Constitution d'aujourd'hui, on constate en revanche une grande confusion. Ainsi, l'article 22 *bis* sur la protection civile indique à son premier alinéa que la législation en la matière est du domaine de la Confédération, ce qui laisserait penser que la Confédération est seule compétente, mais seulement en matière de législation ; cependant elle précise bien, à l'alinéa 2, que les cantons sont chargés de l'application de cette législation, ce qui va de soi, vu la rédaction de l'alinéa 1<sup>er</sup>.

En revanche, l'article 24 *ter* dispose, lui, que la législation sur la navigation est du domaine de la Confédération, sans autre précision, alors que l'article 27 *ter* prévoit que la Confédération a le droit de légiférer pour encourager la production cinématographique, enfin l'article 32 dispose que les dispositions d'application des compétences concernant les mesures de politique économique et conjoncturelle et la politique restrictive en matière de cafés/restaurants, pour lesquels la concurrence est excessive, ainsi que la législation sur les banques devront prévoir que, « en règle générale, les cantons seront chargés d'exécuter les dispositions fédérales ».

Ces dispositions appellent deux remarques. D'une part, les textes constitutionnels ne permettent plus, par leur seule rédaction, de constater si les cantons restent les collectivités responsables de l'exécution du droit fédéral. D'autre part, il serait dangereux de

vouloir conclure *a contrario* de l'article 32 que l'exécution des lois fédérales est en principe de la compétence des autorités fédérales ; cette disposition ne fait, en effet, que répéter un principe général de l'organisation de la Confédération.

Il est, à cet égard, très remarquable que ce principe de l'exécution décentralisée et cantonale des lois fédérales, sauf disposition contraire, ne soit pas indiqué dans la Constitution, sauf à l'article 32 dans un cadre limité. En revanche, ce principe apparaît très fréquemment dans les lois fédérales adoptées sur le fondement des compétences constitutionnelles de la Confédération. On pourrait donc se demander si, en l'absence de clause chargeant les cantons d'exécuter les lois fédérales, la Confédération devrait s'en charger.

Il n'y a pas de réponse simple à cette question. En effet, il s'agit d'interpréter dans chaque cas le mandat constitutionnel conféré à la Confédération, non pas quant à sa substance mais quant aux pouvoirs dont il prévoit de doter la Confédération. Nous savons déjà que cette interprétation ne peut pas résulter des textes mais elle peut reposer sur d'autres méthodes d'interprétation et notamment sur la volonté du constituant historique. (Car les objections habituellement faites à cette méthode d'interprétation ne valent pas, s'agissant d'un point fondamental d'organisation touchant à l'équilibre entre la Confédération et les cantons.) Il nous paraît que le texte de l'article 3 de la Constitution permet de présumer une compétence cantonale en matière d'exécution de la législation fédérale, puisque les cantons sont compétents dans la mesure où la Constitution ne leur a pas enlevé leurs pouvoirs.

La thèse contraire qui consisterait à prétendre que si un domaine économique ou social est de la compétence fédérale, la présomption est que la Confédération a tous les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer la loi fédérale, nous paraît excéder le principe de la proportionnalité. En effet, la Confédération peut parfaitement assurer l'application du droit fédéral par l'exercice d'un pouvoir de surveillance sur les organes cantonaux chargés de mettre en œuvre la législation fédérale.

En conséquence, nous estimons que le pouvoir d'exécuter la législation fédérale par des décisions concrètes et individuelles appartient en principe aux cantons, sous réserve de la surveillance fédérale. Un régime qui donne le pouvoir de décision aux organes et agents fédéraux doit être prévu par la Constitution fédérale elle-même. On se souviendra, dans ce contexte, que toute nouvelle compétence fédérale induit la création de nouvelles entités administratives qui doivent être prévues dans des organigrammes et dont le financement

doit être assuré dans le budget ; ceci renforce encore notre point de vue.

On distinguera, du pouvoir d'exécuter la loi par des décisions, le pouvoir de mettre à exécution ces décisions par des mesures de contrainte ou d'exécution forcée.

Dans ce domaine, la situation est plus claire. La Confédération n'a pratiquement presque aucun moyen en personnel et en matériel pour faire exécuter les décisions d'application du droit fédéral, même si elles sont prises par des agents fédéraux. Tout l'appareil de la contrainte étatique est cantonal.

En revanche, la Confédération a un pouvoir de contrainte contre les cantons et peut les obliger à exécuter le droit fédéral par des décisions et par des mesures de contrainte. Ainsi, l'autorité fédérale peut juridiquement se substituer, en tant qu'autorité de surveillance, à un canton défaillant et prendre des décisions à sa place, après mise en demeure d'agir. Elle peut aussi obliger le canton à prendre des mesures de contrainte par des pressions indirectes, notamment en matière de subventionnement laissé à la discrétion de la Confédération.

Si nous voulons résumer, il nous paraît que les cantons sont, selon la Constitution, en principe et sauf règle contraire, compétents pour prendre les décisions et les mesures d'exécution des lois fédérales. Ce pouvoir n'a que peu diminué depuis 1848 ; en revanche, la latitude d'appréciation quant au choix des décisions à prendre face à des faits donnés a diminué à la mesure de l'augmentation de la législation fédérale, des règlements d'application fédéraux et des contrôles fédéraux.

On peut presque dire que l'étendue des compétences d'exécution du droit fédéral par les cantons dépend de la politique de contrôle des fonctionnaires fédéraux, du nombre et des moyens dont ceux-ci disposent... mais nous quittons là le domaine du droit dont nous voulons traiter.

## V. — LES COMPÉTENCES JUDICIAIRES

En matière judiciaire, la répartition des compétences est plus simple.

La Confédération n'a qu'un seul tribunal : le tribunal fédéral. Celui-ci est chargé de veiller à l'application du droit fédéral, non du droit cantonal, sauf dans la mesure où la Constitution et la loi d'organisation judiciaire fédérales prévoient que des affaires ne

mettant en cause que le droit cantonal peuvent être portées devant lui. Il s'agit des affaires concernant la responsabilité de l'Etat cantonal pour ses actes illicites, ainsi que des affaires pécuniaires opposant un canton à un particulier dans un litige relevant du droit public cantonal. En revanche, les litiges concernant des violations de conventions intercantionales ne nous paraissent pas pouvoir être considérées comme des affaires relevant du droit cantonal, au sens de la législation concernant l'organisation judiciaire fédérale.

Le tribunal fédéral est le gardien du respect du droit fédéral en matières pénale, civile et administrative. Il est aussi le gardien du respect du droit constitutionnel fédéral par les autorités cantonales. Il n'est pas dans ses compétences de veiller à ce que les autorités administratives et judiciaires cantonales respectent le droit cantonal, sous réserve que ces autorités, en agissant arbitrairement, violent, de ce fait, le droit fédéral qui interdit l'arbitraire.

Mais le tribunal fédéral ne peut être saisi qu'après que les instances inférieures — normalement cantonales — se sont prononcées sur la question litigieuse. Ces instances peuvent néanmoins aussi être des autorités administratives fédérales appliquant le droit public fédéral. Il s'agit là de cas relativement peu fréquents.

En effet, en matière de droit civil, le recours en réforme n'est ouvert, selon l'article 48 de la loi d'organisation judiciaire (ci-après OJF), que contre les décisions finales des tribunaux ou autres autorités suprêmes cantonales qui ne peuvent pas être l'objet de recours ordinaires cantonaux. La règle est analogue pour le recours civil en nullité selon l'article 68 OJF.

En matière de droit administratif fédéral, l'article 98, lettre g), ne permet le recours de droit administratif que contre les décisions des autorités cantonales « statuant en dernière instance ».

En matière pénale, le pourvoi en nullité est recevable contre « les jugements qui ne peuvent pas donner lieu à un recours de droit cantonal pour violation du droit fédéral », selon l'article 268 de la loi de procédure pénale fédérale.

Enfin, en matière de contrôle de la constitutionnalité des actes des autorités cantonales, le recours de droit public n'est recevable, sauf quelques exceptions, que contre les décisions prises en dernière instance cantonale (art. 86 OJF).

On constate ainsi que le tribunal n'intervient que comme dernière instance après que les autorités cantonales se sont prononcées. Cela revient à dire que les autorités judiciaires chargées de mettre en œuvre le droit fédéral sont les autorités judiciaires cantonales. Ici encore, ce régime résulte du principe que les cantons sont compé-

tents tant que la Confédération ne l'est pas. A cet égard, la Constitution a prévu, limitativement, à ses articles 110 à 114 bis, les compétences du tribunal fédéral.

Il ne suffit cependant pas que le tribunal fédéral soit compétent pour faire respecter le droit fédéral pour que ce droit soit effectivement appliqué dans toute la Suisse et selon les mêmes interprétations. Il faut encore que le tribunal soit saisi des questions d'interprétation que le droit fédéral soulève devant les tribunaux cantonaux.

Dans les litiges de droit privé, on peut penser que les particuliers intéressés se pourvoient devant le tribunal fédéral lorsque leurs intérêts sont en cause. Même si cette vérité n'est peut-être pas aussi évidente qu'on pourrait le souhaiter.

Dans les affaires de droit public et de droit pénal, en revanche, l'administré ou le prévenu n'ont, bien entendu, aucun intérêt à recourir si le droit fédéral a été incorrectement appliqué mais en leur faveur. C'est pourquoi des droits de recours ont été institués en faveur de certaines autorités. Ainsi le procureur de la Confédération peut se pourvoir en nullité devant le tribunal fédéral contre certains jugements ou prononcés pénaux d'autorités cantonales (art. 270, al. 6, de la loi de procédure pénale fédérale). De même, les départements fédéraux (ministères) peuvent saisir le tribunal fédéral de certaines décisions cantonales appliquant le droit fédéral en matière de droit public (art. 103, lettre b), OJF).

Si l'on veut résumer la situation, la répartition judiciaire des compétences entre la Confédération et les cantons n'a pas évolué au cours des années : les autorités cantonales appliquent le droit fédéral en première instance, sous réserve de recours devant le tribunal fédéral. Les instances fédérales ne sont pas compétentes pour appliquer le droit cantonal ou pour juger de son application par rapport à lui-même.

Il convient cependant de signaler que la jurisprudence du tribunal fédéral appliquant la Constitution fédérale et la législation fédérale, notamment en droit social, ont posé des règles quant à la procédure et à l'organisation judiciaires cantonales qui ont, à tout le moins, harmonisé des procédures qui, en principe, relèvent du seul droit cantonal. Mais l'analyse de ces questions ne relève pas de notre propos actuel.

**RÉSUMÉ.** — *La contribution analyse l'évolution des relations entre la Confédération et les cantons quant aux compétences respectives de l'une et des autres en matière de législation, d'exécution des lois et en matière judiciaire. Elle montre que la tendance à l'unification est plus grande en matière législative que dans les deux autres types d'activités étatiques.*



THOMAS FLEINER-GERSTER

*Le Conseil fédéral :  
Directoire de la Confédération*

I. — LE DIRECTOIRE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE,  
MODÈLE DU SYSTÈME GOUVERNEMENTAL SUISSE

L'article 132 de la Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795) détermine : « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres nommé par le corps législatif... »

L'article 71 de la première Constitution helvétique octroyée par les troupes révolutionnaires françaises le 12 avril 1798 constate : « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire exécutif composé de cinq membres. »

L'article 95 de la Constitution actuelle de la Suisse constate : « L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres. »

Les articles 5, 20 et 21 de la Constitution française de 1958 prévoient : Article 5 « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités. » Article 20 « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il... » Article 21 « Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois... »

La similitude des trois premiers textes est encore plus frappante si on les compare avec les trois articles de la Constitution française actuellement en vigueur. Ils démontrent l'influence qu'a eue le

modèle directorial de la Constitution française sur la Suisse. Et pourtant, la première Constitution helvétique n'a été que d'une très courte durée. Le système directorial n'était pas conforme à la tradition suisse. Certes, les cantons libéraux se sont laissés influencer par ce modèle dans leurs constitutions des années 1830. Mais beaucoup de promoteurs d'une Constitution suisse admiraient le système présidentiel de la Constitution américaine.

La méfiance des Suisses vis-à-vis des hommes qui ont trop de pouvoir, le fédéralisme et la tradition collégiale des exécutifs des villes suisses faisaient pencher la balance en faveur d'un exécutif collégial composé de sept membres, auquel on voulait confier la responsabilité de gouverner ce pays tourmenté par différentes révolutions et par une guerre civile qui venait de se terminer.

En France, le Directoire n'a duré que trois ans. En Suisse, ce système dure depuis presque cent-cinquante ans. En France, le premier homme fort a pu balayer le Directoire ; en Suisse, personne n'a jusqu'à présent réussi à supprimer le Directoire par un coup d'Etat.

Le Directoire suisse est ainsi le troisième des systèmes gouvernementaux qui se sont développés dans les pays démocratiques occidentaux depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Le premier modèle est le système présidentiel des Etats-Unis, le deuxième est le système de Cabinet correspondant au Parlement de Westminster qui s'est développé en Angleterre, et le troisième système correspond au système directorial qui n'a pu être préservé qu'en Suisse.

Le Directoire est le seul système gouvernemental qui décentralise le pouvoir du chef d'Etat et de l'exécutif au profit d'un corps collégial composé de plusieurs membres. Le système ne connaît donc ni le problème de la hiérarchie des pouvoirs du chef de l'Etat et du Cabinet, ni celui du pouvoir dictatorial du système présidentiel latino-américain. Il permet de réunir différentes tendances politiques dans un Gouvernement sans le faire dépendre des différents groupes politiques.

En effet, les membres du Directoire ne gouvernent pas en tant que représentants des différents partis politiques auxquels ils appartiennent ; ils sont ainsi plus facilement en mesure de trouver et de réaliser la volonté générale qu'un Cabinet, qui dépend du Parti majoritaire et sera jugé sur son aptitude à gagner les prochaines élections. Puisque chaque membre du Conseil fédéral est élu individuellement, chacun doit chercher sa majorité personnelle qui ne sera jamais identique à celle de son groupe politique, puisque aucun de ces derniers ne détient la majorité au Parlement.

Rappelons-nous que, cent-cinquante ans avant la Révolution française, le « Parlement » de Grande-Bretagne a aboli la monarchie

et troqué la couronne contre la dictature de Cromwell. Le Gouvernement de Cromwell n'a été que de courte durée. Il a de nouveau cédé sa place à la couronne. Depuis lors, la monarchie anglaise a pu s'entourer de ministres responsables de l'administration. Ces ministres dépendaient de plus en plus du Premier ministre, et ce dernier de la majorité du Parlement. Ainsi s'est développé le système dit « de Westminster » avec un Cabinet émanant de la majorité du Parlement. En général, tous les Etats qui ont été dirigés par un monarque et qui ont adopté un système démocratique ont, soit créé le Cabinet, porte-parole de la couronne et responsable devant le Parlement, soit changé le monarque pour un Président qui, de sa propre initiative, devait nommer le Cabinet, responsable devant le nouveau Parlement.

Seul le système présidentiel des Etats-Unis permettait dans une certaine mesure d'échanger le monarque héréditaire contre un monarque élu, c'est-à-dire un Président qui est en même temps chef de l'Etat et chef de l'exécutif.

En principe, toutes les démocraties modernes se sont inspirées soit du système présidentiel, soit du système de cabinet. Aujourd'hui il n'existe aucun pays, à part la Suisse, qui se soit inspiré du système directorial.

Il faut néanmoins noter que le Directoire suisse a connu d'importantes modifications par rapport à celui de la Révolution française.

Tout d'abord, nous avons sept, et non pas cinq conseillers fédéraux. Les premiers adhérents au système directorial préconisaient cinq conseillers fédéraux seulement, mais les moyens et petits cantons craignaient qu'avec cinq personnes seuls les cantons importants ne soient représentés au Conseil fédéral.

La Constitution du Directoire prévoyait le changement d'un des directeur chaque année. La Constitution fédérale prévoit un mandat de quatre ans (trois ans en 1848), avec renouvellement illimité des mandats. En effet, la stabilité de notre Gouvernement dépend dans une large mesure du fait que la plupart des conseillers fédéraux sont réélus, et qu'il est très rare qu'un conseiller fédéral sortant ne soit pas réélu (cela ne s'est en tout cas encore jamais vu durant ce siècle). Le principe de l'élection individuelle de chaque membre du Conseil fédéral, déjà prévu par le Directoire français, a permis d'avoir une continuité de notre Gouvernement depuis 1848. A aucun moment de l'Histoire suisse, le Conseil fédéral n'a été complètement renouvelé.

Une autre modification importante concerne les ministres. En effet, un Directoire peut être conçu de différentes manières. Celui de nos voisins français, par exemple, se limitait à la délibération et aux décisions concernant des propositions faites par les ministres

directement responsables devant ledit Directoire. Le modèle suisse ne connaît pas les ministres. En effet, le Conseil fédéral exerce, en tant que Collège, la fonction de chef d'Etat, celle de Cabinet, de Premier ministre et de Conseil d'Etat en tant que dernière instance jugeant les recours administratifs. Au lieu de s'entourer de directeurs fonctionnaires de départements ou de ministres responsables de différents secteurs, les membres du Conseil fédéral sont en même temps ministres responsables de la direction d'un département. En effet, il n'y a aucune proposition ou décision du Conseil fédéral qui ne soit pas proposée ou exécutée sous la responsabilité d'un des membres du Collège. La seule exception faite à cette règle est celle de l'Ecole polytechnique qui, d'après la loi de 1854, est soumise au Conseil fédéral en tant que collège. Mais en pratique, les propositions de l'école sont toujours soumises au Conseil fédéral par le chef du Département de l'Intérieur (le Président de l'école n'a jamais assisté aux délibérations du Conseil fédéral).

En effet, l'article 42 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale prévoit que toutes les affaires qui ne sont pas du ressort du Conseil fédéral en tant que collège sont réparties dans les différents départements. Le Conseil fédéral peut, dans le cadre de ses séances, faire venir des experts. Mais aucune institution n'a le droit de faire directement des propositions au Collège. Les propositions doivent être reprises par un membre du Conseil. En pratique, il arrive très rarement que le Conseil fédéral invite des experts dans sa séance et, s'il le fait, il sépare la partie des délibérations en présence des experts, de celle des décisions qui sont prises sans eux (Christian Furrer, *Bundesrat und Bundesverwaltung*, Berne, 1986, p. 111).

## II. — CONCEPTION ET FONCTION DU CONSEIL FÉDÉRAL

Le Conseil fédéral représente en Suisse l'exécutif sur le plan fédéral. Il se compose de sept membres. Chaque membre du Conseil est élu indépendamment par le Parlement pour une période de quatre ans. Le choix des parlementaires est limité, en ce sens que la Constitution interdit que le Conseil fédéral soit composé simultanément de plus d'un ressortissant d'un même canton. De plus, la tradition veut que la minorité latine (française et italienne) ait toujours au moins deux représentants parmi les sept conseillers fédéraux, et que les grands cantons tels que ceux de Zurich, Vaud et même Berne soient en principe représentés dans notre Gouvernement.

A la fin d'une période législative (quatre ans), les Conseillers(ères)

fédéraux(ales) sont soumis(es) à une réélection par le Parlement. Contrairement à ce qui se passe dans les autres pays, le Parlement réélit en général les membres du Conseil fédéral. Jusqu'à présent, deux fois seulement le Parlement n'a pas réélu un membre du Conseil fédéral. Ce principe de la réélection normale du Conseil fédéral a pour conséquence une grande stabilité politique de la Suisse. De plus, il garantit dans une large mesure la continuité de la politique suisse. Pour quelles raisons ? Etant donné que le Conseil fédéral ne quitte jamais ses fonctions en tant que corps collégial, mais bien plutôt que chaque membre se retire indépendamment de ses pairs, une nouvelle élection n'a lieu que pour un, deux, trois, voire quatre membres du Conseil fédéral en vue de remplacer les membres sortants. C'est pour cette raison qu'il n'y a jamais de revirement total du collège. On peut donc dire sans exagérer que c'est une continuité totale qui préside depuis le premier Conseil fédéral mis sur pied en 1848 jusqu'à aujourd'hui, puisque jamais le Conseil fédéral n'a été remplacé dans son ensemble.

### 1 / *Fonctions exécutives*

Le Conseil fédéral a, d'après l'article 102 chiffre 5 de la Constitution, la fonction exécutive traditionnelle. Il exécute donc les lois et les arrêtés de la Confédération ainsi que les jugements du tribunal fédéral. Le Conseil fédéral est donc responsable non seulement de la politique du Gouvernement comme c'est le cas dans un Gouvernement de Cabinet, mais surtout de l'exécution des lois et des ordonnances, qui appartient traditionnellement à un ministère, c'est-à-dire à l'administration.

### 2 / *Pouvoir judiciaire*

Son pouvoir judiciaire est étroitement lié à son pouvoir administratif. D'après le chiffre 2, le Conseil fédéral veille à l'observation de la Constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux. Il prend de son propre chef ou sur plainte les mesures nécessaires pour les faire observer lorsque le recours au tribunal fédéral à teneur de l'article 113 n'est pas ouvert. Le Conseil est donc aussi l'autorité suprême qui décide de tous les recours qui ne peuvent pas être portés devant le tribunal fédéral. Il est instance de recours finale, dont le prononcé n'est lui-même sujet à recours que dans des cas exceptionnels, et seulement auprès de l'Assemblée fédérale.

### 3 / *Fonctions de chef d'Etat*

Le Conseil fédéral exerce aussi des fonctions de chef d'Etat. Dans ce domaine, il est notamment responsable de la politique en matière d'affaires étrangères, ratifie les traités internationaux, représente la Suisse à l'extérieur et veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, et il est en général chargé des relations extérieures. La politique étrangère a toujours été du ressort du monarque et plus tard du chef d'Etat. C'est une des prérogatives du Président des Etats-Unis et de celui de la République française. Dans les autres Etats, la politique étrangère est normalement confiée au Premier ministre qui la partage avec son ministre des affaires étrangères. En Suisse, la politique en matière d'affaires étrangères relève du Conseil fédéral et, au sein de celui-ci, du Chef du Département des Affaires étrangères.

### 4 / *Chef de l'armée*

Le Conseil fédéral est le chef de l'Armée suisse en temps de paix. En temps de guerre, l'Assemblée fédérale nomme un Général et lui confie la tâche de défendre l'indépendance du pays. Dans un tel cas, il y a un conflit latent entre l'armée — c'est-à-dire le Général — et le Conseil fédéral, conflit qui a posé de nombreux problèmes durant la guerre franco-allemande de 1870, ainsi que durant les première et seconde guerres mondiales. D'une part le Général est nommé par l'Assemblée fédérale, mais il est en même temps soumis au Conseil fédéral qui peut lui donner des directives. D'autre part, les relations qu'il doit avoir avec le chef du département militaire ne sont pas claires. En tant que chef de l'armée, le Conseil fédéral peut, en cas d'urgence, lever les troupes nécessaires au maintien de l'ordre interne ou de l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur. Il doit néanmoins en informer par la suite l'Assemblée fédérale et sa décision doit être ratifiée par celle-ci.

### 5 / *Maintien de l'ordre*

Le Conseil fédéral veille à l'observation de la Constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération, etc. Il a donc des compétences similaires à celles du Président de la République française qui puise ses attributions dans l'article 5 de la Constitution de 1958, lequel prévoit : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. » C'est cet article qui constitue le fondement des pouvoirs que

détient le Président de la République en matière de force de frappe. Le Conseil fédéral exerce ainsi une autorité d'ordre public d'après les chiffres 8 à 10 du même article 102 de la Constitution.

### *6 / Influence sur la politique générale*

Le Conseil fédéral exerce aussi un pouvoir politique important. D'après le chiffre premier de l'article 102 de la Constitution fédérale, il dirige les affaires fédérales conformément aux lois et arrêtés de la Confédération, fait un rapport à l'Assemblée fédérale sur la situation générale de notre pays et soumet à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune. Il est donc aussi l'organe responsable de la gestion politique et du développement du pays, comme c'est le cas à l'étranger pour le conseil des ministres.

## III. — PRINCIPE DE COLLÉGIALITÉ ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL FÉDÉRAL

### *1 / Principe de la collégialité du Conseil fédéral*

Le principe de la collégialité du Conseil fédéral suisse est certainement unique au monde. Qu'est-ce que cela signifie dans la réalité politique ? Tout d'abord, il faut rappeler que les sept membres du Conseil d'Etat fédéral sont nommés indépendamment par l'Assemblée fédérale. Il n'y a donc pas un collège de ministres nommés par le Premier ministre ou, sur proposition de ce dernier, par le chef d'Etat.

Ensuite, depuis 1959, année où la « formule magique » a vu le jour, le Conseil fédéral se compose de membres des quatre plus grands partis helvétiques. Ainsi, les points de vue politiques nationaux et régionaux les plus importants de notre pays sont représentés au Gouvernement. Ceci a pour conséquence que le collège doit toujours rechercher, quelquefois avec difficulté, un consensus, contrairement par exemple au ministre des finances qui a un pouvoir de veto en Allemagne ou au Premier ministre qui décide de la politique générale en Grande-Bretagne et en France ; le Conseil fédéral ne peut prendre de décisions que par le consensus de ses sept membres ou grâce à une majorité de quatre d'entre eux. Chaque conseiller fédéral doit donc toujours rechercher l'approbation de ses propositions par ses collègues.

Comme ceux-ci sont totalement indépendants à son égard, et que de plus l'approbation est obtenue à la majorité, ils ont un pouvoir de décision autonome par rapport à celui qui demande l'approbation. D'ailleurs, il arrive quelquefois que le Conseil fédéral se prononce contre une proposition. Et même, dans un tel cas, le conseiller désapprouvé est tenu de défendre la position du collège fédéral à l'extérieur.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que le président de la Confédération n'a que le pouvoir de diriger les séances. Il ne peut, par exemple, exercer un pouvoir de directives sur ses collègues. Le fait qu'il change chaque année entraîne une limitation supplémentaire de son pouvoir.

Est-il possible qu'un tel organe puisse fonctionner ? Le Conseil fédéral doit en effet prendre des centaines de décisions durant un an. Comment peut-il les prendre par consensus ? Ne doit-il pas siéger en permanence ?

L'administration fédérale et le Conseil fédéral ont développé un système de procédure qui est probablement unique, celui des « rapports conjoints ». Comment fonctionne-t-il ? Si un membre du Conseil fédéral entend faire une proposition au Conseil, il doit tout d'abord l'envoyer aux autres Départements. Ces derniers ont ainsi la possibilité de formuler leurs remarques par écrit. Si par exemple, il s'avère qu'il y a accord, le Conseil peut sans longues discussions approuver en séance la proposition. Grâce à un tel système, il est possible de maintenir l'efficacité du collège et de ne prévoir des séances qu'une fois par semaine.

Cependant, le principe de la collégialité n'est pas maintenu à tous points de vue. Le Conseil fédéral n'est pas le gestionnaire de l'administration en tant que collège. En effet, les affaires administratives sont réparties, conformément au nombre des conseillers fédéraux, dans les sept différents départements. Cela a pour conséquence que chaque membre du Conseil fédéral exerce simultanément les fonctions de membre du Conseil et de chef d'un département. Il est responsable de la direction de son département et soumet au Conseil fédéral toutes les propositions qui doivent être approuvées par le collège dans son ensemble. En tant que chef de son département, il représente le Conseil fédéral auprès du Parlement. Les propositions du Conseil fédéral, c'est-à-dire les lois et propositions budgétaires, sont en effet toujours défendues et discutées au Parlement par le chef du département concerné.

## *2 / Responsabilités du Conseil fédéral*

Le Premier ministre est normalement responsable envers le chef d'Etat ou du Parlement. Le chef d'Etat ou le Parlement peuvent, à l'aide d'un vote de défiance, destituer le chef du Gouvernement. Tel n'est pas le cas en Suisse. Durant la période de fonction de quatre ans d'un Conseil fédéral, le Parlement ne peut en aucun cas en modifier la composition. Le Conseil fédéral est naturellement responsable auprès du Parlement, mais cette responsabilité politique est limitée puisque le Parlement ne peut limoger un membre de cet organe. Etant donné que ses décisions ne sont pas non plus soumises à recours auprès du tribunal fédéral, le Conseil fédéral exerce un pouvoir d'une très grande indépendance en qualité d'organe collégial.

Certes il y a eu en Suisse quelques affaires politiques importantes dans lesquelles le Conseil fédéral a perdu une votation devant le peuple. Quelques conseillers fédéraux se sont même retirés après ces différentes défaites. Ces retraites n'ont cependant jamais été comprises par le peuple qui considère qu'il faut séparer la politique de la personne. Si une personne n'a pas de chance en politique, elle ne doit pas obligatoirement se retirer du Gouvernement.

Etant donné que chaque conseiller fédéral ne dépend pas d'une majorité du Parlement, il devient par conséquent assez indépendant du parti duquel il est issu. Cette indépendance a plusieurs raisons. D'abord, un conseiller fédéral n'est jamais élu ou réélu par les seuls votes de son parti, mais il a toujours besoin du soutien d'autres partis pour son élection et sa réélection. On attend donc du conseiller fédéral une politique indépendante de son propre parti. Le conseiller fédéral n'est par conséquent jamais le chef de son parti comme c'est le cas pour le Premier ministre en Grande-Bretagne ou le chancelier en Allemagne fédérale.

Considérant que les lois adoptées par le Parlement sont soumises au référendum et que le peuple décide de façon souveraine des propositions du Parlement ou du Conseil fédéral et même des partis, la politique du Conseil fédéral vis-à-vis du précité est assez indépendante. Il doit bien entendu rechercher la majorité du Parlement pour faire passer ses lois, mais il ne peut faire fi de la vision de la situation qu'a le peuple, puisqu'il ne peut savoir d'avance si sa loi sera ou non soumise un jour à référendum.

#### IV. — RAPPORTS ENTRE LE CONSEIL FÉDÉRAL ET LE PARLEMENT

En dernier lieu, nous allons aborder, d'une part le problème des rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement, et de l'autre la question des fonctions de chef d'Etat exercées par le Parlement.

Le Conseil fédéral propose des lois au Parlement. De plus, les membres du Conseil fédéral — qui ne peuvent simultanément être membres du Parlement — ont un droit d'initiative au sein du Parlement et de ses commissions. Presque toutes les lois émanent donc du Conseil fédéral. Ainsi, la charge parlementaire de chaque membre du Conseil fédéral est considérable. Il propose les lois au Parlement. Il les discute et les défend dans les commissions parlementaires, devant le Parlement, et surtout devant le peuple dans le cadre du référendum.

Le Parlement peut, quant à lui, exercer une certaine influence sur le Conseil fédéral. Il a le contrôle de la gestion et peut notamment, par le biais de motions parlementaires, obliger le Conseil fédéral à préparer de nouvelles lois ou à adopter de nouvelles ordonnances. Par le système des questions et interpellations parlementaires, le Conseil fédéral peut être amené à justifier dans une certaine mesure les prises de position de ses départements. Du point de vue juridique, le Parlement dispose d'importants moyens pour contrôler, et le Conseil fédéral, et l'administration. Ces possibilités du Parlement se sont même développées au cours de ces dernières années. En revanche, pratiquement, il convient d'observer que les parlementaires ne peuvent exercer leurs droits, ainsi d'ailleurs que leurs fonctions, que dans une mesure très limitée puisqu'ils ne disposent que de très peu de moyens pour les faire valoir. Ils n'ont en effet ni collaborateur politique ni secrétaire à leur disposition, contrairement à leurs collègues des autres pays voisins. Ils n'ont de même qu'un temps limité à leur disposition en qualité de parlementaires de milice.

#### V. — COMPÉTENCES LÉGISLATIVES DU CONSEIL FÉDÉRAL

Les compétences du Conseil fédéral dans le domaine législatif ont énormément augmenté ces dernières années. Il faut relever à ce sujet que la Suisse ne connaît pas de juridiction constitutionnelle ayant la compétence de contrôler les lois fédérales. Le Tribunal fédéral ne peut donc pas revoir une loi fédérale déléguant trop de compétences au Conseil fédéral. Cela n'est pas la seule raison pour laquelle le législateur suisse délègue beaucoup de compétences législatives au

Conseil fédéral. Le fait que la Suisse connaît un Parlement de milice qui ne se réunit que quatre fois par année et que les lois fédérales sont toujours soumises à référendum facultatif a pour conséquence que la procédure législative helvétique est très lourde et très longue. Jusqu'à ce qu'une nouvelle loi puisse être adoptée et entrer en vigueur, la procédure dure normalement de trois à cinq ou six ans.

De par ces inconvénients, le législateur est pratiquement obligé de donner beaucoup de compétences législatives au Conseil fédéral afin de garantir la flexibilité et l'adaptation des lois aux nécessités du développement économique et social. Le Conseil fédéral est en pratique un petit Parlement puisqu'il décide d'une façon collégiale à la majorité et en général à l'unanimité. Puisque le Conseil fédéral se compose de représentants de tous les partis importants de notre pays, son pouvoir législatif ne peut être comparé à celui d'un Cabinet de ministres ou d'un Premier ministre, ne représentant que la majorité de la coalition des partis au pouvoir.

Il faut d'autre part noter que la Suisse suit dans le cadre de sa juridiction administrative la dogmatique allemande, c'est-à-dire que chaque acte administratif doit avoir une base légale. Cette dernière doit finalement trouver ses sources dans une loi formelle adoptée par le Parlement et soumise au référendum facultatif. Bien que cette loi soit la plupart du temps très générale et ouverte, une loi-cadre doit toujours être là pour justifier une action administrative. Contrairement à la Constitution française qui prévoit la possibilité de gouverner par décrets, celle de notre pays part toujours de l'idée que le législateur principal est l'Assemblée fédérale, et que le Conseil fédéral ne peut pas avoir un pouvoir législatif originaire, mais dépendant uniquement des lois du Parlement. Pour cette raison, la législation autonome par décrets-lois ne s'est en général pas développée en Suisse.

La Constitution suisse ne connaît pas les pleins pouvoirs du Conseil fédéral. Durant les deux guerres mondiales, l'Assemblée fédérale a donné les pleins pouvoirs au Conseil fédéral sans base constitutionnelle. Le consensus général de la population était toutefois tel que l'action du Parlement n'a pas été contestée. La Suisse est donc toujours opposée à une base constitutionnelle pouvant donner à un organe quelconque de la Confédération le droit de légiférer ou d'agir sur la base des pleins pouvoirs. Pour éviter de tels développements anticonstitutionnels, le peuple a adopté après la deuxième guerre mondiale une modification de la Constitution prévoyant une procédure limitée pour une législation urgente. D'après cette procédure, le Parlement peut, s'il y a urgence, faire exceptionnellement

entrer en vigueur une loi, aussi anticonstitutionnelle qu'elle soit, avant que le peuple ait tranché à son propos. La question doit néanmoins être soumise au peuple dans un délai d'un an, celui-là ayant le droit de décision finale par voie de référendum obligatoire. Cette procédure de la législation d'urgence permet finalement toujours au peuple de décider même de l'entrée en vigueur de lois anticonstitutionnelles.

Cette procédure de législation anticonstitutionnelle a été notamment appliquée par le Parlement durant les années soixante à septante. Il s'agissait là d'adopter des lois permettant une intervention économique du Gouvernement, afin d'éviter un développement non souhaitable de la conjoncture.

Ni le Conseil fédéral, ni l'Assemblée fédérale n'ont un pouvoir dit « de crise ». La Constitution ne connaît pas non plus un état de nécessité. La doctrine constitutionnelle suisse se base sur l'idée que lorsqu'une nécessité absolue se présente, il doit aussi se faire un consensus général de la population. Dans une telle situation, l'Assemblée fédérale peut sans problèmes politiques conférer au Conseil fédéral les pleins pouvoirs, sans base constitutionnelle.

## VI. — LÉGITIMITÉ ET CONTRÔLE DU CONSEIL FÉDÉRAL

Il faut noter à ce sujet que le Conseil fédéral jouit d'une grande légitimité au sein de la population et des milieux politiques suisses. Les membres du Conseil fédéral ne sont pas considérés comme les représentants d'un parti, mais bien plutôt comme des hommes d'Etat qui se doivent de défendre dans tous les cas l'intérêt public. Les conseillers fédéraux sont pour cette raison assez souvent critiqués mais presque jamais contestés. Cela apparaît aussi dans la procédure d'élection du Conseil fédéral. Les politiciens les plus populaires n'ont normalement aucune chance de devenir membres du Conseil fédéral. Le Parlement choisit plutôt des personnalités intègres et intelligentes qui ont la possibilité de trouver un consensus parmi les différentes tendances politiques. Ce devrait être des personnalités aptes à collaborer dans le cadre d'un collège, et prêtes à se soumettre à une majorité à laquelle elles n'appartiennent pas.

### 1 / Contrôles parlementaires

Il y a certes un important contrôle parlementaire, qui intervient par le contrôle des finances et la rédaction de rapports de gestion, mais il est limité puisque le Conseil fédéral ne dépend pas d'un vote

de confiance du Parlement. Ce dernier n'a pas la possibilité de changer le Gouvernement. Les conseillers fédéraux sont soumis à un vote individuel tous les quatre ans, mais la pratique suisse veut que normalement les conseillers fédéraux soient toujours réélus. Cela n'empêche pas que le contrôle parlementaire, et notamment la critique à l'égard de l'administration, puisse avoir énormément de conséquences et être assez efficace.

## *2 / Contrôles juridictionnels*

Les contrôles juridictionnels ont certainement augmenté dans les années soixante, mais il faut dire qu'en Suisse, contrairement à nos voisins, nous ne connaissons pratiquement pas de juridiction administrative vis-à-vis des décisions du Conseil fédéral. Celles-ci sont au-dessus de tout soupçon. De ce point de vue, le système juridictionnel suisse reflète le fait que le Conseil fédéral n'est pas seulement le Gouvernement, mais aussi le Chef d'Etat qui ne se laisse pas contrôler par une quelconque juridiction administrative.

## *3 / Autres moyens de contrôles institutionnalisés*

Les autres moyens importants de contrôle institutionnalisés sont notamment le contrôle intra-organique, c'est-à-dire le devoir d'un Gouvernement de préparer ses décisions sur une base collégiale. Les sept conseillers fédéraux se « contrôlent » en effet l'un l'autre. Ils doivent eux-mêmes trouver un consensus avec la collaboration de l'administration. La plupart des décisions du Conseil fédéral se préparent donc sur la base de dossiers préparés conjointement entre les différents départements du Gouvernement. Toute décision prise par cet organe est bien de ce fait un consensus de l'administration en général. Les hauts fonctionnaires qui composent cette dernière ne changeant pas à chaque élection du nouveau chef de leur département respectif, la stabilité ainsi créée permet d'influencer le Conseil fédéral dont les membres changent de façon plus rapide que cela n'est le cas pour leurs subordonnés, mais restent beaucoup plus longtemps au Gouvernement que les ministres ou premiers ministres chez nos voisins.

Il est difficile de généraliser les avantages et les inconvénients du Directoire qui s'est énormément renforcé ces dernières années. Il répond à une nécessité de notre société complexe et interdépendante, imposant à l'Etat des tâches toujours plus lourdes. Il semble qu'en Suisse, un contrôle efficace de l'exécutif par la voie des droits poli-

tiques n'est presque plus possible. Il faut pour cette raison demander que s'installe, à côté du contrôle politique, une surveillance plus efficace de la juridiction administrative. Il faudra notamment que le Conseil fédéral soit aussi soumis à un contrôle juridictionnel comme c'est le cas dans les autres pays démocratiques. Il est de plus indispensable que les pays utilisant le système administratif français essaient d'adopter des remèdes anglo-saxons pour le système du tribunal administratif. Il faut que les citoyens aient aussi la possibilité de demander une activité concrète à l'administration, effectuée par voie juridictionnelle, et non seulement la cassation d'un acte administratif.

Le fait que l'Etat a en général de plus en plus de pouvoirs demandera de la part des constitutionnalistes une décentralisation, sur différents organes et institutions, des décisions politiques. A part le Parlement et l'exécutif, il faudra que le tribunal administratif ait un plus grand pouvoir de décision. On pourrait ainsi éviter le développement d'une démocratie totalitaire qui se cristallise finalement dans la légitimation de l'exécutif.

J'ai déjà souligné le fait qu'à mon avis, il faudrait renforcer l'institution de la juridiction administrative pour établir un meilleur contrôle de l'exécutif. La tradition démocratique suisse veut qu'on essaie aussi de renforcer dans ce pays les droits politiques sur le plan fédéral, en introduisant de nouvelles formes de référendums (référendum financier, administratif, par exemple dans le domaine des autorisations d'établissement d'une entreprise nucléaire). Ces différentes tendances n'ont pas eu pour effet de limiter véritablement le pouvoir de l'exécutif. De plus, pratiquement aucune nouvelle initiative n'a été adoptée par le peuple. C'est pour cela qu'il ne faudra pas se borner au développement des institutions démocratiques et politiques, mais aussi essayer de renforcer le contrôle administratif.

#### BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

- Akeret (E.), *Regierung und Regierungsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Thèse, Zurich, 1941.
- Aubert (J.-F.), *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I et II, Neuchâtel, 1967 ; supplément, Neuchâtel, 1982.
- Burckhardt (W.), *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 23. Mai 1874*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, 1931.
- Buser (W.), *Der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft*, Mélanges Eichenberger, 1982, p. 683 s.

- Décosterd (R.), *L'administration fédérale*, Thèse, Lausanne, 1959.  
Fleiner-Gerster (Th.), *Théorie générale de l'Etat*, Paris, 1986.  
Fleiner-Gerster (Th.), *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich, 1980.  
Furrer (Ch.), *Bundesrat und Bundesverwaltung*, Berne, 1986.  
Grisel (A.), *Traité de Droit administratif*, 2 vol., 2<sup>e</sup> éd., Neuchâtel, 1985.  
Haefelin (U.), Haller (W.), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1984.  
Hangartner (Y.), *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts* ; vol. I : *Organisation*, Zurich, 1980, vol. II : *Grundrechte*, Zurich, 1982.  
Knapp (B.), *Traité de Droit administratif*, Genève, 1982.  
Vollenweider (J.), *Die Organisationsgewalt im schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Thèse, Zurich, 1954.

RÉSUMÉ. — Dans son exposé consacré au Conseil fédéral suisse, le Pr Thomas Fleiner-Gerster rappelle les origines françaises du Directoire helvétique et décrit l'organisation et les fonctions de ce Collège qui préside aux destinées de la Confédération.



FRANÇOIS COUCHEPIN

*Coordination des actes  
d'un gouvernement collégial*

DESCRIPTION DU SYSTÈME COLLÉGIAL SUISSE

Nous allons tenter une approche concrète des problèmes de coordination d'un gouvernement collégial à la lumière de l'expérience suisse plutôt que de nous livrer à une étude théorique ou doctrinale du sujet. Préalablement, qu'il nous soit permis un court rappel du système politique de la Suisse.

Le Gouvernement suisse (1) est composé de 7 ministres appelés « conseillers fédéraux » qui ont la double tâche de diriger leur ministère, « département », et de participer à l'élaboration des décisions prises par le Gouvernement collégial. Cette tâche gouvernementale pose, en Suisse, un problème particulier du fait que ce Gouvernement n'est pas emmené par un Premier ministre et qu'il n'est pas élu sur la base d'un programme politique défini. Enfin, le Gouvernement peut essuyer des revers politiques aussi bien devant le Parlement que devant le peuple souverain : il n'en est pas remis en cause pour autant, en tant que Gouvernement. La question de confiance n'existe pas en Suisse (2).

(1) Actuellement constitué de deux conseillers fédéraux démocrates-chrétiens, deux radicaux, deux socialistes et d'un conseiller fédéral de l'Union démocratique du centre.

(2) Lorsque des projets de lois établis et défendus par le Gouvernement ont échoué devant le Parlement ou le peuple, la question du changement de Gouvernement ou de conseiller fédéral ne s'est jamais posée. Bien plus, lorsque, une fois, un conseiller fédéral a démissionné après un vote négatif sur un projet de son département, cette attitude a été jugée malvenue dans certains milieux.

Le Gouvernement suisse est, comme celui des 23 cantons, un Gouvernement collégial : il s'agit donc d'un collège dont les membres sont égaux dans leurs droits, discutent tous les problèmes soumis à la compétence du Gouvernement et prennent leurs décisions à huis clos de telle sorte qu'elles deviennent, quels qu'aient été les votes individuels, celles du Gouvernement tout entier. Ni les procès-verbaux des séances, ni les dossiers destinés à préparer les décisions ne doivent permettre d'identifier les positions prises par chaque magistrat au sein du Gouvernement : une fois la décision prise, elle devient celle de tout le Gouvernement et par conséquent celle de tous les conseillers fédéraux.

Le Parlement, siégeant en Chambres réunies (Conseil national et Conseil des États) élit les membres du Gouvernement indépendamment les uns des autres pour une période administrative de quatre ans qui coïncide avec la législature du Conseil national. Est éligible, tout citoyen suisse laïque et ayant le droit de voter (20 ans). Cela ne signifie pas que la durée du Gouvernement soit restreinte à quatre ans. Comme il n'existe aucune limite à la rééligibilité des membres du Conseil fédéral, ceux-ci sont pratiquement réélus aussi souvent qu'ils le souhaitent. Ne démissionnant en principe pas s'ils sont en désaccord avec les Chambres fédérales ou s'ils subissent un échec lors d'une votation populaire, ils ne se retirent que pour des raisons d'âge, de santé ou pour des motifs personnels. Les postes devenus vacants en cours de législature sont repourvus pour la fin de la période.

La responsabilité partagée et la stabilité de la fonction induisent la quasi-impossibilité — de fait — d'exiger d'un conseiller fédéral qu'il rende son mandat pour des raisons politiques. La seule sanction possible contre un conseiller fédéral consiste à ne pas le réélire à la fin de la législature ou à lui donner moins de voix qu'à ses collègues (3). En outre, lors de l'examen annuel de la gestion du Gouvernement, des critiques peuvent être adressées aux conseillers fédéraux.

Le Gouvernement n'est pas élu sur la base d'un programme politique commun : les conseillers sont choisis en fonction de leurs attaches à l'un des principaux partis représentés au Parlement, de leur langue maternelle, de leur « nationalité cantonale », de leur religion et, naturellement, de leurs compétences. Le Gouvernement nouvellement élu ou réélu élabore toutefois un document qui expose

(3) Depuis 1848, deux conseillers fédéraux n'ont pas été réélus bien qu'ils aient fait acte de candidature.

de manière générale des principes et des intentions qui guideront l'activité gouvernementale durant la législature ; il s'agit des grandes lignes de la politique gouvernementale. Celles-ci ne constituent pas un programme gouvernemental arrêté ou négocié entre le Parlement (ou les partis politiques) et le Conseil fédéral mais un acte unilatéral de planification du Gouvernement.

Un tel système ne peut subsister que si les membres du Gouvernement appliquent strictement, les uns envers les autres, une grande loyauté. Cela ne veut pas dire que les conseillers fédéraux sont ainsi condamnés à accepter sans discussions les projets que leur soumettent leurs collègues, mais qu'ils s'engagent résolument dans la défense publique des décisions prises par le collègue, même contre leur gré.

L'égalité des droits des conseillers fédéraux exclut, en outre, la nomination d'un président investi de pouvoirs exorbitants. Aux termes de la loi sur l'organisation de l'administration, le président de la Confédération est responsable de la direction du collège. Cela ne signifie cependant pas qu'il a sous ses ordres une équipe gouvernementale puisqu'il n'a aucune influence sur le choix des membres du Conseil fédéral et qu'il ne peut leur donner aucune instruction. En plus de ses attributions de représentation, il prépare les séances, contrôle le fonctionnement rapide et efficace du Gouvernement et en cas d'urgence, il peut prendre des mesures provisionnelles qu'il devra faire ratifier par le Conseil lors d'une séance ultérieure. Le président de la Confédération — et le vice-président du Conseil fédéral — sont élus par le Parlement en décembre de chaque année, pour une période d'un an, selon un ordre de succession défini par l'ancienneté de fonction (règle de fait).

Comme nous l'avons vu, les conseillers fédéraux, outre leur appartenance au collège gouvernemental, sont encore les chefs de leur département. C'est le Conseil fédéral qui, au début de chaque période administrative ou après un renouvellement partiel, répartit les différents départements entre ses membres. Cette règle est toutefois tempérée par la pratique, récemment battue en brèche, selon laquelle un conseiller fédéral ne change de département que s'il le souhaite.

#### LA COORDINATION DES ACTES DU GOUVERNEMENT

Cette très brève description du système collégial suisse et de la très grande autonomie dont jouissent les membres de ce collège dans le cadre de leur département respectif, montre à quel point une

coordination est nécessaire. Elle l'est d'autant plus que la division des compétences au sein de l'administration peut exiger que différents offices appartenant à plusieurs départements soient impliqués dans la préparation de certains projets. Comme la constitution donne de très larges droits aux citoyens dans le domaine de l'élaboration des lois, la coordination doit également tenter d'insérer les éléments d'un consensus populaire dans la procédure préparatoire des actes gouvernementaux.

L'ensemble de ces contraintes a conduit à fixer certaines règles de procédure, souvent lourdes et exigeantes quant au temps de préparation, sur la manière de créer le consensus pour permettre, en fin de compte, au Gouvernement de trouver une solution qui puisse être acceptée par les principaux partis politiques, les milieux économiques, les autres cercles intéressés et, finalement par l'ensemble — à tout le moins la majorité — de la population : c'est le fameux compromis suisse.

#### PROCÉDURE

La procédure est double : d'une part, elle tend à concilier les avis des différents offices intéressés de l'administration et — politiquement — des membres du Gouvernement sur un projet donné. D'autre part, elle doit permettre d'obtenir le consensus le plus large possible des milieux intéressés.

La consultation interne à l'administration est ouverte sur un avant-projet élaboré par la division compétente ou par une commission d'experts mandatée à cet effet par le département intéressé. Il s'agit donc de consulter les autres offices de l'administration à l'intérieur du département et dans les autres « ministères ». Une très grande liberté d'expression est accordée à ces offices qui peuvent apporter toutes sortes de propositions de modifications à ce stade de la procédure. La plupart des départements laissent leurs offices répondre très librement sur les points techniques. Certains souhaitent que, lorsque le projet touche des problèmes de portée politique particulière, la réponse soit soumise à ce stade déjà au chef du département.

En cas de divergences de vues entre les divers offices, les responsables tentent de trouver une solution de compromis et, à ce défaut, l'office auteur de la proposition fera figurer les divergences qui subsistent dans la proposition finale. Après liquidation des divergences, l'office auteur établit une synthèse des résultats de cette

consultation, corrige le projet en conséquence et prépare une proposition explicative à l'intention du Gouvernement.

La proposition signée par le conseiller fédéral compétent tend soit à une décision du Gouvernement qui prendra directement l'arrêté proposé (pour les affaires de peu d'importance, les décisions d'espèces, les décisions administratives, les jugements des causes relevant de la compétence du Conseil fédéral, etc.), soit à l'autorisation d'ouvrir une procédure de consultation générale sur le projet (pour les dispositions normatives : projets de modifications constitutionnelles, projets de lois, d'ordonnances générales d'application, etc.).

Dans les deux cas, la préparation de la décision gouvernementale suivra la même procédure :

Le dossier est transmis à la Chancellerie fédérale dont le rôle est, entre autres, celui de secrétariat général du Gouvernement. La Chancellerie fédérale ouvre la procédure dite de corapport auprès des départements : il s'agit à ce niveau, non plus de réunir les remarques d'ordre technique, mais l'avis politique des membres du Gouvernement. Cet avis est donné par écrit confidentiel. Il arrive cependant que certains points spécifiques, dont la particularité avait échappé aux spécialistes au cours des travaux préparatoires, soient mis en évidence par les chefs de département. Les corapports, signés par les conseillers fédéraux, sont distribués à tous les membres du Gouvernement. Après un nouvel échange d'écriture éventuel, l'objet est mis à l'ordre du jour de la séance du Conseil fédéral pour décision.

Si l'affaire ressortit à la première catégorie citée (affaires n'exigeant pas la consultation générale), la décision est définitivement prise ; elle est publiée et devient exécutoire.

Si en revanche, l'affaire est d'un niveau supérieur, la consultation générale est ouverte auprès des cantons, des partis politiques, des organisations et autres groupements intéressés. La consultation porte sur les intentions législatives, les moyens d'atteindre les objectifs fixés et offre parfois le choix entre diverses variantes. La division compétente rassemble les résultats de la consultation et en informe le Conseil fédéral par l'intermédiaire du département responsable.

La récapitulation des résultats de la consultation est publiée. Une nouvelle synthèse des diverses propositions est élaborée et l'objet est, enfin, soumis au Gouvernement pour décision.

Le projet ainsi mis au net est renvoyé à la Chancellerie fédérale qui ouvre une nouvelle procédure de corapport entre les départements. Puis le Gouvernement décide.

Le Conseil fédéral siège, en principe, une fois par semaine.

L'ordre du jour des séances porte en moyenne une cinquantaine

d'objets par semaine. Les affaires les plus courantes sont appelées par groupes départementaux, les autres, notamment toutes les affaires qui seront soumises au Parlement, sont appelées et mises en discussion séparément. Le Gouvernement décide et tranche en cas de désaccords entre les départements, lorsque ces divergences n'ont pas été résolues durant l'échange préalable des corapports écrits.

Suivant les sensibilités présidentielles, la décision est prise sans longues discussions par un vote majoritaire ou au contraire, le président investissant toute son influence, la décision résulte d'un nouveau compromis longuement négocié entre les conseillers fédéraux. L'importance de l'attitude du président est donc considérable. Il est en effet plus facile aux membres du Gouvernement de jouer le jeu de la collégialité sur des décisions réellement prises à l'unanimité plutôt que sur des décisions majoritaires, d'autant plus que l'on risque, en cas de votes, de trouver les mêmes majorités et minorités ce qui à la longue ne manquerait pas de créer un fossé au sein du collège. Du souci de conciliation du Président dépend donc l'épanouissement et, peut-être, la survie du système de la collégialité gouvernementale.

A ce sujet, l'accord intervenu en 1959 entre les Partis radical, démocrate-chrétien, socialiste et l'Union démocratique du centre, établissant ce que l'on a appelé la formule magique (2 rad. ; 2 PDC ; 2 soc. ; 1 UDC) suppose impérativement que les conseillers fédéraux recherchent constamment des solutions négociées aux problèmes posés (4). A défaut de poursuivre cette volonté de dialogue et de consensus au sein du Gouvernement, le principe de la collégialité pourrait être remis en cause de même que la règle de fait de la représentation quasi proportionnelle des grands partis suisses au sein du Gouvernement. Un tel bouleversement non assorti de changements des forces politiques en présence au Parlement poserait des problèmes vitaux pour la démocratie helvétique.

#### AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME

Les caractéristiques de stabilité, de continuité, de proportionnalité et de consensus nécessaires du Gouvernement collégial suisse

(4) La composition du Conseil fédéral a été, depuis 1848, la suivante : r = radical ; c = conservateur/démocrate-chrétien ; s = socialiste ; UDC = Union démocratique du centre.

1848-1891 : 7 r ; 1892-1917 : 6 r, 1 c ; 1917-1919 : 5 r, 1 c, 1 libéral ; 1920-1929 : 5 r, 2 c ; 1930-1943 : 4 r, 2 c, 1 UDC ; 1944-1953 : 3 r, 2 c, 1 UDC, 1 s ; 1954 : 4 r, 2 c, 1 UDC ; 1955-1959 : 3 r, 3 c, 1 UDC ; 1960-1987 : 2 r, 2 c, 2 s, 1 UDC.

réunissent à la fois avantages et inconvénients. Il est inutile d'insister sur le privilège de pouvoir prévoir, sauf accident, la pérennité de la configuration politique du Gouvernement jusques et y compris au niveau des personnes. De même, le Gouvernement qui sait — pour avoir trouvé le consensus — pouvoir compter sur l'appui quasi unanime du Parlement se sent inévitablement renforcé dans son action (5).

Toutefois, il ne faut pas oublier que le rôle de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale s'exerce, en Suisse comme dans toutes les démocraties. De même que les conseillers fédéraux ne sont pas tenus de quitter leurs fonctions en cas d'échec d'un de leurs projets devant le Parlement, de même, le Parlement n'est pas tenu de soutenir aveuglément les projets émanant du Gouvernement. Il n'est pas rare que les députés des partis gouvernementaux soient partagés, à l'intérieur des groupes parlementaires, sur certains sujets et qu'ainsi un projet gouvernemental échoue malgré la similitude politique existant entre la composition du Gouvernement et la majorité du Parlement. Enfin, la recherche préalable d'un compromis dans les milieux intéressés facilite les chances d'accord entre les conseillers fédéraux sur la manière de régler les problèmes concrets.

Au contraire et paradoxalement, le consensus indispensable, la nécessité de cohabiter longtemps avec les mêmes collègues ou l'obligation de ne présenter que des solutions de compromis peuvent couper les enthousiasmes, paralyser l'élaboration d'une politique véritablement audacieuse et faire en sorte qu'au lieu de gouverner, le Gouvernement se contente d'administrer le pays. C'est dans tous les cas de cette manière qu'une partie de la population — les jeunes en particulier — ressent la politique gouvernementale suisse. Cette attitude se traduit notamment par un abstentionnisme croissant lors des votations.

## CONCLUSION

Malgré son aspect paisible, le système gouvernemental suisse n'est pas à l'abri de certains écueils. D'un côté, il risque de s'enliser dans la facilité et le conformisme, de l'autre, il s'expose à mettre perpétuellement en péril la collégialité qui est l'un des éléments fondamentaux du système. L'équilibre — encore une fois ! — ne pourra

(5) Les partis gouvernementaux groupaient, au début de la législation 1984/1987 209 des 246 députés aux deux Chambres fédérales.

être réalisé entre ces deux dangers que par une bonne coordination des actes du gouvernement. Même si cette coordination passe par une procédure longue et parfois lourde, elle nous semble la condition *sine qua non* de la pérennité du système qui a permis à ce pays de trouver jusqu'ici — depuis 1848 — les solutions utiles à son développement harmonieux, à la paix entre ses diverses communautés linguistiques et religieuses et à l'épanouissement de son peuple, tous éléments qui sont les fondements de l'action d'un Gouvernement.

**RÉSUMÉ.** — *Les particularités du système collégial suisse. Procédure de consultation préalable des offices de l'administration, des départements (ministères) et des milieux intéressés. Recherche du consensus propre à faire de la décision gouvernementale un acte de tout le collège.*

CHARLES-ANDRÉ MORAND

## *La formation et la mise en œuvre du droit*

Dans chaque pays le droit se forme, s'informe, se déforme, se re(ré)forme en empruntant des voies qui dépendent largement du contexte politique et juridique. On se bornera à décrire le phénomène au plan fédéral. Mais le lecteur n'oubliera pas qu'il y a un droit cantonal autonome et même un droit communal d'une variété et d'une richesse très grande qu'il est ardu de décrire ici.

### I. — LE CONTEXTE POLITIQUE

Décrire le processus de formation du droit sans marquer le contexte dans lequel il se déroule serait pure sottise. Caractériser le système suisse en quelques lignes risque pourtant d'être périlleux et caricatural tant il est complexe et méconnu à l'étranger. L'essai vaut pourtant la peine d'être tenté.

Deux grands principes (Kriesi, 1980) dominant le système et donnent les clefs de sa compréhension.

#### *1 / Le principe de subsidiarité*

Signifie que l'Etat central ne doit pas assumer des tâches que les cantons et les communes peuvent exercer et que les pouvoirs publics ne doivent intervenir qu'en dernière analyse, lorsque les particuliers ou les groupements privés ont manifesté leur incapacité à traiter d'un problème. Le principe de subsidiarité se traduit au plan de l'organisation du pouvoir par l'importance des réglementa-

tions privées (contrats collectifs de travail, réglementation de secteurs entiers par *gentlemen's agreements*), par une intervention tardive des pouvoirs publics cantonaux, puis fédéraux pour résoudre de grands problèmes de société, par le rôle considérable qu'assument les cantons et les organisations professionnelles dans la mise en œuvre du droit fédéral. Au plan institutionnel, le principe conduit à un appareil étatique central faible (Parlement de milice, régime collégial composé de sept départements seulement, administration centrale peu étoffée).

## 2 / Le principe de concordance

Signifie une préférence systématique pour le compromis. Il signifie au niveau des valeurs une recherche quasi obsessionnelle du consensus (paix sociale, négociation de la formation et de la mise en œuvre des lois et des politiques publiques, cartellisation marquée de l'économie). Le principe se traduit au niveau institutionnel par la collaboration au niveau du Gouvernement des quatre grands partis selon une formule établie et dite magique, par l'absence d'opposition structurée. Celle-ci est faible et se manifeste ponctuellement par le truchement surtout des instruments de démocratie directe. Le processus de décision est lent et aboutit fréquemment à la non-décision. Le principe de concordance est corrélé avec une très forte intégration des forces politiques et sociétales. Il assure un espace considérable à la société civile.

L'articulation entre l'Etat central d'une part, la société civile et les cantons de l'autre est assurée par des procédés classiques et par une procédure de consultation originale qui se caractérise par son ampleur, son caractère systématique et une certaine transparence. Les partis politiques sont faibles et peu structurés au plan fédéral en raison de leur ancrage au niveau des cantons. Ceux-ci malgré des efforts notables de coordination ont une influence limitée sur la politique fédérale.

Ce sont finalement les groupements d'intérêts qui exercent un impact décisif sur cette politique. Il n'est dès lors pas étonnant que nombre d'auteurs voient dans le *corporatisme sociétal* la structure la plus marquante du système. Les études les plus récentes (Katzenstein, 1985), qui tentent d'expliquer par des ajustements internes l'aptitude des petits Etats à s'adapter au marché extérieur caractérisent la Suisse comme un Etat de *corporatisme démocratique libéral*. Le dernier trait marque les rapports dissymétriques existant entre le monde des affaires et le monde du travail. La Suisse est caracté-

risée par une communauté d'employeurs forte et centralisée et des syndicats faibles, divisés et relativement décentralisés. Cela permet de distinguer la Suisse de pays comme l'Autriche, la Norvège et le Danemark qui ont une structure inverse et qui sont des Etats de corporatisme démocratique social.

## II. — LE CADRE JURIDIQUE ET PROCÉDURAL

Même si la description des différentes phases de la procédure de confection de la loi peut paraître un peu désincarnée, elle s'impose néanmoins. On se bornera à décrire ici la procédure de formation des lois en laissant de côté celle qui a trait à la formation des règlements (ordonnance), des traités internationaux et des arrêtés fédéraux urgents.

### 1 / *L'impulsion*

Les acteurs politiques qui sont habilités à frapper les trois coups annonçant le début de la pièce législative sont nombreux :

*a* – *Les citoyens* ne disposent pas au plan fédéral de l'initiative législative, qui est en revanche courante au plan cantonal. L'*initiative constitutionnelle* est cependant à l'origine de nombreux projets de loi, soit parce qu'elle contient un mandat de légiférer, soit parce qu'elle suscite de la part des autorités un contre-projet de fait situé au niveau législatif, soit enfin parce qu'elle révèle l'existence d'un problème auquel les autorités donnent une réponse législative, malgré le refus de l'initiative en votation populaire. Ces deux dernières modalités font partie des effets indirects produits par une initiative populaire.

*b* – *Au Parlement*, l'initiative s'exerce par vote de motion ou de postulat. *La motion*, qui doit être approuvée par les deux Chambres en termes identiques, oblige le Conseil fédéral à présenter un projet de loi. *Le postulat* qui ne doit être approuvé que par la Chambre à laquelle appartient son auteur n'est pas impératif pour le Gouvernement. *L'initiative parlementaire* introduite en 1970 devait théoriquement permettre au Parlement d'adopter un projet de loi de manière autonome en court-circuitant le Conseil fédéral. En pratique, elle n'est guère utilisée.

*c* – Les cantons disposent du droit d’initiative (art. 93, al. 2 Cst.). Celle-ci est transmise au Parlement qui, s’il s’y rallie, procède comme en cas de motion.

*d* – Le Conseil fédéral dispose théoriquement d’un droit d’initiative qu’il n’exerce guère, occupé qu’il est à répondre à des impulsions venant d’ailleurs.

## 2 / La phase préparatoire

Le Gouvernement et plus particulièrement le chef du département concerné préside à la préparation de la quasi-totalité des projets de loi. La procédure complète qui peut être pourtant simplifiée comporte les étapes suivantes :

*a* – Un *avant-projet* est établi par un fonctionnaire ou un expert indépendant de l’administration. Il peut être soumis ensuite à un groupe de travail de l’administration et à une commission d’étude comportant des experts et des fonctionnaires. A ce stade l’objectif est d’analyser le problème, de recueillir les données pertinentes et d’esquisser un texte de loi.

*b* – Un *projet de loi* est établi ensuite par une commission d’experts qui, comme son nom ne l’indique pas, ne comporte pas que des spécialistes de la matière mais aussi des « représentants » des groupes d’intérêt et des partis. Ils sont désignés suivant un savant dosage tenant compte de facteurs politiques, linguistiques, régionaux, voire confessionnels. Ils servent à forger un premier embryon de consensus. Le projet de loi une fois établi est parfois soumis aux divers services administratifs concernés (petite procédure de corapport).

*c* – La *procédure de consultation* est engagée par le Conseil fédéral et consiste à soumettre le projet de loi accompagné parfois d’un questionnaire aux cantons, aux partis politiques et aux organisations censées représenter les intérêts ou les valeurs en cause. La procédure est ouverte et chaque personne intéressée peut demander à participer à la procédure. Chaque entité décide librement de la manière avec laquelle elle répondra. Rien ne garantit dès lors que l’opinion exprimée représente l’avis de la population d’un canton, des membres d’un parti ou d’une organisation. En raison de la brièveté des délais impartis et de la multiplication des procédures, la plupart des entités intéressées se sentent dépassées. La qualité des avis est très variable.

d – La mise au point du projet final se fait à partir d’une analyse des résultats de la procédure de consultation et d’une concertation entre les divers services administratifs concernés (grande procédure de corapport). La chancellerie fédérale examine la forme du texte de loi. Le service fédéral de la législation se prononce sur les problèmes juridiques et depuis quelque temps sur le respect de certains principes essentiels de *méthode législative*. Le projet de loi soumis par le Conseil fédéral au Parlement est accompagné d’un message résumant la procédure, exposant la philosophie du projet, commentant les articles de celui-ci. Le message se prononce aussi sur l’impact du projet sur les finances, les effectifs du personnel ainsi que sur les questions constitutionnelles.

### 3 / La phase parlementaire

Il s’agit d’une procédure classique de bicamérisme parfait. Le projet est tout d’abord examiné par les commissions parlementaires où se fait le travail le plus important, puis soumis aux groupes parlementaires qui prennent position sur l’attitude à adopter au plenum. Les délibérations dans les deux Chambres comportent un débat sur l’entrée en matière, une discussion de détail, puis un vote d’ensemble. En cas de divergences, une procédure d’élimination de celles-ci intervient (navette). Si les Chambres ne réussissent pas à s’entendre, le projet est soumis à une conférence de conciliation. Lorsqu’il n’y a plus de divergences, le texte de loi est adopté au vote final par les deux Chambres et publié.

### 4 / La phase référendaire

Dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la publication un référendum de caractère suspensif peut être lancé. Lorsque le référendum n’est pas demandé ou que la consultation populaire a donné un résultat positif, la loi est parfaite. Le Conseil fédéral fixe l’entrée en vigueur, à moins que celle-ci ait été prévue par la loi.

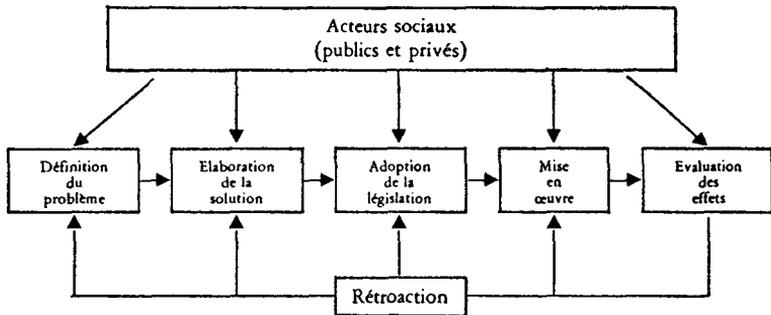
### 5 / La phase de mise en œuvre

L’application du droit fédéral est en général assurée par les cantons (fédéralisme d’exécution). Dans certains secteurs comme l’agriculture, la mise en œuvre est confiée dans une large mesure aux organisations professionnelles concernées (corporatisme d’exécution). Assez souvent, l’application est du ressort d’institutions autonomes semi-publiques.

### III. — LE CYCLE LÉGISLATIF

Son étude permet de mieux comprendre ce qui se passe en amont et en aval de l'adoption d'une loi et de donner chair à la description purement formelle de la procédure. Mis à jour à la suite de recherches sur la mise en œuvre des lois et des politiques publiques, le cycle peut être schématisé comme suit :

TABLEAU. — *Modèle analytique du processus législatif*



Extrait de Mader, 1985.

#### 1 / Nature du cycle

Le cycle législatif présente les caractéristiques suivantes :

*a* – *Un cycle complet* comprenant la genèse et la mise en œuvre de la loi. La dichotomie imposée par la pensée juridique entre une phase politique se terminant par l'adoption du texte légal et une phase technique (judiciaire ou administrative) d'application des normes prévues à l'aide du syllogisme juridique ne suffit plus à expliquer le fonctionnement du droit dans le contexte de l'interventionnisme étatique et du développement des techniques de l'Etat providence. Les problèmes que l'on rencontre au niveau de la mise en œuvre s'expliquent par le fait qu'ils n'ont pas été tranchés par le législateur. L'apparition d'un problème suscitant une intervention du législateur trouve fréquemment son origine dans des problèmes de mise en œuvre d'une législation antérieure. La loi n'est qu'un moment provisoire de pacification du conflit politique. Les oppositions d'intérêts que l'on croyait réduites avec l'adoption de la loi renaissent au niveau de la mise en œuvre. Celle-ci n'est souvent qu'un autre moyen de poursuivre la guerre législative.

*b – Un processus itératif et non linéaire.* Chaque étape influence les phases subséquentes et rétroagit sur les phases antérieures. Il n’y a d’ailleurs pas déroulement linéaire et chronologique mais un va-et-vient constant entre les différentes étapes.

*c – Un processus à temps courts et temps longs.* Une loi ne doit pas être jugée en prenant seulement en compte le cycle de sa genèse et de son application. Elle doit l’être en prenant en compte plusieurs cycles comportant autant d’ajustements à des circonstances changeantes. Ces ajustements qui sont opérés formellement par le Parlement, le Gouvernement ou l’administration en interaction avec les destinataires constituent autant de révolutions dans le processus de gravitation des lois. Une législation (protection des eaux, acquisition d’immeubles par des étrangers) peut être un échec dans le temps court et un succès dans le temps long.

## 2 / *Les phases*

*a – L’expression du problème.* Un problème apparaît lorsqu’il y a une tension entre une situation présente et une situation désirée, lorsque l’opinion publique est consciente d’un besoin non satisfait. Grâce à l’initiative populaire, l’expression des besoins est extrêmement facilitée. En caricaturant, on pourrait dire que tous les besoins peuvent être exprimés, qu’ils ont tous une chance d’aboutir à un certain résultat, mais qu’ils ne seront satisfaits que dans une faible mesure. Grâce à l’initiative populaire, les mouvements les plus radicaux (écologistes, pacifistes, nationalistes xénophobes), les oppositions les plus diverses même peu organisées ont une chance réelle de voir leurs demandes prises en considération par le système politique. A ce niveau, le système politique suisse est un des plus ouverts du monde. Cette ouverture qui permet de forcer les barrages corporatifs et administratifs a l’inconvénient de surcharger le système qui se voit contraint de traiter des demandes des plus variées.

*b – Le traitement du problème.* Dans une démocratie de concurrence où les groupes d’intérêts organisés jouent un rôle essentiel, les demandes formulées très librement subissent un filtrage et une réduction drastique. Vu que peu d’initiatives populaires sont acceptées en votation populaire et qu’elles doivent de toute façon être concrétisées au niveau législatif, le passage à travers la procédure préparlementaire est un canal obligé. C’est à ce niveau que les grandes difficultés de fonctionnement du système politique apparaissent :

1 / *La prise en compte des intérêts à long terme* est plus qu'ailleurs compromise (Linder, 1987). L'association étroite des groupes d'intérêts au processus entraîne une réduction du problème aux préoccupations immédiates. Le fédéralisme, le référendum facultatif sur les lois découragent les grands projets, les conceptions globales et futuristes. Les grandes lignes de la politique que le Gouvernement présente chaque quatre ans au Parlement relèvent plus de l'inventaire du stock des problèmes en souffrance que du projet politique à long terme.

2 / *L'éventail des intérêts représentés* ne coïncide pas avec celui des intérêts qui sont en jeu dans un processus législatif (Linder, 1987). C'est un vice fondamental du corporatisme sociétal. Les groupes qui défendent des intérêts publics, des valeurs idéales, ceux qui se préoccupent du sort des générations futures ont de grandes difficultés à s'organiser et ont peu de chances de faire valoir leur point de vue. Les minorités actives, les nouveaux mouvements sociaux qui font grand bruit au niveau de l'expression des demandes sont réduits au silence dans cette phase confidentielle d'ajustement des intérêts. Même au niveau de la nomenclature corporatiste, la dissymétrie entre les forces patronales et syndicales aboutit à des distorsions qui n'ont que peu de chances d'être corrigées dans les phases ultérieures.

3 / *La lenteur du processus* qui est en relation directe avec les principes qui sous-tendent le système (subsidiarité, concordance) et avec leurs traductions institutionnelles (faiblesse de l'administration centrale, manque de disponibilité des experts) est considérable. Des problèmes nouveaux comme celui de la protection des données personnelles restent sans solution pendant des décennies. La croissance normative semble être une des plus faibles du monde (Linder/Schwager/Comandini, 1985). Ce tableau doit pourtant être nuancé. Lorsque le processus de décision du droit est bloqué, l'administration réagit. Elle prend des décisions même sans base légale en court-circuitant les voies de recours (radios-locales) ; elle règle des problèmes par directives administratives et secrète un droit occulte dont l'ampleur est considérable (Morand, 1986). On constate de vastes phénomènes d'*inversion normative* (Morand, 1987). Le droit se construit à la périphérie, un peu à la manière du common Law ou du droit prétorien, en dehors des cadres légaux ou à l'ombre de notions, de standards tellement indéterminés qu'ils laissent à l'administration la majeure partie des choix politiques.

Ces développements étranges s'expliquent certes par la lenteur du processus de décision et les blocages qui s'y manifestent. Il est

aussi dû à des causes que l'on retrouve dans toutes les démocraties occidentales, à savoir l'incompatibilité radicale qui existe entre les processus de construction du droit et les nécessités pratiques liées à l'interventionnisme étatique (Morand, 1987). La lenteur du processus est aussi compensée au moins dans certains secteurs par la rapidité des réactions qui peuvent se produire dans la société civile et tout particulièrement dans les entreprises. En vertu du principe de subsidiarité, l'État peut se borner à traiter le solde des problèmes après décantation dans la société. La lenteur du processus permet aussi de bénéficier des expériences faites ailleurs (Linder, 1987).

4 / *Un processus en entonnoir.* Tous les systèmes politiques opèrent un filtrage des demandes politiques. La recherche effrénée et souvent prématurée du consensus par un groupe d'acteurs limités conduit pourtant à un rétrécissement exagéré du champ des solutions. Si le domaine du Ça est démesuré, le Surmoi corporatif est immense. Le couvercle qui surmonte la chaudière des désirs est si bien ajusté que seules quelques vapeurs réussissent à s'échapper. Dès que les compromis ont été réalisés au niveau préparlementaire, il y a peu de chances qu'ils soient remis en cause par la suite. Cela est dû notamment au fait que les groupes d'intérêts sont présents à toutes les phases de la procédure.

### 3 / *L'adoption de la législation*

Elle est une phase de mise au net de solutions élaborées patiemment en amont. A ce stade, on pourrait presque dire : « Circulez, il n'y a rien à voir. » Le Parlement de milice, même s'il fait un bon usage de ressources limitées (Linder, 1987), ne remet guère en cause des arrangements négociés de longue date. Il est assez rare qu'il modifie fondamentalement un projet. Il lui arrive pourtant parfois de mettre fin même au vote final à un processus législatif qui a pris des années de préparation.

### 4 / *La mise en œuvre*

Des recherches récentes du plus haut intérêt ont jeté des lumières sur cette phase dont l'étude avait été négligée auparavant. Loin d'être une phase mécanique d'application du droit, la mise en œuvre est un processus politique impliquant une multitude d'acteurs et permettant l'ajustement d'attentes et d'intérêts divers. Contrairement à une représentation remontant au XIX<sup>e</sup> siècle, la loi ne se

déroule pas de manière linéaire à la manière de l'électricité qui se diffuse de la centrale à chaque foyer. Contrairement à ce que pensait Gény, elle ne termine pas tous les raisonnements et ne fixe pas toutes les incertitudes. Elle représente plutôt une offre normative laissant place à un immense champ de négociation entre l'administration, les groupes d'intérêts et les particuliers. L'apparition à ce niveau d'un droit négocié à l'ombre de la loi fait penser à ce qui se passe dans le cadre de la procédure législative. Le déroulement de la loi ressemble ainsi à un jeu de miroirs à l'infini qui aboutit au gré des phases d'application à une transformation de l'image primitive. Il y a une politique de la mise en œuvre, comme il y a une politique législative.

Dans le cadre de lois recourant à des notions indéterminées et laissant un large pouvoir d'appréciation à l'administration, celle-ci ajuste les normes pour tenir compte de ses propres finalités. Les destinataires de leur côté développent des stratégies diverses en fonction des circonstances. Ils peuvent collaborer à la réalisation des finalités de la loi en adoptant des attitudes super-conformes. Ils peuvent aussi faire échec à la loi en s'y opposant, en éludant ses prescriptions ou en développant des stratégies de substitution qui ne font que déplacer le problème. Cela est vrai aussi bien des programmes incitatifs (subventions) qui reposent très largement sur la bonne volonté des destinataires que des programmes impératifs qui, dans le cadre du moins de l'interventionnisme étatique, laissent une large place à la négociation. On observe ainsi que les conflits non résolus par la loi réapparaissent au niveau de la mise en œuvre. L'opposition des autorités d'application peut aboutir à l'abandon ou à la transformation des finalités prévues par la loi ; la résistance des destinataires à infléchir le cours de la loi. Celle-ci produit bien sûr des effets, mais ce ne sont pas toujours des effets attendus. Une politique publique peut être un succès non parce qu'elle produit les effets matériels voulus, mais parce qu'elle engendre un effet symbolique favorable, comme l'apaisement d'un conflit ou la création d'un climat de confiance (Linder, 1987).

Sur le plan organisationnel, la mise en œuvre se caractérise par une dissociation entre les organes de création et d'exécution du droit. Le principe de subsidiarité aboutit pourtant à trois formes de mise en œuvre :

*a - Le fédéralisme d'exécution.* Ce modèle, qui est la règle est de plus en plus problématique. Chargés d'appliquer un droit fédéral de plus en plus complexe, les cantons rencontrent des difficultés

financières et surtout organisationnelles. Nombre de cantons petits ou faibles ne sont plus capables d'exécuter correctement le droit fédéral. Lorsqu'une législation fédérale apparaît dans un domaine où les cantons étaient auparavant compétents, la pénétration du droit fédéral dans les droits cantonaux nécessite des modifications organisationnelles que les cantons ne sont souvent pas à même de réaliser. Ils ne disposent fréquemment pas de l'expertise nécessaire à une bonne application du droit fédéral. L'absence de coïncidence entre les autorités de création et d'application du droit permet à la Confédération d'imposer dans certains secteurs comme la protection de l'environnement des normes sévères que les cantons ont toutes les peines à faire respecter. De plus en plus fréquemment, certains cantons se cabrent et déclarent ouvertement qu'ils n'appliqueront sciemment pas le droit fédéral.

Le contrôle fédéral sur la mise en œuvre cantonale est lâche et repose plus sur la persuasion et la négociation que sur l'impératif. La souplesse de la mise en œuvre présente des avantages certains. Elle assure une adaptation du droit fédéral aux circonstances locales. Elle permet aux cantons de développer des politiques publiques originales et différenciées dans le cadre tracé par le droit fédéral. Elle présente aussi des inconvénients, lorsqu'elle aboutit à entraver une législation fédérale dont la nécessité a été démontrée. Les considérations que l'on peut faire au sujet du déficit d'exécution qui est courant en Suisse doivent pourtant être nuancées dans la mesure où la mise en œuvre semble tout aussi problématique dans les Etats unitaires.

*b / Le corporatisme d'exécution.* La mise en œuvre par les groupes d'intérêts spécialement visés par une législation (principalement dans l'agriculture) représente une application encore plus poussée du principe de subsidiarité. Les avantages ne sont pas négligeables. Les groupes d'intérêts ont souvent une grande expertise dans le secteur considéré (Joerin/Rieder, 1985). Les critiques à l'égard de ce type de mise en œuvre ne manquent pas. On reproche aux groupes d'intérêts de confondre leurs préoccupations privées et leurs fonctions publiques dans le cadre de la mise en œuvre. On critique aussi la tendance de ces organisations à favoriser les intérêts de leurs membres au détriment de ceux des outsiders (Jost 1982). Le cumul d'un monopole public et privé donne à ces organisations une position superdominante (Linder, 1987). On ajoutera que cette position n'est pas équilibrée à ce niveau par la présence d'intérêts contradictoires. Le monopole dans la phase d'exécution étant doublé

d'une influence prépondérante au niveau de la formation des lois, on aboutit à une rigidification de la politique publique en cause et à une absence chronique de capacité d'innovation. Au lieu de s'adapter à un environnement changeant, les organisations ont la capacité d'obliger l'environnement à s'adapter à leurs valeurs et leurs intérêts (Linder, 1987).

*c - L'exécution par des organisations semi-publiques autonomes.* Cette troisième forme assure une bonne exécution de la politique publique initiale grâce à l'expertise de l'organisation et à une bonne coordination entre l'administration et les groupes d'intérêts représentés. Les compagnies d'électricité composées des producteurs, des cantons, voire de communes ont ainsi assuré un approvisionnement sûr et suffisant du pays. Les difficultés naissent lorsque les autorités centrales changent de politique. En raison de l'influence limitée que l'Etat exerce sur les organisations autonomes, celles-ci réussissent à poursuivre pendant longtemps les objectifs initiaux, au détriment de la réalisation de finalités nouvelles. Le cumul d'un monopole économique et politique permet là aussi aux organisations d'échapper aux contraintes de l'environnement.

### 5 / L'évaluation des effets

Alors que l'on préconise une évaluation scientifique et systématique des lois (Mader, 1985), cette phase est très négligée en Suisse. Dans cette ligne, on se bornera à citer les rapports des commissions de gestion des Chambres fédérales et le rapport de gestion du Conseil fédéral. Ces procédés sont cependant très approximatifs et ne font pas appel aux instruments que la science économique et les sciences sociales pourraient fournir en vue d'analyser les effets d'une législation. Des analyses isolées (ex. : impact du principe à travail égal, salaire égal) ne changent pas le tableau d'ensemble. Mais on peut penser que sous l'impulsion du service fédéral de la législation, cette approche se développera.

### BIBLIOGRAPHIE

- J.-D. Delley / L. Mader (1986), *L'Etat face au défi énergétique*, Lausanne.  
 A. Jost (1982), Zum Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht, *Revue de droit suisse*, 116, 455 s.  
 R. Joerin / P. Rieder (1985), *Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor*, Bern/Stuttgart.

- H. Kriesi (1980), *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt/New York.
- P.-J. Katzenstein (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, New York.
- W. Linder / S. Schwager / F. Comandini (1985), *Inflation législative ? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse*, Lausanne.
- W. Linder (1987), *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne.
- L. Mader (1985), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne.
- C.-A. Morand (1982), Essai de théorie de la loi à l'occasion d'une étude de mise en œuvre, *Le droit en action*, Saint-Saphorin.
- C.-A. Morand (1986), La croissance normative. Comment faire face à une masse de droit considérable ? *Zbl* 87, 337 s., et *Foro italiana*, 1987.
- C.-A. Morand (1987), Le droit de l'Etat providence. Prolégomènes à une étude de la révolution juridique post-moderne, *Convegno Internazionale di Studi Nuovi Motti per la Formazione del Diritto*, Roma.
- E. Poltier (1983), *Les entreprises d'économie mixte. Etude de droit suisse et comparé*, Lausanne.

RÉSUMÉ. — Dans un régime de corporatisme démocratique libéral, dominé par les principes de subsidiarité et de concordance, le processus de formation du droit est lent. Il n'assure pas une représentation équitable de tous les intérêts en présence et la prise en compte des intérêts à long terme. La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons ou les organisations professionnelles est souvent problématique. Mais on peut cependant se demander si ces arrangements internes, laissant beaucoup de place à la société civile, n'expliquent pas le succès et la souplesse de l'économie helvétique.



ANDREAS AUER

*Les droits fondamentaux  
et leur protection*

INTRODUCTION

Par « droits fondamentaux » (*Grundrechte*), on désigne un ensemble de droits et de garanties que l'ordre constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leurs rapports avec les autorités étatiques. Ils sont « fondamentaux » d'une part, parce qu'ils se rapportent à l'homme qui est le fondement de tout droit et, d'autre part, parce que les conséquences de leur reconnaissance traversent ou devraient traverser tout l'ordre juridique. Les droits fondamentaux englobent à la fois les libertés constitutionnelles ou publiques y compris les droits dits sociaux et les différentes composantes du principe d'égalité.

Le présent aperçu se propose de répondre à cinq questions que l'observateur étranger peut se poser à propos des droits fondamentaux en Suisse : Où est-ce qu'on les trouve ? ; Comment sont-ils protégés ? ; Quels sont-ils ? ; Quels sont leurs effets sur l'Etat ? ; Quelle place occupent-ils dans la société ? Ce sont là, on l'aura deviné, des questions à la fois vastes et générales. Or, et c'est un avertissement, en matière de libertés, si le général est important, seul le détail est décisif. Et ce détail, à savoir la réalité vécue de chacun des droits et des libertés que reconnaît l'ordre constitutionnel suisse, n'est assurément pas dans le petit résumé qui suit.

## I. — LES SOURCES

La Constitution fédérale du 29 mai 1874 ne contient pas et n'a jamais contenu de catalogue exhaustif des droits fondamentaux. Au moment de la création de l'Etat fédéral, elle ne garantissait que les libertés que l'on jugeait insuffisamment protégées par les constitutions des cantons. Cette subsidiarité n'a jamais été vraiment mise en cause, même si au fil des décennies, la liste des droits inscrits dans la constitution s'est quelque peu allongée. Aujourd'hui, la Constitution garantit expressément une bonne dizaine de droits et de libertés dont notamment le principe d'égalité (art. 4), la liberté religieuse (art. 49 et 50), la liberté économique (art. 31), la liberté de presse (art. 55), la liberté d'association (art. 56), la propriété (art. 22 *ter*), etc. Le caractère lacunaire et incomplet de l'énumération constitutionnelle des droits fondamentaux constitue l'un des motifs qui ont amené le Parlement fédéral à déclencher formellement, le 4 juin 1987, après vingt ans d'études et de discussions, la procédure de révision totale de la constitution fédérale.

Ces mêmes lacunes, et l'absence de toute systématique, ont amené le *Tribunal fédéral* au début des années 60 à reconnaître un certain nombre de *libertés non écrites*. La liberté personnelle, la liberté d'expression, la liberté de réunion, la liberté de la langue ont ainsi été considérées comme étant garanties *implicitement* par la constitution fédérale. Implicitement, parce que selon le critère retenu par les juges fédéraux ces libertés sont soit une condition de l'exercice d'autres libertés — que serait la liberté religieuse sans la liberté personnelle ? — soit un élément essentiel de l'ordre démocratique — comment la démocratie directe peut-elle fonctionner sans la liberté d'expression et de réunion ? Cette jurisprudence courageuse a trouvé un accueil favorable au-delà du monde des juristes dans les milieux politiques (Rossinelli, 1987).

Depuis que la Suisse a ratifié en novembre 1974, la *Convention européenne des droits de l'homme*, celle-ci est devenue une source directe des droits fondamentaux en Suisse. Elle a non seulement confirmé certains droits, qui avaient obtenu auparavant le statut de « droits constitutionnels non écrits », mais elle continue d'exercer une profonde influence sur la garantie des libertés en Suisse : les particuliers l'invoquent fréquemment et obligent ainsi les autorités à tenir compte régulièrement de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme. A tel point que ce qui paraissait *acquis* il y a treize ans, à savoir que la Suisse — qui

se prend volontiers pour un pionnier en matière de démocratie et un champion dans le domaine des libertés — respecte le standard minimum des droits fondamentaux que la CEDH impose aux pays membres, doit désormais être *conquis*, au prix — parfois — de quelque vache sacrée (Hottelier, 1985).

Toutes les constitutions cantonales contiennent un catalogue des droits fondamentaux. L'importance de cette énumération est ambiguë. D'un côté, aucun canton ne voudrait ni ne pourrait y renoncer. Même les constitutions récentes des années 80 (Argovie, Bâle-campagne, Uri et Soleure) y consacrent une place importante. De l'autre côté, la pratique constitutionnelle se réfère presque exclusivement aux droits garantis par la constitution fédérale et la CEDH. Il est vrai que les cantons peuvent aller plus loin dans la reconnaissance des droits fondamentaux. Ils pourraient aussi leur conférer un sens propre, faisant pénétrer ainsi le fédéralisme dans la garantie des libertés. Mais en droit actuel, il faut bien reconnaître que rares sont les cantons qui ont fait usage de la première faculté, tandis que la seconde n'est pour le moment guère plus qu'une vue doctrinale minoritaire (Auer, 1983).

## II. — LA PROTECTION

Le degré et les moyens de protection que l'ordre constitutionnel helvétique réserve à ceux qui estiment que leurs droits fondamentaux ont été violés par une autorité étatique varient en fonction de l'acte qui renferme cette violation.

On sait que *les lois* adoptées et *les traités* approuvés par l'Assemblée fédérale échappent à tout contrôle de constitutionnalité par le tribunal fédéral en vertu de l'article 113, alinéa 3 Cst. Contrairement à une opinion répandue, cette disposition clé ne permet nullement au législateur fédéral de violer la constitution et les droits qu'elle consacre. Elle l'érige au contraire en gardien de la constitution et le soumet en particulier au strict respect des droits fondamentaux. S'il entend les restreindre, il doit respecter les conditions posées par le juge constitutionnel, et en particulier celles de l'intérêt public et de la proportionnalité. Cette obligation n'est pas en revanche suivie de sanction en cas de non-respect. Le constituant de 1874 n'a pas voulu qu'une poignée de juges puisse défaire ce que les députés ont voulu faire avec l'accord du moins implicite du peuple (référendum législatif).

Lorsque la violation d'une liberté réside originellement dans une

*ordonnance* du Gouvernement ou de son administration, elle peut être éliminée à l'occasion de chaque cas d'application de cette ordonnance par toute autorité chargée de cette application. C'est ce que l'on désigne par *contrôle préjudiciel* des normes, lequel en Suisse n'incombe pas seulement au juge mais aussi à l'administration et à l'exécutif. Il arrive ainsi relativement fréquemment que le tribunal fédéral en tant que juge suprême ordinaire refuse d'appliquer une ordonnance du Conseil fédéral pour le motif qu'elle ne respecte pas le principe d'égalité, ou une liberté fondamentale. Ce faisant, on l'aura compris, il n'annule pas l'ordonnance mais la décision prise en son application soit par une autorité fédérale, soit, plus fréquemment, par une autorité cantonale. Il peut même arriver qu'un juge cantonal refuse d'appliquer une ordonnance du Conseil fédéral tant il est vrai que le tribunal fédéral n'a pas le monopole du contrôle préjudiciel de ces actes (Auer, 1983).

La protection des droits fondamentaux est plus complète à l'égard *des actes cantonaux*. La constitution fédérale confère en effet au tribunal fédéral la compétence de statuer sur des recours dans lesquels un particulier se plaint de la violation de l'un ou l'autre de ses « droits constitutionnels » (art. 113, al. 1, chap. 3 Cst). Le législateur a ouvert cette voie de droit extraordinaire, appelée *recours de droit public*, à l'égard des « arrêtés » et « décisions » cantonaux (art. 84 de la loi fédérale d'organisation judiciaire de 1943). Il a ainsi institué, d'une part, le contrôle abstrait des lois, ordonnances et règlements cantonaux : dans un délai de trente jours dès son adoption, chaque loi cantonale peut faire l'objet d'un recours de droit public formé par un particulier qui estime qu'elle est contraire à un droit constitutionnel. Le tribunal fédéral examine abstraitement cette question de la constitutionnalité. Lorsqu'il ne peut pas conférer à la norme un sens qui la met en harmonie avec la constitution — c'est ce que l'on désigne par le « principe de l'interprétation conforme à la constitution » —, il l'annule purement et simplement. D'autre part, la loi cantonale peut faire l'objet d'un contrôle concret, ou préjudiciel, à l'occasion de chaque cas d'application et ceci même si elle a auparavant été soumise à un contrôle abstrait. Le recours de droit public permet ainsi au particulier, touché par un acte cantonal dans l'exercice des droits fondamentaux dont il est titulaire, de saisir le juge constitutionnel fédéral. C'est une espèce de droit de résistance institutionnalisé contre le pouvoir étatique cantonal. Par conséquent, il n'appartient pas aux collectivités publiques, sauf selon la jurisprudence aux communes qui défendent, contre le canton, leur existence, leur territoire ou leur autonomie.

Le recours de droit public confère ainsi au tribunal fédéral, en plus de son rôle de juge civil, pénal et administratif suprême, chargé de veiller à la bonne application des lois fédérales par les autorités cantonales, la fonction spécifique de juge constitutionnel suprême, protecteur des droits fondamentaux. Relevant à la fois de l'organisation des pouvoirs publics donc de l'Etat et de la société civile dont il protège certaines aspirations, il constitue un instrument privilégié d'articulation du premier sur la seconde et assume au surplus une importante fonction idéologique : opprimé par le pouvoir cantonal, le particulier sait ou croit savoir qu'il peut obtenir justice auprès du tribunal fédéral (Kälin, 1987 ; Auer, 1983).

### III. — LE CONTENU

Pour résumer le contenu des droits fondamentaux en Suisse, il sied de distinguer le principe d'égalité et ses nombreux dérivés d'une part et les libertés constitutionnelles, du moins les plus importantes, de l'autre.

#### A / *Le principe d'égalité*

« Tous les Suisses sont égaux devant la loi » — de cette petite phrase de l'article 4 Cst le tribunal fédéral a tiré toute une série de droits et de principes constitutionnels qui affectent profondément le droit matériel aussi bien que formel. L'énumération qui suit n'est pas exhaustive (Hæfliger, 1985).

##### 1 - *L'égalité dans la loi*

La jurisprudence admet depuis plus d'un siècle que le principe d'égalité s'adresse non seulement à ceux qui appliquent mais aussi à ceux qui font la loi, à savoir aux législateurs. Une loi viole l'article 4 Cst. lorsqu'elle « ne repose pas sur des motifs sérieux, n'a ni sens ni but, opère des distinctions qui ne trouvent pas de justification dans les faits à réglementer ou n'opère pas celles qui s'imposent en raison de ces faits » (ATF 112/1986 I a 34 *Union technique suisse*). L'auteur de la loi doit donc éviter de procéder à des distinctions respectivement à des assimilations insoutenables. En ce sens, la constitution restreint la large liberté de choix dont il jouit en légiférant.

##### 2 - *L'égalité de traitement ou l'égalité devant la loi*

L'exigence du caractère général et abstrait de la loi, et sa soumission au principe d'égalité, font du principe de la légalité un premier

garant de l'égalité de traitement. Mais en raison notamment du caractère vague et indéterminé de la loi et de la liberté d'appréciation qu'elle réserve souvent au juge ou à l'administration, le principe de la légalité doit être complété — et parfois même corrigé, par l'interdiction constitutionnelle de l'inégalité de traitement. L'autorité qui applique la loi viole l'article 4 Cst lorsqu'elle « traite de façon différente deux situations qui sont tellement semblables qu'elles requièrent un traitement identique ou lorsqu'elle traite d'une façon identique deux situations qui sont tellement différentes qu'elles requièrent un traitement différent ». La formule est évidemment tautologique. Il appartient au juge de déterminer, de cas en cas, si une inégalité de traitement couverte par la loi et émanant de la même autorité se justifie sur la base des circonstances. C'est dans ce contexte que l'art du *distingo* dont les juristes font une profession prend toute son importance.

### 3 – L'interdiction de l'arbitraire

Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire « lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique et indiscuté ou lorsqu'elle contredit de manière choquante le sentiment de justice de l'équité » (ATF 111/1985 I a 89 *Masse en faillite W.*). D'origine jusnaturaliste, l'interdiction de l'arbitraire se situe depuis l'extension du principe de la légalité à l'ensemble de l'activité étatique, essentiellement dans le rapport entre la loi et la décision. Lorsque ce rapport est faussé à tel point que la décision est insoutenable, manifestement erronée ou grossièrement injuste, il y a indirectement violation de la constitution. C'est un droit constitutionnel subsidiaire, élémentaire, qui risque d'être violé dans n'importe quel domaine juridique et à tous les stades de concrétisation de la loi. Mais il n'offre qu'une protection minimale car le juge constitutionnel refusera d'annuler une mesure, pour arbitraire, aussi longtemps qu'il peut lui trouver une justification raisonnable (Rouiller, 1987).

### 4 – L'égalité des sexes

Depuis 1981, la Constitution fédérale garantit l'égalité juridique entre les hommes et les femmes (art. 4, al. 2 Cst). Cette disposition signifie d'une part que « l'homme et la femme doivent être traités de manière égale dans tous les domaines juridiques et sociaux, ainsi qu'à tous les niveaux étatiques » (ATF 108/1982 I a 22 *Fischer*). La différence de sexe ne justifie plus une différence de traitement, sauf pour des raisons biologiques ou fonctionnelles. La constitution confère d'autre part aux législateurs fédéral et cantonal le mandat de concrétiser

tiser le principe de l'égalité des sexes en faisant disparaître dans tout l'ordre juridique les discriminations fondées sur ce critère. C'est un mandat impératif, mais à l'égard du législateur fédéral, son respect n'est pas suivi de sanction. La question de savoir si des mesures positives peuvent ou doivent être prises sur cette base pour compenser les inégalités séculaires dont les femmes ont été et sont encore les victimes reste ouverte en droit suisse. La dernière phrase de l'article, al. 2 Cst enfin dispose que « les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale ». Cette disposition, unique dans son genre, s'applique non seulement entre l'Etat et les particuliers mais aussi dans le secteur privé, à savoir entre employés et employeurs.

#### 5 - *L'interdiction du déni de justice formel*

L'article 4 n'oblige pas seulement les autorités à respecter le principe d'égalité et à ne pas commettre d'arbitraire lorsqu'elles légifèrent ou appliquent la loi. Il leur impose aussi le respect de certaines *règles essentielles de procédure* : l'obligation de statuer, l'interdiction du retard injustifié et du formalisme excessif, l'obligation de motiver les décisions, le droit d'être entendu, le droit de pouvoir consulter les dossiers, et même le droit à l'assistance judiciaire gratuite, à un défenseur d'office pour les personnes indigentes lorsque leur cause n'est pas dépourvue de chances de succès, etc.

### B / *Les libertés constitutionnelles*

#### 1 - *La liberté personnelle*

Garantie directement par la CEDH, la liberté personnelle protège en premier lieu la liberté physique, soit notamment le droit à la vie, l'intégrité corporelle et la faculté de se déplacer librement. Depuis 1964, la jurisprudence étend son champ d'application à l'intégrité psychique et admet désormais que la liberté personnelle couvre « toutes les manifestations élémentaires de l'épanouissement de la personnalité humaine » (ATF 97/1971 I a 49 X.). C'est donc une liberté à la fois centrale et subsidiaire qui est invoquée le plus souvent dans le contrôle de l'exécution des peines privatives de liberté.

#### 2 - *La liberté d'expression*

Egalement garantie par la CEDH (art. 10), la liberté d'expression protège le droit de se former librement une opinion, à savoir de porter un jugement sur un objet, ou une personne, et le droit de faire connaître cette opinion, c'est-à-dire de l'exprimer par tous les moyens

de communication : parole, écrit, image, cinéma, bande magnétique, sous réserve de ceux que l'Etat a monopolisés (radio, tv). La liberté de presse en est donc un aspect particulier.

### 3 – *La liberté de réunion*

Protégée par l'article CEDH, cette liberté confère aux personnes physiques le droit de se réunir, pour un temps déterminé, en un lieu privé ou public, à l'intérieur de locaux ou à l'air libre. Dès qu'elles impliquent un usage accru du domaine public, les réunions peuvent être soumises à autorisation mais cette autorisation ne peut pas être refusée d'emblée, sans que l'instance compétente apprécie l'ensemble des circonstances et tienne compte des libertés en jeu.

### 4 – *La liberté d'association*

C'est le droit, garanti par l'article 56 Cst, pour les personnes physiques de créer des associations, d'y entrer, d'en sortir ou de ne pas y adhérer. Ce droit est concrétisé notamment par le code civil qui permet aux associations à but idéal d'acquérir la personnalité juridique sans aucune inscription dans un registre étatique. Selon la doctrine, la liberté d'association garantit aussi la liberté de coalition (art. 11 CEDH), à savoir le droit de former librement des associations patronales et ouvrières, de même que les activités principales de ces associations, à savoir le lock-out, la grève, le boycottage, etc.

### 5 – *La liberté religieuse*

Elle se compose d'une part, de la liberté de conscience et de croyance (art. 49 Cst) laquelle protège la formation et l'expression des opinions et convictions religieuses et signifie que nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse ni être empêché d'en sortir. En fait également partie la liberté des cultes qui protège le libre exercice des actes cultuels : processions, messes, prières, etc.

### 6 – *La liberté d'établissement*

Garantie par l'article 45 Cst, elle permet à tout citoyen suisse de s'établir en un lieu quelconque du territoire helvétique. Essentielle dans un Etat fédéral, il a fallu attendre pourtant 1975 pour supprimer les restrictions spécifiques dues à la confession ou à l'indigence. Les cas d'application les plus fréquents à l'époque contemporaine concernent l'obligation de résidence que les cantons imposent à leurs fonctionnaires.

### 7 – *La liberté de la langue*

Consacrée en 1965 par le tribunal fédéral comme une « liberté non écrite » (ATF 91 I 480 *Ecole française de Zurich*), la liberté de la

langue protège le droit d'utiliser sa langue maternelle. Mais la jurisprudence lui apporte une limite de taille en admettant que l'article 116 Cst, qui déclare que l'allemand, le français, l'italien et le romanche sont des langues nationales, comporte un principe de territorialité qui permet aux autorités cantonales de maintenir les régions linguistiques traditionnelles (Rossinelli, 1987 135 s.).

#### 8 - *La liberté du commerce et de l'industrie*

Garantie par l'article 31 Cst, la liberté économique protège le droit de choisir et d'exercer librement une activité lucrative privée. Elle couvre toutes les activités qui tendent à la production d'un gain et garantit aussi, à travers la sauvegarde individuelle de l'activité économique lucrative, un système économique de type libéral, fondé notamment sur la libre concurrence et l'autonomie de la volonté. La Constitution fédérale contient maintes dispositions autorisant la Confédération ou, plus rarement les cantons, d'y déroger : politique conjoncturelle, agricole, etc. La jurisprudence, qui ne porte que sur les restrictions cantonales, distingue les « mesures de police » et les « mesures de politique sociale » représentant des restrictions admissibles à la liberté économique et les « mesures de politique économique », à savoir « celles qui interviennent dans la libre concurrence pour favoriser certaines branches de l'activité lucrative », qui y sont en principe contraires.

#### 9 - *La garantie de la propriété*

Avant d'avoir été consacrée, en 1969, par la Constitution (art. 22 *ter*), la garantie de la propriété a été reconnue comme liberté non écrite. Etroitement liée à la liberté économique avec laquelle elle partage certaines restrictions qu'elle doit subir pour des motifs d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, etc., elle protège la propriété privée foncière aussi bien que mobilière de même que l'institution de la propriété privée en tant que telle. Les violations de cette liberté qui prennent la forme d'une expropriation formelle ou matérielle confèrent à son titulaire le droit d'obtenir une juste indemnité.

### IV. — EFFETS A L'ÉGARD DE L'ÉTAT

Garanties par la Constitution de l'Etat, les libertés sont dirigées contre l'Etat. Ainsi l'Etat, géniteur et garant de libertés, apparaît en même temps comme l'ennemi potentiel de celles-ci. C'est lui qui

est tenté de prendre des mesures limitant voire supprimant la liberté des particuliers. Dès lors la garantie constitutionnelle des libertés revêt pour l'Etat trois significations qui se complètent : l'obligation de les promouvoir, la possibilité de les restreindre et l'interdiction de les violer.

#### A / *L'obligation de les promouvoir*

Contrairement à une idée répandue, l'Etat ne peut pas se contenter de garantir négativement les libertés en s'abstenant d'y porter atteinte. Il ne suffit pas de les inscrire dans la constitution, puis de ne plus y toucher. L'Etat doit au contraire les prendre en main, notamment en instituant les autorités et en définissant les procédures qui permettent aux particuliers de se plaindre d'une atteinte à ses droits. Il faut créer une juridiction constitutionnelle, indemniser le propriétaire exproprié, protéger les particuliers contre les atteintes que les tiers risquent de porter à leur liberté, entendre les intéressés — bref fournir des prestations positives adaptées aux caractéristiques de chaque droit fondamental touché et proportionnelles à leur violation.

#### B / *Les restrictions aux libertés*

Si l'Etat garantit les libertés, c'est aussi, et parfois même surtout, pour en restreindre l'exercice.

Un exemple : c'est au moment où l'aménagement du territoire s'impose comme une tâche prioritaire que la garantie de la propriété est élevée au rang d'une liberté constitutionnelle écrite. Il y a donc entre la garantie de la liberté et sa restriction une dialectique dont se dégage précisément le contenu de la liberté. Cependant, pour que les restrictions aux libertés soient admissibles au regard de la Constitution, il faut qu'elles remplissent un certain nombre de conditions qui ont elles-mêmes valeur constitutionnelle. En Suisse, ces conditions résultent, pour chaque liberté, des clauses spécifiques de la constitution. Mais le tribunal fédéral a dégagé un certain nombre de règles qui subsidiairement définissent ces conditions. Ces règles, qui se cumulent, sont au nombre de trois : la base légale, l'intérêt public et la proportionnalité.

##### 1 - *La base légale*

Les restrictions aux libertés ne sont admissibles que si elles découlent de la loi. L'exigence de la base légale découle du principe de la séparation des pouvoirs et de la sécurité du droit. Elle poursuit

par ailleurs une finalité démocratique qui, en raison du référendum législatif, est en Suisse peut-être plus prononcée qu'ailleurs. Seul en principe le législateur démocratique est en droit de restreindre les libertés. Quant au Gouvernement, il ne peut le faire que si son ordonnance est elle-même conforme à la constitution à savoir notamment sur la base d'une délégation législative dont il n'est pas en droit de dépasser les limites. L'administration et le juge enfin ne peuvent restreindre la liberté que sur la base d'une loi.

L'exigence de la base légale qui, soit dit en passant, vaut depuis un important arrêt de 1977 (ATF 103/1977 I a 369 *Wäffler*) pour l'ensemble de l'activité étatique, subit d'une part un certain nombre d'exceptions et d'autre part, ne s'impose pas avec la même rigueur dans tous les domaines et pour toutes les restrictions aux libertés.

## 2 - *L'intérêt public*

Nécessaire, la condition de la base légale n'est pas suffisante. S'il en était ainsi, les libertés seraient à la merci du législateur. Il faut donc que la restriction se justifie par un but d'ordre public ou alors, pour certaines libertés, d'intérêt public. L'ordre public, à savoir la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques de même que la bonne foi dans les affaires, peut justifier des restrictions à toutes les libertés : la lutte contre la pollution peut avoir pour effet de restreindre la liberté économique, la protection de la santé peut rendre nécessaires des restrictions à la liberté personnelle, la protection de la moralité publique limite valablement la liberté d'expression, etc.

L'intérêt public lui, est une notion plus large qui inclut toutes sortes de préoccupations politiques jugées importantes : aménagement du territoire, protection des sites, lutte contre la pénurie de logements, protection de l'environnement, etc.

## 3 - *La proportionnalité*

Ce principe important signifie que pour atteindre le but d'intérêt public visé, l'Etat doit se servir des moyens qui portent le moins d'atteinte possible aux libertés. Il y a donc lieu de procéder dans chaque cas à une pesée des intérêts entre le but visé, le moyen choisi et la gravité de l'atteinte aux libertés.

## C / *L'interdiction de la violation des libertés*

Lorsqu'une autorité étatique prend une mesure qui restreint une liberté et que cette mesure ne respecte pas les conditions précitées,

elle viole la liberté et ce faisant se met en contradiction avec la constitution. Il appartient au juge constitutionnel d'éliminer cette violation de la constitution en annulant l'acte ou la décision qui y porte atteinte, ou en prenant le cas échéant d'autres mesures, positives, pour rétablir une situation conforme à la constitution.

## V. — LES LIBERTÉS VIVENT DANS ET DE LA SOCIÉTÉ

Il est erroné de concevoir les libertés comme un lien exclusif entre l'Etat et l'individu. Car entre les deux s'étend le vaste champ de la société civile, cette multiplicité complexe d'organisations sociales non directement étatiques : entreprises et associations, famille et Eglises, syndicats et amicales, etc. L'existence de cet espace social est une condition sinon d'existence du moins de subsistance des libertés. Celles-ci sont garanties par l'Etat, mais elles ne peuvent vivre que de et dans la société civile, à savoir dans les relations sociales que les hommes nouent et organisent entre eux. Pour s'en convaincre, il suffit de s'imaginer un instant l'individu, titulaire de toutes les libertés, mais privé de toute relation sociale : c'est un être misérable. A quoi lui sert la liberté d'expression si personne n'est là pour l'écouter ? Quel sens y a-t-il de lui reconnaître la liberté de commerce et de l'industrie s'il n'est pas en mesure d'échanger avec autrui, de vendre ses produits, d'en acheter d'autres ? La liberté de se réunir tout seul ? Etre propriétaire d'une parcelle au milieu du désert ? Avoir la liberté d'épanouir sa personnalité dans l'isolement et la solitude ? On voit que le social, avant d'être une limite à la liberté, est une condition de son existence même.

La conception traditionnelle des libertés prend implicitement pour modèle la figure du propriétaire de droit civil qui a le droit de jouir, d'user et d'abuser de son bien comme bon lui semble. Dans cette perspective, la liberté est un droit négatif, à savoir le droit de chaque individu à ce que sa sphère soit reconnue et respectée par l'Etat et aussi par les autres. C'est un peu comme si chacun se promenait dans la vie, entouré et protégé par une bulle qui écarte le pouvoir en même temps que les autres : la liberté serait cet espace personnel entre l'individu et sa bulle protectrice. L'autre, le concitoyen, le voisin, le tiers et l'Etat apparaissent donc d'emblée comme des perturbateurs potentiels, comme les ennemis de la liberté. La liberté serait une liberté à l'égard de l'autre.

Il est vrai que certaines libertés sont en apparence purement « individuelles », en ce sens qu'elles garantissent des facultés humaines

qui semblent être propres à chaque individu et à lui seul. Que l'on pense par exemple à la liberté de conscience, au droit à l'intimité, à certains aspects de la liberté personnelle, etc. Mais même ces libertés ne se conçoivent pas sans l'autre et en dehors de la société : la conscience n'est pas innée et la solitude n'a de sens que par opposition à sa négation, à savoir la promiscuité. La liberté d'expression et d'information, la liberté de culte, la liberté économique et la liberté de la langue — toutes n'ont de sens qu'en présence et à travers l'autre. Celui-ci n'est pas un ennemi, mais une condition, un instrument, un catalyseur de ma liberté laquelle augmente au fur et à mesure que je parviens à intensifier et diversifier mes rapports avec lui. Et ces rapports ne sont possibles qu'au sein de la société qui précisément les structure et les organise : société anonyme et chorale, partis politiques et relations familiales, école et personne morale, parenté et amitié peuvent être considérées comme des formes d'organisation et d'instrumentalisation des libertés. La liberté est une liberté à *travers* et non pas à l'égard de l'autre. Elle n'est individuelle que parce qu'elle est sociale.

En conclusion, dire que les libertés sont des droits que le particulier peut opposer à l'Etat signifie qu'elles contribuent à maintenir tout en la relativisant la séparation entre l'Etat et la société civile.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Aubert (Jean-François), *Les droits fondamentaux dans la jurisprudence récente du tribunal fédéral suisse. Essai de synthèse*, Mélanges Werner Kägi, Zurich, 1979, p. 1-31.
- Auer (Andreas), *Les libertés face à l'Etat et dans la société*, Repertorio di giurisprudenza patria 1986 1-22.
- Auer (Andreas), *La juridiction constitutionnelle en Suisse*, Bâle, 1983.
- Haefliger (Arthur), *Alle Schweizer sind von dem Gesetze gleich*, Berne, 1985.
- Hangartner (Yvo), *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts Vo. II Grundrechte*, Zurich, 1982.
- Hottelier (Michel), *La Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence du tribunal fédéral*, Lausanne, 1985.
- Kälin (Walter), *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie*, Berne, 1987.
- Müller (Jörg-Paul), *Eléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Berne, 1983.
- Müller (Jörg-Paul), Müller (Stefan), *Grundrechte Besonderer Teil*, Berne, 1985.

- Rossinelli (Michel), *Les libertés non écrites*, Lausanne, 1987.  
Rouiller (Claude), Le droit d'être protégé contre l'arbitraire de l'Etat,  
*Revue de droit suisse*, 1987 (à paraître).  
Saladin (Peter), *Grundrechte im Wandel*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, 1982.  
Suhr (Dieter), *Freiheit durch Geselligkeit*, EuGRZ, 1984, 529.

RÉSUMÉ. — *Le respect des droits fondamentaux s'impose en Suisse à toutes les autorités étatiques, fédérales aussi bien que cantonales, exécutives aussi bien que législatives. Ainsi, les droits fondamentaux trouvent leur limite dans la démocratie qu'elles limitent à leur tour. En protégeant des intérêts individuels contre l'emprise étatique, ils contribuent à maintenir, tout en la relativisant, la nécessaire séparation entre l'Etat et la société civile.*

JEAN-DANIEL DELLEY

## *La démocratie directe*

### *Un système politique aux portes ouvertes*

#### I. — INTRODUCTION

A l'instar du chocolat et des montres, les institutions de démocratie directe font partie intégrante des clichés qui, à l'étranger, permettent spontanément d'identifier la Suisse. Les premiers sont bien connus puisqu'ils s'exportent, alors que les seconds sont souvent perçus comme un archaïsme, héritage résiduel d'une époque où la Suisse n'était qu'une alliance de communautés montagnardes. Cette image d'Epinal est d'ailleurs soigneusement entretenue dans le pays, où l'on aime à rappeler la filiation directe entre les institutions de la Suisse moderne et la démocratie d'assemblée de la Confédération primitive : le besoin est grand pour une collectivité de plonger ses racines au plus profond de son histoire.

En réalité, les droits populaires tels que nous les connaissons aujourd'hui sont plutôt un produit d'importation ; ils concrétisent la théorie de la souveraineté populaire et les idées de Rousseau, manifestant ainsi l'influence de la Révolution française sur les institutions helvétiques. On est loin de la permanence séculaire qui ferait de nous les héritiers directs de l'antique démocratie germanique.

La Suisse moderne naît en 1848 à la suite d'une guerre civile aussi brève que peu sanglante. La Constitution établit un Etat fédéral et une démocratie essentiellement représentative. En effet la participation directe des citoyens aux décisions se limite au référendum obligatoire pour toute modification de la Constitution et à l'initia-

tive populaire pour demander sa révision totale. Les droits populaires se développent d'abord dans les cantons, dans la foulée de la Révolution de Juillet 1830 en France, puis à partir de 1860 sous la pression du mouvement démocratique. La participation des citoyens dans les affaires cantonales précède donc l'apparition des droits populaires au niveau fédéral ; elle est aussi plus étendue et le restera jusqu'à nos jours : le citoyen cantonal dispose de moyens d'intervention plus développés que le citoyen fédéral.

Revenons aux droits populaires dans l'Etat fédéral :

- A l'occasion de la révision totale de la Constitution en 1874, on introduit le référendum facultatif en matière législative ;
- L'initiative populaire en matière constitutionnelle fait son apparition en 1891, à la suite d'une pression conjointe des conservateurs et de la gauche.
- Depuis 1921 les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis au référendum facultatif.
- En 1949, à la suite du succès d'une initiative populaire, les arrêtés fédéraux (lois d'une durée limitée) urgents sont soumis au référendum facultatif si leur durée est supérieure à un an ; les arrêtés urgents dérogeant à la Constitution et qui sont adoptés pour plus d'un an sont soumis au référendum obligatoire. Ces nouvelles dispositions sont acceptées en réaction à l'abus qu'a fait le Parlement de la clause d'urgence, parfois pour éviter d'avoir à affronter la votation populaire.
- Depuis 1977, l'adhésion de la Suisse à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales doit faire l'objet d'un référendum obligatoire. Par ailleurs le référendum facultatif ne vaut plus seulement pour les traités de longue durée mais également pour ceux qui unifient le droit et qui créent des organisations internationales.

Voilà les droits populaires au niveau fédéral, tels qu'ils se sont développés depuis 1848. Plusieurs tentatives de les élargir encore ont échoué. Parmi les plus récentes citons le référendum obligatoire permettant aux populations touchées de se prononcer sur le choix d'un site nucléaire (1979) et le référendum facultatif sur les dépenses militaires (1987). Mais répétons-le, ces droits sont plus étendus dans les cantons : on y rencontre souvent le référendum sur les dépenses et l'initiative législative, parfois même le référendum législatif obligatoire.

## II. — MÉCANISMES

Nous nous limiterons ici à traiter du niveau fédéral.

*a / Le référendum obligatoire*

Toute révision totale ou partielle de la Constitution est soumise d'office à la votation populaire, tout comme l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale et les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution.

Le projet est accepté lorsqu'il réunit, fédéralisme oblige, la double majorité du peuple et des cantons. Ainsi le 27 février 1983, un projet d'article constitutionnel donnant compétence à la Confédération de conduire une véritable politique énergétique n'a pas passé la rampe : approuvé par 50,9 % des votants, il n'a pas obtenu le soutien de la majorité des cantons. Mais la discordance entre peuple et cantons est rare : le cas s'est présenté à huit reprises seulement depuis 1848.

*b / Le référendum facultatif*

Il permet aux citoyens de se prononcer sur un projet de loi, d'arrêté fédéral de portée générale ou sur la ratification de certains traités internationaux si 50 000 citoyens en font la demande dans un délai de quatre-vingt-dix jours après la publication de la décision du Parlement.

Le référendum a un *effet suspensif* : le texte qui y est soumis n'entre en vigueur qu'après échéance du délai pour en faire la demande ou, si la demande en a été faite, s'il est accepté par la majorité des citoyens ayant participé à la votation.

Exception : un arrêté fédéral urgent peut entrer en vigueur immédiatement. Le référendum est alors *abrogatoire* : si le référendum est demandé et que la majorité populaire est négative, l'arrêté est abrogé après un an.

*c / L'initiative populaire*

Elle permet de proposer une révision totale ou partielle de la Constitution. Pour aboutir, la proposition doit recueillir au moins 100 000 signatures dans un délai de dix-huit mois. Formellement l'initiative populaire émane d'une fraction du corps électoral et

elle est adressée directement à l'ensemble des citoyens. En effet le Parlement ne peut s'opposer à ce qu'elle soit soumise à la votation populaire, sauf à la déclarer irrecevable pour des raisons formelles — non-respect de l'unité de la forme ou de la matière : deux cas seulement depuis 1891. Tout au plus a-t-il la possibilité de lui opposer un contre-projet qui sera proposé au peuple comme une alternative à l'initiative. Lorsque l'initiative se présente sous forme d'un vœu — on dit alors qu'elle est conçue en termes généraux — il appartient au Parlement de formuler le projet qui est ensuite proposé à la sanction du corps électoral.

L'initiative populaire conduit donc toujours à un référendum obligatoire, puisqu'elle vise à une révision de la Constitution, sauf si le Parlement la déclare irrecevable pour des raisons formelles ou si ses auteurs la retirent avant la votation.

En résumé le souverain est obligatoirement consulté lorsqu'il s'agit de la Constitution, que le projet émane du Parlement ou d'une fraction du corps électoral (référendum obligatoire) ; lorsqu'il s'agit des lois, il se prononce si une fraction du corps électoral en fait la demande (référendum facultatif).

### III. — RÉSULTATS

Le tableau ci-dessous donne la situation au 31 décembre 1986 :

#### *Référendum obligatoire*

##### *a / Sur la révision totale de la Constitution*

— Projets du Parlement	oui	1	non	1
— Initiatives populaires			non	2

##### *b / Sur une révision partielle de la Constitution*

— Projets du Parlement	oui	91	non	37
— Initiatives populaires				
— rédigées	oui	8	non	73
— en termes généraux			non	6
— Contre-projets du Parlement	oui	17	non	9

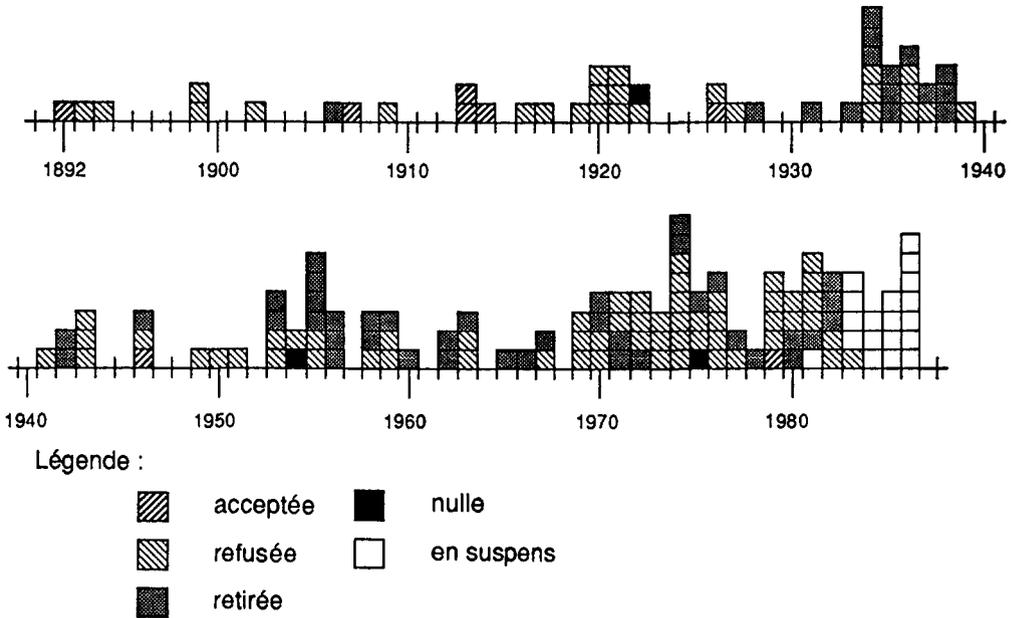
#### *Référendum facultatif*

Lois	oui	41	non	55
------	-----	----	-----	----

IV. — FONCTIONNEMENT

A première vue ces données semblent exprimer une grande confiance des citoyens dans leurs autorités. En effet, 25 % seulement des projets constitutionnels émanant du Parlement sont rejetés,

Les initiatives populaires depuis 1891  
(date du dépôt)



alors que les initiatives populaires ne passent que très difficilement le cap de la votation, contrairement aux contre-projets du Parlement. Si le référendum facultatif semble faire exception à la règle — plus de la moitié des projets législatifs sont refusés —, il faut tenir compte du fait que seuls 7 % des projets susceptibles d'être attaqués en référendum l'ont été effectivement.

Mais cette lecture superficielle ne permet pas de rendre compte de la place véritable des droits populaires dans le système politique et de leur impact sur les autres éléments du système. A cet égard les moyennes ne sont pas significatives.

### a / Le référendum facultatif

Le référendum facultatif connaît des débuts fracassants dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Les conservateurs, vaincus lors de la guerre civile de 1847, utilisent cette arme pour secouer le joug de la majorité radicale au pouvoir. Durant cette période, 12 % des projets législatifs sont attaqués et seuls 22 % d'entre eux trouvent grâce devant le souverain. Pendant les deux guerres mondiales et la crise économique qui sévit dans l'intervalle, l'usage du référendum est fortement limité par le droit d'urgence et les pleins pouvoirs du Gouvernement. Nouvelle période florissante immédiatement après 1945, qui voit la remise en question des privilèges obtenus par certaines branches du commerce et de l'industrie et par l'agriculture à la faveur de la crise économique et de la guerre. Si les projets attaqués sont peu nombreux (5,8 %), 64 % d'entre eux sont rejetés. Puis pendant une décennie, le référendum facultatif connaît une relative désuétude. Ce phénomène fait dire à Neidhart que le référendum facultatif a perdu sa fonction première de contrôle *a posteriori* du travail législatif (1). Et, selon cet auteur, c'est le référendum lui-même qui est la cause de sa propre disgrâce. En effet, une société pluraliste, fortement différenciée linguistiquement et culturellement, ne peut pas résoudre ses problèmes dans le cadre d'une procédure — le référendum facultatif — qui réduit les solutions à des décisions majoritaires. C'est pourquoi on peut observer le développement et l'institutionnalisation d'une démocratie de négociation qui vise à éviter le recours au référendum : présence au Gouvernement de tous les grands partis, participation des intérêts organisés au processus de décision préparlementaire, autant de moyens d'aboutir à des solutions de compromis qui rendent caduque la fonction plébiscitaire. Effectivement aucun projet législatif important de l'après-guerre n'a été attaqué et aucun des grands partis et des puissantes organisations socio-économiques n'a fait usage de ce droit.

Le référendum facultatif ne serait plus qu'une menace potentielle obligeant les acteurs sociaux à constamment renouveler le compromis politique : la démocratie référendaire a fait place à la démocratie de concordance.

Cette explication séduisante n'est pas sans faille. Tout d'abord les faits se rebiffent : dès le milieu des années 70, le référendum facultatif connaît une nouvelle vigueur : 16 référendums sont lancés entre 1974 et 1978. Parmi leurs auteurs, on relève notamment un

(1) Neidhart (1970, 278).

parti gouvernemental — le Parti socialiste — et deux puissantes organisations d'intérêts — l'Union syndicale suisse (ISS) et l'Union suisse des Arts et Métiers (USAM). Dans une période de difficultés économiques durables, les conflits s'exacerbent et le compromis est plus difficile à atteindre (2).

D'autre part l'influence des intérêts organisés sur l'élaboration de la législation et, d'une manière plus générale, sur les activités de l'Etat, n'est pas une caractéristique exclusive du régime politique suisse. Elle a été observée dans des régimes qui ignorent les institutions de démocratie directe. Si les gouvernements et les administrations sont conduits, selon des modalités diverses, à associer les organisations économiques aux décisions publiques, c'est avant tout à cause de la transformation radicale du rôle de l'Etat qui se produit dès le début du xx<sup>e</sup> siècle : au cours du siècle, l'Etat devient de plus en plus un agent direct de la reproduction sociale et non plus seulement le garant d'un ordre juridique qui permet à la société civile de se perpétuer. Ce rôle nouveau implique la multiplication des interventions de l'Etat qui, en recherchant la collaboration des organisations d'intérêts, maximise l'information et la légitimité dont il a besoin pour conduire son action. S'il est indéniable que l'espace préparlementaire présente en Suisse des caractéristiques propres dont la menace du référendum facultatif a favorisé l'émergence, son existence ne peut pas être expliquée par la seule présence de cette institution particulière. L'analyse du rôle du référendum facultatif ne peut se limiter aux seuls cas où ce dernier a été effectivement utilisé. Il est bien évident que son existence même influence les modalités du processus de décision. En cela on est en droit d'affirmer que le référendum a influencé ce processus et plus particulièrement la phase préparlementaire : élaboration du projet par un groupe d'experts où sont représentés les intérêts organisés, mise en consultation de ce projet auprès des mêmes intérêts organisés, puis, ensuite seulement, transmission au Parlement d'un texte dont on peut admettre qu'il fait l'objet d'un large consensus.

Tout au long de son histoire, les analystes ont tenté d'attribuer au référendum des caractéristiques essentielles, qui découleraient en quelque sorte de la nature même de l'institution (3). Le référendum serait d'essence conservatrice : il retarde les adaptations nécessaires et bloque parfois la solution de problèmes urgents. Certes le référendum a été à son origine l'arme favorite des conservateurs pour

(2) Auer/Delley (1979).

(3) Auer/Delley (1979, 126 ss.).

freiner l'élan du radicalisme centralisateur ; dans leur majorité, les projets attaqués en référendum sont rejetés par le peuple et la gauche n'a jamais fait un usage fréquent de ce droit qui permet au mieux de préserver le *statu quo*. Mais, dans des circonstances précises, le référendum peut jouer un rôle progressiste, pour autant qu'on ne tienne pas pour un progrès toute mesure proposée par l'Etat central.

On a dit aussi du référendum qu'il favorisait les solutions de compromis, qu'il renforçait la cohésion sociale. C'est un fait certes, mais qui souffre des exemples contraires ; grâce au référendum les adversaires extrêmes d'un projet — pour les uns il est insuffisant, pour les autres il va trop loin — peuvent se coaliser et faire échec à une solution de compromis. On a connu ce scénario notamment à propos de l'avortement, de l'objection de conscience et de l'aide multilatérale au développement.

#### *b / L'initiative populaire*

Si le référendum permet de refuser les projets émanant des autorités — c'est une sorte de veto —, l'initiative populaire, formellement, est le moyen de proposer des solutions nouvelles que le Parlement a refusé d'adopter ou qu'il a même négligé de mettre à l'ordre du jour. Mais l'initiative populaire est plus que le simple court-circuitage des autorités qui permettrait à une fraction du corps électoral de s'adresser directement au peuple. Et le faible succès des initiatives populaires ne rend pas compte de ses effets et de sa fonction véritable. Incontestablement l'initiative est l'arme privilégiée des organisations d'opposition : partis non gouvernementaux, Parti socialiste — gouvernemental certes, mais minoritaire au sein d'un exécutif bourgeois —, syndicats ouvriers, petites organisations. Mais à l'occasion, tel grand parti ou organisation patronale n'hésite pas à lancer une initiative ou à appuyer plus ou moins ouvertement un comité d'action responsable du lancement d'une initiative.

Si l'initiative au sens originel — recours direct au peuple de la part de groupes minoritaires qui ne peuvent se faire entendre au Parlement — est fréquemment utilisée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, elle perd rapidement sa fonction pour se transformer en un instrument de négociation : le dépôt d'une initiative permet à une organisation, à un parti ou même à un groupe *ad hoc* de manifester sa force et d'affermir sa position dans le cadre d'un processus de décision en cours ou qu'il cherche à faire démarrer. Cet usage de l'initiative est favorisé par la procédure décidée à l'époque par le législateur, à

savoir que le Parlement est en droit d'opposer un contre-projet à l'initiative, donnant ainsi le choix aux citoyens entre deux solutions. Une manière, soit dit en passant, de désamorcer l'initiative, puisque le citoyen peut s'opposer aux deux projets ou en appuyer un, mais en aucun cas approuver les deux, une procédure qui, arithmétiquement, ne favorise pas le changement (4).

Par contre le législateur n'avait pas prévu originairement la possibilité pour les initiants de retirer leur initiative, une éventualité utile lorsqu'ils obtiennent satisfaction par le biais d'un contre-projet formel ou indirectement par une décision de niveau législatif.

Dès le début du xx<sup>e</sup> siècle la pratique du retrait s'est établie ; elle a été légalisée en 1952 seulement. Actuellement chaque initiative doit obligatoirement être munie d'une clause de retrait qui permet au comité juridiquement responsable du dépôt de la demande de la retirer à la majorité des deux tiers de ses membres.

L'initiative populaire connaît des débuts difficiles. 14 demandes seulement sont déposées entre 1892 et 1918. Par contre le taux de succès est élevé puisque cinq d'entre elles sont acceptées. Mais certaines de ces victoires ne nous paraissent pas aujourd'hui très glorieuses : interdiction de la fabrication et de la vente d'absinthe (un alcool fort), interdiction de l'abattage du bétail selon le rite israélite par exemple. L'initiative est alors l'instrument des groupes exclus du pouvoir, essentiellement les conservateurs catholiques et les socialistes ; par ce biais ils réussissent au troisième essai (1919) à imposer un système électoral proportionnel qui va profondément modifier le régime politique.

La période d'entre-deux-guerres connaît une augmentation importante des demandes d'initiatives. La première poussée (1919-1922) reflète les revendications de la gauche politique et syndicale, tenue à l'écart des centres de décision, alors que les conservateurs sont pleinement intégrés au gouvernement. La seconde poussée (1923-1939) est la conséquence directe de la crise économique qui ravive les tensions sociales et rend difficile l'acceptation des solutions de compromis ; par ailleurs l'usage répété du droit d'urgence prive les opposants du droit de référendum et ces derniers se rabattent sur l'initiative.

(4) Le 5 avril 1987, le peuple et les cantons ont accepté une révision de la Constitution qui modifie la procédure : à l'avenir les citoyens pourront approuver l'initiative et le contre-projet et indiquer leur préférence au cas où les deux textes seraient appuyés par une majorité des votants. Ce mode de faire doit garantir une meilleure prise en compte de la volonté populaire : en effet, à quelques reprises, tant l'initiative que le contre-projet ont été rejetés, quand bien même seule une minorité de votants était opposée à tout changement.

D'ailleurs sept initiatives revendiquent le rétablissement et l'élargissement des droits démocratiques, sérieusement limités à l'occasion du premier conflit mondial et de la crise économique.

Après 1945, la fréquence des initiatives va fortement augmenter. Certes tous les grands partis participent au Gouvernement et les principales organisations d'intérêt sont intégrées au processus de décision. Mais le régime de concordance et les solutions du compromis qu'il propose ne sont pas à même de satisfaire tous les intérêts. Le cartel du pouvoir sélectionne les problèmes à traiter et n'aboutit pas toujours à des compromis qui satisfont tous ses membres. Si ces derniers ne recourent plus que modérément à l'initiative, les groupes exclus du pouvoir, eux, disposent par ce biais du moyen de se faire entendre. A partir de 1969, la scène politique se modifie rapidement.

Le nombre des initiatives augmente à un niveau encore jamais atteint et reflète le malaise provoqué par les effets négatifs d'une croissance économique rapide et mal maîtrisée : problème de l'environnement, présence de la main-d'œuvre étrangère, pénurie de logements, inflation. La plupart des initiatives proviennent de groupes de dimension restreinte, faiblement organisés et souvent constitués à cette occasion. Les thèmes évoqués ont été ignorés par les acteurs politiques et sociaux de la démocratie de concordance ; parfois même des groupes marginaux n'hésitent pas à concurrencer les acteurs établis sur leur propre terrain : ainsi l'extrême gauche propose ses propres solutions en matière de politique sociale et de relations de travail, un domaine réservé de la gauche traditionnelle.

La pratique de l'initiative populaire révèle une grande diversité des thèmes abordés et des acteurs impliqués.

La politique sociale est un domaine classique de l'initiative populaire. Par ce biais les initiants — la plupart du temps les partis de gauche et les syndicats — visent à faire démarrer une révision législative ou à renforcer leurs positions dans un processus en cours ou déjà agencé. On observe le même phénomène à propos de la fiscalité : en Suisse, le régime financier est un provisoire qui dure ; les impôts sont déterminés pour une période limitée, faute d'un consensus suffisant pour en fixer la nature et les taux de manière définitive. Avant chaque échéance, une ou plusieurs initiatives sont déposées qui deviennent partie intégrante de la négociation. Dans ces domaines classiques, on retrouve en première ligne les partis politiques et les grandes organisations ; mais les organisations patronales n'agissent jamais à visage découvert, se contentant de soutenir au moment de la votation les demandes de comités *ad hoc*.

L'initiative populaire permet d'imposer des thèmes que le Par-

lement néglige ; parfois elle exprime un malaise que les partis politiques et les organisations n'ont pas su relayer. Ainsi le problème de la défense nationale est traité essentiellement par le biais budgétaire, sans référendum possible ; de ce fait la participation des citoyens à l'élaboration de la politique de défense est très limitée. Les milieux pacifistes utilisent le canal de l'initiative pour imposer le débat. Tout récemment une initiative « pour la suppression de l'armée » a été déposée ; elle n'a aucune chance d'être adoptée, mais elle va obliger partis et organisations à ouvrir la discussion sur un sujet qui, en Suisse, est encore largement tabou.

Le problème de la population étrangère a été soulevé par des initiatives populaires ; après la courte défaite de 1970 — 46 % des votants (participation exceptionnelle de 74 %) rejettent une demande de réduction de 10 % de la population étrangère dans un délai de quatre ans — les autorités mettent en place une politique de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère. On peut encore mettre au crédit de l'initiative populaire la question de l'objection de conscience, de l'avortement, des manipulations génétiques, pour ne citer que quelques exemples. La prise de conscience des atteintes à l'environnement, les craintes à l'égard de l'énergie nucléaire ont également suscité plusieurs initiatives.

Huit initiatives ont été acceptées en votation populaire, dont seulement deux depuis 1945. Et pourtant le nombre des demandes ne fait que croître : 157 depuis 1891, dont 62 pour les quinze dernières années. Qu'est-ce qui fait donc courir les initiants ?

Tout système politique crée ses propres catégories d'accès ; il sélectionne les demandes et les acteurs légitimés à les exprimer. L'initiative populaire permet de tourner cette difficulté : la demande, si elle aboutit, sera obligatoirement prise en considération (référendum obligatoire) ; elle est un moyen de forcer l'entrée du système politique mais également de s'émanciper de la tutelle des intermédiaires reconnus, partis et organisations.

Par ailleurs, le dépôt d'une initiative est un objectif mobilisateur : il exige des soutiens pour la récolte des signatures, il déclenche une campagne d'information dans les médias, il impose le débat au Parlement, il oblige les forces politiques à se déterminer. D'une certaine manière on peut dire que chaque initiative est un « coup médiatique ». Du lancement à la votation populaire, l'initiative induit une dynamique.

Elle favorise la création de liens, la coopération entre des acteurs marginaux. On a pu observer ce phénomène à propos de l'opposition à l'énergie nucléaire ; l'initiative populaire a été l'occasion de réunir

des efforts dispersés géographiquement — lutte contre des projets d'implantation — au profit d'un combat commun au niveau fédéral. La campagne de récolte des signatures constitue une vaste opération d'information, par le contact direct avec les citoyens mais également par la couverture médiatique, effet qui se poursuit lors du traitement de l'initiative par les autorités. D'une certaine manière, on peut estimer que l'exercice du droit d'initiative contribue à l'apprentissage politique des citoyens, par la mise en évidence de thèmes nouveaux et par les débats qu'il suscite.

Mais pour certains acteurs, tous ces aspects positifs ne sont pas suffisants pour justifier l'entreprise. Ils en attendent une contrepartie plus substantielle. L'initiative est alors conçue comme un moyen d'améliorer sa position dans un processus de décision. A défaut d'un succès devant le peuple, les initiants peuvent espérer que le Parlement leur oppose un contre-projet intéressant ; ils pourront ainsi retirer leur demande et tabler sur un succès indirect. Parfois les initiants obtiennent une révision législative ou même une décision de l'exécutif qui leur donne satisfaction : on parle alors d'un contre-projet de fait. Cet usage particulier de l'initiative a connu une période faste entre 1950 et 1970 où 50 % environ des initiatives ont été retirées. Or ces vingt années représentent précisément l'âge d'or de la démocratie de concordance. A partir des années 70, le taux de retrait chute à 20 % : le climat politique se durcit à la suite de la récession économique et les acteurs sont moins disposés à faire des concessions.

## V. — PERSPECTIVES

On a attribué aux droits populaires de nombreuses qualités et plus encore de défauts. Facteur de conservatisme (le référendum), moteur du progrès (l'initiative), instruments aux mains des puissantes organisations qui manipulent la volonté démocratique ou au contraire approfondissement de la participation démocratique. Toutes ces observations ont une part de vérité mais elles ne caractérisent ni absolument ni définitivement la démocratie directe. Plutôt que de multiplier les qualifications qui ont varié au cours de l'histoire, mieux vaut cerner la nature de l'institution.

Les droits populaires constituent avant tout une ouverture du système politique ; une ouverture quant aux acteurs qui ont accès au système, une ouverture quant aux thèmes qui sont portés à l'agenda politique.

Dans cette perspective, les droits populaires concurrencent directement l'élément représentatif. Et c'est bien pour cette raison qu'ils n'ont jamais été vus d'un très bon œil par une partie de la classe politique, toujours tentée de rationaliser le processus de décision.

En cas de crise ou de guerre, on en limite fortement l'usage. En 1977, le nombre des signatures nécessaires pour faire aboutir une demande de référendum et d'initiative a été porté respectivement de 30 à 50 000, de 50 à 100 000, et pour cette dernière, un délai de dix-huit mois a été fixé. Actuellement on discute d'un projet d'initiative unique qui se substituerait au système existant : la demande serait présentée sous forme d'un vœu qu'il incomberait au Parlement de concrétiser, en choisissant lui-même le niveau juridique adéquat — Constitution, loi, règlement. L'initiative perdrait ainsi son caractère de demande adressée directement au peuple, mais le législateur y gagnerait un pouvoir supplémentaire.

Reste à mentionner les points faibles de la démocratie directe. La participation étendue des citoyens aux décisions ponctuelles implique que ces derniers soient bien informés des enjeux. Or les quelques données disponibles indiquent que les citoyens n'ont qu'une connaissance très partielle de la matière ; les slogans véhiculés au cours de la campagne référendaire semblent avoir plus d'impact sur le résultat de la votation que les recommandations de vote des autorités et des partis politiques et les informations objectives. Les normes constitutionnelles et les lois sont d'un niveau relativement abstrait. De plus en plus la loi se contente de définir un cadre général pour l'action de l'Etat. Et les enjeux véritables se situent dans les textes d'application et même dans les décisions concrètes. Cette évolution a dévalué les droits populaires : les citoyens sont plus intéressés par la concrétisation des principes que par les principes et c'est pourtant sur ces derniers que leur avis est sollicité. D'où la croissance du nombre des initiatives qui tentent de s'opposer à des projets d'infrastructures — autoroutes, centrales nucléaires, barrages hydro-électriques par exemple — faute de pouvoir les attaquer par le biais du référendum : ces projets résultent de l'application de législations qui à l'époque n'ont pas été contestées. Pour pallier ce hiatus, il faudrait envisager d'élargir la participation populaire aux décisions administratives, ou tout au moins à celles qui ont un impact important sur l'aménagement du territoire et l'environnement (5).

(5) Morand (1982) ; Tanquerel (1987).

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Annuaire suisse de science politique*, Berne, Haupt, 1987. Ce volume est consacré aux élections et aux votations populaires en Suisse.
- J.-F. Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot, 1978.
- A. Auer, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in *Revue de droit suisse*, vol. 103, 1984, p. 1-110.
- A. Auer / J.-D. Delley, Le référendum facultatif. La théorie à l'épreuve de la réalité, in *Revue de droit suisse*, vol. 98, 1979, p. 113-138.
- J.-D. Delley, *L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, L'Age d'Homme, 1978.
- W. Linder, *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne, Réalités sociales, 1987.
- C.-A. Morand, La crise du droit vue à travers la participation aux décisions concrètes, in *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Bâle, 1982, p. 423-441.
- L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des Schweizerischen Gesetzesreferendum*, Berne, Francke, 1970.
- Th. Tanqureel, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne, Payot, 1987.
- H. Werder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Berne, Francke, 1978.

RÉSUMÉ. — *La démocratie directe est l'une des caractéristiques principales du système politique suisse. Elle offre aux citoyens des possibilités étendues de participation aux décisions. Cet article présente ces différents instruments de participation, l'usage qui en est fait et leur place dans le processus de décision.*

DANIEL-LOUIS SEILER

## *Enjeux et partis politiques en Suisse*

Habitué à la bipolarisation, au jeu majoritaire et aux affres d'une « cohabitation » présentée comme transitoire et accidentelle, l'observateur français ne doit rien comprendre à la scène politique suisse. Avec un taux de fractionnement élevé et la présence à la fois d'une extrême-gauche, d'une extrême-droite et d'un centre démo-chrétien à l'italienne, sans compter les consuméristes et autres écologistes, la Suisse correspond au modèle que Sartori définit par les termes de *multipartisme polarisé* (1). Or, contrairement aux conclusions que le politiste italien tirait pour son pays, le multipartisme polarisé a conduit la Suisse sur la voie d'un consensus jamais encore atteint par aucun pays européen. Loin de vivre au rythme de l'alternance et du fait majoritaire, qu'il soit de droite ou de gauche, l'Helvétie ronronne benoîtement, bercée par le paisible tic-tac d'une horloge parlementaire réglée à l'heure des « majorités d'idées ». Celles-ci varient au gré des objets soumis au vote des chambres fédérales et ne respectent aucune barrière, surtout pas idéologique. Est-ce là que le président Edgar Faure, comtois d'adoption, trouva le concept de *majorités d'idées* ? Quant à la cohabitation, elle est de mise depuis près d'un siècle et se pratique à tous les niveaux : fédéral, cantonal et municipal. Seules exceptions à la règle, quelques cantons montagnards de l'*Urschweiz* — Suisse primitive — où la suprématie de la démocratie chrétienne est telle que l'opposition joue un rôle marginal.

(1) G. Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, et *European Political Parties*, in J. La Palombara et M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

Lorsqu'en Suisse, l'exécutif — *Conseil fédéral* — dépose un projet de loi aux chambres fédérales, l'issue du débat reste toujours incertaine et, s'il est voté, le texte sera le plus souvent amendé. Même quand les deux chambres — *Conseil national* et *Conseil des Etats* — qui composent le Parlement — Assemblée fédérale — ont voté une loi, les jeux n'en sont pas faits pour autant : un référendum abrogatif d'initiative populaire peut y mettre un terme promptement. L'*Assemblée fédérale* suisse partage avec le Congrès des Etats-Unis le privilège de constituer le législatif le plus indépendant face aux sollicitations de l'exécutif. Les *lobbies* et autres groupes d'intérêts ne s'y trompent point : tant à Berne qu'à Washington, ils font antichambre au Parlement.

Semblable indépendance parlementaire découle dans les deux cas d'une absence de discipline de vote au sein des groupes parlementaires, elle-même reflet d'une déficience de l'organisation des partis politiques. L'organisation des groupes parlementaires témoigne d'une faiblesse sans égale en Occident : un seul groupe pour les deux chambres, insuffisance de l'infrastructure administrative qui leur est dévolue, peu de pouvoirs attribués aux chefs de groupes et, ce qui rend le contrôle exercé par le parti sur les députés très difficile, ces derniers ne siègent pas par groupes parlementaires dans l'hémicycle. A cela s'ajoute le fait que l'une des deux chambres, le Conseil des Etats, est composée de 46 élus, à savoir deux par canton, et que leur poids politique relatif est égal à celui d'un sénateur américain ; espérer les contrôler serait illusoire, même pour le ps !

On s'en sera rendu compte : la logique des institutions empêche la Suisse de disposer, au niveau fédéral, d'un système de partis composé de formations politiques fortes, bien organisées et disciplinées. On s'efforcera, d'abord, de cerner les contraintes exercées par les institutions, pour ensuite décrire l'évolution du système de partis et enfin déceler des tendances au sein du jeu des coalitions.

#### LES CONTRAINTES INSTITUTIONNELLES

La Palombara et Weiner distinguent trois approches scientifiques possibles des partis politiques : institutionnelle, développementaliste et historico-confliktuelle (2). A nos yeux, il s'agit, en ce qui concerne la première et la dernière, de démarches complémentaires. L'approche

(2) J. La Palombara et M. Weiner, *The Origin and Development of Political Parties*, in La Palombara et Weiner (eds), *op. cit.*

institutionnelle explique en grande partie l'organisation des partis, tandis que l'approche historico-conFLICTUELLE nous permet de comprendre leur idéologie.

Si les partis politiques suisses se caractérisent par une organisation partisane à nulle autre pareille en Occident, c'est parce que le régime politique lui-même est singulier. En effet, les institutions politiques helvétiques ne doivent rien aux deux modèles qui constituent les ingrédients du cocktail institutionnel propre à chaque pays de l'Europe de l'Ouest : le Parlement de Westminster et l'Etat napoléonien. Le système politique suisse procède d'une évolution *sui generis* autochtone, modernisée à l'aide du modèle américain en 1848 et 1874.

### *Un système politique rescapé*

Lorsqu'on se penche sur la *carte conceptuelle de l'Europe* par laquelle Stein Rokkan rendait compte des processus de construction des Etats européens, on constate que la Confédération helvétique appartient à la zone des « Cités-Etats » (3). Cette catégorie régionale historique correspond *grosso modo* au territoire obtenu par Lothaire I<sup>er</sup> lors du Partage de Verdun. Présentée comme artificielle et disparate par les histoires officielles des Etats voisins qui la dépecèrent, cette « Lotharingie » couvrait en fait l'Europe urbaine et développée de l'époque. Dans un premier temps, la puissance des villes prévint toute tentative d'édification d'un Etat et, au contraire, les grands feudataires se virent contraints d'accorder chartes et franchises. Dans un second temps, les Etats absolutistes voisins ou impliqués dans la région — France, Espagne, Autriche, Prusse — se disputèrent la région et les républiques urbaines et, dans les Alpes, paysannes, durent se coaliser en ligues et confédérations dont la fortune se révéla diverse.

A la fin de l'Ancien Régime, l'« Europe des Cités-Etats » s'était réduite à deux pays souverains : la République des Provinces-Unies et la Confédération helvétique. Ils devaient être emportés dans la tourmente de la Révolution française. En revanche, alors que les Néerlandais n'en sortirent que nantis d'une nation « une et indivisible », les Suisses connaîtront un sort différent. En effet, l'échec patenté de la République helvétique « une et indivisible » amènera Bonaparte à imposer des structures fédératives à la Suisse (1803).

(3) S. Rokkan, *Cities, States and Nations : a Dimensional Model for the study of Contrasts in Development*, in S. N. Eisenstadt et S. Rokkan, *Building States and Nations*, Beverley-Hills, Sage Publications, 1973, t. 1.

L'héritage de ce passé nettement moins affecté par la rupture causée par la Révolution et l'Empire que dans les cas belge, italien et néerlandais, se révèle donc très important. En ce qui concerne le système de partis, les aspects suivants nous paraissent, en l'occurrence, prégnants : le lien culture et politique, le système directorial et la démocratie directe.

### *Le lien culture et politique*

Concluant son analyse des valeurs et des mentalités propres aux Suisses d'aujourd'hui, Fabien Dunand décèle la présence d'une sorte de pays natal inconscient qui « a la bière et le vin pour frontières, les brumes nordiques et les cieux méditerranéens comme sources d'inspiration. (...) Ce pays est comme un long couloir orienté sur l'axe nord-sud qu'empruntent les grandes voies de communication entre Saint-Gothard et Mont-Blanc et qui permettent de passer d'une Venise à l'autre, de Bruges à la Cité des Doges. Ce corridor apparaît de lui-même sur la carte (...) quand on y reporte les densités de population supérieures à 200 habitants au kilomètre carré. Des Pays-Bas à la péninsule italienne, un ruban humain s'étire et (...) qui a pour centre le Plateau suisse et qui s'est développé malgré l'obstacle millénaire du massif alpin » (4). En dépit de l'échec politique du projet territorial lotharingien, « il a fini par donner naissance à un pays « mental » tout imprégné des cultures latine et germanique, où les excès de l'une et de l'autre s'annulent. Entre un Suisse de Bâle et un Belge de Gand, entre un Tessinois de Bellinzone, un Lombard ou un Piémontais, il existe souvent davantage de points communs, de valeurs partagées qu'entre un Alsacien et un Gascon, qu'entre un Rhénan et un Prussien. Le Suisse est Lotharingien » (5).

Politiquement, la situation se résume de la manière suivante : diversité culturelle et communauté idéologique favorisée par une mentalité façonnée par une pratique plus que millénaire des échanges et contacts entre cultures (6). De surcroît, la Suisse a réussi ce que la Belgique n'en finit pas de s'épuiser à tenter, c'est-à-dire couronner l'édifice culturel et idéologique au moyen d'une toiture institutionnelle appropriée.

(4) F. Dunand, *Dessine-moi un Suisse*, Lausanne, Editions 24 heures, 1987, p. 232-233.

(5) *Ibid.*, p. 233.

(6) Cf. D. Lasserre, *Les étapes du fédéralisme, l'exemple suisse*, Lausanne Ed. Rencontre, 1954.

*Diversité culturelle et partis*

Chaque canton constitue un Etat doté d'une constitution ; souvent, le canton correspond à une petite nation et, même quand ce n'est pas le cas, il reste doté d'une forte identité (7).

Chaque canton possède son propre système de partis (8). Ceci se manifeste de trois façons.

Premièrement, le niveau optimal d'organisation du parti est le canton et, à ce niveau, les partis politiques sont mieux organisés qu'en France. Chaque parti cantonal possède son président et son secrétaire général. Chaque parti cantonal élabore son programme en toute indépendance. Chaque parti cantonal entretient avec son groupe parlementaire constitué au sein du Parlement cantonal le même type de relations que celles que les partis français nouent avec leurs groupes à l'Assemblée nationale. L'autonomie du groupe par rapport au parti sera ainsi plus grande à « droite » et au « centre » qu'à « gauche » ; de même, les partis de gauche imposent à leurs élus une discipline plus forte. Les partis cantonaux exercent d'ailleurs un certain contrôle sur leurs élus fédéraux.

Deuxièmement, les systèmes de partis cantonaux diffèrent entre eux de la même façon que le système des partis en France se distingue de celui de l'Italie. Des treize partis représentés au Conseil national, dont quatre participent depuis 1959 au Gouvernement fédéral, seuls deux sont représentés dans tous les cantons : les radicaux et les socialistes. Ainsi la démocratie chrétienne, l'un des trois « grands » de la vie politique suisse, est inexistante dans le canton de Neuchâtel et dispose d'une faible représentation — inférieure à celle des écologistes — dans les Parlements cantonaux vaudois et bernois. Il n'obtient d'habitude aucun élu fédéral dans les cantons de Berne, Appenzell-Rhodes extérieures, Neuchâtel, Schaffhouse et Vaud. Inversement le Parti libéral, qui représente sur le plan fédéral un petit parti non dénué d'influence, constitue en réalité un parti important dans les cantons de Neuchâtel, Vaud et Genève — tous francophones — et une formation de moyenne importance dans le canton de Bâle-Ville. En revanche, il n'existe pas ailleurs. Autre cas intéressant, l'*Alliance des*

(7) Cf. M. Regamey, *La formation de l'Etat dans les six cantons romands de l'an mille à la Révolution*, Lausanne, Cahiers de la Renaissance vaudoise, 1982. Limité à la Suisse d'expression française.

(8) Sur les systèmes de partis, cf. J. Rohr, *La Suisse contemporaine*, Paris, Economica, 1987, et A.-L. Sanguin, *La Suisse, essai de géographie politique*, Gap, Ophrys, 1983.

*Indépendants*, phénomène propre aux cantons germanophones, urbains et protestants ou mixtes.

La vue d'ensemble donne une configuration fort complexe (9). On peut ainsi distinguer les cantons fortement urbanisés et développés — Bâle-ville, Berne, Zurich, Genève, Argovie, Vaud, Bâle-campagne, Thurgovie — qui se caractérisent par un multipartisme accentué : tous les partis fédéraux, ou presque, y sont représentés. D'autres cantons s'apparentent à une situation à l'italienne — Lucerne, Saint-Gall, Tessin, Soleure, Fribourg, Grisons — marqués par une solide démocratie-chrétienne dominant un multipartisme et sa variante « luxembourgeoise » qui ne comprend que trois partis, démocrate-chrétien, socialiste et radical, comme en Valais ou à Zoug. Le reste des cantons constitue des cas singuliers comme Schaffhouse et son bipartisme gauche-droite (socialistes-radicaux), ou Neuchâtel où la configuration partisane ressemble beaucoup à celle qui prévalait à l'Assemblée nationale au temps de l'Union de la gauche.

Troisièmement, les partis fédéraux ne sont au mieux que des fédérations décentralisées comme le Parti socialiste ou le Parti démocrate-chrétien ou, au pire, des coalitions de partis cantonaux doublant un groupe parlementaire comme le Parti libéral. Le Parti radical-démocrate, le plus ancien et le plus important de tous les partis politiques suisses, s'organise sur le mode confédéral. Une décentralisation aussi poussée des organisations partisans influe directement sur les élections fédérales. La campagne électorale est fortement décentralisée et les élections se jouent canton par canton.

### *La recherche du consensus*

Faire « cohabiter » 26 systèmes de partis n'est pas chose aisée. Cela confine à l'exploit quand on sait que ces derniers reflètent une réalité composée de 26 nationalités, 4 langues et deux grandes religions. L'élément religieux ou linguistique suffit à lui seul pour perturber durablement le fonctionnement d'un système politique. Seul le consensus qui repose sur quelques valeurs communes permet le fonctionnement des institutions helvétiques.

Pourtant, la vie politique fédérale débuta sous de bien sombres auspices : une guerre de sécession. Devant les coups de force menés par les Radicaux, les cantons catholiques conclurent en 1847 une

(9) D. L. Seiler, *Clivages, régions et science politique : application d'un schéma d'analyse aux cas de la Suisse et de la Belgique*, *Revue canadienne de science politique*, X (3), 1977, p. 447-472.

« alliance séparée » ou *Sonderbund*. Les premiers gouvernant presque tous les cantons protestants résolurent de réduire la dissidence par la force, entreprise menée rondement et rapidement. Cependant, ces radicaux, héritiers des unitaristes du temps de la « République helvétique, une et indivisible » et fortement influencés par le *Risorgimento*, étaient des nationalistes avérés. Or ils renoncèrent à imposer le modèle issu de la Révolution française pour se rallier à une solution de compromis, le fédéralisme (1). En règle générale, ils évitèrent toute exaction à l'encontre des vaincus et c'est en vain qu'on chercherait la trace d'équivalents de la « Trouée Sherman » ou des *Carpetsbaggers* qui marquèrent si douloureusement la mémoire collective des Sudistes aux Etats-Unis.

Les choses auraient pu en rester là et, de fait, la Suisse connaîtra plusieurs décennies de Gouvernement majoritaire. C'était compter sans la logique culturelle poussant au compromis : le XIX<sup>e</sup> siècle ne s'acheva pas sans que les Catholiques n'entrassent au Conseil fédéral, scellant ainsi la réconciliation définitive entre les confédérés. Depuis, chaque fois qu'un parti nouveau s'installe solidement au Conseil national, il finit par se retrouver à l'exécutif : ainsi les agrariens à partir des années trente. La digestion du Parti socialiste, révolutionnaire à ses débuts, mit plus de temps. Les partis établis s'en méfièrent longtemps jusqu'à la seconde guerre mondiale où, l'esprit de la mobilisation aidant, une place lui fut faite au Gouvernement, qu'il quitta après la fin des hostilités pour y refaire un bref passage au début des années cinquante, préparant son retour définitif en 1959. De temps à autre, spécialement quand un autre socialiste est élu au Conseil fédéral à la place du candidat officiel du parti, le Ps entre dans une série d'états d'âme et s'interroge sur le sens de sa présence à l'exécutif du pays. Jusqu'à présent, le rebelle — qui jouit de l'appui de son parti cantonal — a toujours été adopté par la majorité des socialistes, d'autant plus qu'il s'est toujours agi d'hommes de qualité, comme l'actuel titulaire du département des finances.

Le Conseil fédéral, composé selon la « formule magique », comprend : 2 radicaux, 2 démocrates-chrétiens, 2 socialistes et 1 agrarien. La ventilation linguistique est de 4 germanophones — 1 radical, 1 PDC, 1 Ps et 1 agrarien —, 2 francophones — 1 radical, 1 Ps — et 1 italo-phonie démo-chrétien (PDC). Du point de vue religieux, le dosage est également subtil : 4 protestants — 2 radicaux, 1 Ps, 1 agrarien — et

(10) R. Ruffieux, Les données de l'histoire constitutionnelle, in A. Riklin (dir.), *Manuel du système politique suisse*, Berne, Haupt, 1983.

3 catholiques — 2 PDC et 1 ps. Ajoutons que, depuis 1848, Vaud et Zurich sont toujours représentés, alors que le rapport hommes/femmes est de 6 contre 1, seule rupture du sacro-saint équilibre !

### *Le système directorial*

Fruits d'une longue histoire, l'autonomie locale et la pratique du consensus devinrent des *institutions* politiques essentielles dans l'acception sociologique du terme, elles se traduisirent également dans des *institutions* au sens du droit public.

Contrairement au Canada multiculturel, aveuglément acroché au parlementarisme à l'anglaise, la Suisse comprit, au siècle dernier, que le Gouvernement majoritaire ne convenait pas à la diversité des cultures et des nationalités. L'exécutif serait donc collégial, élu pour une législature sans pouvoir de dissolution sur les chambres et ne pouvant être renversé par elles. Chacun des 7 membres, conseillers fédéraux, est élu par un vote séparé par les chambres fédérales réunies ensemble au début de chaque législature ; ils ne doivent pas être membres du Parlement. N'était l'absence d'élection directe par le peuple, on pourrait considérer le régime suisse comme un régime présidentiel doté d'une présidence collective, l'élection du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale plutôt qu'au suffrage direct permettant les subtils dosages entre cantons, régions, langues, religions, etc.

Si l'adaptation d'un système directorial dans une pratique non majoritaire résulte de la réalité culturelle suisse, son application au niveau cantonal découle de la volonté politique des élus et est, partiellement, coulée dans le droit. En effet, les cantons sont dotés d'un « régime présidentiel collectif » car l'exécutif — Gouvernement, Conseil de Gouvernement ou Conseil d'Etat — est élu directement par le peuple, ce qui facilite la représentation des minorités politiques importantes. L'élection se déroule, le plus souvent, au scrutin majoritaire à deux tours, mais le « bon vouloir » des partis fait que le second tour n'a souvent pas lieu et que les ministres cantonaux se voient élus tacitement. Comme leurs homologues fédéraux, les membres des exécutifs reçoivent la gestion d'un département ministériel tout en étant collectivement en charge de l'ensemble, chacun étant en quelque sorte collectivement Premier ministre...

Le régime directorial exerce une influence considérable sur le système des partis. En effet, il s'agit d'un Gouvernement, non seulement dont les membres ne se sont pas choisis mais encore où les partenaires politiques sont imposés. Depuis le 16 mars 1986, les Français vivent une situation analogue mais combien — ô combien — limitée.

Ne se borne-t-elle pas aux affaires étrangères et à la défense ? » Qu'on imagine une cohabitation qui embrasserait tous les secteurs de la politique gouvernementale et on obtient le compromis helvétique ! Ainsi, même aux moments les plus forts du Front populaire genevois, alors que la tension politique atteignait des sommets élevés pour la ville de Calvin, la droite comptera toujours trois ministres au Conseil d'Etat de la République.

Comme ce système est également de rigueur au plan municipal, les partis politiques se trouvent, *de facto*, rompus à la pratique du compromis : on négocie *après* les élections avec des partenaires obligés. Le seul moyen dont un parti dispose pour maximiser son influence gouvernementale est de négocier avec des partenaires proches — par exemple libéraux et radicaux — afin d'infléchir le compromis dans un sens qui lui serait favorable. Ceci influence le rapport entre les militants et le programme du parti, ces derniers penchant vers un réalisme bon enfant qui prive la Suisse de certains effets bénéfiques de « l'utopie créatrice ». Le rapport entre les conseillers fédéraux et les ministres cantonaux d'une part et leurs formations politiques respectives est le même que celui qui existe, aux Etats-Unis, entre Président et gouverneurs face à leurs partis : ces derniers ont peu de prise sur d'aussi prestigieux élus qui, pour les membres des exécutifs cantonaux, jouissent d'une magistrature d'influence considérable.

A l'instar du Régime présidentiel, le Régime directorial se fonde sur la séparation des pouvoirs, ce qui impose leur collaboration de fait. A ce jeu-là, certains partis ou certaines tendances se montrent plus habiles que d'autres. Par exemple, le Parti socialiste, la plus importante des forces réformatrices attachées à la transformation de la société helvétique, est périodiquement en proie à des crises de doute quant à l'efficacité politique liée à sa présence gouvernementale. Débat interne passablement biaisé car la participation du Ps aux exécutifs cantonaux, élus au suffrage universel direct, ne fut jamais contestée. Second biais, depuis 1959, le Conseil fédéral a toujours adopté une ligne politique dont le centre de gravité se situait au centre-gauche. Cependant, dès le milieu des années soixante-dix, le Parlement infléchissait cette ligne vers le centre-droit, trajectoire que le peuple rectifiait ensuite dans une orientation carrément droite. Ainsi, une idée chère aux socialistes peut être adoptée par le Conseil fédéral et tomber devant les chambres et quand, d'aventure, elle franchit ce cap, passablement amendée, elle sera rejetée grâce au recours aux procédures de la démocratie directe. Les socialistes suisses ont toujours mal ajusté leurs critiques, s'obnubilant à critiquer

leur présence dans un débat digne de ceux qui agitaient la SFIO entre 1921 et 1936 et occultant la réalité du problème. Une exception : « Roland Béguelin, père-fondateur, de la République et Canton du Jura, qui n'hésita pas à dénoncer les effets pervers de la démocratie directe » (11).

### *La démocratie directe*

En Suisse, tant le Parlement national que les Parlements cantonaux ou les Conseils communaux ne disposent pas de l'exclusivité du pouvoir législatif. La fonction législative est partagée avec le peuple qui peut introduire ou abroger des lois, et modifier la Constitution. Concrètement, cela signifie que n'importe quel comité de citoyens est capable de rivaliser avec les partis politiques pour récolter les signatures nécessaires à la mise en route du processus de la démocratie directe. *Seuls dans le concert politique de l'Occident, les partis politiques suisses ne bénéficient pas du monopole de la médiation politique.* Le citoyen de la confédération peut légitimement penser que les partis sont inutiles. Comme l'écrivait récemment Leonhard Neidhart, la culture de la démocratie directe engendre un *Anti-parteienaffekte* (12).

Les partis ont, depuis belle lurette, perdu l'initiative du recours à la démocratie directe et en sont réduits, le plus souvent, à courir derrière l'événement. Inversement, l'ouverture de la fonction législative permet à des mouvements sociaux de faire leurs premières armes et à se muer ensuite en partis politiques (13). Nulle part ailleurs qu'en Suisse, la frontière séparant les partis des groupes n'est aussi floue et le seul critère discriminant est la présentation de listes aux élections.

### *Genèse du système des partis*

Une fois établies les contraintes spécifiques du système politique, on peut présenter la classification idéologique des partis suisses qui suit classiquement — une fois n'est pas coutume — le modèle qu'on retrouve en Autriche, au Bénélux et en Italie, s'y ajoutent quelques

(11) R. Béguelin, *Un faux témoin, la Suisse*, Paris, 1973.

(12) L. Neidhart, Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien, *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, p. 43.

(13) H. P. Kriesi et al., *Bewegung in der Schweizer Politik*, Francfort, Campus Verlag, 1985.

singularités locales. Pour se retrouver dans l'inévitable dédale du multipartisme accentué, on adoptera la grille d'analyse qui nous est familière : le paradigme des quatre clivages fondamentaux inventé par Stein Rokkan (14).

Comme il se doit pour un Etat fédéral marqué du sceau de la diversité culturelle, la Suisse connaît les quatre clivages : Centre/Périphérie, Eglise/Etat, Possédants/Travailleurs et Rural/Urban. Ils apparaissent progressivement, le plus souvent en fragmentant une famille politique préexistante, parfois en engendrant de nouveaux partis (15).

On obtient ainsi quatre canaux d'expression politique ou quatre arborescences qui feraient penser aux segments d'une société consociative si la Suisse n'avait échappé à la consociativité du fait de sa segmentation fédérative poussée. On distingue ainsi quatre « arbres » d'inégale ampleur : Protestant-national, catholique, ouvrier et « post-matérialiste ».

### *L'arbre protestant-national*

La Confédération helvétique n'échappa point à la lutte démocratique visant à l'instauration d'un pouvoir bourgeois et qui atteignit son apogée en Europe lors des révolutions de 1830. En Suisse, le conflit se déroula canton par canton et conduisit à la « régénérescence » de la plupart d'entre eux. Comme sur tout le continent, ce mouvement s'exprima par le truchement du libéralisme. Ce dernier, d'emblée, prit deux voies différentes. Dans les cantons protestants, il se contenta de réaliser l'instauration de la démocratie politique et des libertés individuelles, étant par ailleurs empreint de valeurs religieuses à l'instar du libéralisme scandinave au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans les cantons protestants, « régénérés », les libéraux-démocrates deviendront majoritaires. En revanche, dans les cantons catholiques, comme dans l'Europe catholique à la même époque, le libéralisme mariera l'aspiration démocratique à l'anticléricisme, le second prenant progressivement le pas sur la première.

(14) S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitets forlaget, 1970 ; D. L. Seiler, *Partis et familles politiques*, Paris, PUF (« Thémis »), 1980, et *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986.

(15) Sur les partis en Suisse, outre J. Rohr, *op. cit.*, cf. R. Girod, *Le système des partis en Suisse...*, *Revue française de science politique*, XIV, 1964, p. 1114-1133 ; E. Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, Berne, Franke, 1977, 2<sup>e</sup> éd.

### *Le Parti libéral (PLS) (16)*

Le libéralisme « historique » disparut progressivement de la carte politique suisse, absorbé par l'expansion des radicaux. Il survécut cependant dans les cantons de la Romandie protestante où il se porte bien et à Bâle-ville où il semble engagé sur la pente du déclin.

Il s'agit d'un parti bourgeois — ancré au pôle possédants du clivage de classes —, attaché aux valeurs du conservatisme — libéral et médiateur privilégié tant des « vieilles familles » de la grande bourgeoisie protestante que des *yuppies*. Tant à Genève qu'à Neuchâtel ou dans le pays de Vaud, le Parti libéral (PLS) se caractérise par une facture jeune et dynamique qui évoque inévitablement le PR français. Il participe au Gouvernement de ces trois cantons.

### *Le Parti radical-démocrate (PRD) (17)*

Issus d'une dissidence du libéralisme due à l'incidence du clivage centre/périphérie, les radicaux se vouèrent à l'édification stato-nationale de la Suisse. Ils réussirent d'ailleurs largement dans cette entreprise et la Confédération actuelle leur doit beaucoup : du drapeau à la démocratie directe en passant par les institutions. Jadis ils étaient nationalistes, anticléricaux et populistes. Leur nationalisme d'unification helvétique était influencé par Mazzini et, seuls au pouvoir, en dépit de la neutralité et de la faiblesse des moyens disponibles, les radicaux imprimèrent à la politique étrangère suisse un tour assez actif : la naissance du multilatéralisme en Europe leur doit beaucoup. Ils développèrent aussi l'appareil d'Etat et créèrent un réseau de chemins de fer et de PTT qui reste un modèle du genre. Leur politique fut également anticléricale et ils menèrent un sévère *Kulturkampf* contre l'Eglise catholique. Les radicaux étaient enfin des populistes. A l'origine et sous l'influence du jeune hégélien de gauche Henri Drucy (18), ils adhèrent même à la I<sup>re</sup> Internationale. Arrivés au pouvoir, non contents de braver les Empires autoritaires voisins en ouvrant les portes aux réfugiés politiques, ils menèrent une politique sociale hardie pour l'époque. Celle-ci n'avait d'équivalent que celle du chancelier Bismarck en Allemagne à qui elle emprunta l'expression de « socialisme d'Etat ».

(16) Cf. J. J. Schumacher, *Sociologie du Parti libéral*, Neuchâtel, Faculté de Droit et des sciences économiques, 1970.

(17) Cf. P. Bise, *Le Parti radical-démocrate suisse*, Fribourg, Claroz, 1947.

(18) XXX, *Un homme d'Etat vaudois, Henri-Drucy (1799-1855)*, Lausanne, Payot, 1920.

Héritier des radicaux du siècle passé, le Parti radical-démocrate — PRD — est le plus important parti politique en Suisse. Il s'agit d'un « parti attrape-tout », pragmatique et modéré. En Suisse alémanique, il est devenu, après l'absorption des conservateurs protestants, le grand Parti anti-socialiste de droite. En Suisse romande, il est le parti de l'Etat — au sens cantonal du mot — avec l'exception du Valais où il représente la gauche anticléricale. S'il fallait chercher un équivalent français, ce serait certainement l'UDR du temps de Pompidou.

L'entre-deux-guerres constitue une période où apparaissent de nombreux partis. Trois branches nouvelles apparaissent à cette époque sur « l'arbre protestant-national » : les agrariens, les évangéliques et les indépendants. Elles ne possèdent aucun équivalent en France.

*L'Union démocratique du Centre (UDC) (19)*

Lors de la grande crise économique de 1929, l'Europe du Nord et du Centre fut secouée par une crise agricole. Dans les régions catholiques, cette demande se vit médiatisée par la démocratie chré-

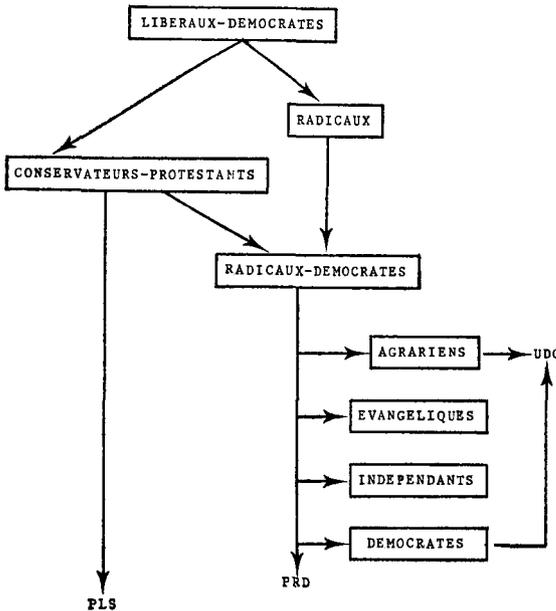


FIG. 1. — L'arbre protestant-national et séculariste

(19) Cf. B. Junker, Die Bauern auf den Weger zur Politik, *Helvetica Politica*, Série B, t. III, Berne, Francke, 1968.

tienne, dans les régions protestantes naquirent des partis agrariens.

En Suisse, les agrariens se séparèrent des radicaux et connurent leur plus grand succès à Berne. Ils s'implantèrent, moins bien à Zurich, dans le canton de Vaud et dans quelques cantons protestants alémaniques. Dans les années soixante-dix, ils absorbèrent des radicaux de gauche pour fonder l'Union démocratique du Centre, étendant ainsi leur représentation géographique.

Médiateurs non exclusifs des agriculteurs, les démocrates du centre se situent politiquement, *mutatis mutandis*, entre les radicaux et les démocrates-chrétiens. L'UDC est représentée au Conseil fédéral et dans plusieurs Gouvernements cantonaux, dont Berne et Vaud.

### *L'Evangelische Volkspartei (EVP)*

L'*Evangelische Volkspartei*, c'est-à-dire parti évangélique populaire, constitue une scission du radicalisme alémanique et urbain sous l'effet du clivage Eglise/Etat. Il apparaît à la même époque que le Parti chrétien populaire en Norvège et, de même que ce dernier, résulte des efforts accomplis par des secteurs fondamentalistes protestants afin d'obtenir une expression politique spécifique. Ce petit parti, au demeurant progressiste, ne fait élire des députés fédéraux qu'à Zurich et Berne.

### *L'Alliance des Indépendants (ADI) (20)*

La plus importante des formations politiques non représentées à l'exécutif fédéral, l'*Alliance des Indépendants*, est sans conteste le parti le plus étrange siégeant dans un Parlement occidental. Il fut en effet créé en 1935-1936 par Gottlieb Duttweiler, fondateur des magasins à rayons multiples *Migros*, afin de riposter aux tentatives d'interdiction que les pouvoirs cantonaux, influencés par les petits détaillants et les gros producteurs, ne cessaient pas de mener contre son entreprise. Animé à l'origine par les principes de capitalisme démocratique et social — transposition au plan politique de la volonté de supprimer les intermédiaires entre producteurs et consommateurs —, le parti est devenu consumériste et très sensible aux thèses écologistes. La définition que l'*Alliance* donne d'elle-même est : social-libérale et écologiste. Restée liée à la *Migros* dont elle dépend financièrement, l'*Alliance des Indépendants* constitue un Parti suisse

(20) Cf. A. Korff et J. Meynaud, *La Migros et la politique, l'Alliance des Indépendants*, Lausanne, 1963.

alémanique urbain et surtout protestant. Sa zone de force est localisée à Zurich dont elle a détenu la mairie et où elle est représentée au Gouvernement en plus des 10 sièges (sur 180) qu'elle détient au Parlement cantonal. On retrouve également ses députés dans les assemblées législatives de dix cantons, dont Bâle-Ville et Campagne, Argovie et Berne.

### *Le catholicisme politique*

Adversaire « historique » du radicalisme helvétique, héritière des vaincus de la guerre du Sonderbund, la démocratie-chrétienne résulte en Suisse de la superposition des clivages Eglise/Etat et Centre/Périphérie. Ce passé de minoritaire à la fois comme défenseur d'une communauté religieuse et comme « laissé-pour-compte » du processus de construction nationale, le catholicisme politique a su le surmonter jusqu'à devenir l'arbitre du jeu politique.

Comparé à l'« arbre » protestant-national, le catholicisme politique témoigne d'une homogénéité considérable. Sa seule scission lui vint du mouvement chrétien-social, aujourd'hui presque totalement intégré au tronc commun : le *Parti démocrate-chrétien*.

### *Le Parti démocrate-chrétien (PDC) (21)*

Le catholicisme politique ne s'organisera sur le plan fédéral qu'en 1912 avec la création du *Parti conservateur populaire*. En 1957, le parti s'ouvre sur sa gauche en incorporant les chrétiens-sociaux et devient le *Parti conservateur et chrétien social*. En 1970, il se réorganise, se centralise et devient le *Parti démocrate-chrétien*, PDC. Depuis lors, il présente tous les traits distinctifs de la démocratie chrétienne telle qu'on la connaît en Italie ou en Belgique. « On y trouve des syndicalistes comme Vital Darbellay ou des PDC comme Yves Moret, grand patron de l'entreprise Sandoz (...). On y voit des notables comme Guy Genoud qui applaudissent Jean-Marie Le Pen et d'autres notables comme Dominique Völlmi, chef du Département de l'instruction publique du canton de Genève, qui accompagne une petite fille turque à l'école pour l'empêcher de se faire expulser de Suisse » (22). En dépit des fortes différences dans les institutions, les démocrates chrétiens helvétiques ont, comme leurs équivalents belges et italiens,

(21) R. Ruffieux et L. Schatz (dir.), *L'enjeu du centre, le cas du Parti démocrate-chrétien*, Fribourg, La Sarine, 1981.

(22) P. A. Stauffer, Le PDC au bois dormant, *L'Hebdo*, 12 mars 1987.

mis à profit leur « horizontalisme » pour maximiser leur influence politique. Représentés au Gouvernement fédéral depuis décembre 1891 et l'un des trois « grands » du Parlement suisse, le PDC n'est pas représenté dans tous les cantons. Médiateur de la volonté politique de la communauté catholique, son implantation variera avec celle du catholicisme. Ainsi sa zone de force est constituée par les ci-devant cantons du Sonderbund ainsi que Soleure, Jura et les régions catholiques des cantons d'Argovie, Saint-Gall, Thurgovie et Grisons. Dans les cantons historiquement protestants mais fortement urbanisés comme Zurich, Genève ou Bâle, il représente la diaspora catholique.

### *Le Parti chrétien social indépendant*

Une partie de la gauche syndicale du catholicisme politique tint à rester à l'écart du processus d'unification de la démocratie chrétienne. En faisant abstraction des listes distinctes chrétiennes sociales, d'ailleurs apparentées au PDC et dont les élus siègent dans les groupes parlementaires de la démocratie chrétienne, il existe deux partis « chrétiens de gauche ». L'un, le Parti chrétien social, œuvre dans le canton de Fribourg et mène une stratégie parlementaire et électorale confuse ; l'autre, le Parti chrétien social indépendant, est jurassien, participe au gouvernement du Canton et s'allie au Parti socialiste plutôt qu'au PDC.

### *Les partis ouvriers*

L'implantation du mouvement ouvrier en Suisse est ancienne et, à l'origine, d'inspiration libertine. L'organisation fédérale du pays et, dans les cantons catholiques, l'existence d'un mouvement ouvrier catholique ont limité le socialisme parlementaire à un quart de l'électorat. La scission communiste, la naissance d'une gauche nouvelle et les dissidences sociales-démocrates de droite ont encore accentué cette faiblesse de la gauche, tout à fait singulière si on compare la Suisse aux pays européens qui jouissent d'un niveau de vie équivalent : Suède, Norvège, etc.

La gauche helvétique est, de surcroît, confrontée — sous les effets combinés de la tertiarisation de l'économie et du déclin démographique — à l'érosion de la classe ouvrière historique, les travailleurs manuels suisses, qui lorsque leurs postes de travail ne disparaissent pas par obsolescence, sont progressivement remplacés par des immigrants. D'aucuns voient le salut du socialisme dans une fusion idéologique avec l'écologisme et enfourchent résolument les dadas des verts.

## Le Parti socialiste suisse (PSS) (23)

Le PS est, avec le Parti radical, le seul parti vraiment national que compte la Suisse. A ce titre, il siège au Conseil fédéral ainsi que dans la majorité des exécutifs cantonaux. Au Conseil national, sa représentation parlementaire recouvre la quasi-totalité du territoire à l'exception des petits cantons catholiques de l'Urschweiz où la démocratie chrétienne ne lui laisse aucune chance. Sauf à Obwald, le Parti socialiste est représenté dans tous les Parlements cantonaux. Fondé en 1887 et aujourd'hui rallié au consensus helvétique, il possède néanmoins un long passé de luttes : très à gauche jusqu'à la scission communiste — il fut « Zimmerwaldien » —, il évolua vers le réformisme, voie sur laquelle le mouvement syndical le précéda. Pendant la décennie qui va de la naissance du PS français jusqu'à la victoire de l'Union de la gauche, le parti vécut sous l'influence idéologique de son grand frère d'outre-Jura et, partant, connut un grand débat doctrinal. Même minoritaire, la gauche socialiste n'en exerça pas moins une brève mais réelle hégémonie intellectuelle sur le PSS : celui-ci se déclara autogestionnaire. La fin de l'état « de grâce » en France et la politique de rigueur, la même rigueur économique conduite par les socialistes espagnols ont laissé les socialistes suisses passablement désarmés. Comme depuis les élections fédérales

TABLEAU 1. — Force électorale des partis au Conseil national

Partis	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983
PRD	23	24	23,3	33,7	24	23,2	21,1	22,2	24,1	23,3
UDC	12,1	12,6	12,10	11,6	11,4	11	10,2	9,9	11,6	11,1
ADI	4,4	5,1	5,5	5,5	5	9,1	7,6	6,1	4,1	4
Lib EVP	3,2	2,6	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,4	2,8	2,8
Ev.	0,9	1	1,1	1,4	1,6	1,6	2,1	2	2,2	2,1
PDC	21,2	22,5	23,2	23,3	23,4	22,2	20,6	21,1	21,5	20,6
PSS	26,2	26	27	26,4	26,5	23,5	22,9	24,9	24,4	22,8
FST	5,1	2,7	2,6	2,7	2,2	2,9	2,6	2,4	2,1	0,9
POCH										
FSA	-	-	-	-	-	-	0,1	1	1,7	2,2
ANI										
Vog.	-	-	-	-	-	-	0,1	1	1,7	2,2
Rep.										
FEPS	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,7

(23) M. Finger et J. N. Rey, Le Parti socialiste suisse face aux nouvelles valeurs et aux nouveaux enjeux politiques de la société industrielle avancée, *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, p. 257-271, et F. Masnata, *Le Parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*, Paris, A. Colin-FNSP, 1963.

de 1983, les petits partis connaissent une réelle ascension en taillant des croupières au PS ; ce dernier vit une crise d'identité. L'aile réformiste épaulée par le mouvement syndical reprend le dessus et, à gauche, l'influence intellectuelle française propagée par les Romands, a cédé le pas à celle de Suisses alémaniques dont les références idéologiques doivent plus aux écolos-pacifistes allemands qu'au SPD. Ce phénomène est de nature à exacerber les réformistes attachés aux valeurs du mouvement ouvrier.

### *Le Parti suisse du Travail (PST)*

Comme partout en Europe de l'Ouest, le communisme suisse est en totale déroute : il ne compte plus qu'un seul député fédéral et ne possède plus que de faméliques députations dans les Parlements bâlois, tessinois, neuchâtellois, vaudois et jurassien. Le dernier carré du Parti campe à Genève où il conserve quelques beaux restes, vestiges en érosion d'une splendeur passée. En butte à des dispositions légales et ayant, dans les années trente, absorbé des socialistes de gauche, le mouvement communiste a adopté la dénomination de *Parti suisse du Travail* au plan fédéral et *Parti du Travail* au niveau cantonal, *Parti ouvrier populaire* dans le pays de Vaud et le Jura.

### *Les dissidences sociales-démocrates*

Les revers électoraux subis par le PS ont accentué les tensions entre l'aile réformiste syndicale et la gauche du parti. Dans le demicanton de Bâle-ville, le débat a débouché sur la sécession des modérés qui ont créé le *Demokratisch-soziale Partei* représenté au Conseil de Gouvernement et au Parlement bâlois (24). Cette dissidence n'a pas fait tache d'huile.

### *La nouvelle extrême-gauche*

L'après-mai 68, les mobilisations de jeunes contre la guerre du Viêt-nam, le néo-marxisme, la redécouverte de l'œuvre d'Antonio Gramsci, la réflexion eurocommunisme du milieu des années soixante-dix, se sont traduits en Suisse par la naissance de nouveaux partis occupant le créneau délaissé par le Parti du Travail. Ainsi naquirent les *Progressive Organisationen* représentées dans les Parlements can-

(24) G. Schmid, Demokratisch-soziale Partei (DSF), Basel-Stadt, *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, p. 89-106.

tonaux de la Suisse urbaine d'expression allemande (25), le *Partito socialista autonomo* du Tessin, très influencé par le PCI et, sans députés fédéraux, le *Parti socialiste ouvrier*, membre de la IV<sup>e</sup> Internationale, qui dispose d'un élu au Parlement bernois, le *Parti socialiste autonome* du Jura-Sud qui milite pour la réunification du Jura resté bernois au nouveau canton et *Combat socialiste* représenté au Parlement jurassien. Toute cette mouvance politique se trouve actuellement en pleine restructuration idéologique et politique. Le PSA tessinois négocie avec le PS la réunification des socialistes italophones tandis que les autres formations, dès l'origine farouchement antinucléaires, rêvent à une nébuleuse politique avec les alternatifs et les écologistes.

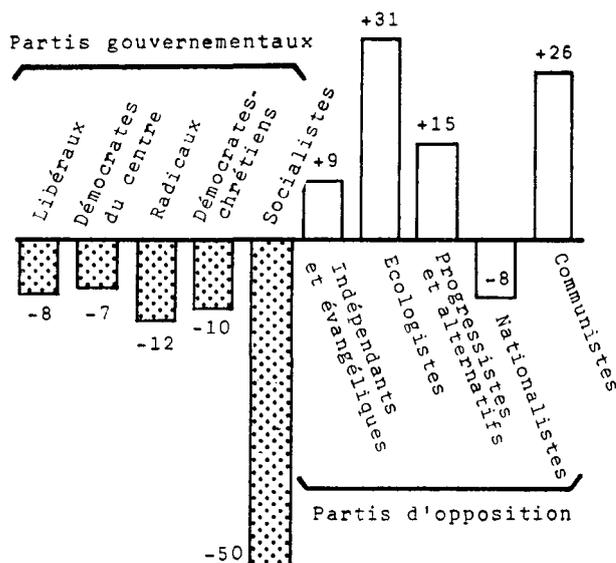
### *Les forces nouvelles*

Dans la Confédération helvétique, « propre et en ordre », l'écologie a bonne presse. Sans doute cadre-t-elle avec une « mentalité antiseptique » heurtée par les pollutions diverses et autres salissures, outrages que la société industrielle fait subir à une nature qui, depuis l'invention du tourisme, constitue un élément symbolique et économique essentiel du patrimoine national. Au pays d'Hoffmann-Laroche, de Sandoz et de Ciba-Geigy, le vert se porte beaucoup, il fait recette à un point tel que tous les partis tentent de s'y mettre. Comme l'électeur n'est pas dupe face aux conversions tardives, les partis non gouvernementaux comme les indépendants et surtout les forces nouvelles ont le vent en poupe (cf. fig. 2). Ces dernières se structurent en deux familles bien distinctes.

### *La Fédération des partis écologistes de Suisse (FEPS)*

Le grand bénéficiaire de la vague verte est le Parti écologiste modéré proche des verts belges, italiens et français. Il dispose de trois élus au Parlement fédéral et ses perspectives sont excellentes. Il vient de faire un malheur aux élections cantonales zurichoises — 22 sièges sur 180, gain + 18 ! — après avoir fait élire deux de ses membres au Gouvernement bernois en 1986 ! Les premiers élus écologistes appaurent dans le canton de Vaud qui, en 1979, envoya le premier écologiste siéger dans un Parlement national, donc avant la Belgique et la RFA.

(25) R. Blum, Wandel und Konstanten bei den Progressiven Organisationen (POCM) 1971-1986, in *Ibid.*, p. 119-150.



Sources : Analyse Vox. « Tages-Anzeigers. »

FIG. 2. — Déclin des grands, poussée des petits

Gains et pertes des différents partis politiques aux élections législatives cantonales de 1984 à 1986 (tous les cantons sauf Zurich, Bâle-Campagne et Tessin où les élections ont lieu ce printemps), *L'hebdo*, 19 février 1987, p. 25.

### *Les alternatifs*

D'autres partis — non représentés au Conseil national — font de l'écologie l'un des aspects de leur projet de société alternative. Leur idéologie contre-culturelle est de même nature que celle des radicaux italiens et fait la part belle au pacifisme, au féminisme et à la défense des homosexuels.

### *Les nationalistes et l'extrême-droite*

Il y a longtemps déjà que les radicaux suisses ont transformé leur nationalisme en patriotisme de bon aloi. L'ultra-nationalisme s'est développé, alimenté par l'importance de la population étrangère en Suisse, et connaît aujourd'hui un regain de vigueur grâce au problème des réfugiés issus du Tiers Monde, spécialement les Tamouls et les Zaïrois. Il faut distinguer les xénophobes de l'*Action nationale* (AN) — 3 députés fédéraux — représentée dans les Parlements de la Suisse alémanique, urbaine et protestante ainsi qu'au pays de Vaud ; le

*Parti écologiste libéral* — 1 député fédéral — « xénophobes à visage humain » très sensibles à l'écologie, et l'extrême-droite classique qui existe à Genève avec les *Vigilants* (26). L'extrême-droite genevoise, arrivée en tête aux cantonales de 1985, possède une tradition qui remonte à l'entre-deux-guerres.

### *Enjeux et coalitions*

Marqué du sceau du multipartisme souple et déterminé par les contraintes du fédéralisme et de la démocratie directe, le jeu politique helvétique se révèle des plus subtils et dans les deux acceptions du terme subtil. Il s'avère subtil au sens de complexe : l'intrication des forces nationales et cantonales, des tendances et des *lobbies*, rend son analyse malaisée, le chercheur risquant de se prendre aux apparences. Le jeu politique suisse est également subtil au sens de volatile : alors que les politiques sont d'un conservatisme modéré à toute épreuve, les coalitions et alliances sont instables et le système de partis très réceptif aux nouvelles tendances d'où qu'elles viennent. On ne se risquera pas à en relever le tracé sinueux dans une analyse portant sur le court terme, on s'y perdrait. En revanche, une analyse à long terme est possible mais elle reste superficielle.

On distinguera trois moments, caractérisés par trois « majorités » instables.

### *Le Gouvernement majoritaire (1848-1919)*

Majoritaire au Parlement dès 1848, la mouvance (27) radicale gouvernera la Suisse sans partage jusqu'en 1891, avec un appoint catholique de 1891 à 1919. Cette période de réformes est marquée par la centralisation politique — avec l'unification du droit —, un certain réformisme social inspiré par le « socialisme d'Etat » de Bismarck, l'anticléricalisme et une politique étrangère dont la neutralité n'exclut pas des initiatives dynamiques en faveur du multilatéralisme — rôle moteur dans la création de l'Union postale universelle, appui donné à la Croix-Rouge, ouverture aux réfugiés, plus tard adhésion à la SDN, etc. (28).

(26) F. Saint-Ouen, Vers une remontée du national-populisme en Suisse ? Le cas des *Vigilants* genevois, *Ibid.*, p. 211-225.

(27) Sur le concept de « parti » en Suisse de 1848 à 1940, cf. H. U. Jost, Critique historique du parti politique, *Ibid.*, p. 317-332.

(28) J.-F. Freymond, La politique extérieure de la Suisse : aspects structurels, *Relations internationales*, n° 32, hiver 1982, p. 463-477.

*Le conservatisme (1919-1959)*

La montée du socialisme, la crise économique des années trente, l'insécurité internationale consécutive à la conquête du pouvoir par le fascisme en Italie puis en Allemagne et la perte de leur majorité parlementaire amèneront les radicaux à composer avec leurs adversaires d'hier. Ainsi se met en place une coalition stable comprenant radicaux, catholiques et agrariens. Elle sera passablement immobiliste.

Le conservatisme connaît un réel déclin avec deux ouvertures passagères aux socialistes et l'adoption de réformes sociales inspirées par le contexte européen de l'après-guerre.

*La formule magique (1959-1987)*

L'évolution de la démocratie-chrétienne devenue soucieuse de réformes sociales, provoquera une restructuration politique du Conseil fédéral dont elle deviendra le pivot. Ainsi naquit la « formule magique » — 2 PRD, 2 PDC, 2 PS et 1 UDC — toujours en vigueur aujourd'hui.

Il faut distinguer une phase de dynamisme et une phase de déclin dans le fonctionnement de ce Gouvernement de tous les grands partis. La première, sorte de centre-gauche à la mode suisse, se caractérise par un retour au réformisme animé par le PS et la démocratie chrétienne. Elle est marquée par d'imposantes réformes sociales qui restent attachées au nom du conseiller fédéral Tschudi et par une politique étrangère plus active symbolisée par l'adhésion de la Confédération au Conseil de l'Europe et à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Cour de justice de Strasbourg.

Depuis 1979, le système semble grippé. Si la formule magique demeure inchangée, elle ne cesse de subir des revers tant au Parlement que devant le peuple. Au Parlement, l'axe des majorités d'idées s'est déplacé du centre-gauche vers le centre-droit, trahissant l'évolution des rapports de forces au sein de la démocratie chrétienne (29). En avril 1987, le PDC au Conseil national, sur 42 députés, comptait 12 chrétiens-sociaux contre 24 conservateurs et 6 centristes. Indice de la profondeur d'une évolution que le Parlement ne fait que refléter : les projets du Conseil fédéral sont désavoués par le corps électoral. Ainsi le projet portant sur « les risques à l'innovation » en matière industrielle ou celui préconisant l'adhésion à l'ONU ont été nettement repoussés. L'évolution du processus politique en Suisse

(29) U. Altermatt, Die Wirtschaftsflügel in der CVP *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, p. 63-88.

révèle que lorsque le système s'enraye, on le réajuste par petites saccades progressives.

Les élections cantonales organisées depuis l'automne 1986 se caractérisent par un progrès très sensible des écologistes. Les élections fédérales de 1987 devraient confirmer cette tendance au profit d'un parti représenté depuis 1979. Tant l'extrême-droite que l'extrême-gauche ont voix au chapitre au Conseil national. Comme au Bénélux et en Italie, la démocratie-chrétienne est demeurée fidèle à ses origines. Comme la Scandinavie, la Suisse possède un Parti agrarien.

En un siècle, le système de partis est passé d'une sorte de bipartisme parlementaire dominé par la famille radicale à un multipartisme très fragmenté. Contrairement à la France actuelle où l'idée dominante est que le retour à la proportionnelle a donné une tribune à Jean-Marie Le Pen, la Suisse a ehoisi de donner la parole à tous ceux qui sont capables de la prendre : le mode de scrutin, Hagenbach-Bisschoff, est nettement plus proportionnel que celui utilisé aux législatives du 16 mars 1986 ; il n'y a pas de barrière des 5 % et les apparentements sont possibles. Or peu de systèmes politiques témoignent d'une aussi grande capacité d'intégration ou de récupération des forces qui lui sont hostiles. Depuis 1848, aucun gouvernement n'a atteint une aussi grande stabilité ministérielle et une aussi extraordinaire continuité dans les politiques inspirées par un conservatisme ouvert à la modernisation et aux réformes lentes.

La clef du système partisan suisse, la vraie formule magique serait : s'ouvrir au changement afin de changer le moins possible.

**RÉSUMÉ.** — *Le système politique et partisan suisse dénote complètement dans le concert européen : pas de jeu majorité/opposition, règne des « majorités d'idées », chaque canton possède son système de partis, les partis nationaux sont faibles et indisciplinés. Fédéralisme et démocratie directe contribuent à cette faiblesse des partis. Radicaux, démocrates-chrétiens, socialistes et agrariens sont les principaux protagonistes sur la scène politique ; cependant, libéraux de gauche et de droite, écologistes et extrémistes de droite et de gauche affirment leur présence.*

TABLEAU 2. — *Composition du Conseil national par canton*

Cantons	Partis							
	PRD	PDC	PSS	UDC	ADI	EV	PLS	PST
Zurich	9	3	8	5	4	2		
Berne	5		9	9	1	1		
Lucerne	3	5	1					
Uri	1							
Schwyz	1	2						
Unterwalden		2						
Glaris				1				
Zoug	1	1						
Fribourg	1	3	1	1				
Soleure	3	2	2					
Bâle-Ville	1	1	2		1			
Bâle-Campagne	2	1	3	1				
Schaffhouse	1		1					
Appenzell	1	1			1			
Saint-Gall	4	5	2		1			
Grisons	1	2	1	1				
Argovie	3	4	4	2	1			
Thurgovie	1	2	1	2				
Tessin	3	3	1					
Vaud	7		5	1			3	
Valais	2	4	1					
Neuchâtel	1		2				2	
Genève	2	1	2				3	1
Jura	1		1					
<b>Totaux</b>	<b>54</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>1</b>

DUSAN SIDJANSKI

*La Suisse*  
*face à la Communauté européenne*

La Suisse est de fait profondément intégrée dans la CE davantage que la plupart des pays membres. Cependant, elle reste en dehors de la CE pour les trois motifs principaux : son fédéralisme, sa démocratie semi-directe et sa neutralité. Et pourtant, malgré son étroite coopération avec la CE, cette situation de pays intégré de fait mais non membre de la CE et, par conséquent, n'ayant pas son mot à dire lors de la prise de décisions communautaires qui, de surcroît, l'affectent directement, ne laisse pas de préoccuper de nombreux dirigeants suisses. En effet, pour l'heure, la collaboration Suisse - CE semble donner satisfaction. Mais en sera-t-il de même à l'avenir avec le développement de l'union économique mais aussi juridique et politique de la CE ? L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1<sup>er</sup> juillet 1987 accentue et accélère le processus d'union en prévoyant un « espace européen sans frontières » pour 1992, en généralisant la procédure à la majorité qualifiée, en renforçant les politiques communes (recherche et technologie, régions, environnement, etc.), et en institutionnalisant la coopération politique. Pourra-t-on dès lors s'en tenir au modèle de coopération actuel ou faudra-t-il envisager l'adhésion de la Suisse à la CE ?

I. — INTÉGRATION DE FAIT ET MODÈLE DE COOPÉRATION

Tout en étant un des pays le plus intimement imbriqué dans les activités socio-économiques de la CE, la Suisse a choisi une voie médiane entre isolement et adhésion, à savoir une participation active

au processus d'union sans pour autant devenir membre à part entière de la CE.

L'Europe occidentale est le centre de gravité des relations commerciales de la Suisse : 80 % des importations proviennent de l'Europe occidentale à laquelle sont destinées 65 % des exportations de la Suisse. Dans ce contexte, la CE forme le principal pôle d'attraction avec son marché de 320 millions de personnes : en 1986, 55 % des exportations suisses ont pris le chemin de la CE dont provenaient 73 % des importations. Le poids de la CE dans les échanges extérieurs de la Suisse tend à croître : au premier trimestre de 1987, 58 % de ses exportations ont été destinées à la CE (1). Selon F. Blankart, secrétaire d'Etat, « un franc sur trois gagné en Suisse provient de la CE de ce que nous exportons, investissons et rendons en service dans les Etats membres » (2). La Suisse occupe la troisième place en matière d'investissements étrangers dans la CE après la RFA et la France. Les 17 compagnies transnationales, regroupées dans le « Industrie holding », emploient dans la CE environ le double des effectifs de leur personnel en Suisse et moins de la moitié de toutes les personnes employées en dehors de la Suisse. Les trois grands de la chimie bâloise avaient en 1985 un effectif de 44 000 personnes dans leurs 132 unités de production et de commercialisation dans la CE et un chiffre d'affaires d'environ 10 milliards de francs suisses. En matière d'assurances, le montant des primes d'une cinquantaine d'agences et de succursales des compagnies d'assurances suisses dans la CE est à peu près deux fois plus élevé que le total du reste du monde : en 1982, les primes ont représenté 11,5 milliards de francs suisses en Suisse par comparaison avec 10,5 milliards pour la CE et 5,3 pour le reste du monde (3). De toute évidence, la situation, l'état d'union et les décisions de la CE ainsi que son développement à l'avenir sont, du fait de cette interpénétration économique, d'importance vitale pour la Suisse. Si la Suisse dépend largement de la CE, elle n'en constitue pas moins, comme le rappelle Jacob Kellenberger, un partenaire important et attractif pour la CE : la Suisse est le deuxième

(1) J. Kellenberger, *Suisse - Communautés européennes (CE). Les défis des années à venir*, exposé du chef du Bureau de l'intégration à l'occasion de l'Assemblée générale de la Fédération des Syndicats patronaux à Genève le 14 mai 1987, p. 11.

(2) F. Blankart, *Interdépendance et intégration*, dans *La Suisse et la Communauté européenne élargie*, édité par H. Schwamm, O. Hieronymi et P. Merciai, Genève, IUEE, 1983, p. 22 et 23.

(3) J. Kellenberger, *op. cit.*, p. 11 et 12 et *Switzerland and European Integration: The challenges of the Future* (Colloque *Can the Confederation Helvetia be imitated*, organisé les 2 et 3 juillet 1987 conjointement par le Gouvernement et l'opposition et le Centre européen de la Culture), p. 1 et 2.

client de la CE après les Etats-Unis et de surcroît, un marché stable et solvable ; en 1986, l'excédent de la balance commerciale en faveur de la CE a atteint les 17 milliards de francs suisses ; la Suisse occupe une position centrale au sein du réseau de communications en Europe occidentale et dans la CE en particulier. Les entreprises transnationales suisses sont d'importants employeurs et investisseurs dans la CE. Elles y exercent non seulement des activités de production et de distribution mais aussi de recherche. A ce dernier titre la Confédération helvétique est aussi un partenaire intéressant qui consacre des ressources substantielles à la recherche et au développement dont les trois quarts sont le fait du secteur privé (4).

Cette interdépendance entre la Confédération de 6,5 millions d'habitants et un grand ensemble de 320 millions est en réalité très asymétrique : la Suisse investit trois fois plus dans la CE que celle-ci dans son économie ; ses importations et ses exportations, vitales pour elles, ne représentent qu'environ 10 % et 6 % des exportations et des importations de la CE. Presque 75 % des étrangers qui travaillent en Suisse, soit près de 700 000, sont d'origine communautaire. Cette « intégration de fait » se reflète aussi dans la participation d'organisations professionnelles suisses dans les groupements européens (5).

La coopération avec la CE emprunte deux voies formelles : une voie multilatérale et une voie bilatérale. La *voie multilatérale* à travers l'AELE vise l'instauration d'un grand espace européen de libre-échange, puis d'un espace économique européen dynamique tel qu'il a été défini lors de la première rencontre ministérielle commune le 9 avril 1984 entre les pays de l'AELE et la CE. Les efforts en vue de la réalisation de cet objectif à long terme portent en premier lieu sur la libre circulation des biens. Dans cette perspective, des mesures ont été prises afin d'améliorer la coopération en matière de normes techniques et de simplifier les formalités douanières. D'autres domaines tels que les services font l'objet d'études préliminaires. Tout ce processus multilatéral se déroule sous la responsabilité, la direction et la haute surveillance d'un groupe *ad hoc* de hauts fonctionnaires représentant les pays de l'AELE et la Commission de la CE. Ce groupe a pour tâche entre autres de formuler des directives pour la poursuite des travaux qui couvrent une grande partie des domaines

(4) J. Kellenberger, *Suisse - Communautés européennes, op. cit.*, p. 12 et 13.

(5) D. Sidjanski et U. Ayberk, Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires, *Revue d'intégration européenne*, 1987.

envisagés en 1985 dans le Livre blanc de la Commission et repris dans l'Acte unique européen ?

La *coopération bilatérale* a pris la forme d'un vaste réseau d'accords dont le foyer central et le cadre sont constitués par l'Accord de Libre-Echange qui contient une clause évolutive (6). Signé en juillet 1982, l'accord a été accepté par le référendum en décembre de la même année : avec une participation de 51,2 %, les électeurs et les électrices l'ont approuvé à une forte majorité de 72,5 %, soit par 1 345 000 de voix contre 509 500 et par tous les cantons. Tous les partis gouvernementaux et les principaux groupes d'intérêt suisses (Vorort, USS, Union des paysans, à l'exception de l'attitude réservée de l'USAM) ont donné leur appui à l'Accord. Le bloc des opposants est constitué principalement à l'extrême gauche par le Parti du travail et à l'extrême droite par l'Action nationale et le Mouvement républicain. Les cantons où le pourcentage de non est plus de 30 % sont les cantons dits primitifs auxquels se sont joints quatre cantons de la Suisse alémanique : Schwyz, Obwald, Nidwald, Uri, Appenzel, Zoug, Lucerne et Argovie. Ils s'y sont opposés au nom de l'indépendance nationale et de la neutralité. Dans l'ensemble, les villes ont été plus favorables que les campagnes et les communes rurales (7). Cet accord général a été complété par un réseau d'une centaine d'accords et arrangements spécifiques (acier, horlogerie, transport, textile, etc.). Le rapprochement entre la Suisse et la CE s'est poursuivi par une série d'accords de deuxième génération : assurances, échange d'informations (protection de l'environnement, politique économique et monétaire, politique des transports), accords de coopération scientifique et technologie (JET, COST, EURONET) (8). Il s'agit d'un processus continu de prénégociations et de négociations d'accords qui, à l'exemple des négociations actuellement en cours, permettent de résoudre coup par coup des problèmes qui ont surgi dans le domaine des textiles ou d'associer la Suisse au développement d'une banque de données terminologiques (EURODICAUTOM) et d'un système de traduction automatique (EUROTA). De même, la possibilité est envisagée d'une participation de la Suisse au système communautaire de stabilisation des prix de matières premières (STABEX). Grâce à ce réseau institutionnel dense d'accords et d'arrangements, la Suisse a réussi à maintenir une coopé-

(6) J. Kellenberger, *op. cit.*, p. 5 et 6.

(7) U. Ayberk, *Suisse - Communauté : les péripéties d'une coopération ambiguë*, Colloque de la Société québécoise de science politique, les 14-16 mai 1986 à Montréal, p. 16.

(8) *Ibid.*, p. 21-25.

ration intense sans pour autant renoncer à son autonomie de décision. A la longue, sera-t-elle en mesure de participer aux activités de la CE sans envisager l'adhésion ?

La politique active de la Suisse envers la CE butte contre plusieurs limites. Certes, cette politique vise à maintenir un équilibre dans les relations Suisse - CE en recourant à des consultations préalables, afin d'éliminer des discriminations issues de l'harmonisation du droit dans la CE et des disparités dans le développement technologique. Mais, en fait, la CE ne dispose que d'une marge étroite de négociation. Quand on sait les difficultés que rencontre la CE dans l'adoption de ses décisions — aboutissement de longues négociations entre ses membres, on comprend aisément qu'elle n'est pas disposée à les remettre en question lors des négociations avec la Suisse. On a suggéré que la CE devrait prendre en considération au préalable et de manière informelle les intérêts de ses principaux partenaires lors de l'élaboration de ses politiques et de ses décisions. Est-ce réaliste de penser qu'elle sera en mesure d'en tenir compte en l'absence de ses partenaires lors de la mise au point de ces décisions ? Le doute l'emporte aux yeux de tous ceux qui connaissent la pratique du processus de prise de décision dans la CE.

La Suisse poursuit une politique active à l'égard de la CE et cherche à engager les négociations dès que possible. Mais la CE ne peut pas l'admettre à la table de négociation aux côtés de ses membres. Elle n'entame le dialogue avec la Suisse qu'une fois parvenue à une décision en son sein. De la sorte la Suisse demeure à l'écart du processus de décision communautaire. Il en résulte dès lors qu'elle est confrontée à une série d'actes et de politique qui l'affectent directement mais à l'élaboration desquels elle n'a pas pu contribuer. Dans la pratique, elle est contrainte d'en subir des effets négatifs ou de s'y conformer. La CE n'a que peu de flexibilité tandis que la Suisse n'a pas de choix : si elle désire préserver ses relations privilégiées avec la CE, elle ne peut que s'aligner sur les décisions communautaires. Conscient des problèmes que soulève l'intégration juridique de la CE, le Conseil national a invité le Conseil fédéral à inclure dans ses propositions à l'adresse du Parlement, un chapitre indiquant l'état de la législation en Europe. A la longue, la Suisse risque d'être à la remorque d'un développement européen qui, le cas échéant, entraînerait une perte d'indépendance plus grande que celle qu'impliquerait une adhésion (9). La Suisse serait-elle mise devant un choix inévitable entre adhésion ou satellisation ? D'autant que sa

(9) Cf. F. Blankart, *op. cit.*, p. 34.

marge de liberté de manœuvre se rétrécit au fur et à mesure que la CE renforce sa solidarité.

A l'évidence, les décisions prises à Bruxelles affectent directement des domaines de plus en plus nombreux d'activités économiques et sociales en Suisse. Il y a quelques années la politique scientifique de portée limitée est devenue une des préoccupations centrales des milieux officiels et économiques en Suisse. A la suite du compromis qui a mis fin au veto britannique concernant l'enveloppe budgétaire du Programme de recherche scientifique et technologique 1987-1991 de plus de 6 milliards d'écus, l'orientation de la politique de la CE en cette matière aura une influence prépondérante sur les structures de l'industrie et des services en Europe. Dans ce cadre, la commission vient de proposer 8 programmes spécifiques d'un montant de 2,7 milliards d'écus : *Esprit II* (3,2 milliards dont 1,6 de la CE) pour les recherches en matière de technologies d'informatique ; *fusion thermo-nucléaire* (911 millions d'écus) ; *Race* pour les télécommunications ; *Drive* (60 millions d'écus) au titre de sécurité et de pollution automobile (*Le Monde*, 25 juillet 1987). La politique des transports aériens constitue un autre exemple de défi pour la Suisse dont les compagnies aériennes pourraient être contraintes d'opérer dans des conditions de concurrence moins favorables dans un proche avenir (10). Dans le domaine culturel même, des barrières et des discriminations font leur apparition : ainsi, par exemple, les étudiants suisses sont obligés de payer une taxe dans les universités anglaises trois fois plus élevée que celle exigée des étudiants ressortissants des pays de la CE ; le réseau d'échanges d'étudiants dans la CE soutenu par les fonds du projet Erasme risque de porter préjudice aux échanges avec la Suisse. Des problèmes encore plus graves pourraient se poser à la suite de la reconnaissance des diplômes donnant lieu à une plus large circulation de professionnels et de cadres dans la CE.

Face à ces défis multiples et croissants, la Confédération peut envisager trois scénarios en écartant l'hypothèse de la Suisse faisant cavalier seul : 1) Attitude de coopération positive mais plutôt d'alignement ; 2) Attitude de coopération active selon le modèle actuel ; 3) Adhésion pleine ou sous certaines conditions à la CE. En effet, on est fondé à se demander si à la longue le modèle d'accords de coopération sera suffisant pour garantir la sauvegarde des intérêts suisses dans la CE.

(10) J. Kellenberger, *Switzerland and European Integration*, op. cit., p. 7.

## II. — QUELS SONT LES PRINCIPAUX OBSTACLES A L'ADHÉSION ?

Trois obstacles majeurs sont propres à la Suisse : la neutralité, la diminution du fédéralisme ainsi que de la démocratie directe. D'autres obstacles ont une portée générale et concernent tout Etat indépendant. Cette dernière catégorie comprend la diminution des compétences des juridictions des Etats qui adhèrent à la CE, en particulier du tribunal fédéral de la Confédération de même que la diminution des pouvoirs des parlements nationaux. Cette question mérite d'être approfondie. Mais d'ores et déjà on peut faire remarquer que cette objection n'a pas empêché les Parlements anglais ou français de ratifier l'adhésion de leur pays à la CE. D'autres problèmes concrets se dressent sur la voie de l'adhésion tels que la politique agricole suisse et la libre circulation des personnes dans la CE.

La neutralité est-elle un obstacle majeur à l'adhésion ? Reconnue par la déclaration de Vienne de 1815, elle fait partie des « valeurs helvétiques » et figure dans la Constitution parmi les compétences du Parlement et du Conseil fédéral (art. 85 et 102) qui se réfèrent au « maintien de son indépendance et de sa neutralité ». Cependant, ainsi que le note Paul Guggenheim, « la neutralité suisse n'est pas mentionnée parmi les buts de la Confédération tels qu'ils sont énumérés à l'article 2 de la Constitution » (11). Il n'en demeure pas moins que dans l'application du principe de la neutralité, la Suisse s'abstient de toute intervention dans les conflits internationaux et renonce à conclure des alliances. En tant qu'Etat neutre, la Suisse cherche à éviter des situations de droit ou de fait qui pourraient l'empêcher de respecter en temps de guerre, le droit de neutralité. Pour le reste, elle garde la liberté du choix de sa politique.

Le statut de neutralité est-il incompatible avec une participation à part entière à la CE ? Les avis sont partagés. Ainsi par exemple, selon P. Guggenheim, la neutralité et l'ordre juridique suisses sont compatibles avec le transfert de droits de souveraineté à des organisations internationales ou supranationales, la réalisation de leurs objectifs, l'exercice du pouvoir quasi législatif ainsi que du pouvoir de conclure des conventions avec des Etats tiers (12). En marge de ce débat, on doit rappeler que l'environnement politique de la Suisse a beaucoup évolué depuis la deuxième guerre mondiale. Autrefois entourée des pays ennemis traditionnels, la Suisse était constam-

(11) P. Guggenheim, *Organisations économiques supranationales, indépendances et neutralité de la Suisse*, Société suisse des Juristes, 1963, p. 315.

(12) P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 286.

ment menacée dans son intégrité. Aujourd'hui, ce sont ces anciens ennemis qui forment la CE dans laquelle la Suisse est fortement imbriquée. De même, la défense de la neutralité face à un attaquant potentiel ne se conçoit que difficilement sans une convergence d'efforts avec les pays voisins et la défense occidentale. De toute évidence, la Suisse est largement tributaire de l'Europe occidentale, voire du monde occidental dont elle fait partie. A ce titre sa politique est franchement engagée.

En examinant cette question, il faut prendre en considération le développement de la dimension politique de la CE qui s'est manifestée par certaines prises de position de la part du Conseil européen ainsi que du Parlement européen : Afghanistan, soutien à la Grande-Bretagne dans le conflit des Malouines, etc. Désormais, cette coopération politique se trouve intégrée dans l'Acte unique européen. Elargie au domaine de la sécurité, elle est institutionnalisée et dotée d'un minimum d'infrastructure sous la responsabilité du Conseil européen. Il se pourrait d'ailleurs que, face à l'option double zéro, la question de la défense européenne se repose de manière pressante comme le laisse entendre l'initiative de création d'une brigade franco-allemande qui formerait un embryon d'une défense commune. Cette évolution ne manquerait pas de soulever le problème de la neutralité irlandaise qui, bien que différente de la neutralité suisse, fournirait un précédent. Quelle qu'en soit la solution, il est probable qu'à long terme une union européenne ne pourrait pas tolérer la séparation entre l'union de type socio-économique et l'union politique. Bien que préservant encore cette frontière, l'Acte unique européen constitue un pas vers un espace européen politico-économique sans frontières, tout en adoptant une démarche par étapes successives. L'analyse de divers aspects d'une éventuelle adhésion de la Suisse à la CE ne pourrait pas écarter cette hypothèse d'évolution politique à long terme.

L'adhésion entraînerait-elle une *diminution du fédéralisme* ? S'il existe en Suisse un large consensus au sujet du fédéralisme helvétique, les principaux défenseurs de cette idée cherchent avant tout à préserver l'autonomie des cantons qu'ils croient menacée par l'extension des pouvoirs fédéraux. Dans cette optique, la participation du Conseil fédéral aux Conseils de la CE conduirait à un renforcement des pouvoirs de l'Exécutif fédéral aux dépens de ceux du Parlement et des cantons. Il en résulterait une réduction des pouvoirs et de l'autonomie des cantons. Trois observations préliminaires peuvent être formulées à propos de ce problème qui demande un examen systématique tenant compte notamment de l'expérience du fédéralisme de la RFA dans la CE. La CE n'a que de rares compé-

tences centrales exclusives à l'exemple de la fixation des prix agricoles ou de la politique commerciale commune. D'autre part, un nombre considérable de ses décisions prennent la forme de directives qui ménagent un espace d'autonomie aux autorités des Etats membres. Enfin, les risques invoqués peuvent être le résultat aussi bien de l'adhésion que de l'alignement de l'extérieur. Si tel devait être le cas, ne serait-il pas préférable que la Suisse participe au processus de décision communautaire qui de toute façon l'affecte ?

Quelle serait l'ampleur de l'impact de l'adhésion sur la *démocratie directe* ? Les référendums et les initiatives constituent à la fois le moteur et le frein du processus politique en Suisse. Un aperçu rapide des votations populaires fédérales qui ont lieu de 1977 à 1985 donne quelques indications : au cours de cette période sur le total des 76 votations populaires fédérales, 16 concernaient éventuellement les compétences transférées à la CE. Exemple : taxe à la valeur ajoutée (12 juin 1977), économie laitière (3 décembre 1978), régime du blé (30 novembre 1980), droits de douane sur les carburants (27 février 1983), redevance sur le trafic des poids lourds (26 février 1984). Sans être en mesure d'en tirer des conclusions générales, on peut avancer l'hypothèse suivante : dans l'état actuel, le processus communautaire n'affecterait pas fondamentalement la démocratie directe en Suisse ; son influence pourrait être plus déterminante avec l'élargissement et l'intensification probables des compétences de la CE. Cependant, si la CE devait confirmer son orientation fédéraliste, elle viserait la garantie des autonomies des membres et des régions et la préservation des diversités dans l'Union.

Un exemple intéressant a été fourni récemment par l'Irlande dont la cour suprême a jugé inconstitutionnelle la partie de l'Acte unique européen qui concerne la coopération politique. La ratification de ce pays membre n'a été acquise qu'à la suite d'un référendum populaire. Les Irlandais ont donné leur accord à deux contre un, accord qui a permis l'entrée en vigueur de l'Acte unique le 1<sup>er</sup> juillet 1987. La Suisse aurait pu se trouver dans une situation similaire. Quel aurait été dans ce cas l'effet d'un refus populaire ?

L'opinion suisse ne semble pas percevoir les problèmes de la même façon que les milieux dirigeants. Selon un sondage d'opinion récent réalisé par l'Institut MIS du 3 au 6 novembre 1986, les Suisses sont en majorité favorables à l'union européenne mais partagés quant à l'adhésion de leur pays à la CE (13). 62 % se déclarent favo-

(13) Enquête réalisée sur un échantillon représentatif de 1 006 personnes âgées de 18 à 75 ans et publiée dans l'*Hebdo* du 13 novembre 1986.

rables à la création d'une Confédération européenne, mais seulement 42,8 % (Suisse romands 54,6 %, Suisse allemands 36,4 %) souhaitent que la Suisse rejoigne la CEE un jour contre 42,5 % (Suisse romands 32,4 %, Suisse allemands 48,1 %) qui disent non. La CEE leur apparaît comme favorisant les échanges économiques surtout aux yeux des Suisse romands mais aussi comme la base d'une future Confédération européenne pour 34,4 % de Suisse allemands et 25,9 % de Suisse romands. Ils estiment à une majorité des deux tiers qu'en restant hors de la CEE, la Suisse ne court pas le danger de s'isoler du reste de l'Europe.

Cependant, la majorité des personnes interrogées estime que l'adhésion de la Suisse à la CEE ne pourrait pas nuire ni à sa neutralité ni à son indépendance politique et économique. La neutralité traditionnelle ne semble pas être un obstacle à l'adhésion pour 56,7 % de Suisse, soit 59,2 % de Suisse romands et 55,3 % de Suisse allemands. Dans une proportion légèrement moins élevée (52,3 %), les Suisse ne paraissent pas redouter que l'indépendance politique soit mise en cause par l'adhésion. Ils sont moins nombreux (49,5 %) à exprimer la même opinion au sujet de l'indépendance économique. Faut-il rappeler cependant que les sondages d'opinion ne permettent que rarement de faire des prévisions quant au résultat possible d'un référendum en raison de plusieurs facteurs qui interviennent au moment du vote et en particulier en raison de la fluctuation du taux d'abstentionnistes. De plus, les résultats du sondage en question font apparaître une opinion moins favorable en Suisse alémanique qui représente plus des deux tiers de la population suisse. Il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble les réponses favorables à l'union européenne constituent une surprise en confirmant l'ouverture de la Suisse sur l'Europe.

S'il y a accord sur l'intégration de fait de la Suisse dans la CE, il y a divergence sur l'interprétation de cette union de fait : en effet, les uns insistent sur l'interdépendance par opposition à l'intégration, alors que d'autres mettent l'accent sur la dépendance croissante.

Le choix des voies de collaboration entre la Suisse et la CE apparaît ouvert tant que la CE reste principalement une communauté socio-économique en pleine évolution. Néanmoins, le progrès de l'union politique risque de rendre plus difficile l'entrée de la Suisse dans la CE. D'autant qu'en se maintenant en dehors, celle-là n'a que peu de chance d'infléchir le processus d'union de celle-ci. Dès lors, une adhésion éventuelle tardive pourrait avoir un impact encore plus perturbateur sur le système suisse.

Certes la voie médiane de coopération est sage et efficace pour l'heure. Le sera-t-elle à l'avenir ? D'où le besoin d'explorer systématiquement d'autres possibilités et notamment l'hypothèse de l'adhésion, sa forme et son évolution ainsi que son effet sur le fédéralisme, la démocratie et la neutralité. Cette exploration ne prédétermine pas le choix politique d'autant que la réalité réserve souvent des surprises qui démentent nos études et nos prévisions. L'avenir de la Suisse en Europe reste ouvert. Et pourtant, on ne peut s'empêcher de regretter que le pays qui, grâce à son expérience fédéraliste aurait tant à apporter à la construction européenne, demeure en dehors de son courant le plus dynamique.

RÉSUMÉ. — *L'auteur étudie l'intégration économique et sociale de facto de la Suisse à la Communauté européenne (laquelle représente 55 % des exportations suisses et 73 % de ses importations). L'auteur avance l'hypothèse d'une adhésion de la Suisse à la CEE et ses principaux obstacles : le fédéralisme, la démocratie directe et la neutralité.*



# JOURNAL

## *Le rite égalitaire dans une campagne présidentielle à la télévision*

FRANÇOIS RAMIREZ\* et CHRISTIAN ROLOT\*\*

L'idée-force régissant l'organisation d'une campagne officielle à la télévision est, avec ostentation, celle d'*égalité*.

Par opposition à une campagne libre (1), où jouent sans frein les déséquilibres — notamment financiers — des candidatures en compétition, une campagne officielle est d'abord une cérémonie égalitaire. Là, la lutte est sauvage et inégale, le petit toujours faible, le grand toujours puissant ; ici, par l'artifice d'une péréquation qui est dans l'esprit même des institutions démocratiques, le premier et le dernier des candidats sont, pour ainsi dire, ramenés à une échelle commune.

Lieu privilégié, totalement et artificiellement soustrait à l'inégalité ambiante, la campagne officielle veut donc être le modèle idéal, la référence presque sacrée d'où procède l'élection tout entière.

Mais, venant contrarier cette recherche d'un équilibre optimal entre les candidats, d'autres forces agissent dans la campagne. Ces forces contraires sont, pour simplifier, inhérentes au *medium* télévisuel qui, par des voies souvent détournées et retorses, cherche à imposer une autre logique la sienne propre, celle du spectacle et du renouvellement. Pour faire image, on pourrait dire que si l'institution veut d'abord égaliser, le *medium* veut surtout atteindre le destinataire et capter son attention. Ainsi, le rituel égalitaire scrupuleusement élaboré est-il souvent contraint de se plier à une dynamique de communication qui brise la monotonie du cadre compétitif et introduit, pour que l'intérêt du spectateur se maintienne, de nombreuses et subtiles variations.

\* Maître-assistant à l'Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III.

\*\* Maître-assistant à l'Université Paul-Valéry, Montpellier III.

(1) Nous entendons par campagne libre toutes les manifestations non officielles de la compétition : autres émissions de radio et de télévision, manifestations, rassemblements, conférences, affichages, etc.

Ce sont ces deux principes — l'un exhibant le rite, l'autre le contra-riant — que nous nous proposons ici de voir à l'œuvre en prenant comme objet de référence la campagne présidentielle de 1981.

#### LE RITE EXHIBÉ

Le 9 avril 1981, M. Roger Frey, président du Conseil constitutionnel, donne lecture de la liste des noms des dix candidats autorisés à se présenter à l'élection à la Présidence de la République (2). L'ordre dans lequel les concurrents sont énumérés, déterminé par voie de tirage au sort, manifeste déjà une volonté formelle de ne pas fausser l'équilibre théorique des chances : entrés officiellement en campagne, les concurrents bénéficient aussitôt d'un traitement « neutre » qui supprime les préséances.

En la matière, le tirage au sort était-il préférable à l'ordre alphabétique ? A première vue, les deux systèmes semblent offrir les mêmes avantages. On peut cependant penser qu'en adoptant l'ordre alphabétique afin de faire connaître les noms des candidats, le législateur eût certes opté en faveur d'un ordonnancement égalitaire, mais eût aussi simplement reproduit un ordre préexistant à la campagne. En revanche, le tirage au sort crée un dispositif spécifique. Cette volonté d'invention nous paraît importante : elle donne l'image d'une campagne où, symboliquement et, bien entendu, fictivement, les candidats n'entrent qu'après avoir déposé leurs inégalités antérieures, y compris celles, pourtant si peu significatives, dues aux hasards de l'ordre alphabétique.

La campagne tout entière est traversée par des motivations de même nature. Nous nous attacherons à en suivre le cheminement en nous interrogeant successivement sur le mode de réalisation des émissions, sur l'organisation du calendrier de diffusion et, enfin, sur le cérémonial de présentation.

#### A / La réalisation des émissions

Une scrupuleuse volonté d'équité se manifeste au plan de la réglementation régissant la fabrication des émissions.

En ce domaine, la première exigence est que tous les candidats puissent bénéficier des mêmes dispositifs techniques. Pour cela, chacun des trois studios réservés à l'enregistrement de la campagne officielle est équipé de trois caméras pourvues des mêmes *optiques*, et peut être aménagé selon trois décors différents entre lesquels les concurrents doivent choisir.

De plus, le tournage lui-même est strictement codifié. Ainsi, les candidats n'ont-ils droit pour chaque émission qu'à trois essais au maximum,

(2) Mlle Arlette Laguiller, Mme Marie-France Garaud, M. Michel Crépeau, Mme Huguette Bouchardeau, M. Brice Lalonde, M. François Mitterrand, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Georges Marchais, M. Michel Dcbre et M. Jacques Chirac.

c'est-à-dire qu'ils ne peuvent procéder à plus de trois continuités d'enregistrement au cours d'une même séance. Le temps d'occupation du studio — qui détermine la qualité des répétitions — est de surcroît indexé sur la durée des émissions : chaque concurrent dispose ainsi de 1 h 30 pour enregistrer une émission de 5 mn et de 3 h 30 pour une émission de 10 mn. Le règlement, décidément très attentif à fixer dans le détail le protocole du tournage, dispose aussi que si les émissions sont inférieures à 12 mn, elles doivent être enregistrées d'une seule traite, tandis que si elles excèdent ce minutage, l'enregistrement peut être effectué en deux temps. Cette clause, égale pour tous, permet donc de diffuser des émissions longues faites de deux morceaux réunis au montage (par ex. : le meilleur début et la meilleure fin choisis parmi les trois essais).

Pour ce qui est des techniciens — dont le rôle est évidemment important — le législateur a également pris certaines précautions. Les candidats voient ainsi leurs possibilités de choix à la fois réduites et, pour ainsi dire, homogénéisées par le fait qu'ils doivent obligatoirement choisir le réalisateur de leurs émissions sur une liste de professionnels établie par la Société française de Production. Ce système contraignant permet d'éviter qu'un candidat ne fasse appel à un cinéaste de grand renom pour réaliser ses émissions de la campagne, et ne se place ainsi — en partie à cause de la publicité qui en résulterait — au-dessus de ceux de ses concurrents qui ne pourraient l'imiter. Les candidats ont toutefois la liberté de se faire assister par les conseillers extérieurs de leur choix qui, sans intervenir techniquement, peuvent exprimer leur avis en matière de cadrage, d'éclairage, de maquillage, etc.

De même, en interdisant la projection de documents cinématographiques, la Commission de Contrôle entend agir de telle sorte que les émissions de la campagne officielle ne puissent refléter les différences de moyens, notamment financiers, dont disposent les candidats. En effet, sans cette limitation qui impose à chacun de faire l'émission pendant le temps restreint de l'enregistrement et avec les mêmes moyens que les autres, les grands candidats, soutenus par des formations importantes, auraient pu produire des montages audio-visuels ou des documentaires de prestige, moyens de propagande hors de portée des petits candidats représentant des formations plus modestes.

A supposer que le problème des apports extérieurs puisse être réglé par l'attribution d'un budget de réalisation égal pour tous les candidats, les situations qui résulteraient d'un tel système seraient-elles pour autant parfaitement conformes à l'esprit d'équité de la campagne ?

On peut répondre par la négative, dans la mesure où des documents — par nature inégaux — induiraient à leur tour des inégalités. Certes, les différences seraient tout à fait imputables aux candidats sous la responsabilité desquels ces œuvres seraient produites ; mais elles seraient extérieures à leur personne et à leur expression. Il semble donc qu'en interdisant purement et simplement la production et la diffusion de ces discours annexes, la Commission de Contrôle ait non seulement voulu éviter que la

campagne officielle ne devienne un simple ensemble de grilles horaires dans lesquelles seraient diffusés des *spots* publicitaires, mais encore qu'elle ait tenu à définir sans ambiguïté cette campagne comme un ensemble d'émissions homogènes et entièrement centrées sur le discours *actuel* des candidats.

En revanche, la commission a autorisé l'utilisation d'affiches, de photographies, de cartes ou de graphiques considérés non pas comme des éléments pouvant se substituer au discours des candidats, mais comme de simples attributs illustratifs faisant partie du décor ou intégrés dans une action.

En définitive, il est donc clair que c'est la présence physique de la personne qui est apparue comme le meilleur garant de l'égalité recherchée. En disposant que les candidats doivent faire une utilisation personnelle des temps d'émission qui leur sont attribués (3), la loi impose à chacun de lutter avec les armes communes et interdit aux concurrents de fausser la compétition en se faisant remplacer (4).

Néanmoins, en dehors des émissions d'ouverture et de fermeture où, solennellement, le candidat se présente seul, la participation d'un journaliste posant des questions ou celle d'invités (4 au maximum) venus apporter leur témoignage ou parler avec le candidat sont autorisées. On voit bien alors que, dans l'esprit de la réglementation, ces personnes supplémentaires ne se substituent pas au candidat, mais sont simplement considérées comme ses faire-valoir.

D'autre part, la commission n'a pas estimé que les candidats pouvaient être considérés les uns par rapport aux autres comme des invités ordinaires. Elle a donc interdit le dialogue direct entre les concurrents pendant le premier tour, dans la mesure où, pour ne pas fausser les choses, il eût fallu qu'il fût systématique et que chaque candidat pût débattre successivement avec les neuf autres. Outre le fait qu'il était impossible d'obliger tout le monde à se rencontrer, une telle organisation eût nécessité 45 émissions et plusieurs dizaines d'heures d'antenne.

Au contraire, pour le second tour, dès lors que les deux candidats restés en lice en sont d'accord, rien ne s'oppose plus à ce qu'un débat ait lieu.

Sans trop entrer ici dans le détail des événements et des échanges qui ont précédé le face à face du mardi 5 mai 1981, il est toutefois intéressant d'examiner les grandes lignes d'un protocole qui, de façon exemplaire, témoigne d'une préoccupation constante de préserver et de codifier l'égalité des chances.

(3) Ce point est précisé dans l'article 12 du décret du 14 mars 1964.

(4) Le texte du décret laisse toutefois subsister une possibilité de remplacement afin de ne pas pénaliser un candidat qui, pour une raison reconnue valable, serait dans l'impossibilité d'utiliser un temps d'émission. Il est en effet prévu, pour maintenir l'égalité des chances, que le candidat absent puisse être représenté par son groupement ou parti politique, à la condition que l'action de celui-ci s'étende à la totalité du territoire national. Au cours de la campagne de 1981, un tel cas de figure ne s'est jamais présenté.

C'est M. Giscard d'Estaing qui, dès que furent connus les résultats du premier tour de scrutin, lança l'idée d'un débat télévisé où M. Mitterrand et lui-même pourraient dialoguer. Sans en rejeter le principe, M. Mitterrand a cependant estimé qu'un tel face à face nécessitait la mise au point d'accords spécifiques régissant aussi bien la conduite du débat que les modalités mêmes de sa réalisation. Quoique M. Giscard d'Estaing fût plus favorable à une formule permettant, comme en 1974, un échange direct entre les deux adversaires (5), il accepta finalement les conditions mises par son concurrent à la tenue de la rencontre, conditions qui furent presque intégralement retenues par la Commission nationale de Contrôle.

L'une des clauses les plus importantes de ce protocole est certainement l'adoption d'un *découpage thématique* établi suivant un minutage précis. C'est ainsi que trois grands sujets ont été retenus :

- 1 / Politique intérieure ;
- 2 / Vie quotidienne et politique économique;
- 3 / Politique extérieure.

Aux termes de l'accord, chacun de ces grands thèmes doit être traité en trente minutes réparties également entre MM. Mitterrand et Giscard d'Estaing. Cette grille thématique, dont la fonction la plus apparente est de *couvrir* l'ensemble des problèmes politiques, a aussi pour finalité de ne pas permettre à un candidat d'entraîner son adversaire sur un terrain où il serait en difficulté et de l'y maintenir pendant la plus grande partie de l'émission.

Ensuite, 10 mn sont réservées à des questions de caractère plus général posées par les journalistes sur des points n'ayant pas été abordés au cours des trois tranches précédentes. Enfin, chaque candidat dispose de 5 mn pour conclure, l'ordre de passage étant déterminé par le tirage au sort.

Le choix des deux journalistes posant les questions et veillant à la bonne application des règles du débat a également fait l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où leur désignation a requis l'agrément des deux concurrents. Ainsi, sur une liste de quatre noms présentés par M<sup>e</sup> Robert Badinter, conseiller de M. Mitterrand, ceux de M. Jean Boissonnat, rédacteur en chef de *L'Expansion* et chroniqueur à Europe 1, et de Mme Michèle Cotta, chef du service politique de RTL, ont été retenus par le conseiller de M. Giscard d'Estaing, M. Jean-Philippe Lecat (6).

(5) Il renouvela sa proposition lors d'une déclaration faite le 29 avril 1981 à Bourges : « J'accepte tout face à face, à la date proposée, comportant une discussion directe entre les deux candidats, avec comme unique condition l'égalité du temps de parole » (in *Le Monde* du samedi 2 mai 1981, p. 10, colonne F).

(6) Les noms de MM. Jean-François Kahn, directeur des *Nouvelles littéraires*, et Guy Thomas, conseiller à la rédaction en chef de *L'Expansion* et collaborateur d'Europe 1, n'ont pas été à proprement parler écartés. M. Lecat, qui n'avait pas proposé de liste, a en effet précisé que les noms de Mme Cotta et de M. Boissonnat n'avaient été choisis que parce qu'ils étaient les premiers par ordre alphabétique sur la liste proposée par le secrétariat de M. Mitterrand. (Voir *Le Monde* du mercredi 6 mai 1981, p. 8, colonne E.)

Mais, c'est sans conteste sur le plan de la réalisation proprement dite du débat que la préoccupation égalitaire se manifeste avec le plus d'évidence. Les règles élaborées par M<sup>e</sup> Badinter (7) et entérinées par la Commission nationale de Contrôle témoignent en effet de la volonté de prendre en compte de nombreux éléments du langage audio-visuel. Pour la première fois, on s'est donc préoccupé de réglementer des choix filmiques qui, jusqu'alors, étaient plus ou moins laissés à la discrétion des réalisateurs.

Voici le texte de l'annexe technique accompagnant la lettre du conseiller de M. Mitterrand destinée à la Commission de Contrôle :

« 1) Le face à face se déroulera dans un studio choisi par le réalisateur. Seuls pourront y assister, outre les techniciens nécessaires et les représentants de la Commission de Contrôle, trente personnes, soit quinze invités pour chaque candidat ;

« 2) Les candidats seront assis de part et d'autre d'une table, à la distance de deux mètres l'un de l'autre. Les journalistes et l'arbitre du débat étant assis à une autre table, à une distance fixée par le réalisateur et les conseillers ;

« 3) Pour assurer une durée identique de traitement à l'image des candidats, l'image du candidat en train de s'exprimer sera seule retransmise au cours de ses interventions, à l'exclusion de tout plan de coupe ou de réaction de son interlocuteur ou de l'arbitre ;

« 4) Seuls seront utilisés pour l'image, le plan moyen à mi-corps et le gros plan (visage plein cadre). Les changements de caméra seront décidés pour l'image de chaque candidat par le conseiller de celui-ci ;

« 5) Deux caméras seront utilisées pour chaque candidat, une autre caméra étant utilisée pour les plans d'ensemble au début et à la fin de l'émission et lors des interventions de l'arbitre ;

« 6) La place des caméras par rapport à chaque candidat et l'intensité des lumières seront déterminées par le réalisateur et les conseillers techniques de façon à assurer une identité de traitement pour chaque candidat ;

« 7) Chaque candidat pourra utiliser des notes et des documents. Ces documents, s'ils sont cités, devront être montrés à la caméra en gros plan (8), le temps de présentation par le candidat étant imputé sur son temps de parole.

« 8) Les micros seront placés devant les candidats à même distance pour chacun d'entre eux ;

« 9) En ce qui concerne les divers problèmes techniques qui pourraient survenir lors de la mise au point ou de la réalisation de l'émission, il appartiendra aux réalisateurs ou aux conseillers de veiller à ce que soit assurée l'égalité de traitement entre les deux candidats, sous le contrôle de la commission » (9).

Ces dispositions font d'abord apparaître une très nette atténuation du rôle du réalisateur, dont l'activité s'exerce désormais sous tutelle. En effet, le seul élément qu'il puisse choisir en toute liberté est... le studio d'enregistrement. Mais l'organisation de l'espace à l'intérieur de ce studio ne dépend pas de lui. On remarque notamment qu'il ne détermine pas la

(7) L'inspirateur de cette réglementation serait en fait le cinéaste Serge Moati, conseiller technique du candidat socialiste. (Voir *Les Cahiers du cinéma*, numéro d'automne 1981, p. 77, colonne B.)

(8) Cette clause n'a pas été appliquée.

(9) Texte publié dans *Le Monde* du samedi 2 mai 1981, p. 10, colonnes A et B.

distance symbolique séparant les deux candidats. Il peut simplement intervenir, en accord avec les conseillers, pour fixer celle, moins « sensible », séparant les journalistes des deux concurrents.

En ce qui concerne la mise en image et le montage, le pouvoir de décision du réalisateur est théoriquement nul. L'interdiction du plan de coupe, justifiée par des raisons d'ordre quantitatif (« durée identique de traitement à l'image des candidats »), manifeste sans doute aussi une suspicion d'ordre qualitatif, un réalisateur non contrôlé pouvant contrebalancer l'effet d'une parole par une image, détruire, par exemple, une affirmation solennelle par un contrepoint visuel ironique.

En fait, le choix des cadrages, celui des changements de caméra, la mise au point des éclairages et le règlement des « divers problèmes » qui peuvent survenir sont plus du ressort des conseillers que de celui d'un réalisateur réduit ici au rôle de simple assistant technique.

Mais cette méfiance envers le réalisateur, qui a d'ailleurs provoqué des réactions de mauvaise humeur dans la profession, n'est d'une certaine façon qu'une méfiance à l'égard du langage. Car on aurait fort bien pu imaginer qu'un réalisateur libre de ses mouvements pût être choisi, de la même manière que les journalistes, d'un commun accord entre les deux candidats. En éliminant cette solution, qui consistait à s'en remettre à l'impartialité d'un professionnel de « bonne foi », l'inspirateur du règlement a clairement indiqué qu'il était souhaitable que les candidats dominassent personnellement (tout au moins par conseillers interposés) le moyen de communication. Ainsi, cette mise en tutelle du réalisateur — qui, sur le plan formel, aboutira à un incontestable appauvrissement — est-elle également une réelle reconnaissance de l'importance des éléments purement audio-visuels de la prestation des candidats, importance qui, a-t-on jugé dans l'entourage de M. Mitterrand rendait nécessaire cette extension inédite du principe égalitaire.

## *B / L'aménagement du calendrier de diffusion*

Chacun des deux tours de scrutin est précédé d'une campagne particulière ; ces deux campagnes sont séparées par une semaine d'interruption. L'examen qui suit s'attache à comprendre comment la Commission nationale de Contrôle a procédé pour donner aux candidats des possibilités d'expression égales dans chacun des deux tours.

Signalons d'abord qu'aucune publicité n'a été faite quant aux choix particuliers effectués par la commission. Celle-ci s'est toujours contentée d'indiquer que, conformément à l'article 10 du décret du 14 mars 1964, le tirage au sort déterminait l'ordre des passages. Or, une étude méthodique des calendriers des deux tours montre que les organisateurs de la campagne se sont trouvés confrontés à des problèmes relativement complexes. Notre analyse résulte donc de l'observation des faits tels qu'ils se présentent, et non d'informations puisées dans une quelconque déclaration de l'un des cinq membres de cette commission.

## 1 - Les émissions du premier tour

La campagne précédant le premier tour de scrutin se déroule sur deux semaines. Elle commence le lundi 13 avril pour s'achever le vendredi 24, et elle se conforme au découpage suivant :

	TF1 et ANTENNE 2 MIDI à partir de 12h 40	TF1 et ANTENNE 2 SOIR à partir de 20h 10
<u>LUNDI 13</u>		MM. Marchais (5mn) Debré (5 mn) Mme Bouchardeau (5mn) MM. Lalonde (5mn) Chirac (5mn) Mlle Laguiller (5mn) MM. Mitterrand (5mn) Crépeau (5mn) Giscard d'Estaing (5mn) Mme Garaud (5mn)
<u>MARDI 14</u>	MM. Lalonde (18mn) Giscard d'Estaing (18mn) Mlle Laguiller (18mn)	MM. Debré (18mn) Marchais (18mn)
<u>MERCREDI 15</u>	Mme Bouchardeau (18 mn) M. Chirac (18mn)	Mme Garaud (18mn) MM. Giscard d'Estaing (18mn) Mitterrand (18mn)
<u>JEUDI 16</u>	MM. Debré (18mn) Crépeau (18mn) Mitterrand (18mn)	M. Chirac (18mn) Mme Bouchardeau (18mn)
<u>VENDREDI 17</u>	Mme Garaud (18mn) M. Marchais (18mn)	M. Lalonde (18mn) Mlle Laguiller (18mn) M. Crépeau (18mn)
<u>MARDI 21</u>	MM. Crépeau (12mn) Chirac (12mn) Mitterrand (12mn) Lalonde (12mn)	M. Giscard d'Estaing (12mn) Mmes Garaud (12mn) Bouchardeau (12mn) M. Debré (12mn)
<u>MERCREDI 22</u>	Mlle Laguiller (12mn) M. Marchais (12mn) Mme Garaud (12mn)	MM. Crépeau (12mn) Lalonde (12mn)
<u>JEUDI 23</u>	MM. Giscard d'Estaing (12mn) Debré (12mn) Mme Bouchardeau (12mn)	Mlle Laguiller (12mn) MM. Marchais (12mn) Mitterrand (12mn) Chirac (12mn)
<u>VENDREDI 24</u>		M. Mitterrand (5mn) Mme Garaud (5mn) MM. Crépeau (5mn) Debré (5mn) Mlle Laguiller (5mn) Mme Bouchardeau (5mn) MM. Chirac (5mn) Lalonde (5mn) Marchais (5mn) Giscard d'Estaing (5mn)

Une première observation fait ressortir une égalité de base portant sur le nombre des émissions et sur le temps d'antenne. Le premier tour totalise en effet 60 émissions réparties à raison de 6 pour chacun des 10 candidats ; et il dure 11 h 40 mn, chaque concurrent disposant de 70 mn pour diffuser son message.

Il apparaît en outre que cette égalité fondamentale a été complétée par la prise en considération de plusieurs paramètres qualitatifs.

Il est ainsi manifeste que l'instance organisatrice de la campagne a estimé que les grilles de midi n'étaient pas équivalentes à celles du soir, se fondant sans doute sur le fait que les émissions de la mi-journée ne sont regardées que par certaines tranches du public (femmes au foyer, jeunes, retraités, chômeurs...), alors que celles de la soirée sont susceptibles d'être vues par l'ensemble des catégories de publics et, tout particulièrement, par la population active. Compte tenu de ce déséquilibre qualitatif, il a été décidé, *primo*, d'accorder la plus grande part du temps d'antenne aux émissions du soir, et, *secundo*, de faire en sorte qu'aucun candidat ne dispose de plus d'émissions du soir que ses concurrents. C'est ainsi que chacun s'est vu attribuer deux émissions de midi et quatre émissions du soir, ensembles occupant respectivement 30 et 40 mn de son temps d'antenne. L'avantage numérique des émissions du soir sur celles de midi se retrouve donc aussi sur le plan du minutage.

De même qu'il est possible de distinguer les émissions en fonction de l'heure où elles sont diffusées, on peut également considérer qu'elles se différencient par leurs durées. Dans la campagne du premier tour, il y a ainsi des émissions de 5, de 12 et de 18 mn. Chacune de ces durées semble avoir été regardée comme un genre particulier — ou, pour employer une métaphore empruntée au langage du sport, comme une « distance » — par rapport auquel il importait que tous les candidats fussent égaux. Tel d'entre eux, parfaitement à l'aise s'il sait qu'il dispose d'un temps relativement long, peut en effet se sentir à l'étroit dans une émission courte ; tandis que tel autre aura besoin d'être aiguillonné par le minutage pour aller droit à l'essentiel. Afin de mettre tout le monde sur un pied d'égalité, la commission a fait en sorte que chacun puisse disposer de deux émissions de 5 mn, de deux émissions de 12 mn, et de deux émissions de 18 mn.

L'observation du calendrier révèle également l'existence d'un autre type de structuration. On constate en effet que la grille se découpe en six grandes unités homogènes dont chacune peut être définie comme un ensemble de dix émissions ne faisant jamais intervenir deux fois le même candidat.

Par conséquent, ces blocs peuvent être considérés comme les unités minimales du rite égalitaire et nous devons en conclure que c'est à leur niveau seulement qu'est intervenu le tirage au sort. Il n'y aurait donc pas eu un, mais six tirages effectués afin de déterminer l'ordre de passage des candidats à l'intérieur de chacun des six ensembles.

Voici comment ils se présentent :

- 1 / Les dix émissions du premier soir (*ouverture de la campagne*) ;
- 2 / Les dix émissions de midi de la première semaine ;
- 3 / Les dix émissions du soir de la première semaine (exceptées celles du premier soir qui constituent le premier ensemble) ;
- 4 / Les dix émissions de midi de la seconde semaine ;

- 5 / Les dix émissions du soir de la seconde semaine (exceptées celles du dernier soir qui forment le dernier ensemble) ;  
 6 / Les dix émissions du dernier soir (*clôture de la campagne*).

Cette structuration permet aux candidats d'être équitablement répartis dans le calendrier des deux semaines. Il fallait notamment que tous fussent présents le premier et le dernier soirs, c'est-à-dire au moment de l'ouverture et de la clôture de la campagne, et, d'autre part, éviter qu'entre ces deux pôles « sensibles » un candidat fût, par exemple, « bloqué » dans la première semaine et absent de la dernière. De même, aucun candidat ne doit parler plus d'une fois par jour : qui intervient à midi, ne pourra intervenir le soir du même jour, et inversement (10).

Cela résolu, un autre problème se pose : les émissions d'un candidat donné n'étant jamais programmées seules, mais toujours avec celles de plusieurs de ses concurrents, les membres de la Commission de Contrôle ont estimé devoir attribuer avec le plus d'égalité possible les places de fin et de début de chaque série d'émissions, places d'ouverture et de conclusion considérées à juste titre comme susceptibles d'être valorisantes.

Etant donné que l'ensemble de la campagne du premier tour totalise seize séries d'émissions — ce qui porte à 32 le nombre des places considérées comme significatives — et que 10 candidats sont en compétition, il était idéalement souhaitable que chacun d'eux pût disposer d'un nombre de débuts et de fins variant entre 3 et 4. Pour davantage de rigueur encore, et pour assurer la répartition la plus parfaite possible, il fallait en outre égaliser, pour tous les concurrents, le nombre des débuts et celui des fins. En tenant compte de ces impératifs, on a donc fixé pour chacun un maximum de deux « entrées » et de deux « sorties ».

A partir de cela, il a suffi d'aménager la règle du tirage au sort de façon que le nom d'un candidat déjà tiré deux fois en première ou en dernière place dans une série d'émissions ne puisse y revenir une troisième, en remettant simplement son nom dans l'urne et en procédant à un nouveau tirage dans le cas où la chance l'aurait favorisé une fois de trop.

Le tableau reproduit ci-après montre les résultats de cet aménagement du tirage au sort. Il fait apparaître une égalité maximale entre les dix candidats, compte tenu du fait qu'il est mathématiquement impossible que tous bénéficient exactement du même nombre d'« entrées » et de « sorties ». Ainsi 8 candidats sur 10 ont 3 positions valorisées, tandis que 2 d'entre eux en totalisent 4.

(10) A cet égard, la campagne présidentielle de 1981 est notablement plus « égalitaire » que celle de 1974. Alors qu'en 1981 tous les candidats sont présents le premier et le dernier soir de la campagne, en 1974, ils n'étaient tous réunis qu'au moment de la clôture. De plus, il arrivait qu'un même candidat s'adressât deux fois au public le même jour (cas de MM. Muller et Renouvin, parlant à midi et le soir du dernier jour de la campagne du premier tour).

	"ENTREES"	"SORTIES"	"MILIEU"
A. LAGUILLER	2	1	3
M-F. GARAUD	2	2	2
M. CREPEAU	2	1	3
H. BOUCHARDEAU	1	2	3
B. LALONDE	2	2	2
F. MITTERRAND	1	2	3
V. GISCARD D'E.	2	1	3
G. MARCHAIS	1	2	3
M. DEBRE	2	1	3
J. CHIRAC	1	2	3

Examinons maintenant le déroulement du premier tour en fonction de ce que nous appelons le *coefficient de dilution* des émissions.

Si l'on estime en effet que la force d'une intervention peut être modifiée par le nombre des interventions avec lesquelles elle entre en compétition au sein d'une même série, il est clair qu'une émission de 18 mn diffusée dans le cadre d'une série de deux émissions (1/2) se trouve moins « diluée » qu'une même émission de 18 mn diffusée dans le cadre d'une série de trois (1/3). *A fortiori*, une émission de 12 mn, constituant à elle seule la moitié d'une série (1/2), peut prendre plus de poids que la même émission ne représentant qu'un quart de la série (1/4).

Or, sur ce point, un certain nombre de différences entre les candidats apparaissent, ainsi que le montre le tableau suivant, dans lequel les concurrents sont classés des plus avantagés aux plus défavorisés.

<u>ENSEMBLES</u>	I	II	III	IV	V	VI	<u>CLASSEMENT</u>
G. MARCHAIS	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	1 <sup>er</sup>
H. BOUCHARDEAU	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	1 <sup>er</sup>
J. CHIRAC	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	3 <sup>ème</sup>
M-F. GARAUD	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	4 <sup>ème</sup>
M. CREPEAU	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{10}$	4 <sup>ème</sup>
B. LALONDE	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{10}$	4 <sup>ème</sup>
M. DEBRE	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	4 <sup>ème</sup>
A. LAGULLER	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	8 <sup>ème</sup>
V. GISCARD D'E.	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	8 <sup>ème</sup>
F. MITTERRAND	$\frac{1}{10}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{10}$	10 <sup>ème</sup>

Sous ce rapport la commission n'a donc pas cherché à réduire les disparités les plus fortes en procédant à une répartition plus équitable. La prise en considération du coefficient de dilution aurait eu en effet pour conséquence une complication supplémentaire des règles du tirage au sort : elle aurait notamment entraîné la multiplication des impasses obligeant à procéder à de très nombreux retirages.

Gardons-nous cependant d'exagérer la portée des disparités induites par le coefficient de dilution. Elles n'interviennent en effet que dans quatre ensembles sur six et, précisément, dans les ensembles intermédiaires (II, III, IV et V) qui, dans l'esprit du législateur, semblent avoir une importance moindre que les ensembles extrêmes (I et VI) pour lesquels ce coefficient est strictement égalitaire.

2 - Les émissions du second tour

Au lendemain du dimanche 26 avril, jour du premier tour de scrutin, deux candidats demeurent en présence : Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand.

La campagne officielle pour le second tour reprend à la télévision le lundi 4 mai et s'achève le vendredi 8 mai ; elle se déroule selon le calendrier suivant :

	TF 1 et ANTENNE 2, à partir de 20h20
<u>LUNDI 4 MAI</u>	François Mitterrand (15mn) Valéry Giscard d'Estaing (15mn)
<u>MARDI 5 MAI</u>	DEBAT (130 mn)
<u>MERCREDI 6 MAI</u>	François Mitterrand (10mn) Valéry Giscard d'Estaing (20mn)
<u>JEUDI 7 MAI</u>	Valéry Giscard d'Estaing (20mn) François Mitterrand (30mn)
<u>VENDREDI 8 MAI</u>	François Mitterrand (10mn) Valéry Giscard d'Estaing (10mn)

Au premier abord, la campagne du second tour ne semble pas très différente de celle du premier. Les grandes tendances égalitaires se maintiennent et chaque candidat dispose, bien sûr, du même nombre d'émissions et du même temps de parole global.

Toutefois, par rapport au tour précédent, nous observons un net renforcement de certaines caractéristiques, ainsi qu'une intensification de la présence des candidats.

La prédominance des émissions du soir, déjà manifeste précédemment, devient ici absolue, puisque les émissions sont uniquement diffusées en soirée. De même, le souci d'étaler la présence de chacun sur l'ensemble de la durée du calendrier — tous les candidats intervenaient six jours sur les neuf du premier tour — se trouve ici porté à son point maximum, dans la mesure où les deux concurrents sont présents chaque soir aux heures de

plus forte écoute. Une telle concentration est d'autre part renforcée par l'augmentation substantielle des temps de parole. Chaque candidat dispose en effet de 130 mn d'antenne au lieu de 70 seulement au premier tour, et la durée moyenne des émissions a plus que doublé, passant de 11 mn 40 s à 26 mn.

En ce qui concerne la recherche d'une répartition équitable dans l'ordre des prises de parole, le second tour apparaît également comme plus systématique encore que le premier. Précédemment, nous l'avons vu, la distribution des places privilégiées d'« entrées » et de « sorties » ne pouvait être parfaite, dans la mesure où il y avait 32 positions significatives entre 10 candidats. Ici, au contraire, les deux intervenants ont la possibilité de se partager très exactement les dix places privilégiées. De plus, l'organisation de ce second tour manifeste l'intention de distribuer de manière égale les introductions et les conclusions. Pour ce faire, au lieu de tirer au sort l'ordre de passage pour chaque jour — ce qui aurait pu amener un même candidat à débiter toujours et son concurrent à toujours parler le dernier — on a simplement tiré le nom de celui qui devait ouvrir la campagne en parlant le premier. Le sort a ainsi désigné M. Mitterrand. A partir de ce seul tirage, toutes les places ont été attribuées suivant un principe d'alternance. De plus, le fait que le calendrier soit établi sur un nombre de jours impair permet au candidat qui n'a pas été choisi pour ouvrir la campagne du second tour de la conclure en s'exprimant le dernier. Les deux places extrêmes, par définition valorisées, ont donc été réparties suivant une stricte égalité.

Indépendamment de cette intensification des tendances égalitaires, le second tour se caractérise par l'intervention d'un élément inédit : un débat mettant les deux candidats en présence sur un même plateau. A bien des égards, nous l'avons vu, l'organisation et le déroulement de cette confrontation font apparaître une véritable exaspération du processus égalitaire. Tout se passe en effet comme si la rencontre proposée par M. Giscard d'Estaing et acceptée par M. Mitterrand sous certaines conditions constituait une sorte de troisième tour enclavé dans le second.

### *C / Le cérémonial*

Toute campagne présidentielle est dotée d'une manifeste solennité. L'importance exceptionnelle de l'événement s'observe d'abord sur le plan de la diffusion. Le fait le plus significatif est, de ce point de vue, la programmation simultanée des émissions de la campagne sur les deux principales chaînes de télévision, TF1 et Antenne 2. Le « blocage » des programmes, qui renforce le caractère exceptionnel de l'événement, est encore accentué par le fait que France Inter, chaîne de radio nationale, diffuse également les émissions de la campagne presque simultanément. De plus, ce « pilonnage » voit son efficacité considérablement renforcée par le fait que les émissions sont toujours diffusées à la suite des journaux d'information, c'est-à-dire dans la tranche horaire de plus forte audience,

tant à la télévision qu'à la radio, et aussi bien à midi que le soir.

En ce qui concerne le débat, de même que nous avons observé une intensification très significative de la recherche de l'égalité, nous remarquons sur le plan de la diffusion, un phénomène de surenchère. La rencontre, programmée simultanément par les trois chaînes de télévision d'alors et par France Inter, ainsi que par les stations de radio périphériques (Europe 1, RTL et RMC) et par de nombreuses télévisions étrangères, apparaît donc une fois encore comme un point particulièrement incandescent de la compétition électorale. On a ainsi évalué à 30 000 000 le nombre des personnes qui, en France, ont suivi cette émission au statut très particulier.

Occupant une position centrale dans la grille des programmes, la campagne électorale se caractérise en outre par une grande régularité. Les deux séries d'émissions diffusées à heures fixes tous les jours ouvrables de la semaine créent ainsi un cycle stable, condition nécessaire à la perception du rituel. Mais ce sont évidemment des éléments plus explicites qui vont permettre la prise de conscience du phénomène par le spectateur. Ainsi, les quelques mesures de musique royale du XVII<sup>e</sup> siècle utilisées comme indicatif, installent-elles clairement l'idée que cette campagne s'apparente à une cérémonie officielle d'Etat. Pourquoi, dès lors, n'a-t-on pas choisi un signal cérémoniel encore plus fort, en utilisant, pour accompagner le banc-titre annonçant la diffusion de la « campagne en vue de l'élection du Président de la République », l'hymne national ? *La Marseillaise* eût en effet conféré à chaque série d'émissions un caractère strictement officiel que la musique royale ne fait que connoter. A cela, nous voyons deux raisons. La première va bien dans le sens de la ritualisation, puisqu'elle se fonde sur la tradition établie par les trois campagnes précédentes. En effet, en 1965, en 1969 et en 1974 les émissions officielles étaient déjà annoncées par des musiques classiques dont les connotations étaient analogues. La seconde repose sur le fait que l'usage de l'hymne national est, à la télévision, habituellement réservé à l'encadrement des allocutions du Président de la République. Ainsi, *La Marseillaise*, devenue par habitude une manière d'indicatif présidentiel, ne pouvait-elle convenir pour annoncer de simples candidats à la fonction de chef de l'Etat.

De même que l'usage d'une musique du XVII<sup>e</sup> siècle, le dépouillement très apparent des bancs-titres donne aux émissions un aspect solennel. Les lettres blanches et simples sur fond bleu uni sont un peu l'équivalent des lettres noires sur fond blanc des affiches officielles sortant de l'Imprimerie nationale. Cette absence de fantaisie et d'embellissement crée, dans un environnement télévisuel qui recherche au contraire souvent la séduction graphique, un vide qui contribue à doter la campagne d'un statut particulier. Le caractère cérémoniel se manifeste ici non par redondance, mais par retrait.

Dans le même ordre d'idée, le silence qui accompagne les bancs-titres annonçant les candidats et, le cas échéant, leurs invités prépare l'émission par une page de recueillement très inhabituelle à la télévision

où l'enchaînement « sec » est de règle. La séquence sonore hétérogène constituée, au début de chaque série, par la musique et par le silence se retrouve d'ailleurs, en ordre inverse, lorsque le dernier candidat a terminé son allocution. Ces deux temps musicaux, qui ferment et qui ouvrent comme un rideau de théâtre, et ces deux plages de silence, qui protègent et qui valorisent, forment ensemble une double barrière de protection donnant aux interventions proprement dites un caractère très solennel.

De surcroît, l'allongement sensible de la durée des bancs-titres par rapport à ce qui se pratique habituellement participe de la même intention. Alors que deux ou trois secondes suffisent amplement pour lire le nom d'un candidat, chaque carton reste à l'antenne exactement huit secondes. Il semble que cette lenteur ait pour fonction d'opérer une sorte de décompression avant l'accès au discours particulier de la campagne officielle que tout désigne comme suprêmement important.

Ces éléments de démarcation sont en outre renforcés par d'autres signes intervenant en dehors de la campagne proprement dite. L'annonce de la *speakerine* et l'interlude qui la suit, souvent pour des raisons de concordance d'horaires entre les chaînes, redoublent en effet les barrières isolant la campagne du reste du programme, tout en donnant cette mise entre parenthèses en spectacle. Ainsi, degré après degré, sas après sas, le spectateur parvient-il, comme dans un lieu sacralisé par les annonces successives et les silences propitiatoires, au seuil d'une campagne où le « bruit » extérieur ne doit pas pénétrer, et qui veut donner l'image d'une égalité exemplaire.

Nous observons d'ailleurs la reprise de la même étiquette entre chaque émission, tout candidat étant « protégé » de ses concurrents par des bancs-titres muets et longs laissant théoriquement aux images et aux paroles qui viennent de s'évanouir le temps de se dissiper complètement. Chaque candidat, isolé dans son émission, comme la série d'émissions est elle-même isolée du programme général, n'est donc pas, en principe, défavorisé ou favorisé par l'intervention de son prédécesseur ou par celle de son successeur.

Cette multiplication des barrières peut donc être également analysée comme un correctif au coefficient de dilution et, en cela, participe éminemment d'un rite égalitaire assurant à chacun, quelle que soit sa représentativité au plan national, les mêmes possibilités d'expression.

#### LE RITE CONTRARIÉ

Parallèlement à cette recherche permanente et complexe d'une scrupuleuse égalité entre les candidats, se développe sur l'ensemble des deux tours toute une série de variations dont la finalité est d'éviter l'enlisement dans la monotonie d'une campagne fort longue, puisqu'elle s'étale sur trois semaines et qu'elle comporte, nous l'avons vu, 69 émissions. Afin de limiter le phénomène d'usure qui, bien entendu, n'a pas pour seule

cause la durée de la campagne, il était en effet indispensable de renouveler les formules, de rythmer l'organisation des deux tours, quitte à contrarier, en quelques circonstances, l'ordonnance du rite égalitaire. C'est ce rééquilibrage des principes par les nécessités de la communication que nous allons examiner maintenant.

La première manifestation externe de cette volonté de ne pas « user » le potentiel d'intérêt du téléspectateur réside dans la réduction du temps de parole légal imparti à chaque participant. L'article 12 du décret du 14 mars 1964 prévoit en effet que les candidats à l'élection présidentielle disposent pour s'exprimer à la télévision de 120 mn pour le premier tour et du même temps pour le second. Or, la Commission nationale de Contrôle a réduit, nous l'avons vu, à 70 mn le temps de parole de chaque intervenant du premier tour, vraisemblablement en raison du nombre élevé des candidats. Ainsi, la campagne qui, selon les textes, aurait pu totaliser 20 h d'émission a-t-elle été limitée à 11 h 40 (11). En apparence, cette réduction, qui agit identiquement sur chacun, ne modifie donc pas l'égalité des chances. Toutefois, si l'on considère que la campagne officielle a partiellement pour fonction de rétablir l'équilibre entre petits et grands candidats et de compenser les inégalités de la campagne libre, on doit admettre que sa réduction est en contradiction avec cet objectif, puisqu'un petit candidat ne se fait guère connaître au plan national que par la télévision. Alors que le décret du 14 mars 1964 définit les durées par rapport à un absolu qui serait le respect de l'intérêt des candidats, dans la pratique ces durées sont redéfinies en fonction des exigences de la communication.

Dans le même ordre d'idée, nous observons que les organisateurs de la campagne n'ont pas opté pour la répartition des temps de passages qui, idéalement, eût exprimé avec le plus d'évidence la notion d'égalité. En effet, alors qu'il leur eût été facile de découper la campagne en émissions de durées identiques — par exemple en séquences de douze minutes — ils ont choisi, sans doute pour lui donner un rythme plus attractif, de diversifier la longueur des interventions. C'est ainsi que, comme nous l'avons vu précédemment, il y a trois durées différentes au premier tour et que le second, qui comprend en outre un débat, utilise quatre durées, distinctes, par surcroît, de celles du premier tour.

#### *A / La campagne du premier tour*

L'examen de son développement montre de façon très claire comment cette volonté de variation se trouve confrontée à la tension égalitaire analysée plus haut.

(11) Elle se rapproche ainsi des 12 h d'émission enregistrées lors de la première élection présidentielle en 1965, qui ne comptait que six candidats. Il semble donc bien que ce soit cette durée globale de 12 h qui a été prise comme référence, et non les 2 h par candidat inscrites dans la loi. On peut d'ailleurs faire la même remarque à propos des campagnes de 1969 (11 h 40, 7 candidats) et de 1974 (13 h, 12 candidats).

Le premier tour s'organise en trois tranches, les deux extrêmes contenant rigidement celle du milieu. Si les deux pôles de cette campagne, c'est-à-dire le premier et le dernier jour, établissent la norme très stricte d'une compétition où chacun a les mêmes droits et les mêmes obligations, le corps du premier tour, qui se déroule sur sept jours, développe avec une certaine liberté tout un jeu de différences. Ce jeu, comprimé par le carcan des deux tranches extrêmes, révèle l'existence d'une sorte de pulsion interne par laquelle la campagne cherche à s'affranchir d'un cérémonial quelque peu asphyxiant.

Examinons rapidement le détail de cette organisation.

Le premier jour (lundi 13 avril) établit avec fermeté une norme égalitaire très stricte : les dix candidats sont présents, seuls, installés dans un petit studio équipé d'une unique caméra, et ils disposent d'une durée de cinq minutes pour s'exprimer. De plus, toutes ces émissions sont regroupées en une seule série diffusée le soir aussi bien à la radio qu'à la télévision. La campagne électorale s'ouvre donc sur l'image de dix participants disposés sur une même ligne de départ.

Aussitôt cette norme installée, les premières variations interviennent et la campagne prend de la mobilité.

Cela se manifeste d'abord par le fait que la partie centrale, allant du mardi 14 avril au jeudi 23, s'articule en deux semaines organisées de façon tout à fait différente. La première s'étale sur quatre jours, et la seconde sur trois ; la première totalise 6 h d'émission, mais la seconde n'en comprend que 4 ; les émissions de la première semaine durent chacune 18 mn, alors que celles de la seconde sont réduites à 12 mn. Par conséquent, à mesure que la campagne avance, une réduction sensible des éléments quantitatifs est opérée. Ce raccourcissement vise à compenser l'allongement de la campagne par une économie progressive de ses composants. Le phénomène est analogue à celui que l'on peut observer dans une série narrative procédant par répétitions : pour ne pas entraîner de redondances inutiles, chaque terme de la séquence est plus bref ou plus allusif que le précédent.

Le même type de progression régit l'évolution de la durée des séries d'émissions (12). En effet, la première semaine joue sur des tranches de 54 mn et de 36 mn, alors qu'au cours de la seconde sont diffusées des séries de 48 mn, de 36 mn et de 24 mn. En dehors du fait qu'un certain renouvellement est opéré par l'intervention de durées nouvelles et par la présence de trois durées différentes au lieu de deux, il est clair que la variation va toujours dans le sens d'un raccourcissement, puisque la durée maximale pour une série en seconde semaine est réduite de 6 mn (48 mn au lieu de 54 mn), et que la durée minimale est également raccourcie de 12 mn (24 mn au lieu de 36 mn).

(12) Rappelons que nous appelons série d'émissions l'unité constituée par plusieurs émissions diffusées à la suite les unes des autres. Il y a ainsi deux séries par jour l'une à midi, l'autre le soir.

Si nous examinons maintenant le déroulement de cette partie centrale du premier tour non plus sous l'angle unique des durées, mais sous celui du nombre des candidats intervenant par jour et par série, nous retrouvons le même effort de variation.

Alors que le tout premier soir de la campagne les dix candidats étaient présents, dès le lendemain, et jusqu'au terme de la première semaine, il n'y a plus que cinq concurrents par jour. Cette réduction du nombre des interventions s'accompagne en outre d'une distribution inégale entre midi et soir. Le mardi 14, trois candidats passent dans la série de 12 h 40 et deux seulement dans la série de 20 h 10. Le jour suivant, les proportions sont inversées, puisque deux émissions sont diffusées à midi contre trois le soir. Le même principe de double alternance se poursuit alors jusqu'au vendredi 17, ainsi que le montre le tableau suivant :

	<u>MIDI</u>	<u>SOIR</u>	Total des candidats
MARDI 14 AVRIL	3 candidats	2 candidats	5
MERCREDI 15 AVRIL	2 candidats	3 candidats	5
JEUDI 16 AVRIL	3 candidats	2 candidats	5
VENDREDI 17 AVRIL	2 candidats	3 candidats	5

Il est donc bien clair qu'à l'alternance horizontale midi/soir, perceptible à l'intérieur d'une même journée, se surajoutent des alternances analogues (lisibles verticalement sur le tableau) intervenant sur l'ensemble des émissions de midi ainsi que sur l'ensemble de celles du soir. De cette façon, les variations peuvent être opérantes pour trois grands types de publics réguliers : celui qui regarde toutes les émissions ; celui qui ne branche son récepteur qu'à *midi* ; et enfin, celui qui suit uniquement les émissions du *soir*.

Mais bientôt, la répétition régulière de ces variations recrée un ordre qui, à la fin de la première semaine, se substitue complètement au modèle strictement égalitaire établi le premier lundi. Le retour sans modification du même type d'alternance a donc créé une nouvelle norme.

C'est celle-ci qui sera détruite dès le premier jour de la seconde semaine. En effet, le mardi 21, après trois jours d'interruption, la campagne reprend sur des bases numériques entièrement nouvelles, puisque l'opposition midi/soir n'est plus retenue, et que, pour la première fois, quatre émissions sont diffusées au cours de chacune des deux séries. Cette augmentation importante du nombre des candidats intervenant le jour même de la

reprise (8 au lieu de 5 habituellement) rapproche évidemment le mardi 21 du soir inaugural de la campagne où les 10 concurrents étaient présents. Cette augmentation significative et cette impression de recommencement paraissent devoir s'expliquer par la volonté de relancer la campagne, de remettre la machine en route après une interruption de soixante-douze heures.

En réalité, l'examen du déroulement de la seconde semaine montre que ce n'est pas seulement le démarrage qui est modifié, mais bien l'ensemble de la deuxième tranche :

	<u>MIDI</u>	<u>SOIR</u>	Total des candidats
MARDI 21 AVRIL	4 candidats	4 candidats	8
MERCREDI 22 AVRIL	3 candidats	2 candidats	5
JEUDI 23 AVRIL	3 candidats	4 candidats	7

A l'ordre créé antérieurement par le retour régulier de l'alternance et par la fixité du nombre journalier des candidats succède donc une sorte de *non-ordre* faisant de chaque jour un jour tout à fait nouveau. On le voit, plus la campagne avance, plus les variations deviennent importantes, comme pour entretenir la dynamique d'une communication qui doit être nécessairement mouvante et inventive.

Cette recherche de la variété est également perceptible lorsqu'on examine la partie centrale du premier tour sous l'angle des *règles de fabrication*. En effet, alors que le premier jour tous les candidats doivent se présenter seuls devant une caméra unique, ils ont la possibilité, dès le lendemain, de se différencier les uns des autres en apparaissant en compagnie de journalistes ou d'invités. Une telle ouverture, qui rompt évidemment l'égalitarisme de « la ligne de départ », témoigne bien d'une volonté de variation rythmique, dans la mesure où la Commission nationale de Contrôle aurait pu imposer la même figure à tous les candidats passant un même jour, créant de la sorte une manière de parcours obligatoire. De même, la possibilité d'utiliser jusqu'à trois caméras, ainsi que celle d'occuper des plateaux de tailles différentes multiplient dans le milieu de la campagne les variations dans la mise en scène des émissions. Ainsi, ces jeux différentiels qui s'écartent du rite égalitaire permettent-ils une mobilité et une souplesse plus grandes, destinées, sans nul doute, à réduire au maximum une éventuelle érosion de l'intérêt.

Le retour des dix candidats, sagement rangés le dernier soir sur une même « ligne d'arrivée », prend, dans ces conditions, valeur de rappel en

réaffirmant, 36 h avant le début du vote, l'égalité des chances. La campagne du premier tour se referme ainsi sur elle-même et se conclut, après les évolutions plus libres de sa partie centrale, par un retour à l'ordre égalitaire, symbole du scrutin démocratique.

B / La campagne du second tour

Une analyse du calendrier montre à l'évidence une très sensible accentuation des distorsions rythmiques :

<u>LUNDI 4 MAI</u>	F. MITTERRAND 15mn V. GISCARD D'ESTAING 15mn	<u>30mn</u>
<u>MARDI 5 MAI</u>	D E B A T	<u>130mn</u>
<u>MERCREDI 6 MAI</u>	F. MITTERRAND 10mn V. GISCARD D'ESTAING 20mn	<u>30mn</u>
<u>JEUDI 7 MAI</u>	V. GISCARD D'ESTAING 20mn F. MITTERRAND 30mn	<u>50mn</u>
<u>VENDREDI 8 MAI</u>	F. MITTERRAND 10mn V. GISCARD D'ESTAING 10mn	<u>20mn</u>

On remarque tout d'abord que le carcan formé par le premier et le dernier jour de la campagne se trouve considérablement assoupli par rapport au protocole précédent. En effet, alors que le lundi 4 mai (démar-  
rage du second tour) MM. Mitterrand et Giscard d'Estaing disposent tous deux de 15 mn d'émission, le vendredi 8 mai, jour de clôture définitive de la campagne, les deux candidats n'interviennent que 10 mn chacun. De surcroît, l'ordonnance solennelle des deux séries extrêmes est amoindrie par le fait que le premier jour les deux candidats ne se présentent plus seuls, comme au premier tour, mais en compagnie, l'un d'un journaliste, l'autre d'un député. Nul doute que cette double altération ne puisse

s'expliquer par la logique interne d'une campagne qui, nous l'avons vu, multiplie les variations à mesure qu'elle se développe (13).

Mais là encore, c'est surtout dans la partie centrale de la campagne que se manifestent les écarts les plus considérables. Tout d'abord, en ce qui concerne les temps de série d'émissions, des différences très importantes interviennent, puisque le débat du mardi 5 mai dure 130 mn, que les deux émissions du mercredi 6 ne totalisent que 30 mn, et qu'enfin celles du jeudi 7 parviennent à 50 mn. En dehors de ces disproportions concernant la durée globale des séries, d'autres variations apparaissent, qui établissent des différences inédites entre les candidats. En effet, François Mitterrand n'est présent que pendant 10 mn le mercredi 6 mai, alors que Valéry Giscard d'Estaing dispose de 20 mn. En revanche, le lendemain, c'est le candidat socialiste qui domine avec 30 mn d'antenne contre 20 mn seulement pour le président sortant. Il est donc clair qu'avec ce type de répartition la durée cesse d'être considérée comme un « genre » devant faire l'objet d'une distribution équitable entre les candidats. Certes, l'instauration de ces rythmes irréguliers ne modifie pas l'égalité des temps de passage globaux des deux intervenants, mais elle témoigne d'une très forte accentuation de la tendance à la distorsion, tendance précédemment maintenue dans des proportions plus mesurées. Il semble bien que ce soit l'introduction tardive du débat, manifestation éminemment médiatique, qui a provoqué cette espèce d'« affolement ». L'hypothèse se trouve d'ailleurs tout à fait renforcée par l'histoire événementielle de la campagne. L'organisation et le déroulement du débat ont en effet donné lieu à des polémiques qui se sont prolongées jusqu'au dernier jour. De fait, presque toutes les émissions des mercredi, jeudi et vendredi suivants ont fait référence à cet événement majeur marquant tout à la fois une sorte d'hypertrophie du rite égalitaire et, paradoxalement, provoquant à son encontre les plus violents remous d'une campagne pourtant fertile en variations.

Si notre perspective est juste et permet quelque conjecture, les prochaines campagnes présidentielles devraient donc se caractériser par des perturbations de plus en plus importantes du « rite égalitaire », ces modifications étant appelées par un *medium* qui exige sa part de spectacle. Il est notamment peu probable que l'interdiction d'utiliser des documents audio-visuels au cours des émissions officielles puisse être encore maintenue bien longtemps.

(13) Nous noterons d'autre part que le passage de 15 mn à 10 mn va bien dans le sens du raccourcissement déjà observé, et que la présence des invités constitue une sorte de prise en compte des acquis du premier tour.

# *Les partis communistes indochinois après Congrès*

BÙI XUÂN QUANG\*

L'année 1986 a été pour les trois pays indochinois, onze ans après la complète communisation de la péninsule, celle de toutes les incertitudes et de tous les dangers. La guerre est toujours présente. Le marasme politique, économique et social est à son comble.

A la recherche de solutions neuves, les dirigeants des trois pays ne sont pourtant pas maîtres chez eux. La tenue des Congrès de partis locaux, nécessaire à la définition des priorités nationales, ne peut ignorer le XXVII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (octobre 1985). Tout est fonction de l'architecture nouvelle des pouvoirs construite autour de Mikhaïl Gorbatchev confirmé comme secrétaire général du PCUS. Entre octobre 1985 et décembre 1986, la fièvre de la préparation des Congrès en Indochine n'a pas atténué cette attitude d'*expectative inquiète et d'attente prudente*. L'enjeu indochinois est tel dans la stratégie orientale de l'URSS d'encercler de la Chine, de contestation de la puissance américaine et de projection de la puissance soviétique vers l'Asie et le Pacifique, qu'il faut aller pas à pas pour ne pas gaspiller des atouts politiques, militaires et stratégiques patiemment et péniblement acquis (1). Inversement, les Indochinois ont besoin d'en savoir plus sur Gorbatchev pour ne pas miser sur un mauvais cheval à l'intérieur du PCUS.

Non sans raison, on semble laisser se tenir les Congrès respectifs des partis communistes khmer (13-16 octobre 1985) et lao (13-15 novembre 1986) comme des *ballons d'essai*. Conformément à la tactique du ver à soie sur la feuille de mûrier (*tâm an dâu*), on a réglé un à un les problèmes. Par ordre de priorité. L'urgent, c'est le cambodgien. Le plus important, la consolidation de l'emprise vietnamienne sur le devenir

\* Université de Paris X-Nanterre.

(1) Bùì Xuân Quang, La difficile rentrée de l'URSS en Asie, *Quotidien de Paris*, 1<sup>er</sup> mars 1987.

indochinois. Le Vietnam, « avant-poste sûr du socialisme en Asie de l'Est » mérite égards et considération. L'organisation des Congrès des trois partis communistes indochinois a respecté ainsi à la lettre ce scénario. Partout prévaut l'impression que les deux *grands* partis soviétique et vietnamien ont solidement *encadré* les deux *petits* « partis frères » cambodgien et laotien.

Les Congrès de partis, en régime communiste, n'ont pourtant rien de neuf ni de spectaculaire. Les jeux sont faits quand se lève le rideau sur ces messes médiatiques servant à faire entériner par l'opinion interne et externe des décisions prises en petit comité. Marchandages, règlements de comptes dans l'appareil du parti se déroulent ordinairement dans le plus grand secret. Seul le report répété et successif de la tenue d'un Congrès, comme dans le cas du PCVN et du PRPL, témoigne de l'âpreté de la lutte entre les clans (2), des déchirements intérieurs dans l'émergence des nouveaux rapports de force et la définition des orientations nouvelles.

Il y a aussi la difficulté d'accorder la pratique avec le discours. Au moment où Mikhaïl Gorbatchev réclame un *new look* tant dans le personnel que dans la politique partisane, les partis communistes indochinois, incapables depuis leur prise de pouvoir de 1975 de se régénérer et de renouveler leurs cadres, ont en somme fait du neuf avec du vieux. Tout en tenant Congrès pour ne pas mécontenter encore plus les populations locales désenchantées par l'incompétence et la gabegie communistes dans la gestion des trois pays indochinois. En douze ans, ces derniers sont devenus économiquement les plus pauvres du monde et politiquement coupés de toute aide et coopération internationales, à la suite de l'invasion du Cambodge par le Vietnam et aux positions intransigeantes des communistes indochinois sur le dossier cambodgien. Celui-ci n'est pas, comme le déclare Hanoi, seulement *irréversible*. Il est surtout *insoluble* dans les conditions actuelles. Les Congrès se sont donc tenus dans le désenchantement, l'incertitude et le non-espoir. Malgré les déclarations apaisantes et les promesses multipliées des dirigeants, le bilan d'après-Congrès n'est guère encourageant. Il y a eu *redistribution des pouvoirs* mais sans changements manifestes et significatifs dans les orientations ou dans la relève des hommes.

## I. — CAMBODGE

Le Cambodge, sous occupation vietnamienne depuis 1978-1979, a été le premier à organiser le Congrès de son Parti communiste. Heng Samrin, rentré au pays grâce aux Vietnamiens en 1978 et installé au pouvoir depuis cette date, a eu besoin de faire le point dans ses rangs après la disparition le 24 décembre 1984 de son Premier ministre Chan Sy à l'âge de

(2) Bùi Xuân Quang, Vietnam ten years after : reflections on a stalemate, *Indochina Report*, n° 2, Singapore, April-June 1985.

50 ans. Le ministre des affaires étrangères Hun Sen (34 ans) le remplace dès le début de 1985 tout en conservant la haute main sur les relations extérieures du Cambodge. Avec la promotion de Hun Sen, ancien Khmer rouge mais protégé des Vietnamiens tout comme le chef de l'Etat Heng Samrin, le clan des *Khmers pro-Hanoi* a en apparence complètement investi les sommets de l'Etat cambodgien. Assurance pour Hanoi d'être entendu et écouté à Pnom Penh dans la mise en œuvre de sa politique « internationaliste » et indochinoise. Mais risque de couper le Gouvernement khmer de tout soutien populaire et de lui enlever toute crédibilité interne et externe. Difficile dilemme.

Important pour les dirigeants khmers, le V<sup>e</sup> Congrès du Parti révolutionnaire du Peuple kampuchéen (PRPK) s'est tenu à côté sinon à l'insu de la population khmère qui s'est sentie peu concernée. Peu ou pas de mobilisation des masses. L'accent est mis sur les problèmes de *sécurité* intérieure et extérieure confiés aux « volontaires et experts vietnamiens ». Parmi les invités du Congrès, la présence d'A. E. Voss, membre du Comité central du PC soviétique et surtout celle de Lê Duân, secrétaire général du PCVN, ont été particulièrement remarquées. 250 délégués dont 25 femmes sont réputés représenter l'Armée, l'échelon central et les 22 comités provinciaux du parti comptant officiellement 7 500 membres mais plus probablement 2 à 3 000. Le manque de cadres compétents et fiables est l'un des écueils majeurs des partis communistes indochinois.

Le Congrès s'est fixé trois tâches essentielles : élire un nouveau Comité central, amender la Constitution et surtout remplir les « obligations révolutionnaires » du Parti khmer selon le rapport politique lu par Heng Samrin. La nécessité de trouver un personnel d'encadrement de qualité est réaffirmée : d'ailleurs, la seule possibilité ouverte aux dirigeants khmers est de miser sur l'avenir. La politique d'extermination menée par les Khmers rouges, l'émigration à l'étranger des éléments les plus qualifiés, le manque d'attrait à rejoindre actuellement le PRPK ne laissent pas au régime en place beaucoup de solutions alternatives : continuer à compter sur les « volontaires et experts » du parti frère vietnamien et attendre la relève des générations montantes. Le parti a ainsi sélectionné et recruté 37 000 jeunes regroupés dans une *Ligue de la Jeunesse*, vivier nouveau et indispensable.

Le Congrès a donc été sans surprise aucune. Autorecrutement et autoreconduction ont, comme dans un jeu de *chaise musicale*, confirmé un certain nombre de cadres dont on se demande par qui d'autre ils pourraient être remplacés. Ils sont tout au plus déplacés vers d'autres postes. Seules la maladie ou la mort peuvent décimer encore les rangs déjà bien éclaircis des responsables. Derrière la façade, la République populaire du Kampuchea est une *maison vide*.

Heng Samrin reste secrétaire général du parti. Hun Sen demeure Premier ministre. Parmi les éliminés de marque, Keo Chanda (ancien maire de Thong Khon), Lim Nai (ancien secrétaire du BP) supplanté par Nguon Nhel (nommé suppléant au Bureau politique et surtout chef de la

municipalité de Pnom Penh), Soy Keo (chef d'état-major général remplacé par Koy Buntha) et Khang Sarin (ministre de l'intérieur et commandant en second des forces armées cédant sa place à Ney Pena). Le Comité central est élargi, comptant désormais 35 membres contre 21 au IV<sup>e</sup> Congrès de 1981. D'ailleurs, depuis ce IV<sup>e</sup> Congrès, le clan des *Khmers viêt-minh* a beaucoup perdu avec l'épuration successive de l'ancien secrétaire général Pen Sovann (décembre 1981), des précédemment nommés et de Chey Saphong, de Lay Samon. Cette vieille garde, pouvant aussi bien gêner la mise en œuvre de la politique vietnamienne actuelle que faire de l'ombre à des pro-Vietnamiens plus récents, doit être éliminée. Pour la première fois, l'équilibre interne au sein du Bureau politique et du secrétariat du Comité central a tourné en faveur d'anciens Khmers rouges reconvertis : sur 11 membres et suppléants du BP, 6 sont de cette tendance contre 2 Khmers viêt-minh, 1 communiste indépendant et 1 non-communiste (avant 1979).

Parmi les *nouveautés*, on peut remarquer la réduction de 8 à 5 des secrétaires du Comité central affectant d'anciens titulaires appartenant à la fraction des *Khmers viêt-minh*. Pour la première fois, le PRRK est doté d'une *Commission de Contrôle* composée de 7 membres appartenant soit au Bureau politique et au Comité central (le président Say Phuthang, Chan Seng et Mme Men Sam-An), soit au seul Comité central (Sim Ka, Say Chhum, Mme Mean Sam-An et El Vansarat). Comme pour d'autres partis communistes, la Commission centrale de Contrôle est l'organe de discipline interne : ici comme ailleurs, elle est chargée de combattre le *négalivisme* à l'intérieur et à l'extérieur du parti. Signe que tout ne va pas pour le mieux. Deux personnes ont connu une ascension remarquable. Ney Pena, ancien chef du parti dans la province de Preach Vihear, est promu au Bureau politique (9<sup>e</sup>) et au Comité central (5<sup>e</sup>) tout en devenant vice-ministre de l'intérieur. Les femmes se voient reconnaître une place importante : Mme Men Sam-An et Mme Mean Sam-An (moins de 35 ans). Ancienne commissaire politique des Khmers rouges, Mme Men Sam-An a non seulement gagné le Bureau politique (7<sup>e</sup>) et le Comité central (4<sup>e</sup>). Elle cumule aussi la vice-présidence de l'Association des Femmes khmères avec la présidence du Département de l'Organisation, du Département de l'Éducation et de la Propagande au sein du Comité central, sans compter sa place à la Commission centrale de Contrôle. Elle a ainsi la haute main sur toute la bureaucratie du Parti et doit être l'unique exception féminine dans le monde communiste à détenir des responsabilités aussi importantes (3).

Ces *replâtrages* (annexe 1) n'apportent rien ou peu à un Cambodge toujours *sous influence* vietnamienne. Les priorités nationales (recons-

(3) Voir les annuaires *Southeast Asian Affairs*, ISEAS, Singapore, 1985 ; *Asian Survey*, 1986 et 1987, Berkeley ; *Current History, Southeast Asia*, April 1987 ; *FEER-Yearbooks*, 1986, 1987 (Hong Kong) et les écoutes radio *SWB/BBC* (G.-B.) et *FBIS/YB* (Etats-Unis).

truction politique et économique du pays, réconciliation nationale) restent suspendues à la présence de l'occupant vietnamien. La guerre est toujours là, oscillant entre la guérilla de saison morte et les grandes opérations de police de saison sèche. La population contrainte à déminer le terrain et à édifier des ouvrages stratégiques pour le compte des Vietnamiens subit et souffre. La résistance anti-vietnamienne, certes plus virulente sur le terrain, continue à se disperser entre Khmers rouges (KD = Kampuchea démocratique), Sihanoukistes (ANS = Armée nationale sihanoukhiste) et Son-sanniens (FLNPK = Front de Libération nationale du Peuple khmer). Au gré des slogans mobilisateurs et des sigles multiples des différentes composantes du Gouvernement de Coalition du Kampuchea démocratique (CCKD). Au gré des humeurs du prince Sihanouk, chef de ce Gouvernement, se mettant en congé quand s'éloignent les perspectives de paix. Malgré l'ASEAN (partie prenante au conflit par Thaïlande interposée) qui soutient ce Gouvernement de coalition. Malgré l'ONU où le Kampuchea démocratique détient un siège formel et symbolique. Malgré la communauté internationale inquiète du sort des réfugiés-refusés khmers campant sur la frontière khméro-thaïlandaise. La situation est aux yeux des Vietnamiens *irréversible* : ils ne se retireront du Cambodge en 1990 (après divers reports d'échéances, rotations de troupes et moratoires) qu'en ayant consolidé leur emprise sur l'Indochine et garanti la sécurité interne et externe du bloc indochinois. Le *coma historique* du Cambodge risque d'être prolongé.

## II. — LAOS

Pays enclavé, placé dans une position d'inconfort géographique et historique entre Chine, Thaïlande et Vietnam, le Laos a depuis longtemps choisi de se ménager les bonnes grâces de son voisin vietnamien. Dans ces *relations spéciales* formalisées par le traité d'amitié et de coopération signé entre les deux pays dès 1977, il y a comme un *mimétisme obligé* entre le petit Laos et le grand Vietnam. L'année 1985 a été celle des anniversaires, celui des dix ans de prise de pouvoir du Parti révolutionnaire du Peuple laotien (PRPL) et des trente ans de sa fondation. Une grande campagne d'*émulation socialiste* est lancée pour resserrer les rangs autour du noyau dirigeant et pour combattre la morosité ambiante née d'une situation économique mauvaise (le Laos figure avec le Bangladesh parmi les pays les moins avancés du monde). Sans résultats probants avant la tenue du Congrès du PRPL (13-15 novembre 1986), le deuxième depuis 1975.

Les « apprentis révolutionnaires » (4) laotiens ont, comme leurs aînés

(4) Joseph Zasloff et MacAlister Brown, *Apprentice Revolutionaries : the communist movement in Laos, 1930-1985*, Hoover Institution Press, Stanford, 1986, 430 p., ainsi que les ouvrages cités note 3. Et aussi Uthit Pasakhom, *Beyond a soviet-vietnamese condominium : the case of Laos*, *Indochina Report*, n° 1, Singapore, January-March 1985.

vietnamiens, reporté à plusieurs reprises la tenue du Congrès. Les débats préparatoires ont été mouvementés et ont, comme à l'habitude, débouché sur des *compromis* savamment élaborés pour bouger sans se remuer. 303 délégués supposés représenter les 44 000 membres du parti se sont réunis sous la présidence de Phoumi Vongichit et en présence de 19 délégations étrangères dont celles des deux tuteurs du Laos, vietnamien avec Pham Van Dong et russe avec l'envoyé du Politburo Aliyev.

Quelques innovations mineures ont à peine modifié l'allocation des pouvoirs dans le personnel dirigeant lao. Celui-ci a semblé quelque peu déboussolé et comme orphelin après le retrait de la présidence de l'Etat lao du « prince rouge » Souphanouvong pour mauvaise santé et après le décès des deux vétérans du Parti Faidang Lobaliyao (76 ans) et Khamsouk Sai-Gnaseng. Il faut donc continuer à faire confiance à la vieille garde rassemblée autour d'un pro-Vietnamien notoire depuis la fondation du Parti communiste lao, Kaysone Phomvihane (65 ans), confirmé comme président du conseil des ministres et secrétaire général du PRPL.

Le Bureau politique (annexe 2), élargi de 7 à 11 membres et 2 suppléants demeure l'organe de direction suprême, siège des orthodoxes (moyenne d'âge 70 ans). Nouhak Phoumsavan, Phoum Sisapeut et Sisomphon Lovansai, titulaires du BP ont dû céder leur place au secrétariat du Comité central, instance décisionnelle de 9 membres, où les ont remplacés de nouveaux suppléants du BP Oudom Khatti-Gna (secrétaire du parti pour la province de Xieng Khouang), le général Choummali Sai-Gnakon (vice-ministre de la Défense) et Somlak Chanthamat (responsable de la Propagande du parti). Les deux autres nouveaux promus sont le général Sisavat Keobounphan (délégué du parti à Vientiane) et Sali Vongkhamso (président de la Commission d'Etat du Plan). L'Armée, hiérarchie parallèle au parti, se voit maintenant intégrée et reprise en main dans l'appareil dirigeant du pays. Le Comité central (60 membres dont 5 femmes, 51 titulaires et 9 suppléants) a été aussi élargi, après l'élimination de 15 anciens, pour y inclure les responsables provinciaux du parti et les militaires (11 des titulaires et les 9 suppléants sont des hommes neufs).

Le manque de cadres compétents et fiables impose donc au Laos une triple contrainte : cumul des fonctions partisans et gouvernementales, générateur d'abus de pouvoir suivi de purges répétées, nécessité de faire former les dirigeants au Vietnam, voire en Union soviétique, assistance interne et dépendance externe. Le Laos a reproduit à l'identique le modèle vietnamien. La Constitution, en préparation depuis de nombreuses années, n'a toujours pas vu le jour. Les réformes économiques, introduites expérimentalement au compte-gouttes pour ne pas remettre en cause la « ligne juste » du parti, sont par nécessité formelles et dérisoires, plus manœuvres dilatoires que véritables bouleversements. On a adopté un nouveau Plan quinquennal (1986-1990) fortement contesté et corrigé par le conseil des ministres après un premier Plan quinquennal annoncé en 1981 mais jamais mené à terme. Il est d'ailleurs aligné sur le Plan quinquennal viet-

namien, lui-même rattaché aux programmes planifiés de l'URSS et des pays du COMECON.

Plus encore que le Cambodge, le Laos est maintenant un *protectorat* vietnamien. A tous les niveaux et dans tous les domaines, les Vietnamiens doublent et contrôlent le réseau dirigeant lao. Le pouvoir véritable appartient à un *cabinet de l'ombre* (le PC 33 ou *Cuc C*, Bureau central des Affaires lao) relevant directement du BP vietnamien où des hommes comme Truong Chinh ou le général Chu Huy Mân ont toujours été des spécialistes du Laos. 8 000 conseillers dont 1 000 pour les questions de sécurité et de police, 90 000 hommes de troupe, les divisions d'élite (la 324 B, la C, la 325, les régiments 335 et 178) déployées aux positions stratégiques, notamment à la frontière avec la Chine veillent à la solidité de la « coopération fraternelle lao-viet ». L'institution de *provinces jumelées* dans les trois pays indochinois permet de redistribuer les populations selon le bon vouloir de Hanoi. L'installation de coopérants et de colons vietnamiens au Cambodge et au Laos achève d'homogénéiser un espace de vie sous leur strict contrôle. Rien d'étonnant à l'existence d'un continuel afflux de réfugiés vers la Thaïlande (brouillant encore plus le Laos avec son voisin occidental) et à l'apparition progressive de vives résistances internes.

Cela n'empêche pas Hanoi de dicter encore sa volonté à Vientiane. Et d'imposer les choix soviétiques quand les intérêts soviéto-vietnamiens sont convergents. Tant dans le domaine économique que dans le domaine diplomatique, le Laos, bien pris en main, peut servir de champ expérimental pour introduire un peu de souplesse dans la « gestion socialiste » ou pour renouer contact avec le monde extérieur. On l'a bien vu quand Gorbatchev a souhaité dans son discours de Vladivostok (28 juillet 1986) voir les pays indochinois normaliser leurs relations avec la Chine : le Laos a servi d'éclaireur ou de poisson pilote. En cas d'échec, il est toujours temps de le désavouer. Dans le prochain *Tây Tiên* vietnamien (marcher vers l'ouest) pour gagner de nouvelles terres au communisme indochinois comme dans la stratégie soviétique d'encercllement de la Chine, le Laos est indispensable. A garder sous contrôle et sous influence.

### III. — VIETNAM

Le Vietnam a, comme ses deux voisins, beaucoup investi sur son VI<sup>e</sup> Congrès pour repartir de l'avant. La situation politique, économique et sociale n'a fait que se dégrader depuis la prise de pouvoir en 1975. La victoire a dilué le sens des réalités. Le parti, à son zénith au IV<sup>e</sup> Congrès, celui de la réunification du pays en 1976, a vu se déliter peu à peu sa crédibilité et s'éroder son audience. Les choix ubuesques à ce IV<sup>e</sup> Congrès (socialisation rapide, collectivisation forcée, industrialisation lourde, leadership régional) vont rapidement ramener le Vietnam vers la tension intérieure (contrôle et répression) et la confrontation externe (guerre avec le Cambodge puis la Chine, mauvais rapports avec la communauté inter-

nationale). Double fuite en avant. Le personnel dirigeant réputé jusque-là uni et solidaire se déchire dans les luttes intestines pour capter et garder le pouvoir. Jusque aux portes du VI<sup>e</sup> Congrès, le clan Lê Duân-Lê Duc Tho, opportunément pro-soviétique, a réussi sa mainmise sur le parti et sur le pays (5). Le V<sup>e</sup> Congrès de mars 1982, en confirmant les orientations fondamentales de 1976, a néanmoins laissé apparaître des *fractures* vives dans les rangs du Parti, *horizontale* au niveau des chefs, *verticale* entre le Parti-Etat et la Nation.

Les dirigeants formés à l'école de la clandestinité et du camouflage des années durant, n'ont pas su dans la gestion du quotidien renoncer au communisme de guerre. A vouloir *nord-maliser* brutalement le Sud du pays, ils se sont vite mis dans un engrenage impossible de répression-réaction. Toute la société civile s'est retrouvée en résistance passive puis active pour survivre en situation de pénurie. Le malaise social s'est ajouté au marasme économique et à l'impasse politique. Le Vietnam exsangue, en panne, a vu se disloquer le consensus national. Dix ans après l'indépendance retrouvée, le Vietnam est en guerre avec ses voisins mais surtout avec lui-même.

Pour aller au VI<sup>e</sup> Congrès, le Parti communiste vietnamien s'est lancé à partir de 1983 dans une série de réformes et contre-réformes, alternant la carotte et le bâton. Comme il n'est pas facile de renoncer aux solutions bureaucratiques orthodoxes, les gérantes du Bureau politique ont pratiqué le système de la *purge généralisée*. *Purge sociale* d'abord en expulsant les réfractaires au communisme soit vers les Nouvelles Zones économiques inhospitalières, soit par l'exil volontaire et tarifé (*boat-people*), soit par la déportation contrainte et taxée (travailleurs « volontaires » envoyés en Sibérie sur le chantier du Baikal-Amour-Magistral ou dans les démocraties populaires). *Purge culturelle* ensuite pour imposer la dominance du parti. *Purge économique* (dévaluation du *dông* de 100 % pour assécher les rares liquidités privées encore en circulation, nouveau système — anarchique et anachronique — de salaires et de prix) pour reprendre en main une situation de plus en plus catastrophique (inflation de plus de 700 %). Les insuccès de cette politique de la *rustine* (improvisations alternant avec rectifications) ramènent la déchirure au sein du parti où la bataille fait rage entre conservateurs durs et réformateurs pragmatiques. La *purge politique* va se rapprocher des cercles intimes du pouvoir. D'autant que les instruments institutionnels (Constitution autoritaire de 1982, Code pénal ultra-répressif de 1986) s'avèrent inefficients pour combattre la crise de confiance des administrés et les « comportements négativistes » des gouvernants. Les autocritiques verbeuses et répétitives ne changent rien aux erreurs commises au nom du centralisme (en réalité despotisme)

(5) Bùi Xuân Quang, Les difficultés structurelles du Vietnam, *Etudes polémologiques*, n° 33, FEDN, 1985/2 ; et Vietnam, plutôt rouges que compétents, *Quotidien de Paris*, 30 avril 1986 ; Le Parti de tous les échecs, *Quotidien de Paris*, 19 décembre 1986.

bureaucratique. Le parti des seigneurs de guerre (nantis de fiefs provinciaux ou chefs de clans), le *Parti des baillis* est devenu le *Parti des faillis*. D'où répression policière accrue au niveau de la population et limogeages répétés des hauts dirigeants de 1983 à 1985. Tout en retardant à maintes reprises la tenue du Congrès.

Dans un Vietnam en pleine dérive, manquant de tout et totalement dépendant des subsides du monde communiste, le parti, angoissé pour son existence et son avenir, cherche à se dédouaner en battant sa coulpe pour les erreurs passées, en désignant des boucs émissaires pour soldes de tous comptes avant Congrès. La plus grande lessive dans les hautes sphères du parti depuis sa fondation a commencé en janvier 1986 avec le renvoi de Trần Phúông, vice-Premier ministre chargé des questions économiques. Ensuite, le secrétaire général du PCVN Lê Duân lui-même, malade et affaibli, est mis sur la touche et remplacé en juin 1986 par son rival de toujours, Truong Chinh (78 ans et responsable des purges sanglantes de 1956). Une seconde charrette encore plus importante emporte Tô Huu (possible successeur du Premier ministre Pham Van Đông), rendu responsable avec 6 autres ministres conservateurs notoires de la faillite économique et du chaos politique. Lê Duân (79 ans) meurt opportunément en juillet et Truong Chinh est confirmé dans son intérim malgré une opposition de plus en plus marquée dans l'opinion publique et à l'intérieur même du parti. L'Armée, jusque-là pilier du régime, est ébranlée par la mort de son chef d'état-major le général Lê Trong Tân alors que ses deux plus hauts dignitaires, les généraux Van Tiên Dung (ministre de la défense) et Chu Huy Mân (commissaire politique de l'Armée populaire vietnamienne) sont menacés d'une disgrâce prochaine.

Le parti, aux abois, a, à l'approche du Congrès, fait mine de donner raison aux pragmatiques pour calmer l'agitation grandissante. Dans le sillage de Nguyễn Văn Linh (ancien responsable du parti dans le Sud et limogé au V<sup>e</sup> Congrès pour n'avoir pas su mater un Sud rebelle à la socialisation), on voit réapparaitre le clan des « réformistes », des « novateurs sudistes » (Vo Van Kiêt, Vo Chi Công) pour une *nouvelle politique* d'ouverture souhaitée par Moscou. Pour calmer la population de plus en plus impatiente, le retour aux affaires du très respecté général Giap est même envisagé avant le Congrès.

Finalement, le parti, fidèle à sa tactique de reprise en main en douceur, a procédé *par étapes* pour désamorcer l'opposition interne et externe. Le VI<sup>e</sup> Congrès s'est tenu du 16 au 20 décembre 1986. Les changements promis et annoncés n'ont pas eu lieu. Des retouches au sommet témoignent du *compromis à la vietnamienne* (2 pas en arrière pour corriger le pas en avant). Les 1 129 délégués au Congrès représentant un PCVN minoritaire et en position d'assiégé (1 850 000 membres sur une population de 60 millions d'habitants) n'ont pu qu'entériner les choix connus d'avance et les décisions prises à huis clos. Les trois noyaux durs du pouvoir (Etat avec Truong Chinh, Parti avec Lê Duc Tho, Gouvernement avec Pham Van Đông), ayant perdu toute crédibilité, s'en vont à 80 ans tout en restant

« conseillers suprêmes du parti » pour jouer les Agrippine dans un pays où le respect des Anciens est une règle incontournable. Le parti, enfermé dans ses *mythes* (infaillibilité du parti, supériorité du socialisme, unité de direction) et ses *rites* (direction collégiale, centralisme démocratique et verbiage), tiraillé entre la nécessité du changement et l'incapacité à renouveler ses cadres, s'est livré à un *jeu des 4 coins* où les plus puissants et les plus rapides se sont attribués les sièges.

La composition du Bureau politique (annexe 3) et du Comité central (annexe 4) témoigne de savants dosages pour respecter les nouveaux rapports de force. Le nouveau secrétaire général, Nguyễn Văn Linh (71 ans), homme de compromis et de transition, est entouré au Politburo de *vétérans* du parti (Pham Hùng, Vo Chi Công, Dô Muoi) et d'*orthodoxes* confirmés (Nguyễn Duc Tâm, Trần Xuân Bach, Doãn Khuê). Même en retrait, le clan Lê Duc Tho a pu faire entrer au Bureau politique le général Lê Duc Anh (nommé ministre de la défense) Nguyễn Co Thach (promu vice-Premier ministre et responsable des affaires étrangères) et Mai Chi Tho (frère de Lê Duc Tho et nommé ministre de l'intérieur). Le seul « réformateur » Vo Van Kiêt est solidement encadré au BP et écarté de l'instance centrale et essentielle du pouvoir, le secrétariat du parti. La priorité aurait dû être au renouveau économique, nécessité vitale. Au contraire, l'accent est mis sur « le renforcement de la gestion socialiste », sur « l'alliance stratégique et la coopération totale » avec l'URSS et l'intransigeance dans les affaires indochinoises, notamment sur le dossier cambodgien. Le vœu des Soviétiques de voir les Vietnamiens rétablir le dialogue avec les Chinois n'entame pas la détermination de Hanoi d'achever à son avantage son emprise sur ses deux voisins : le mot d'ordre est *dánh đánh, dàm dàm* (se battre d'un côté, parler de l'autre). Les Résolutions du Congrès sont *fermes* sur tous ces points malgré le *renouvellement et la rénovation* des idées et des hommes annoncés.

La manœuvre de retardement suivante pour combattre la crise de confiance est le remaniement ministériel du 16 février 1987 « sur proposition du Premier ministre Pham Van Đông » et « approuvé par le Conseil d'Etat présidé par Truong Chinh », dont l'effacement au Congrès n'est qu'apparent. 16 ministères semblent être concernés par cette *rotation* de postes où seuls sont évincés Van Tiên Dung (Défense) et Mme Nguyễn Thi Binh (Education). Vo Nguyễn Giap dont on attend qu'il prenne les rênes du Gouvernement continue à être à l'écart. La désignation du nouveau chef de l'Etat et du nouveau Premier ministre est renvoyée à avril 1987 après les élections de la nouvelle Assemblée nationale (annexe 5). En réalité, cette Assemblée nationale (496 députés sur 800 candidats *désignés* par le parti), réunie 2 fois par an pendant quinze jours, n'est qu'une *chambre d'enregistrement*, le véritable Parlement étant le Comité central du Parti. L'épuration des anciens de la Troisième Force d'avant 1975 (Front de Libération nationale, Gouvernement révolutionnaire provisoire) est manifeste : l'ancien président du FLN, président de la précédente assemblée, Me Nguyễn Huu Tho, n'est même pas réélu comme député.

Remplacer un juriste de formation (N. H. Tho) par un général (Lê Quang Dao) à la tête de l'Assemblée nationale montre que les priorités actuelles du Vietnam sont à l'ordre et à la sécurité. C'est sans surprise que cette Assemblée nationale a désigné (17-18 juin 1987) le n° 2 du Bureau politique, Pham Hùng (75 ans, jusque-là ministre de l'intérieur) comme Premier ministre et à la tête de l'Etat (Conseil d'Etat), le n° 3 Vo Chi Công (74 ans), ancien responsable des massacres de civils au Centre-Vietnam pendant l'offensive du Têt 1968. Depuis sa nomination comme secrétaire général (6 mois), Nguyễn Van Linh n'a pas changé grand-chose à un parti retombé dans ses obstinations séniles et ses certitudes médiévales. Changer mais sans bouger.

La présence du n° 2 du Parti communiste de l'Union soviétique, Yegor Ligatchev, au Congrès du PCVN sert à faire entendre le point de vue de l'URSS dans cette partie du monde. Ligatchev a rappelé que l'aide soviétique reste conditionnée à la concession à l'URSS de bases militaires stratégiques (Wattay Noy, Phonsavane, Seno et Songklone au Laos, Kompong Som au Cambodge, Đà Nang et Cam Ranh entre autres au Vietnam) et au non-gaspillage de cette aide économique et militaire. Le ministre des affaires étrangères russe Chevardnadze, dans sa récente tournée en Asie du Sud-Est, l'a rappelé aux trois capitales indochinoises. Et pour mieux enfoncer le clou, Nguyễn Van Linh est appelé à Moscou (18-21 mai 1987) pour souligner la *convergence totale* des points de vue et des intérêts soviéto-vietnamiens dans le maintien de la *pax vietnamica* en Indochine et dans la stratégie soviétique d'encercllement de la Chine et de confrontation de puissance avec les États-Unis dans le Pacifique.

L'ensemble indochinois, aujourd'hui paupérisé et craintif dans un environnement régional favorisé par la croissance économique et la stabilité politique, a, face aux défis et aux échéances, le comportement du *hérisson* : se mettre en boule et sortir ses piquants. Après leurs Congrès respectifs, les trois Partis communistes indochinois ont retrouvé les habitudes ancrées depuis des décennies. Ils ne sont ni acteurs ni spectateurs de leur propre destinée, vivant au passé, subsistant au présent et sans perspectives sur l'avenir. Ils sont redevenus, en raison de leur isolement diplomatique, perturbateurs et semi-clandestins de la vie internationale. A moins d'un revirement d'attitude de la communauté des Nations, l'équation de vie proposée aux peuples indochinois va être la résignation anticipée.

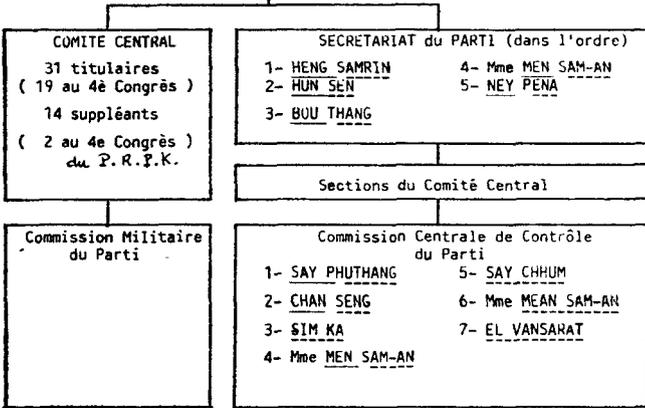
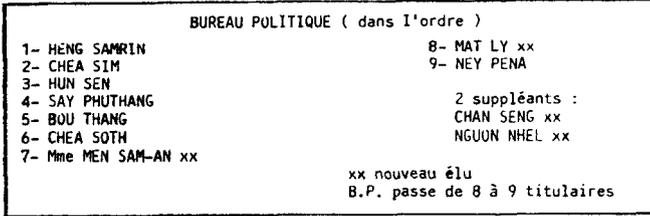
ANNEXE I

V<sup>e</sup> Congrès du PRPK (Parti révolutionnaire populaire kmpuchéen)  
13-16 octobre 1985, Pnom Penh

—Membres du B.P.

---Membres du C.C.

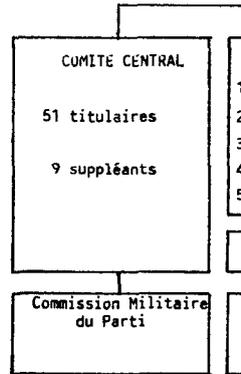
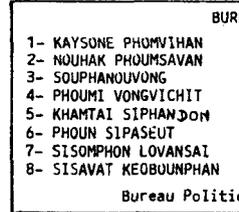
Sécrétaire Général: HENG SAMRIN



IV<sup>e</sup> Congrès du PRPK  
13-15 octobre 1985, Pnom Penh

—Membres du B.P.

Séc



### ANNEXE 3

## VI<sup>e</sup> Congrès du PCVN 15-18 décembre 1986, Hanoi

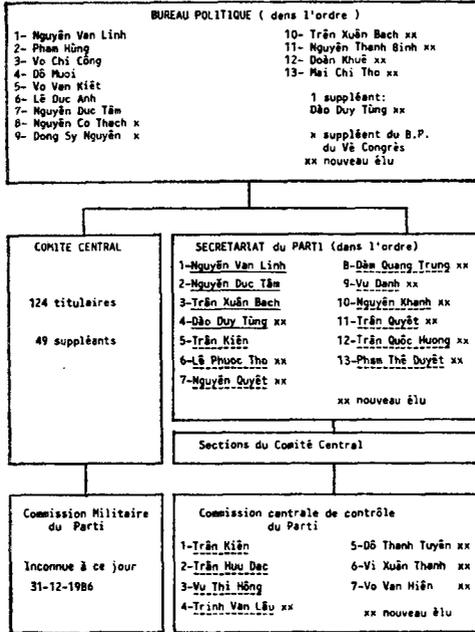
Le Com  
aux 5

— Membres du B.P.

--- Membres du C.C.

Variations

Secrétaire Général: NGUYEN VAN LINH



Année	1951	total: 29
Titulaires restants	19 (66%)	
Promotion suppléments nouveaux titulaires		
Nouveaux titulaires		
Suppléments - nouveaux - anciens	10 (34%)	
Total membres	766349	

Analyse sa  
durée

Catégorie	Année
B.P. & S.C.C. & C.C.C.	
Postes-clés (Parti & Etat)	
- Anciens	
- Nouveaux	
( total )	
Postes secondaires (P. & E.)	
- Anciens	
- Nouveaux	
( total )	
Militaires	
- Anciens	
- Nouveaux	
( total )	

B.P. Bureau Politique    S.C.  
C.C.

## ANNEXE 5

### Nouvelle équipe dirigeante à Hanoi (avril-juin 1987)

#### ASSEMBLEE NATIONALE (VIII<sup>e</sup> législature)

Président : Le Quang Dao (C.C)  
Vice-Présidents : Tran Do (C.C)  
Hoang Truong Minh (C.C)  
Huynh Cuong  
Phung Van Tuu  
Nguyen Thi Ngoc Phuong

Commission judiciaire : Ngo Ba Thanh  
Commission du Plan et des Budgets : Vu Danh (C.C,SCC)  
Commission Culturelle et d'Education : Tran Do (C.C)  
Commission Scientifique et Technique : Nguyen Dinh Tu (C.C)  
Commission de la Santé Publique et Sociale : Nguyen Thi Thanh  
Commission de la Jeunesse : Vu Mao (C.C)  
Commission des Affaires Etrangères : Nguyen Thi Binh

#### CONSEIL DE L'ÉTAT

Président : VO Chi Cong (C.C, BP n.3)  
Vice-Présidents : Huynh Tan Phat  
Le Quang Dao (C.C, Pdt. de l'Ass. Nat.)  
Nguyen Quyet (C.C, SCC)  
Dam Quang Trung (C.C, SCC)  
Nguyen Thi Dinh (C.C)

Sécrétaire Général : Nguyen Viet Dung

Membres : Y Ngong Niek Dam Vu Mao (C.C)  
Pham The Duyet (C.C, SCC) Hoang Bich Son (C.C)  
Tran Do (C.C) Nguyen Dinh Tu (C.C)  
Nguyen Xuan Huu (C.C)

#### CONSEIL DE DEFENSE NATIONALE

Président : Vo Chi Cong (C.C, BP n.3)  
Vice-Président : Pham Hung (C.C, BP n.2)  
Membres : Le Duc Anh (C.C, BP n.6) Nguyen Co Thach (C.C, BP n.8)  
Mai Chi Tho (C.C, BP n.13)

#### COUR SUPREME POPULAIRE

Président : Pham Hung (C.C)

#### ORGANE DE CONTRÔLE SUPREME DU PEUPLE

Président : Tran Quyet (C.C, SCC)

#### CONSEIL DES MINORITES ETHNIQUES

Président : Dam Quang Trung (C.C)  
Vice-Présidents : Luong An Giang A Pao  
Nguyen nhu Coc Lam Phu K'sor Kron

C.C : membre du Comité Central du Parti  
SCC : membre du Secrétariat du Comité Central  
BP : membre du Bureau Politique

## CONSEIL DES MINISTRES

<b>Président</b>	PHAM HUNG (BP n.2)
<b>Vice-Présidents (1)</b>	VO VAN KIET (BP n.5) (3) NGUYEN CO THACH (BP n.8) (2) DONG SY NGUYEN (BP n.9) (3) VO NGUYEN GIAP (CC) (4) NGUYEN KHANH (CC,SCC) (2) NGUYEN NGOC TRIU (CC) (2) NGUYEN VAN CHINH (CC) (2) DOAN DUY THANH (CC) (2) TRAN DUC LUONG (CC) (2)
<b>Secrétaire Général</b>	NGUYEN KHANH (CC,SCC)
<b>Ministres et Présidents des Comités d'Etat:</b>	
Défense Nationale	LE DUC ANH (BP n.6)
Affaires Etrangères	NGUYEN CO THACH (BP n.8)
Intérieur	MAI CHI THO (BP n.13)
Pdt. du Comité au Plan	VO VAN KIET (BP n.5)
Min. et vice-Pdt. du Comité au Plan	DAU NGOC XUAN (CC)
Pdt. du Comité pour les relations économiques avec l'étranger	VO DONG GIANG
Pdt. du Comité pour les coopérations économiques avec le Laos et le Cambodge	NGUYEN KY THACH (BP n.8) DANG THI (CC)
Pdt. du Comité pour les constructions de base	DO QUOC SAM (suppléant au CC)
Pdt. du Comité des Sciences et Techniques	DANG HUU (CC)
Pdt. du Comité d'Inspection	NGUYEN VAN CHINH (CC)
Pdt. du Comité des Prix	PHAN VAN TIEM (suppléant au CC)
Finances	HOANG QUY (CC)
Directeur de la Banque du VN	LU MINH CHAU (CC)
Equipement	HOANG DUC NGHI (suppléant au CC)
Travail, Anciens Combattants, Affaires Sociales	NGUYEN KY CAM (CC)
Construction	PHAN NGOC TUONG (CC)
Transports	BUI DANH LUU (CC)
Mécanique et Métallurgies	PHAN THANH LIEM (CC)
Energie	VU NGOC HAI (CC)
Industries légères	VU TUAN (5)
Agriculture et Industries alimentaires	NGUYEN CONG TAN (CC)
Forets	PHAN XUAN DOT (suppléant au CC)
Hydraulique	NGUYEN CANH DINH (CC)
Produits maritimes	NGUYEN TIEN TRINH (CC)
Commerce Intérieur	HOANG MINH THANG (CC)
Commerce Extérieur	DOAN DUY THANH (CC)
Culture	TRAN VAN PHAC (CC)
Information (nouvellement crée)	TRAN HOAN (CC)
Santé publique	DANG HOI XUAN
Education	PHAM MINH HAC (suppléant au CC)
Université et Enseignements professionnels	TRAN HONG QUAN (suppléant au CC)
Justice	PHAN HIEN

(1) par rapport au remaniement de 16|2|87 : DO MUOI (BP n.4) est éliminé et a intégré le Secrétariat du Comité Central

(2) désigné depuis le 16|2|87

(3) désigné depuis Avril 82

(4) désigné depuis 1976

(5) ancien ministre de l'industrie en 1981, ministre des finances en juin 86, directeur de la revue Hoc Tap en 1960



# Repères étrangers

1<sup>er</sup> avril - 30 juin 1987

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT\*

## CANADA

23 juin 1987 : Constitution fédérale. L'Assemblée nationale du Québec accepte l'accord signé le 3 juin par le Premier ministre fédéral et les premiers ministres provinciaux. Celui-ci, qui entérine l'accord de principe du lac Meech du 30 avril, notamment, reconnaît au Québec le statut de « Société distincte » et accorde à chaque province un droit de veto sur toute modification institutionnelle. En 1982, le Québec avait refusé d'adhérer à la Constitution fédérale de 1867, alors « rapatriée » de Londres.

Cet accord n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par chacun des parlements provinciaux (*Le Monde*, 3-4 mai, 5 et 25 juin 1987).

## ÉGYPTE

6 avril 1987 : Elections législatives. Le PND, Parti national démocrate du président Moubarak obtient 346 sièges sur les 448. Il en perd 34, 37 députés islamistes sont élus contre 9 en mai 1984, marquant la forte progression de ce courant. Cela n'empêchera pas le chef de l'Etat d'être choisi dans les six mois comme candidat unique à la présidence de la République, l'assemblée du peuple devant, selon la Constitution, faire une telle proposition à la majorité des deux tiers (*Le Monde*, 11 avril et 10-11 mai 1987).

\* Université de Poitiers.

## GRANDE-BRETAGNE

11 juin 1987 : Elections législatives. A la suite de la dissolution prononcée le 11 mai, les Britanniques ont permis à Mme Thatcher d'accomplir un troisième mandat de Premier ministre. Cela ne s'était pas produit depuis Robert Banks Jenkinson, comte de Liverpool et Premier ministre de 1812 à 1827.

Inscrits 43 600 000  
Suffrages exprimés 32 536 252  
Votants 75,4 % (+ 2,7)

PARTIS	SUFFRAGES	%	SIEGES OBTENUS	SIEGES PAR RAP- PORT A 1983
Parti conservateur	13 787 322	42,3 (=)	375	- 22
Parti travailliste	10 033 633	30,8 (+ 3,3)	229	+ 35
Parti libéral	Alliance 7 339 912	22,6 (- 1,9)	17 5	- 1
Parti social démocrate				
Parti national écossais	416 873	1,3	3	+ 1
Plaid Cymru (nationaliste gallois)	123 589	0,4	3	+ 1
Autres :	834 923	2,6		
- Unionistes officiels nord irlandais .....			9	
- Unionistes démocratiques nord irlandais .....			3	
- Unionistes populaires nord irlandais .....			1	
- Sociaux-démocrates et travaillistes nord irlandais .....			3	
- Sinn Fen .....			1	
- Speaker .....			1	
			650	

Source : Ambassade de Grande-Bretagne et Surrey of Current Affairs, juin 1987.

Désignée le 14 juin comme Premier ministre, Mme Margaret Thatcher constitue le lendemain un cabinet de 21 membres sans modification notable aux postes les plus importants (*Le Monde*, 13, 14-15 et 16 juin 1987 et *Le Figaro*, 13-14 juin 1987).

## ITALIE

## Chambre des députés

Votants 88,8 %  
Suffrages exprimés 38 573 054

PARTIS	SUFFRAGES	%	SIEGES OBTENUS	SIEGES PAR RAP- PORT A 1983
Démocratie chrétienne (DC)	13 231 960	34,3 (+ 1,4)	234	+ 3
Parti communiste italien (PCI)	10 249 690	26,6 (- 3,3)	177	- 21
Parti socialiste italien (PSI)	5 501 980	14,3 (+ 2,9)	94	+ 21
Mouvement social italien (MSI-DN)	2 282 212	5,9 (- 0,9)	35	- 7
Parti républicain italien (PRI)	1 428 358	3,7 (- 1,4)	21	- 8
Parti social démocrate italien (PSDI)	1 140 086	3,0 (- 1,1)	17	- 6
Parti radical (RAD)	987 675	2,6 (+ 0,4)	13	+ 2
Liste verte	969 534	2,5 (+ 2,5)	13	+ 13
Parti libéral italien (PLI)	810 961	2,1 (- 0,8)	11	- 5
Démocratieproulétarienne (DP)	642 021	1,7 (+ 0,2)	8	+ 1
Autres	1 328 577	3,3 (+ 0,1)	7	+ 1
			630	

*Sénat*  
**Votants** 88,4 %  
**Suffrages exprimés** 32 356 317

PARTIS	SUFFRAGES	%	SIEGES OBTENUS	SIEGES PAR RAP- PORT A 1983
Démocratie chrétienne (DC)	10 870 056	33,6 (+ 1,2)	125	+ 5
Parti communiste italien (PCI)	9 171 180	28,3 (- 2,5)	100	- 7
Parti socialiste italien (PSI)	3 531 312	10,9 (- 0,5)	36	- 2
PSI-PSDI-RAD	961 323	3,0 (+ 3,0)	9	+ 9
PSI-PSDI et Verts	57 393	0,2 (+ 0,2)	1	+ 1
Mouvement social italien (MSI-DN)	2 115 196	6,5 (- 0,8)	17	- 1
Parti républicain italien (PRI)	1 247 204	3,8 (- 0,9)	8	- 3
Parti social-démocrate italien (PSDI)	762 670	2,4 (- 1,4)	5	- 3
Parti libéral italien (PLI)	699 980	2,2 (- 0,5)	3	- 3
Liste verte	632 856	2,0 (+ 2,0)	1	+ 1
Parti radical (RAD)	571 339	1,8 ( = )	3	+ 2
Démocratie prolétarienne	493 290	1,5 (+ 0,4)	1	+ 1
Autres	1 239 618	3,8 (- 0,2)	7	=

(Le Monde, 17 et 18 juin 1987, Ambassade d'Italie ; cf. le commen-  
taire d'Andrea Manzella dans « Lettre d'Italie », p. 193.)

## POLOGNE

6 mai 1987 : Constitution : référendum. La Sejm (Diète) adopte le principe d'une modification constitutionnelle qui devrait permettre d'organiser des référendums. Ceux-ci auront un caractère contraignant si l'initiative vient du Parlement et sous réserve d'un nombre suffisant de votants. Les référendums à l'initiative du PRON (Mouvement patriotique de renouveau national) ou d'institutions locales resteront consultatifs (*Le Monde*, 9 mai 1987).

## PORTUGAL

28 avril 1987 : Dissolution. A la suite de l'adoption d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement minoritaire de M. Anibal Cavaco Silva (Parti social démocrate) en place depuis le 6 novembre 1985, le président de la République M. Mario Soares dissout l'Assemblée législative. Ce Gouvernement a eu la plus longue existence depuis la Révolution des Œillets de 1974 (*Le Monde*, 5-6 et 30 avril 1987).

## SUISSE

5 avril 1987 : Référendum. Par 1 179 779 voix (67,4 %) contre 571 874 (32,6 %), les Suisses ont approuvé — et dans tous les cantons — un projet de loi renforçant les restrictions au droit d'asile et par 1 121 238 oui (65,7 %) contre 585 066 non (34,3 %) un projet de loi renforçant les modalités de contrôle sur les étrangers séjournant en Suisse.

Le même jour, par 1 045 995 non (59,4 %) contre 713 900 oui (40,6 %), ils rejetaient une initiative populaire visant à modifier la Constitution afin de permettre le référendum en matière de dépenses militaires (*Le Monde*, 7 avril 1987).

## UNION SOVIÉTIQUE

21 juin et 5 juillet 1987 : élections. Lors des élections aux soviets locaux, et ce pour la première fois, des candidatures multiples ont été enregistrées dans 4 % des circonscriptions. Cela a conduit, dans un certain nombre d'entre elles, à la nécessité d'un second tour quinze jours plus tard (*Le Monde*, 26 juin 1987).

## Lettre d'Italie\*

ANDREA MANZELLA

Le premier Gouvernement Craxi, constitué le 4 août 1983, et dont la durée fut de 1 060 jours, a pris fin en juillet 1986. Il a largement battu le record de durée des Gouvernements italiens depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1948 (ce record était jusqu'alors de 833 jours et il était détenu par le troisième Gouvernement Moro : 1966-1968). Le second Gouvernement Craxi durera d'août 1986 au 3 mars 1987 : c'est à cette date qu'a été constitué le Gouvernement Fanfani, *Gouvernement de combat* qui a conduit le pays aux élections anticipées des 14-15 juin 1987.

Il s'agissait de la cinquième dissolution anticipée consécutive des législatures républicaines. Les Italiens nés en 1968 n'ont jamais vu une législature durer la totalité des cinq années prévues par la Constitution. Les dissolutions anticipées ont en effet eu lieu aux dates suivantes : 1972, 1976, 1979, 1983, et finalement 1987. La dernière est peut-être la plus inquiétante de toutes. Elle a en effet démontré que la plus longue stabilité de Gouvernement de toute l'histoire de la République n'a pas permis d'éviter une interruption de la législature, après une crise larvée menée par « tous contre tous ».

Quelles en sont les raisons ? Il paraît difficile d'affirmer que les causes de la rupture de la coalition de Gouvernement (démocrates-chrétiens, socialistes, républicains, sociaux-démocrates, libéraux) soient liées à de mauvais résultats de gestion.

Le rapport annuel du gouverneur de la Banque d'Italie, le 30 mai 1987, témoigne au contraire des bons résultats du Gouvernement de coalition : c'est une large alliance politique qu'ont exprimée, de 1981 à la fin de 1982 les deux Gouvernements Spadolini et, ensuite, après une courte parenthèse Fanfani, les deux Gouvernements Craxi de 1983 à 1987.

Au cours de cette période l'inflation a été ramenée de 22 % en 1980

\* Traduction Mariangela Portelli.

à 5,9 % en 1986. De grandes et moyennes entreprises ont été assainies et les rythmes de production soutenus. Le *boom* du marché financier par la création d'un actionnariat de masse, la position d'ensemble plus forte de l'économie italienne ont permis d'atteindre, par certains aspects, le niveau des sept pays les plus industrialisés. Tout cela constitue un bilan positif qui, malgré tout, pourrait absorber à moyen terme le grave passif qu'est le taux préoccupant de chômage (16,5 % dans le Mezzogiorno ; 8,5 % dans le pays tout entier) et du gigantesque déficit public (la dette de l'Etat s'est accrue au rythme de 17 %, soit 6 points de plus que celui du PIB).

Les causes de la rupture sont essentiellement institutionnelles et représentent encore une fois sur cette « crise des Gouvernements de coalition » dans laquelle le système italien est entré après la remise en cause de la primauté politique et institutionnelle de la DC (cf. *Pouvoirs*, n° 32).

Sur cette crise de fonctionnement structurelle du Gouvernement s'est greffée la tentative — de nature constitutionnelle — de renverser ou de corriger les équilibres politiques du Parlement, dont le fondement est la proportionnelle, par le recours à des *référendums* populaires.

La crise endémique de « gouvernabilité du Gouvernement de coalition » a donc été accompagnée d'une nouvelle crise de légitimité du système, fondée sur l'opposition entre régime parlementaire et régime plébiscitaire (expression d'une alternative plus générale entre *institution* et *mouvement*). C'est la réunion de ces deux crises qui a fait exploser la législature : mais pour tenter de les comprendre, il est nécessaire de les distinguer.

Le problème de la gouvernabilité de la coalition ne s'est pratiquement pas posé au sein du conseil des ministres, bien que le chef du Gouvernement, le socialiste B. Craxi ne fût entouré que de quatre ministres de son parti sur 28. L'*inner cabinet* ou « conseil de cabinet », instance destinée théoriquement à la préparation des décisions du conseil des ministres — mais où les décisions étaient effectivement prises — a relativement bien fonctionné (à l'exception de la crise de collégialité d'octobre 1985, conséquence de l'affaire de l'*Achille Lauro*).

Il s'est par contre manifesté avec acuité au Parlement : les résidus historiques du vote secret et d'autres procédures obsolètes prévues par le règlement des Chambres ont permis que l'on puisse se livrer au jeu de massacre des projets législatifs du Gouvernement, par l'habituelle formation de majorités occasionnelles entre opposants de différentes tendances et « franc-tireurs » de tel ou tel secteur de la majorité. Le Gouvernement Craxi a ainsi remporté un autre record : celui d'avoir été battu 150 fois au Parlement.

Dans ce contexte, le problème typiquement italien des pouvoirs du Gouvernement au Parlement est devenu central. Une entière législature a été perdue à tenter à maintes reprises de trouver un point d'accord entre majorité et oppositions pour réformer le règlement du Parlement : notamment sur la question de la limitation du vote secret et la concession de la création d'une « procédure préférentielle » pour les projets de loi d'initiative gouvernementale.

La question des pouvoirs institutionnels du Premier ministre — importante sous la gestion Spadolini — a paru passer au second plan, après celle de la gouvernabilité de la coalition.

En fait, tandis qu'un projet de loi organisant la présidence du Conseil — attendu depuis quarante ans — préparé par le sous-secrétaire à la présidence, Giuliano Amato, riche d'anticipations administratives, n'a pu aboutir du fait de l'interruption de la législature, cette question est réapparue sous une nouvelle forme.

Le style interventionniste du président Craxi, caractérisé par de fréquentes prises de positions et des initiatives personnelles exemptes de tout contrôle collégial, a fini par institutionnaliser une sorte « de Gouvernement du Premier ministre », déjà fort avant d'être accentué par de nouveaux instruments juridiques. Paradoxalement le problème de la collégialité s'est trouvé renversé par rapport à sa dimension classique, celle de la *reductio ad unitatem* de ministres feudataires dans leurs ministères respectifs. Pendant ces quatre ans de présidence Craxi, le problème a été inversé : comment contraindre à une logique collégiale un président du Conseil qui exploite en solitaire la rente que lui donne sa position constitutionnelle ?

Cette inversion est évidente dans la quasi-crise qui suit l'affaire de l'*Achille Lauro* et dans la dernière phase de la législature. Dans l'un et l'autre cas, le Gouvernement étant prêt à démissionner, le président du Conseil joue la carte de l'appel aux parlementaires et, à travers eux, au pays tout entier, donnant de son rôle une interprétation monocratique sans précédent dans la pratique constitutionnelle italienne. Les ministres démocrates chrétiens ont même été contraints, à la fin de la dernière législature, de se démettre, séparément, disloquant le Gouvernement de l'intérieur afin de contraindre le Premier ministre à démissionner et d'empêcher toute possibilité de réinvestiture et de renvoi devant le Parlement du même Cabinet.

Tout cela témoigne de la grande élasticité et des diverses interprétations des normes constitutionnelles concernant la fonction du président du Conseil. Mais cela a mis également en évidence des risques inédits dans l'application de la règle de l'alternance de la direction des coalitions : le parti de majorité relative, la DC, a ainsi été poussé à revendiquer le rôle qu'il a joué sans interruption de 1946 à 1981. Le déplacement du point d'équilibre du Gouvernement, du Conseil à son Président, a, en dernière analyse rendu plus difficile la gouvernabilité des coalitions, fondée sur des mécanismes de rotation, c'est-à-dire sur la renonciation temporaire à la présidence du Conseil par le parti de majorité relative.

Le point crucial de la crise a été atteint lorsque le PSI a dénoncé unilatéralement le « pacte de la *staffetta* ». Il s'agissait d'une convention, stipulée par les cinq partis en juillet 1986, dès la naissance du second Gouvernement Craxi, dont les effets seraient institutionnels, qui devait avoir valeur de contrat de (fin) de législature avec la prévision d'un changement *soft* de la direction du Gouvernement, en avril 1987, entre le PSI et la DC. Le non-respect par B. Craxi de ce document écrit, a non seulement pro-

voqué la fin de la législature mais a aussi annulé une des rares procédures de rationalisation de la politique dans le système de partis italien.

Face au non-fonctionnement d'un mécanisme de rotation à la direction du Gouvernement, sur lequel les partis s'étaient mis d'accord, la fin de la neuvième législature apparaît comme un phénomène secondaire. L'effet le plus préoccupant est celui de l'échec déclaré et définitif d'une mesure institutionnelle qui visait à stabiliser les larges alliances et qui aurait pu être utilisée pour d'autres occasions : les résultats des élections du 15 juin l'ont d'ailleurs remise immédiatement en jeu.

La seconde crise, qui n'est pas étrangère à celle de la gouvernabilité des coalitions, trouve son origine dans une utilisation politique particulière du référendum. Il n'est plus utilisé pour rectifier un point précis parmi les choix législatifs de la majorité par un recours ponctuel à la souveraineté populaire, pour rectifier la majorité politique elle-même. Le référendum est ouvertement employé comme plébiscite, et la majorité référendaire devient le préliminaire à une majorité de Gouvernement différente : c'est un test pour des élections législatives anticipées.

Cette utilisation des institutions, quand bien même elle aurait été le fait d'une opposition exclue de la participation au Gouvernement, est en soi contraire à la logique constitutionnelle du régime parlementaire. Les promoteurs de ces deux référendums de haute politique gouvernementale (celui sur la responsabilité des juges en cas d'erreur ou de négligence professionnelle et celui sur la construction des centrales nucléaires) n'appartenaient pas à l'opposition mais à trois partis de la coalition gouvernementale (PSI, PSDI, PLI) dont le parti du président du Conseil lui-même.

Dès le moment où l'on refusait d'utiliser la voie parlementaire normale pour résoudre ces questions de « Gouvernement » par excellence, la majorité se rompait *de facto*. Surtout, les trois partis en question devenaient les otages d'une opposition qui voulait elle aussi les référendums, et tout accord législatif pour éviter le vote populaire devenait problématique (rappelez que la Cour constitutionnelle a reconnu au comité de promotion d'un référendum la qualité d'un véritable pouvoir d'Etat puisqu'il est habilité à défendre, contre les autres pouvoirs, les raisons de la réalisation du référendum). Il ne reste plus dans cette situation qu'à recourir à l'expédient classique : anticiper les élections pour renvoyer les référendums (c'est l'automatisme prévu par la loi organique en la matière : art. 34 de la loi du 25 mai 1970, n° 352). Autrement dit, on préfère le plébiscite politique général au plébiscite subreptice occasionné par les référendums. C'est la préférence de la DC, mais aussi du PCI qui, à la fin de la législature, est retourné à sa fonction d'opposant institutionnel et a renoncé à l'aventure de « l'opposant référendaire » (déjà tentée, avec des effets désastreux, avec le référendum sur l'échelle mobile le 9 juin 1985 : 54 % de non).

C'est également le moyen qui peut remettre en selle, politiquement et institutionnellement, le PCI, après que l'alliance de fer du pentaparti l'eût longuement tenu à l'écart, avec la crainte d'un destin politique à la française ou à l'espagnole. La grave défaite électorale du 15 juin (— 3,3 %)

prouve que la prise en compte d'un « bon geste » institutionnel n'a pas suffi pour effacer quatre années de mise hors jeu du PCI.

Tandis que commence la dixième législature républicaine avec un bipartisme DC (+ 1,4) et PSI (+ 3) autosuffisant pour gouverner seul tant à la Chambre qu'au Sénat, le système attribue au PCI une fonction de déhlocage constitutionnel. Après son déclin politique et électoral des années 1983-1987, le Parti communiste peut difficilement réexhumer sa vieille fonction d'opposant adepte du compromis parlementaire, plus préoccupé d'amendements législatifs aux fins de partage clientélaire que de contreprojets alternatifs, plus attentif à empêcher de gouverner aujourd'hui qu'à se préparer à gouverner demain.

Dans les convulsions finales de la législature, trois des partis de l'ex-coalition (PSI, PSDI, et PLI), accompagnés de l'opposition radicale et de Democrazia Proletaria, ont tenté, par un vote de « confiance technique », de maintenir fictivement en vie le Gouvernement de combat Fanfani, pour empêcher la dissolution anticipée des Chambres et permettre le déroulement du référendum. C'était une façon typique de faire de l'opposition en détournant les institutions à des fins d'obstruction. Cette procédure avait été inventée par le Parti radical à l'époque de sa parlementarisation en 1976 : mais pour la première fois elle a été également utilisée par des partis de Gouvernement, qui lui ont donné une dangereuse légitimation.

Le refus du PCI de participer à cette bagarre institutionnelle et son attitude favorable à la dissolution des Chambres semblent traduire également son refus d'un tel type d'opposition, extra-parlementaire quant aux origines et aux méthodes.

Hors de l'opposition « à la communiste » et de celle « à la radicale », la voie communiste pourrait prendre une direction nouvelle. La possibilité la plus sérieuse qui lui reste pour avancer vers le pouvoir gouvernemental est celle de négocier son accord pour les modifications institutionnelles refusées jusqu'à ce jour surtout au Parlement : celles qui, dans un système constitutionnel, permettent la gouvernabilité, la stabilité et la prospective (proche ou lointaine, mais concrète) d'une alternative politique. La question des réformes institutionnelles est, du reste, le seul terrain où le PCI demeure déterminant pour briser un nouveau bipolarisme DC-PSI qui est pour lui très dangereux.



# *Chronique constitutionnelle française*

(1<sup>er</sup> mai - 30 juin 1987)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

*Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

## AMENDEMENT

— *Sous-amendement.* Après la controverse sur la distinction entre un amendement et un projet (cette *Chronique*, n° 42, p. 169), c'est au tour de la distinction entre un amendement et un sous-amendement d'alimenter le débat. Plusieurs orateurs de l'opposition se sont élevés, le 12-6, contre le sous-amendement par lequel M. Lamassoure (UDF) étendait à l'ensemble de la fonction publique la règle du « trentième indivisible » appliquée aux contrôleurs de la navigation aérienne par l'amendement de M. Pelchat (UDF) au projet portant diverses mesures d'ordre social. Non seulement ce sous-amendement a une portée beaucoup plus grande que l'amendement qu'il modifie, a fait valoir M. Sapin (s), mais « il ne pouvait être un amendement, il est lui-même un projet de loi » (p. 3226).

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition.* M. Philippe de Villiers, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la culture et de la communication, a opté pour le siège devenu vacant à la suite du décès de M. Vincent Ansquer (RPR, Vendée), le 25-6 (p. 6903).

## V. Gouvernement.

## BICAMÉRISME

— *Bibliographie.* J. Mastias et J. Grangé (sous la direction de) : *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987 : une référence obligée, à l'avenir.

— *Bilan de la session ordinaire.* 40 lois ont été définitivement adoptées, dont 10 émanant de propositions et 13 relatives à des engagements internationaux, au nombre desquelles figure le traité de Canterbury relatif à la construction du tunnel sous la Manche). Une CMP est intervenue à 7 reprises (BAN, n° 42).

V. *Loi, Loi de finances, Loi organique.*

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Action extérieure des collectivités territoriales.* Une circulaire du PM du 12-5 (p. 5391) précise les règles applicables aux relations desdites collectivités avec la commission des Communautés européennes. Une seconde du même jour (p. 5393) vise l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer.

— *Condition juridique des îles Eparses de l'océan Indien.* Il résulte du décret 60-35 du 1<sup>er</sup>-4-1960 que les îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India sont administrées par le préfet de la Réunion (CCF, 3, p. 47). En revanche, en l'absence d'incorporation dans une collectivité territoriale existante ou de transformation en l'une d'entre elles, ces îles doivent être regardées comme rattachées à la métropole, estime le ministre des DOM-TOM (AN, Q, p. 3599). Les textes métropolitains postérieurs au décret précité y sont donc applicables *ipso jure*. Au-delà des tortues vertes, qui ne songe à Aimé Césaire ?

*Ile maljointe, île disjointe*

*Toute île appelle*

*Toute île est veuve*

— *Droit de sécession des TOM.* La décision 86-226 DC, rendue par le CC, le 2-6, concernant la tenue d'un référendum en Nouvelle-Calédonie, marque l'attachement à la doctrine Capitant, consacrée le 30-12-1975 (Îles des Comores, Rec., p. 26), au terme de laquelle, l'art. 53 *in fine* C doit être interprété comme englobant la sécession. (V. A. Pellet, in F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, 1980, p. 705). Autrement dit, selon le juge, la consultation des populations intéressées se rattache aux principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté spécifiquement prévues pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du préambule.

V. *Référendum.*

## COMMISSIONS

— *Cérémonial pour un président de commission.* M. Valéry Giscard d'Estaing, président de la commission des affaires étrangères de l'AN, s'est rendu à l'Élysée le 6-5 à la veille du sommet de Venise des plus grands pays industrialisés. Au rebours du dédoublement fonctionnel, il y a été accueilli selon le protocole réservé à un ancien chef de l'Etat (*Le Figaro*, 7-5).

— *Initiatives.* Le président de la commissions des finances de l'AN, M. d'Ornano (UDF), entend faire appel à des organismes d'études de la conjoncture économique pour diversifier ses sources d'information, comme l'a fait son homologue du Sénat (*Le Monde*, 2-5). Le président de la commission des affaires étrangères, M. Giscard d'Estaing (UDF), a organisé pour sa part une mission à Bonn, le 3-6, et a annoncé son intention de créer des sous-commissions spécialisées par groupes de pays, bien que le règlement de l'AN l'interdise, conformément à l'art. 43 C (*ibid.*, 15-5). A ce propos, la commission a désigné sept rapporteurs d'information, dont son président sur la monnaie européenne et son ancien président, M. Roland Dumas (s) sur l'efficacité des institutions européennes (*BAN*, n° 39, p. 23).

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE

— *Publication.* Les rapports des commissions d'enquête sur les événements de novembre-décembre 1986 (cette *Chronique*, n° 41, p. 205) ont été rendus publics, le 18-6, pour la commission sénatoriale (*Le Monde*, 21/22-6), et le 25, pour celle de l'AN (*ibid.*, 25-6).

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Hamon, *Les juges de la loi*, Fayard, 1987 ; F. Hamon et C. Wiener, *Le contrôle de constitutionnalité*, Doc. d'études droit constitutionnel, La Documentation française, 1987 ; L. Favoreu, Les cent premières annulations prononcées par le Conseil constitutionnel, *RDP*, 1987, p. 443 ; R. Pinto, Réflexions sur le rôle du Conseil constitutionnel, *Chunet*, 1987, n° 2, p. 289.

Concl. : M. Fornacciari sous CE 9-71986, Ville de Paris (interprétation commune de l'art. 66 C par le juge constitutionnel et le juge administratif), *RFDA*, 1987, p. 280 ; J. Massot sous TC, 12-1-1987, Compagnie des eaux et de l'ozone (interprétation commune de la redevance d'assainissement), *ibid.*, p. 284.

Notes : sous 86-224 DC, 23-1, B. Genevois, *RFDA*, 1987, p. 287 ; L. Favoreu, *Ibid.*, p. 301 ; J. Chevallier, *AJDA*, 1987, p. 347 ; sous 86-225 DC 23-1, M. de Villiers, *RA*, 1987, p. 139.

— *Décisions*, 5-5 (p. 5126), nomination d'un rapporteur adjoint auprès du CC.

— 87-222 DC, 2-6 (p. 6058 et 6060). Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie. V. *Collectivités territoriales, Référendum*.

— 87-228 DC, 26-6 (p. 6998), LO relative à la situation des magistrats nommés à des fonctions du premier grade. V. *Loi, LO, Validations législatives*.

#### CONSTITUTION

— *Travaux préparatoires*. Le 1<sup>er</sup> volume des *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, publiés sous les auspices du Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>e</sup> République (cette *Chronique*, n° 31, p.179), a paru à la Documentation française. Il va des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958. Comme le précise le titre, il ne s'agit pas de « travaux préparatoires » au sens juridique puisque l'élaboration de la Constitution n'a pas fait l'objet de délibérations publiques mais de documents dont la valeur est historique.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. Cl. Leclercq, *Institutions politiques et droit constitutionnel* 5<sup>e</sup> éd., Editions techniques, 1987 ; M. Prélot et J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1987 ; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 1987 ; N. Le Mong, *Les systèmes politiques démocratiques*, Editions Ledrapier, 1987 ; et Cl. Leclercq et H. Trnka, *Droit constitutionnel*, Litec, 1987 (épreuves pratiques en vue des concours).

#### DYARCHIE

— *Bibliographie*. S. July, *La drôle d'année*, Grasset, 1987.

— *Ordre interne*. Après la visite à Brégançon (cette *Chronique*, n° 42, p. 175), une nouvelle alerte s'est présentée. Rappelant au cours de l'émission « Grand jury sur RTL » qu'il n'avait jamais porté de « jugement critique à l'égard de l'action de M. Mitterrand dans le cadre de ses fonctions présidentielles », le PM a demandé, le 28-6, à « être payé de retour ». Le *Président de la République a forcément, semble-t-il, quelques difficultés à être et à s'affirmer Président de la République, ce qui est sa vocation, que personne ne lui conteste, et à être souvent, à maintes occasions, le porte-parole de l'oppo-*

sition — ce qui pourrait naturellement le conduire à devenir un candidat. M. Chirac a évoqué à ce propos le jugement présidentiel sur la décision gouvernementale concernant l'opéra de la Bastille qualifiée d'« absurdité » (v. *Président de la République*), dont il s'est déclaré « choqué » : « C'est vraiment de la compétence du Gouvernement » (*Le Monde*, 30-6).

— *Ordre externe*. La discussion de l'*option zéro*, en matière de désarmement (cette *Chronique*, n° 42, p. 187) lors du sommet franco-allemand, a débouché sur une unité de conception : *La France a parlé d'une seule voix, et vous venez de l'entendre* a conclu le chef de l'Etat à l'adresse des journalistes le 22-5 (*Le Monde*, 24/25-5). Dans le même esprit consensuel, M. François Bujon de l'Estang, conseiller diplomatique du PM a été l'invité personnel du président à l'occasion du voyage au Canada (*ibid.*, 23-5). En outre la décision prise à l'Elysée d'ajourner, le 19-6 (*ibid.*, 20/21-6) la remise des lettres de créance de l'ambassadeur d'Afrique du Sud, n'a pas été commentée par le Gouvernement, qui, cependant, avait donné son agrément. De son côté, l'URSS a innové, en matière de coexistence, lorsque son ambassadeur à Paris a informé le 2-6 (*ibid.*, 4-6) le chef de l'Etat du bilan de la visite effectuée par M. Jacques Chirac, peu de temps avant.

#### V. Session extraordinaire.

### ÉLECTIONS

— *Délimitations des cantons et des circonscriptions législatives*. Au lendemain de la promulgation de la loi du 21-11-1986 relative aux circonscriptions de l'AN (cette *Chronique*, n° 41, p. 204), il apparaît que 15 cantons se trouvent à cheval sur plusieurs d'entre elles. Mais, c'est sans compter avec le surréalisme : les cantons de Coulanges-sur-Yonne (Yonne) et Montigny-les-Metz sont constitués de trois ensembles territoriaux... non limitrophes (AN, Q, p. 2636). Il serait souhaitable, énonce le ministre de l'intérieur, que chaque circonscription législative fût formée d'un nombre entier de cantons (*ibid.*). Que n'y a-t-il pas songé naguère ?

— *Typologie des fraudes électorales*. Un bilan est dressé par le ministre de l'intérieur, depuis 1981 (AN, Q, p. 2936).

### GOVERNEMENT

— *Composition*. M. Philippe de Villiers, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la culture et de la communication, a démissionné de ses fonctions (décret du 25-6, p. 6903), en raison de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire auquel il a été appelé en sa qualité de suivant de liste. C'est la seconde fois qu'un membre du gouvernement Chirac se retire (cette *Chronique*, n° 41, p. 209).

— *Conseil de cabinet.* Le PM a réuni l'ensemble des membres du Gouvernement, le 19-5, pour « faire le point sur la situation politique, économique et sociale ». C'était la sixième réunion de ce type depuis le début de l'année (*Le Monde*, 17/18-5). Une réunion de la « quasi-totalité » du Gouvernement s'est tenue, le 17-6, sur les arbitrages budgétaires (*Bulletin quotidien*, 18-6).

— *Incompatibilité avec les responsabilités partisans.* Interrogé à l'occasion de « l'affaire Léotard » sur la présence au Gouvernement des chefs des partis de la majorité (cette *Chronique*, n° 42, p. 185), le chef de l'Etat a indiqué le 7-6 à Solutré : *J'ai recommandé chaque fois au Premier ministre — j'en ai connu trois — de demander aux responsables institutionnels des partis de renoncer à leurs fonctions pour entrer au Gouvernement... J'ai beaucoup tenu à ce que cela se fasse. C'est un usage qui me paraît sain.* Il a ajouté que cela était plus facile à MM. Mauroy et Fabius qu'à M. Chirac, qui « avait affaire à une coalition » (*Le Monde*, 9-6).

— *Solidarité.* Une fois de plus (cette *Chronique*, n° 42, p. 178), l'unité de dessein a été mise à mal. La conscience de M. Michel Noir l'a amené à contester les thèses développées par le Front national, en matière d'immigration et de SIDA, dans un article (*Au risque de perdre...*) publié, le 15-5, au *Monde*. Convoqué par le PM, le 19-5, après que celui-ci eut refusé de s'engager dans la polémique en proscrivant toute attitude d'exclusion ou de rejet, le ministre du commerce extérieur devait recevoir une admonestation. A la lumière du dilemme exposé naguère par M. Jean-Pierre Chevènement (cette *Chronique*, n° 26, p. 187), M. Denis Baudouin, porte-parole de Matignon, a conclu : *les règles ont été bien fixées. Si certains les transgressent, alors il faudra qu'ils tirent eux-mêmes les conséquences de leur désir de s'exprimer sur des domaines où on leur demande de revenir à plus de discrétion. La solidarité gouvernementale prime tout (Libération, 20-5).* En conseil de cabinet, M. Jacques Chirac redira, le même jour, sa détermination à *mettre en place les modalités d'une coopération qui permettent d'affirmer en toutes circonstances aux yeux de tous l'union de la majorité tout entière (ibid.).*

En écho, M. Pierre Messmer, président du groupe RPR à l'Assemblée, rappellera la doctrine de la V<sup>e</sup> République : *Un ministre doit s'exprimer sur des sujets relatifs à son département ministériel. S'il parle d'autre chose il doit avoir l'autorisation du Premier ministre (ibid.).* V. S. July, Chirac et ses maghrébins (*ibid.*, 21-5).

Peine perdue : sur fond médiatique, éclatait l'affaire Léotard.

A la suite de l'interview au *Point* du 1<sup>er</sup>-6, dans laquelle M. Léotard évoquait l'élection présidentielle et « les moines-soldats » du RPR, le PM a convoqué le lendemain le ministre de la communication et l'a « invité à choisir désormais entre l'exercice de ses fonctions ministérielles et un rôle militant dans le mouvement politique auquel il appartient, le premier rôle étant incompatible avec le second » (*Le Monde*, 4-6). Le secrétaire général du PR a attendu le 10<sup>e</sup> anniversaire de cette formation pour donner

publiquement sa réponse le 6 en évoquant « le contrat que nous avons passé le 20 mars 1986 » (avec le RPR) et en concluant : « Je suis secrétaire général d'une formation de la majorité, je le reste. Je suis ministre du Gouvernement, je le reste. J'ai ma liberté de parole, je la garde, et je l'utiliserai pour faire réussir le Gouvernement. » M. Chirac s'est déclaré satisfait de cette réponse (*ibid.*, 9-6). Autant en emporte le vent de Pentecôte ! V. *Majorité*.

Le remplacement de M. V. Ansquer (RPR), décédé le 31-5, dont M. Philippe de Villiers (UDF), secrétaire d'Etat auprès de M. Léotard, était le suivant de liste, a donné lieu à un suspense médiatique analogue. L'incompatibilité prenant effet à l'expiration d'un délai de un mois (art. LO 153), M. de Villiers a attendu le 23-6 pour faire savoir qu'il optait pour son mandat de député (*ibid.*, 24-6).

Enfin, on signalera le vif différend qui a opposé, MM. Pandraud et Giraud à propos de la circulaire signée par celui-ci, le 11-5, relative au port de la tenue civile par la Gendarmerie, dans le cadre de la police judiciaire (*Le Monde*, 6-6). Gouverner c'est négocier dit-on. Ne serait-ce pas aussi s'opposer ?

V. *Assemblée nationale, Dyarchie, Habilitation législative, Haute Cour de justice, Majorité, Premier ministre, Responsabilité gouvernementale.*

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Mort et transfiguration (suite et fin)*. L'amendement Séguin au projet de loi portant DMOS, ayant été censuré par le CC, le 23-1-1987 (cette *Chronique*, n° 42, p. 169), et non point annulé, selon un terme courant mais impropre (car seule la promulgation donne naissance juridique à la loi), le Gouvernement a repris, après cet intermède, la démarche normative précédemment observée (*ibid.*, n° 41, p. 210), en transformant en projet de loi le projet d'ordonnance sur la durée et l'aménagement du temps de travail. Au terme d'une nouvelle bataille procédurale marquée notamment par le vote de la question préalable au Sénat, le 21-4 (*ibid.*, n° 42, p. 190), et le recours en première lecture, à l'art. 49-3 C à l'AN, le 26-5, la loi 87-423 du 19-6 (p. 6648) a été promulguée, en définitive.

On peut inférer, de ces ultimes péripéties, que la route des ordonnances s'est révélée à l'expérience particulièrement encombrée, en raison des exigences de l'Etat de droit, et de la vigilance du chef de l'Etat, que le Gouvernement avait incontestablement mésestimées. Au reste, dès 1979, M. Barre avait estimé que ce n'était pas une *méthode satisfaisante* (CCF, 13, p. 203). Il y a dès lors fort à parier que la voie législative retrouvera demain toute sa splendeur, en pareille circonstance.

#### HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Organisation*. Au lendemain de la désignation de ses membres (cette *Chronique*, n° 42, p. 179), et en application de l'art. 4, de l'ord. 59-1

du 2-1-1959, la Haute Cour a élu son bureau au palais du Luxembourg, le 25-6 : M. Jacques Larché (sénateur UREI) président et MM. Pierre Mazeaud (député RPR) et Michel Gonelle (député RPR), vice-présidents (*BIRS*, n° 400, p. 36). Le chef de l'Etat en a reçu notification à l'instar de la procédure parlementaire. C'est la première fois depuis la III<sup>e</sup> République que la Haute Cour est constituée. Sa dernière réunion remonte à 1931. V. Joseph Barthélémy et P. Duez, *Droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., 1933, p. 875.

— *Procédure de mise en accusation d'un membre du Gouvernement.* Pour la seconde fois, sous la V<sup>e</sup> République (*CCF*, 14, p. 206), un ministre est pénalement mis en cause. Le juge Michau chargé de l'instruction près le tribunal de grande instance de Paris, de l'affaire du Carrefour du développement a décliné sa compétence, selon une jurisprudence établie (cette *Chronique*, n° 41, p. 215), par une ordonnance rendue le 6-5 (*Le Monde*, 8-5), motif pris que des *présomptions graves et concordantes* pèsent à l'encontre de M. Christian Nucci (s), ministre de la coopération et du développement de 1982 à 1986, d'avoir commis dans l'exercice de ses fonctions (au sens de l'art. 68, al. 2 C) des actes de complicité de faux en écritures publiques et privées, soustraction par dépositaire public et recel.

Après communication du garde des Sceaux, le 12-5 (AN, p. 1005) et en application des art. 18 de l'ord. 59-1 du 2-1-1959 et 158 RAN, une proposition de résolution portant mise en accusation de l'ancien ministre a été déposée par M. Messmer (RPR) et 255 de ses collègues RPR, UDF et FN, le 27-4 (p. 1735). Après que le bureau eut prononcé sa recevabilité, le 3-6 (p. 1802), une commission *ad hoc* de 15 membres, nommés au prorata des groupes, a été constituée le 11-6. M. Jean-François Deniau (UDF) en a été élu président (p. 2300) et M. André Fanton (RPR) le 16-6, rapporteur (p. 2500). Tel naguère, M. Poniatowski (*CCF*, 15, p. 206), M. Nucci a été, sur sa demande, entendu par la commission, le 23-6 (*Le Monde*, 25-6). Toutefois, les auditions de MM. Pasqua, Aurillac et Chalier demandées par M. Joxe (s), ont été repoussées au mépris du caractère *contradictoire* inhérent à toute procédure (*ibid.*, 18-6). Au surplus, l'avocat de M. Nucci a mis en cause l'un des commissaires, M. Maury qui figurait parmi les signataires de la proposition de résolution (*ibid.*).

Au terme de ses investigations, la commission a adopté, le 30-6, par 8 voix (RPR, UDF, FN) contre 6 (PS), le commissaire communiste ne prenant pas part au vote la proposition de résolution déférant l'ancien ministre devant la Haute Cour. Un précédent est ainsi créé, sous la V<sup>e</sup> République (*CCF*, 18, p. 207).

En revanche, le bureau de l'AN a jugé irrecevable, le 10-6 (p. 2172), la proposition de résolution déposée le 2 par le groupe socialiste et portant mise en accusation de M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, pour délit de recel de malfaiteur, en raison de la remise du « vrai-faux passeport » à M. Yves Chalier. Le bureau a fondé sa décision sur un argument de forme (l'accusation ne figurait que dans l'exposé des motifs) et sur deux

arguments de fond (l'impossibilité d'imputer personnellement au ministre une faute commise par ses services, ainsi que l'absence de preuves à l'appui de la demande). Le contrôle exercé par le bureau ne porte, en principe, que sur les conditions de *forme* à l'exclusion de toute appréciation sur le fond, et le groupe socialiste a déposé, le 12, deux nouvelles propositions, visant cette fois MM. Pasqua et Pandraud, qui reprenaient les accusations dans leur dispositif. Le bureau n'en a pas moins confirmé le 24 (p. 3109) sa précédente décision d'irrecevabilité (*Le Monde*, 12, 13 et 26-6). Contestable au regard de la compétence qui est la sienne, la décision du bureau comporte un précédent qui remonte au 30-6 (irrecevabilité de la mise en accusation de MM. Fiterman et Ralite, cette *Chronique*, n° 27, p. 184).

#### V. Gouvernement

#### IMMUNITÉS

— *Suspension de poursuites.* Le Sénat a adopté, le 15-5, les conclusions de la commission *ad hoc* tendant à réquérir la suspension des poursuites engagées contre M. Gérard Larcher, sénateur (RPR) des Yvelines, pour des faits antérieurs à son élection lors du dernier renouvellement. Conformément à la jurisprudence rappelée par M. Dailly (GD), le Sénat a estimé que ces poursuites (pour diffamation) étaient de nature à gêner le plein exercice, du mandat du M. Larcher, alors que l'intervention de la justice ne présentait pas un caractère d'urgence en l'espèce (p. 1045).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* B. Delcros et B. Vodan, *La liberté de communication*, La Documentation française, 1987 ; E. Derieux, Le nouveau statut de la communication, *RDP*, 1987, p. 321 et Régime des publications destinées à la jeunesse, *JJA*, 20-5 ; G. Drouot, La loi relative à la liberté de communication *D. Act. législative*, 1987, 55 ; J.-P. Dubois, La loi, le juge et le marché : concession de service public et communication audio-visuelle, *RDP*, 1987, p. 361.

Cbr. M. Azibert et M. de Boisdeffre sous CE, 8-4-1987, ministre de l'intérieur c. Peltier, *AJDA*, 1987, p. 327.

— *Egalité des sexes.* Dans les corps d'active des trois armes, la proportion des femmes se situe pour les officiers de 0,3 % pour le grade de général à 3,5 % pour celui d'aspirant élève et pour les sous-officiers de 3 % (major) à 9,6 % (sergent ou second-maître) (*AN Q*, p. 2554).

— *Informatique et libertés.* La CNIL a statué à propos de la transmission et de l'utilisation des listes électorales prud'homales (délibérations du 20-1, p. 6115) et du traitement automatisé, par les mairies du fichier électoral prud'homal (délibération du 10-2, p. 6116).

— *Liberté d'association.* Deux nouvelles associations (cette *Chronique*, n° 42, p. 182) viennent d'être frappées d'une mesure de dissolution : le mouvement indépendantiste corse A Riscossa (décret du 3-6, p. 6148) et le groupe islamique Ahl Elbeit, lié au terrorisme (décret du 26-6, p. 6955).

— *Liberté de communication audio-visuelle.* Le contenu des messages, fussent-ils érotiques, transmis sur minitel ne saurait être apprécié par l'administration (AN, Q, p. 3376).

De surcroît, la CNCL a fixé, selon une démarche classique, les règles générales de programmation applicables, tant aux services de radiodiffusion que de télévision diffusés par satellite (décision 87-33 et 87-34 du 18-5, p. 5885), ainsi que les obligations particulières desdits services (décisions 87-35 et 87-36 du 18-5, p. 5886). Elle a, par ailleurs, institué en son sein un comité de la communication publicitaire radiodiffusée et télévisée (décision 87-30 du 17-4, p. 5033).

— *Liberté de la presse.* Le ministre de l'intérieur précise la portée de l'art. 14 de la loi du 29-7-1881 relatif à la circulation, la distribution ou la mise en vente de journaux ou écrits en langue étrangère ou de provenance étrangère. Sous le contrôle du juge administratif, une mesure d'interdiction est justifiée dans les situations suivantes : caractère pornographique ou comportant des incitations à la violence (CE, 17-12-1958, ministre de l'intérieur c. Girodias) ; caractère subversif ou dont la diffusion en France pourrait être préjudiciable à l'ordre public interne (2-11-1973, François Maspero) ou écrit susceptible de porter atteinte aux relations diplomatiques de la France avec un pays étranger (30-1-1980, François Maspero) (AN, Q, p. 2626).

Par ailleurs, la cour d'appel de Paris a annulé l'ordonnance qui absolvait M. Robert Hersant (cette *Chronique*, n° 42, p. 182) et ordonné une nouvelle instruction sur la base de la loi du 1<sup>er</sup>-8-1986 (*Le Monde*, 26-6).

## LOI

— *Qualification.* L'examen par le cc, le 26-6 (p. 6998), de la LO relative à la situation des magistrats nommés à des fonctions du premier grade, a permis à ce dernier de restituer au II de l'article unique déféré son caractère de *loi ordinaire*. A cette fin, le juge a opéré un *distinguo*, selon que les règles ressortissent au statut desdits magistrats (LO) ou à leurs *actes*. C'est la seconde fois depuis la décision du 28-1-1976 relative à la LO sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République que le cc procède à une rectification de la hiérarchie des normes. V. notre article, Les modifications relatives à l'élection du Président de la République française, *RDP*, 1976, p. 1287.

V. *Amendement, Ordre du jour, Validation législative*

## LOI DE FINANCES

— *Loi de règlement.* En méconnaissance de la nécessaire *continuité de la vie nationale*, à laquelle le CC attache une valeur constitutionnelle (cette *Chronique*, n° 36, p. 191), la commission des finances de l'AN a conclu au rejet, le 21-5 (*Le Monde*, 24/25-5), des projets de loi de règlements pour 1984 et 1985. Toutefois, en séance plénière, l'Assemblée devait les adopter, le 17-6 (p. 2773). La coexistence est donc sauvée.

## LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO relative à la situation des magistrats nommés à des fonctions de premier grade.* Après déclaration de conformité du CC (décision 87-228 DC du 26-6), la LO 87-484 du 2-7 (p. 7311) a été promulguée.

V. *Loi, Validation législative.*

## MAJORITÉ

— *Divisions.* La majorité s'est divisée sur la publicité politique à la télévision qui avait les faveurs du RPR et que l'UDF combattait, ainsi que sur la publicité pour l'alcool (v. *Partis politiques*). Elle a également été partagée sur la proposition de LO de M. d'Ornano relative au contrôle parlementaire du budget social. Dans les deux cas, un compromis est intervenu (v. *Le Monde* des 11, 17 et 18-6).

— *Situation du Président.* Evoquant à Solutré la déclaration de M. Léotard décidant de rester ministre pour ne pas « donner au Président de la République l'occasion d'arbitrer un conflit à l'intérieur du Gouvernement », M. Mitterrand a commenté : « Il faut croire que je suis le dernier ciment de cette majorité » (*Le Monde*, 9-6).

V. *Gouvernement.*

## MÉDIATEUR

— *Bibliographie.* J.-P. Costa, Le médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ?, *AJDA*, 1987, p. 341.

## ORDRE DU JOUR

— *Contestation sénatoriale.* Le Sénat ayant accepté de siéger le dimanche 28-6, à la demande du Gouvernement, M. Dailly (GD) a protesté à la fin de la séance du 24 contre les méthodes de travail imposées et contre l'incertitude entourant une éventuelle session extraordinaire : *Si les pré-*

sences doivent donner du Sénat, lorsque je présiderai samedi et dimanche, une image inversée de la majorité qui y règne, comme cela prouvera qu'il n'y aura pas le quorum, je ferai constater qu'il n'est pas atteint et je lèverai la séance... (p. 2283). M. Dailly avait déjà fait application de l'art. 51 rs lorsqu'il présidait (CCF, 22, p. 412).

— *Ordre du jour complémentaire.* La conférence des présidents a proposé le 16-6 d'inscrire la proposition de LO 797 de M. d'Ornano (UDF) relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de Sécurité sociale (LO prise en vertu du dernier alinéa de l'art. 34 C). Le vote a été précédé d'un vif débat, provoqué par le groupe socialiste qui souhaitait faire inscrire sa proposition sur le réaménagement des prêts d'accession à la propriété sociale (p. 2458). La question a rebondi, le 23, à l'occasion de l'ordre du jour prioritaire sur lequel le président du groupe socialiste demandait un débat et un vote contrairement au règlement (p. 3081).

#### V. Séance.

— *Ordre du jour de la session extraordinaire.* L'ordre du jour tel qu'il résulte du décret du 30-6 (p. 7144) comprend la suite de l'examen de 20 textes de loi, dont, fait à mentionner sous la V<sup>e</sup> République 7 propositions.

### PARTIS POLITIQUES

— *Financement.* Véritable serpent de mer, la question du financement des partis a rebondi, le 12-6, lors de l'examen du projet portant diverses mesures d'ordre social. Un amendement de MM. Barrot et Bayrou (UDF) interdisait la publicité politique à la télévision, autorisée lors du vote de la loi du 30-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 184) par un amendement de M. Lamassoure (UDF), mais un sous-amendement de M. Raoult (RPR) a reporté cette interdiction jusqu'à « l'entrée en vigueur d'une loi visant à garantir la transparence et la moralisation du financement des mouvements politiques en France » (*Le Monde*, 30-6). Auparavant, les députés avaient interdit la publicité télévisée pour l'alcool : v. la mise en cause des « financiers des partis » par le Pr Got à cette occasion (*ibid.*, 11-6).

#### V. Gouvernement.

### PREMIER MINISTRE

— *Condition.* M. Jacques Chirac a clos le 18-5 sur Europe 1 (*Le Monde*, 19-5) la controverse déclenchée par M. Michel Noir, quant à l'attitude à observer à l'égard du Front national : *Je n'ai pas du tout l'intention de me laisser engager dans quelque polémique que ce soit. Je suis confronté à trop*

de problèmes sérieux, difficiles, importants... Vous me permettez de laisser ceux qui n'ont pas autre chose à faire, polémique... Moi je travaille, devait-il conclure. V. P. Jarreau, Qui gouverne ? (*ibid.*, 21-5). La crise d'autorité consécutive aux différends ministériels, a été contestée par l'intéressé. Sur TFL, le 23-6 il a rétorqué : *Si, au Gouvernement, on met en exergue certaines déclarations inévitables ce qui compte au total, c'est que je décide... Le Gouvernement est parfaitement discipliné... Les arbitrages sont rendus à Matignon, et j'assume ce que je fais* (*Libération*, 24-6).

— *Solidarité à l'égard des membres du Gouvernement ?* M. Edouard Frédéric-Dupont (FN) s'est livré à une véritable agression verbale contre M. Michel Noir et d'autres ministres, à la faveur d'une question d'actualité, le 20-5 (AN, p. 1364) Le PM n'a pas jugé nécessaire de manifester sa solidarité à leur égard, laissant au ministre chargé des relations avec le Parlement le soin de répondre. En revanche, quelques instants plus tard, M. Chirac était présent dans l'hémicycle pour engager l'existence du Gouvernement (p. 1371).

#### V. Gouvernement, Président de la République

##### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Ajournement de la remise de lettre de créance (art. 14 C)*. Pour la première fois, au moins, sous la V<sup>e</sup> République, semble-t-il, le chef de l'Etat a symboliquement ajourné, le 19-6 (*Le Monde*, 20/21-6), la cérémonie d'accueil du nouvel ambassadeur d'Afrique du Sud, afin de marquer son opposition à l'incarcération d'un coopérant français, M. Pierre-André Albertini, au Ciskei.

— *Chantiers du président*. Au cours de la visite du chantier de l'Opéra de la Bastille, le chef de l'Etat s'est livré, le 19-6, à un soliloque, concernant les économies envisagées (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 42, p. 187) : *Est-ce que vous êtes pour la salle modulable ? Oui* (*Libération*, 20/21-6). Ultérieurement, en visite à Cahors, le 22-6, il indiquera : *Les projets, lorsqu'ils sont judicieux doivent être menés à bien. Il ne sert à rien, au gré des humeurs politiques, de tailler à coups de serpe dans les projets qui se révèlent nécessaires à l'équilibre du pays* (*Le Monde*, 23-6).

— *Chef des armées*. En accord avec le Président, M. Jacques Chirac a annoncé, à l'Île-Longue, le 18-5 (*Le Monde*, 20-5), que le prochain porte-avions nucléaire porterait le nom de Charles de Gaulle contrairement au choix opéré par M. Quilès, en février 1986, en faveur de Richelieu.

— *Condition*. Le traditionnel bulletin de santé a été publié, le 29-6 (*Bulletin Quotidien*, 30-6), pour la douzième fois.

— *Epouse du chef de l'Etat.* Mme Danielle Mitterrand a participé, le 15-5 (*Le Monde*, 17/18-5) aux travaux de l'Institut international de la Presse à Montevideo : *Respecter les mots et les images, c'est aussi respecter les hommes.*

— *Fonction tribunicienne.* Illustrant la qualification appliquée par J.-L. Parodi à la présidence en période de dyarchie, le chef de l'Etat s'est préoccupé du sentiment qu'éprouvent les généralistes d'être « tenus pour la piétaille du corps médical », et il a déclaré au conseil des ministres du 13-5 qu'il serait « sage de ne pas exaspérer ce sentiment » (*Le Monde*, 15-5).

— *Interventions.* Pour la première fois, sous la V<sup>e</sup> République, les participants au rassemblement maçonnique international réuni à Paris, ont été reçus à l'Elysée le 15-5 : *Vous avez largement contribué à la fondation de la République... Vous êtes ici chez vous, c'est la France qui vous reçoit, et je suis fier de la représenter* a déclaré le chef de l'Etat (*Le Monde*, 17/18-5). A l'occasion du colloque organisé le 18-5, en Sorbonne par l'Association France-Libertés, présidée par son épouse, le Président s'est prononcé à son tour sur l'identité de la France : *Nous sommes français, romains, un peu germains, un peu juifs, un peu italiens, un peu espagnols, de plus en plus portugais... Je me demande si déjà, nous ne sommes pas un peu arabes* (*ibid.*, 20-5).

— *La permanence.* Au cours de son voyage en Normandie, le chef de l'Etat a évoqué les alternances de 1981 et 1986, dont il a veillé qu'elles « se déroulent de telle sorte que le pays n'ait pas à en souffrir... C'est pour moi une grande force que de savoir que je représente cette permanence devant l'histoire ». Retrouvant le thème du discours de Bayeux, il a ajouté : *Avec ce peuple assez tumultueux, assez changeant, il faut que les institutions permettent à l'un des Français de veiller aux intérêts de tous* (*ibid.*, 25-8).

#### V. Dyarchie, Majorité, République

#### QUESTIONS ÉCRITES

— *Réglementation.* Concernant la situation administrative de ressortissants étrangers impliqués dans une action terroriste, le ministre de l'intérieur a accepté de répondre, selon une démarche classique, par une lettre adressée au parlementaire (AN, Q, p. 3075), afin de se conformer à l'interdiction des imputations d'ordre personnel (art. 139-1 RAN). Par ailleurs, le ministre de l'économie et des finances a prescrit une enquête relative aux faits évoqués (p. 3175). Enfin, le ministre des DOM-TOM s'est refusé, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, de porter une appréciation sur une procédure judiciaire en cours (p. 2914).

## QUORUM

— *Application.* Le président du groupe socialiste ayant demandé le 11-6 la vérification du quorum lors du vote de l'amendement rétablissant la règle du « trentième indivisible » en cas de grève dans la fonction publique (v. *Amendement*), le scrutin a dû être reporté à la séance du lendemain (p. 2296). La même demande a été présentée, le 23-6, à propos du scrutin sur un amendement supprimant la déduction fiscale des dons en faveur des associations culturelles que les socialistes jugeaient contraire à la séparation, avec la même conséquence (p. 3086) ; et le 30-6 sur le texte amendé de la CMP sur la loi portant DMOS (p. 3409) (v. *Vote bloqué*). C'était la 6<sup>e</sup> application de l'art. 61 RAN depuis le début de la 8<sup>e</sup> législature (cette *Chronique*, n° 41, p. 221). V. *Ordre du jour*.

## RÉFÉRENDUM

— *Droit à l'autodétermination* (art. 53 *in fine* C). Conformément à la loi du 17-7 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 165), les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances seront appelées à se prononcer sur l'avenir du territoire, en application des dispositions arrêtées par la loi 87-369 du 5-6 (p. 6143) et le décret 87-376 du 11-6 (p. 6301). Mais au préalable le CC avait restitué sa spécificité au droit à l'autodétermination. C'est ainsi que dans sa décision 87-226 du 2-6 le juge a fait une application claire du droit de sécession reconnu aux seuls TOM par le préambule de 1958, sous la forme d'une authentique disjonction : ou bien le maintien dans l'ordre interne, ou bien l'accession à l'ordre international, en censurant la rédaction équivoque de la première branche de l'alternative.

A cet effet, l'amendement Dailly adopté par le Sénat, avait assorti celle-ci de la formule suivante : *Avec un statut dont les éléments ont été portés à votre connaissance.* Le Conseil a estimé, dans ces conditions, qu'un risque d'erreur pouvait naître dans les esprits, dès lors que l'on ne peut préjuger, en l'absence d'une loi conférant un nouveau statut (art. 74 C), de l'évolution dans le cadre de la République, dudit territoire : *la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation.* Contre toute attente, le juge devait traiter par préterition le critère des populations intéressées (en dehors des trois années de résidence).

A l'opposé de l'argumentation développée par les requérants, le Conseil s'est prononcé, en final, pour la séparabilité du membre de phrase incriminée. Ce qui a eu pour effet d'autoriser le chef de l'Etat à promulguer la loi sur-le-champ.

V. *Collectivités territoriales, Dyarchie.*

## RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Guy Gauthier et Claude Nicolet, *La laïcité en mémoire*, Edilig, 1987 ; P. Avril, *La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1987.

— *Humilité démocratique.* Lors de son allocution à Saint-Lô, le 22-6, le chef de l'Etat a tiré les enseignements de l'alternance : *Pendant cinq ans, une majorité ; depuis quinze mois une autre. Ce qui s'est déjà fait peut toujours se refaire. Ceux qui succéderont maintenant ou plus tard devront avoir la même humilité devant l'Histoire... Mesdames et Messieurs les responsables politiques, apprenez l'humilité de l'histoire. Quand vous ne voudrez pas refaire tous les quatre matins ce que d'autres ont fait avant vous la France marchera mieux* (*Le Monde*, 24-6).

— *Le rééquilibrage : résurgence du pouvoir neutre ?* A la roche de Solutré, le 7-6, le chef de l'Etat a lancé à nouveau ce thème consensuel (cette *Chronique*, n° 41, p. 222). Evoquant la coexistence, il a déclaré : *Je ne suis pas un touche-à-tout... On ne m'a pas arraché les morceaux de viande, on ne m'a arraché que quelques os...*, tout en éprouvant cependant une certaine gêne à voir son rôle réduit à l'authentification d'actes notariés (*Le Monde*, 9-6).

A Vire, le 23-6, il a réaffirmé : *Depuis 1958, les Présidents de la République s'étaient habitués à gouverner eux-mêmes. Les conflits, les contradictions, il y en a partout. Il faut bien qu'au milieu de ces tourments, il y ait quelqu'un pour dire de temps à autre ce qu'il convient d'éviter ou de faire, pas trop souvent, car cela finirait par me faire ressembler au pion du collègue* (*Le Monde*, 25-6). S'agissant du retour à la fonction arbitrale, celle du « père de la nation », M. Mitterrand a observé : *Il est bon que cette autorité-là soit maintenant reconnue. Je m'y suis appliqué. Ça n'a pas été facile* (*ibid.*).

Dépassant ses préventions (cette *Chronique*, n° 41, p. 223), M. Barre a concédé, le 26-6, sur Europe 1 que *la fonction* (présidentielle) *est moins entamée qu'elle aurait pu l'être* (*Le Monde*, 3-6). Son maintien a été mis au crédit du chef de l'Etat, le 25-6, sur TF1 (*ibid.*, 27-6).

## RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, 3.* Considérant que l'AN délibérait du projet sur l'aménagement du temps de travail depuis le 12-6, et que cinq articles seulement avaient été adoptés, le Premier ministre a engagé, le 20, la responsabilité du Gouvernement sur la suite et sur l'ensemble (p. 1373). La motion de censure déposée en réplique a recueilli 250 voix, le 26 (socialistes et communistes). C'était la 8<sup>e</sup> application de l'art. 49,3 par le Gouvernement Chirac (cette *Chronique*, n° 41, p. 223).

## V. Gouvernement.

## SÉANCE

— *Mise en cause du président de séance* M. Mestre qui présidait ayant refusé le débat sur l'ordre du jour prioritaire réclamé par M. Joxe, le 23-6 (v. *Ordre du jour*), le président du groupe socialiste l'accusa peu après de se conduire « comme un petit caporal » dans la conduite des débats : « Quand on a une majorité aussi étroite, on reste prudent ». Il devait ensuite lui présenter ses excuses, ainsi qu'aux « 32 749 caporaux de l'armée française, qui auraient pu être vexés » (p. 3084). V. *Quorum*.

## SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation*. Après une incertitude (v. *Le Figaro*, 30-6), le chef de l'Etat a signé ce jour, le décret (p. 7144) portant convocation du Parlement.

V. *Ordre du jour*

## SONDAGES

— *Mise au point*. La commission des sondages a fait connaître que ses recherches n'ont pas relevé l'existence de l'enquête sur les intentions de vote des Marseillais évoquée à propos de la manifestation du Front national (*Le Monde*, 3-6).

## VALIDATION LÉGISLATIVE

— *Loi organique*. Le CE ayant annulé le 27-4-1987 la nomination de Mme Guemann, procureur de la République à Nîmes, une proposition sénatoriale a été adoptée en vue de régulariser la situation des magistrats nommés dans les mêmes conditions, qui correspondaient à une pratique irrégulière mais courante de la Chancellerie. Dans sa décision 87-228 DC du 26-6, le Conseil constitutionnel, auquel la loi était déférée conformément à l'art. 61 al. 1C en raison de son caractère organique (elle « met en cause le statut des magistrats »), constate, d'une part, qu'elle valide les *nominations* de magistrats intervenues antérieurement à son entrée en vigueur, à la condition que la nomination des intéressés n'ait pas été annulée. Ces dispositions sont conformes à la jurisprudence établie par la décision 80-119 DC du 22-7-1980 (*CCF*, 15, p. 465), en ce qu'elles ne censurent pas la décision du juge administratif et que le législateur s'est borné à régler « comme il avait seul pouvoir de le faire » et « conformément aux exigences du service public et de l'intérêt général », une situation résultant d'une pratique administrative ancienne, « quelles que soient les erreurs administratives commises » ajoute le CC (discrète autocritique de son président qui était à l'époque garde des Sceaux ?).

D'autre part, la loi valide les *actes* accomplis par les magistrats (en fait Mme Guemann) dont la nomination a été annulée, mais « à l'exception de ceux dont l'irrégularité résulterait d'un autre motif que la nomination des intéressés » (formule qui reprend le considérant de la décision 85-192 DC du 24-7-1985 écartant la pratique du *non-lieu législatif*, cette *Chronique*, n° 36, p.-200). Le CC répond enfin à un grief soulevé au cours du débat (AN, p. 2398) par M. Philippe Marchand (s), qui estimait que la validation des actes du magistrat dont la nomination avait été annulée portait atteinte à la non-rétroactivité de la loi pénale rappelée expressément par la décision 80-119 DC, en précisant la portée de ce principe : l'art. 8 de la Déclaration exclut la rétroactivité des incriminations et des peines, à laquelle la disposition visée « n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de porter atteinte ».

#### V. Loi, Loi organique.

#### VOTE BLOQUÉ

— *Escalade*. Après avoir demandé à 5 reprises, les 14, 15, et 18-5, un scrutin unique sur les cinq premiers articles du projet concernant l'aménagement du temps de travail, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le vote de ce texte (v. *Responsabilité du Gouvernement*). L'art. 44,3 C a été appliqué, d'autre part, le 22 (Chômage de longue durée, ensemble), les 2 et 3-6 (texte CMP amendé sur l'épargne et procédures fiscales et douanières en 2<sup>e</sup> délibération), le 12 (ensemble des diverses mesures d'ordre social, contre les amendements tendant à supprimer le remboursement de l'IVG), le 25 (indemnisation des rapatriés, art. 5 contre tout amendement), et le 30 (texte CMP sur les DMOS).

— *Procédure*. Le recours au vote bloqué sur l'aménagement du temps de travail s'expliquait par l'absentéisme de la majorité (4 députés contre 7 socialistes le 14-5 : p. 1144), qui contraignait le Gouvernement à multiplier les scrutins publics afin que « s'exprime électroniquement une majorité désertique », selon la formule de M. P. Joxe. Pour que l'AN puisse se prononcer sur ses amendements en évitant la perte de temps des scrutins publics, le président du groupe socialiste proposa une solution inspirée du *pairing* pratiqué à la Chambre des communes : un seul élu socialiste participerait aux votes dont le Gouvernement avait demandé la réserve en vertu de l'art. 95 RAN, de telle sorte que la droite resterait majoritaire... Le ministre n'ayant pas accepté ce compromis, M. Joxe contesta que la réserve des votes, qui impliquait que ces votes devaient intervenir plus tard, fût applicable à l'art. 44,3 qui les excluait (p. 1148) : il s'agissait selon lui, de deux hypothèses distinctes. A la suite de ce rappel au règlement, M. Séguin annonça à chaque fois qu'il demanderait à l'AN de se prononcer par un scrutin unique conformément à l'art. 44,3 C.

## VOTE PERSONNEL

— *Erreur de manipulation.* Le projet sur le financement de la Sécurité sociale a été repoussé à la fin de la séance du 19-6 par 284 voix contre 283 (p. 2968). Le Gouvernement avait demandé un scrutin public parce qu'il n'y avait que 8 députés de la majorité en séance (contre 7 de gauche et 3 du Front national), mais ses représentants oublièrent de faire voter certains de leurs collègues absents et d'autres commirent une erreur en manipulant le système de vote électronique (*Le Monde*, 21/22-6). Cette mésaventure illustre en somme l'hypothèse du vote contraire aux intentions des absents qu'avait retenue le CC le 23-1-1987... (cette *Chronique*, n° 42, p. 193).

— *Remise en cause.* M. Pierre Messmer a assuré que l'erreur de manipulation du 19 ne trahissait pas un quelconque malaise politique au sein du groupe RPR qu'il préside ; il s'est déclaré partisan du retour au système des « boîtiers », pratiqué avant 1958, qui permettait aux présidents de groupe de voter en bloc avec les bulletins imprimés au nom des députés de leur groupe (*Le Monde*, 27-6). L'ancien Premier ministre n'a pas soulevé la question d'une éventuelle révision de l'art. 27 C qui édicte l'obligation de vote personnel, mais l'interprétation donnée par le CC dans sa décision du 23-1 (cette *Chronique*, n° 42, p. 193) laisse la porte ouverte à tous les aménagements.

## *Summaries*

**Jean-François AUBERT. — Historical introduction : the formation of the Swiss regime.**

The author seeks to show how the creation of the Swiss regime in the nineteenth century resulted from an adaptation of well-known political ideas.

**Ernest WEIBEL. — Political Institutions and Cultural Diversity.**

The cultural diversity of Switzerland is complexe. In this paper, the author analyzes essentially the linguistic diversity. The analyze includes among other things the linguistic policy, the languages in the institutions and the phenomenon of dialect in german swiss speaking area.

**Blaise KNAPP. — Confederation and Cantons.**

The contribution intends to describe the evolution of the relations between the Confederation and the constituent states as regards the power to legislate, to implement the laws and regulations and to pass judgements. It shows a stronger trend towards unification in the legislative power than in the executive of judiciary power.

**Thomas FLEINER-GERSTER. — The Federal Council : Directory of the Confederation.**

The author looks back at the French origins of the Swiss Federal Council and describes the organisation and functions of this collegial « Directory » which presides over the government of the Confederation.

**François Couchepin. — Coordination of a Collegial Government's Acts.**

The peculiarities of the Swiss collegial system. Procedure of previous consultation of the Administration (offices and departments or ministries) and of the interested circles — Research of a consensus fit to turn the governmental decision into a collegial act.

**Charles-André MORAND. — The formation and application of Swiss law.**

In a corporatist liberal democratic regime, dominated by the principles of subsidiarity and concordance, the process by which law is formed is a slow one. It ensures neither the equitable representation of all social groups nor a proper taking into account of long term interests. Moreover, the application of federal law by cantons or by professional organisations

is often problematic. It can however be argued that these internal arrangements, which leave considerable scope for the influence of civil society, explain the success and the flexibility of the Swiss economy.

**Andreas AUER. — Fundamental rights and their protection.**

A respect for basic rights is expected of all public authorities in Switzerland, whether federal or cantonal, executive or legislative. Fundamental rights both limit and are limited by Swiss democracy. By protecting individual interests : against the encroachments of the State, they help to maintain, at least to a relative degree, the necessary separation between the State and civil society.

**Jean-Daniel DELLEY. — An 'open-door' political system.**

Direct democracy is one of the chief characteristics of the Swiss political system, offering citizens a wide range of possibilities to participate in decision making. This article describes the main instruments of public participation, the use that is made of them, and their place in the decision-making process.

**Daniel-Louis SEILER. — Issues and parties in Swiss politics.**

The Swiss Party-system looks completely odd compared to the European model : no majority rule, each canton has its own Party System, Parliamentary Parties are weak. Federalism and Direct Democracy are contributing to the weakness of national parties. Radical-democrats, Christian-democrats, Socialists and Agrarians are the main actors on the political scene. Nevertheless Conservative liberals, Social-liberals, Greens, Left and Right-wing radicals are strengthening their position.

**Dusan SIDJANSKI. — Switzerland and the European Community.**

The author examines the economic and social de facto integration of Switzerland in the European Community which represents 55 % of Swiss exports and 73 % of imports. The author exposes the hypothesis of Switzerland joining the European Community and the main obstacles : federalism, direct democracy and neutrality.

## JOURNAL

**François RAMIREZ and Christian ROLOT. — The egalitarian ritual of a televised presidential campaign.**

**Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — In brief : foreign notes, 1st April - 30 June 1987.**

**Andrea MANZELLA. — Foreign chronicle : Italy.**

**Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle, 1st May - 30 June 1987.**

# Index

Les chiffres gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (40. *Les fonctionnaires politisés* ; 41. *Le Président* ; 42. *La tradition politique* ; 43. *La Suisse*).

Les mots clés de la chronique constitutionnelle française figurent dans des index spéciaux, après l'index général.

- ADAMS (J.), 40. 16.  
Affaire Canal, 40. 97, 98, 99.  
ALAIN, 42. 96, 97, 98, 99, 100.  
ALTHEIDE (D. L.), 41. 122.  
ARDANT (P.), 40. 49-59 ; 41. 37-62 ; 42. 153.  
ARON (R.), 42. 94, 98, 99.  
Arrêt CISTI, 40. 101.  
ASTIÉ (P.), 40. 157-160 ; 41. 171-172 ; 42. 155-158 ; 43. 189-192.  
ATTIAS (C.), 42. 196.  
AUBERT (J.-F.), 43. 5-15.  
AUBERT (V.), 42. 53-65.  
AVER (A.), 43. 87-99.  
AURIOL (V.), 40. 82 ; 41. 35.  
AVRIL (P.), 40. 161-191 ; 41. 52, 97, 201-226 ; 42. 169-198 ; 43. 199-218.  
BAECQUE (F. de), 40. 22, 39, 61-80, 95-119 ; 42. 149.  
BADIE (B.), 40. 135.  
BADINTER (R.), 40. 69.  
BALLADUR (E.), 40. 61, 69 ; 42. 141.  
BALLUTEAU (M.), 40. 95-119.  
BALOSSIER (J.), 42. 197.  
BALZAC (H. de), 42. 56.  
BARBER (J. D.), 41. 21.  
BARRE (R.), 40. 69, 71 ; 41. 10, 22, 73, 88, 96, 106, 144, 149, 187 ; 42. 143.  
BARRILLON (R.), 40. 193.  
BAUDELLOT (C.), 42. 10.  
BAUMGARTNER (W.), 40. 69.  
BECQUART-LECLERC (J.), 40. 43.  
BÉDARIDA (F.), 42. 94.  
BELLESORT (A.), 42. 96, 97.  
BENDOUROU (O.), 42. 198.  
BERARD (M.-H. et J.-M.), 40. 193.  
BÉRÉGOVOY (P.), 40. 69, 71.  
BERSOT (E.), 42. 127.  
BEULLAC (Ch.), 40. 70, 71.  
BIDAULT (G.), 40. 63.  
BIRNBAUM (P.), 40. 22, 39, 54, 136.  
BLOCH-LAINÉ (F.), 40. 29, 39.  
BLUM (L.), 40. 62 ; 41. 35, 95.  
BODIGUEL (J.-L.), 40. 20, 22, 41, 54.  
BOIS (P.), 42. 47, 50, 84, 85.  
BON (P.), 40. 138, 139.  
BONNET (Ch.), 40. 69, 70.  
BONNET (S.), 42. 89.  
BORELLA (F.), 41. 94.  
BOULIN (R.), 40. 70.  
BOULOUIS (J.), 42. 196.  
BOURDON (J.), 40. 42.  
BOUSSARD (I.), 42. 138, 140, 150.  
BRASILACH (R.), 42. 95.  
BRIAND (A.), 42. 56.  
BREILLAT (D.), 40. 157-160 ; 41. 171-172 ; 42. 155-158 ; 43. 189-192.  
BREILLAT (P.), 42. 133.  
BÛI (X. Q.), 43. 171-187.  
BULPIT (J.), 41. 14.  
BURDEAU (G.), 42. 197.  
BURON (R.), 40. 70 ; 41. 97.  
BUTLER (D.), 41. 17.  
CALLAGHAN (J.), 41. 9.  
CAPITANT (R.), 40. 69 ; 41. 150.  
CARCASSONNE (G.), 40. 89-94, 146 ; 41. 163-170.  
CARTER (J.), 40. 16 ; 41. 6, 8, 15, 21, 139.  
CASSAGNAC (P. de), 42. 33.  
CASSESE (S.), 40. 10.  
CASSIN (R.), 40. 98, 99.  
CHABAN-DELMAS (J.), 40. 68 ; 41. 22, 99, 101, 103, 140.  
CHALANDON (A.), 40. 70 ; 41. 101.  
CHALVIDAN (P. H.), 41. 227.  
CHANTEBOUT (B.), 41. 108.  
CHAPSAL (J.), 41. 100.  
CHARLOT (J.), 41. 102, 103.  
CHATENET (P.), 40. 69.  
CHENOT (B.), 40. 69, 71.

- CHEVALLIER (J.), 40. 22, 54 ; 42. 195.  
 CHEVÈNEMENT (J.-P.), 40. 70.  
 CHIRAC (J.), 40. 58, 61, 65, 68, 69, 70 ; 41. 18, 22, 104, 105, 109, 112, 185-200 ; 42. 142, 143, 144, 146-147, 148, 150, 151, 153.  
 CHURCHILL (W.), 41. 19, 22.  
 CLASTRES (P.), 41. 36.  
 CLÉMENCEAU (G.), 42. 35, 38, 40, 56.  
 CLINQUART (P.), 42. 10.  
 COCHIN (D.), 42. 33.  
 COLLIARD (J.-Cl.), 41. 103, 104.  
 COLOMBANI (J.-M.), 41. 145, 147, 150.  
 CONAC (G.), 41. 37.  
 COTTERET (J.-M.), 41. 115-132.  
 COTY (R.), 41. 28.  
 COUCHEPIN (F.), 43. 65-72.  
 COURTOIS (S.), 42. 195.  
 COUTROT (A.), 42. 138, 140, 150.  
 COUVE DE MURVILLE (M.), 40. 67, 68 ; 41. 10.  
 CRESSON (E.), 40. 70.  
 CROSSMAN (R.), 40. 22.  
 CURAPP, 40. 193.  
 DAGNAUD (M.), 42. 137-153.  
 DAHL (R. A.), 41. 24.  
 DANIEL (J.), 40. 135-155.  
 DAUDET (A.), 42. 56.  
 DEBBASCH (Ch.), 40. 39 ; 41. 144.  
 DEBRAY (R.), 42. 97.  
 DEBRÉ (M.), 40. 68, 69, 98 ; 42. 36.  
 DEBRÉ (R.), 42. 21.  
 DECAUMONT (F.), 41. 101.  
 DEFFERRE (G.), 40. 69, 84.  
 DELEBARRE (M.), 40. 71.  
 DELLEY (J.-D.), 43. 101-114.  
 DELORS (J.), 40. 69 ; 42. 141.  
 DENQUIN (J.-M.), 41. 10.  
 DION (S.), 41. 228.  
 DOIG (A.), 40. 9.  
 DOMENACH (J.-L.), 42. 198.  
 DOMMANCET (M.), 42. 24.  
 DOUGLAS HOMÉ (A.), 41. 9.  
 DRAI (R.), 41. 227.  
 DRUESNE (G.), 41. 43.  
 DUHAMEL (A.), 40. 79 ; 41. 146, 148.  
 DUHAMEL (J.), 40. 71.  
 DUHAMEL (O.), 41. 50, 78, 80, 102, 113, 145.  
 DUMAS (R.), 40. 68.  
 DUPOIRIER (E.), 41. 228.  
 DUPUIS (G.), 40. 193.  
 DURKHEIM (E.), 42. 44, 50.  
 DUVERGER (M.), 41. 31, 78, 79, 101, 106, 107, 112, 147, 150.  
 DYSON (K.), 40. 20.  
 EDEN (A.), 41. 20, 22.  
 EISENHOWER (D.), 41. 6, 10, 21.  
 ELGEY (G.), 41. 98.  
 EMERI (C.), 41. 133-150.  
 ESCARRAS (J.-C.), 42. 198.  
 FABIUS (L.), 40. 61, 68, 128, 129 ; 41. 103 ; 42. 138, 141, 144.  
 FAURE (E.), 40. 70 ; 42. 28.  
 FERRÉ (R.), 42. 96.  
 FERRY (J.), 41. 34 ; 42. 32, 34, 40, 56, 64, 129, 133.  
 FERRY (L.), 41. 228.  
 FINKIELKRAUT (A.), 42. 197.  
 FINLEY (M.), 42. 83.  
 FLAUBERT (G.), 42. 56.  
 FLEINER-GERSTER (T.), 43. 49-63.  
 FONTANET (J.), 40. 70.  
 FORTIN (Y.), 40. 7, 8.  
 FOUCHET (Ch.), 40. 70.  
 FOUGÈRE (L.), 40. 81-87.  
 FOURCADE (J.-P.), 40. 69.  
 FOURNIER (J.), 41. 63-74.  
 FOYER (J.), 40. 69.  
 FRANCE (A.), 42. 56.  
 FREY (R.), 40. 69.  
 FROMENT-MEURICE (A.), 40. 45, 46.  
 FURET (F.), 42. 20, 120.  
 GAIN (N.), 40. 16.  
 GALLEY (R.), 40. 69, 70.  
 GAMBETTA (L.), 40. 85, 86 ; 41. 33, 34, 102 ; 42. 32, 35, 60, 128, 133.  
 GATTI-MONTAIN (J.), 42. 196.  
 GAULLE (C. de), 40. 63, 65, 73 ; 41. 10, 15, 22, 35, 38, 46, 47, 48, 49, 53-55, 71, 78, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 102, 107, 112, 113, 116, 117, 122-124, 136, 137, 139, 141, 143, 144, 146, 148, 150, 158-159 ; 42. 35, 41, 148.

- GEORGE (J.), 40. 140.  
 GICQUEL (J.), 40. 161-191 ; 41. 52, 201-226 ; 42. 169-198 ; 43. 199-218.  
 GIRARDET (R.), 42. 5-14, 115.  
 GIRAUD (A.), 40. 68.  
 GISCARD D'ESTAING (V.), 40. 27, 39, 68, 69, 70 ; 41. 10, 40, 46, 52, 57-58, 79, 104, 105, 106, 107, 118-119, 126-129, 139, 144, 161 ; 42. 41, 70, 148, 152.  
 GRÉMION (P.), 40. 45.  
 GRÉVY (J.), 41. 33, 34, 136.  
 GROSSER (A.), 40. 19.  
 GRUNBERG (G.), 41. 228.  
 GUEDON (M.-J.), 40. 193.  
 GOGUEL (F.), 42. 17.  
 GUICHARD (J.-P.), 41. 122.  
 GUICHARD (O.), 40. 70.  
 GUILLAUME (F.), 40. 70.  
 GUILLAUME-HOFFNUNG (M.), 41. 227.  
 GUIZOT (F.), 40. 84, 85 ; 41. 36.  
 HABERT (P.), 41. 185-200.  
 HABY (R.), 40. 70.  
 HALBWACHS (M.), 42. 9, 10, 17, 85, 89, 110.  
 HAMON (H.), 42. 94.  
 HAYWARD (J. E. S.), 41. 18.  
 HEATH (E.), 41. 6, 20.  
 HECLO (H.), 40. 13, 17.  
 HEIDENHEIMER (A.), 41. 15.  
 HERMET (G.), 40. 138, 139.  
 HERNU (Ch.), 40. 69.  
 HERR (L.), 42. 96.  
 HERRIOT (E.), 42. 35, 37, 39, 56.  
 HIRSCHMAN (A. O.), 42. 86.  
 HOBSBAWM (E.), 42. 15, 26, 27, 28, 63, 71.  
 HOCHÉ (L.), 42. 127, 128.  
 HUARD (R.), 42. 15-29.  
 HUGO (V.), 42. 56, 112.  
 JANICAUD (D.), 42. 50.  
 JAURÈS (J.), 42. 56, 57, 58, 112.  
 JEANJEAN (J.), 41. 151-155.  
 JEANNENEY (J.), 42. 35, 36, 37.  
 JEANNENEY (J.-M.), 40. 71 ; 41. 113.  
 JEFFERSON (Th.), 40. 16.  
 JOBERT (M.), 40. 61.  
 JOHNSON (N.), 40. 19.  
 JOUTARD (P.), 42. 18, 25, 119.  
 JOXE (L.), 40. 70 ; 41. 97.  
 JOXE (P.), 40. 27, 69.  
 JULLIARD (J.), 41. 27-36.  
 KANT (E.), 42. 57.  
 KEELER (J. T. S.), 41. 173-183.  
 KELSEN (H.), 41. 84.  
 KENNEDY (J. F.), 41. 6, 20, 21.  
 KESLER (J.-F.), 42. 195.  
 KESSLER (M.-C.), 40. 54 ; 42. 149.  
 KIMMEL (A.), 42. 159-168.  
 KNAPP (B.), 43. 31-48.  
 KOLBOOM (I.), 40. 193.  
 LACOUTURE (J.), 41. 40, 95, 98, 113.  
 LA FONTAINE (J. de), 42. 57.  
 LALUMIÈRE (C.), 40. 67.  
 LALUMIÈRE (P.), 40. 128.  
 LAMARTINE (A. de), 41. 33 ; 42. 56.  
 LANG (J.), 40. 71.  
 LASSALE (J.-P.), 42. 196.  
 LASSERRE (B.), 42. 195.  
 LAVABRE (M.-C.), 42. 46, 47, 105-113.  
 LAVAU (G.), 41. 113 ; 42. 111.  
 LAZAR (M.), 42. 195.  
 LE BOS-LE POURHIET (A.-M.), 40. 121-133, 193.  
 LE BRAS (H.), 42. 85.  
 LECA (J.), 41. 113.  
 LECAT (J.-Ph.), 40. 71.  
 LEFORT (C.), 41. 29, 36.  
 LEFRANC (G.), 42. 97, 98.  
 LEHMBRUCH (G.), 40. 16.  
 LENAIN (P.), 42. 197.  
 LENOIR (N.), 42. 195.  
 LE PORS (A.), 40. 26.  
 LEQUIN (Y.), 42. 68-72.  
 LESAGE (M.), 42. 195.  
 LÉVI-STRAUSS (C.), 42. 98.  
 LHOMEAU (J.-Y.), 41. 145, 147, 150.  
 LIJPHART (A.), 40. 15 ; 41. 149.  
 LOCHAK (D.), 40. 39, 52, 95-119 ; 42. 152, 153.  
 LOTI (P.), 42. 56.  
 LYONS (M.), 42. 57.  
 MABILLE (X.), 41. 228.  
 MAC MILLAN (H.), 41. 22.  
 MANDEL (G.), 42. 38, 40.  
 MANDROU (R.), 42. 105, 106.

- MANZELLA (A.), 43. 193-197.  
 MARCELLIN (R.), 40. 69.  
 MARCOU (L.), 40. 194.  
 MARTIN (J.-C.), 42. 115-123.  
 MARX (K.), 42. 15, 16, 57.  
 MASSOT (J.), 41. 50, 150.  
 MAULNIER (T.), 42. 95.  
 MAUROY (P.), 40. 27, 28, 67, 68 ;  
 41. 10, 22, 103, 140 ; 42. 140,  
 141, 144, 145, 148.  
 MAUS (D.), 41. 49, 52, 106.  
 MAUSS (M.), 42. 110, 112.  
 MAYNTZ (R.), 40. 20.  
 MEDHURST (K.), 40. 139.  
 MÉHAIGNERIE (P.), 40. 70 ; 41.  
 112.  
 MEHL (D.), 42. 137-153.  
 MENDÈS-FRANCE (P.), 41. 34 ;  
 42. 56.  
 MENY (Y.), 40. 5-23, 136, 193 ;  
 41. 14.  
 MESSMER (P.), 40. 68, 69 ; 41.  
 103.  
 MICHELAT (G.), 42. 81.  
 MICHELET (J.), 42. 126.  
 MILLERAND (A.), 41. 136 ; 42. 33,  
 38.  
 MITTERRAND (F.), 40. 29, 63, 68,  
 80, 128, 129 ; 41. 10, 17, 22, 40,  
 46, 47, 53, 59-62, 94, 97, 101,  
 102, 103, 107, 108, 109, 110,  
 111, 120-122, 130-132, 139, 140,  
 143, 144, 147, 149, 152, 162 ;  
 42. 41.  
 MOCH (J.), 40. 82.  
 MODERNE (F.), 40. 138, 139, 140,  
 150.  
 MOLLET (G.), 40. 63.  
 MONORY (R.), 40. 69, 70.  
 MONTGOMERY (D.), 42. 87.  
 MORAND (C.-A.), 43. 73-85.  
 MORIN (E.), 42. 47, 49, 51, 196.  
 MOULIN (Léo), 40. 15, 22.  
 MUXEL (A.), 42. 46, 47, 73-81.  
 NALLET (H.), 40. 70.  
 NAPOLÉON (1<sup>er</sup>), 41. 30, 31 ; 42. 18.  
 NEUMANN (F.), 42. 197.  
 NEUSTADT (R.), 41. 21.  
 NICOLET (C.), 42. 31, 129, 133.  
 NIXON (R.), 41. 21, 138, 139.  
 NIZAN (P.), 42. 95.  
 NOIRIEL (G.), 42. 83-92.  
 NORA (P.), 40. 194 ; 42. 10, 15,  
 94, 120.  
 ORNANO (M. d'), 40. 70.  
 ORTOLI (F.-X.), 40. 69.  
 ORY (P.), 42. 93.  
 OZOUF (J.), 42. 53-65.  
 OZOUF (M.), 42. 24, 53-65, 101.  
 PAGE (Ed.), 40. 6 ; 41. 14.  
 PANABIÈRE (R.), 40. 44.  
 PAPON (M.), 40. 69.  
 PARMELIN (H.), 42. 24.  
 PASCAL (B.), 41. 28.  
 PASSERON (A.), 40. 25-30 ; 41. 93,  
 94, 96, 98 ; 42. 152.  
 PAYE (L.), 40. 70.  
 PERCHERON (A.), 42. 21, 43-51, 60.  
 PERRINEAU (P.), 42. 198.  
 PEYREFITTE (A.), 40. 69, 70.  
 PIAGET (J.), 42. 51.  
 PINAY (A.), 40. 69.  
 PISANI (E.), 40. 70.  
 PLESSIS (A.), 41. 41.  
 PLEVEN (R.), 40. 69.  
 POINCARÉ (R.), 42. 37, 56.  
 POIRMEUR (Y.), 42. 142, 143, 145.  
 POMPIDOU (G.), 40. 63, 67, 68, 70,  
 71 ; 41. 10, 22, 46, 47, 53, 56,  
 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107,  
 117-118, 125-126, 140, 141, 143,  
 144, 160 ; 42. 148.  
 PONIATOWSKI (M.), 40. 69.  
 POUILLON (J.), 42. 51, 110, 113.  
 PRÉLOT (M.), 41. 150 ; 42. 197.  
 PROPP (V.), 42. 119.  
 PRUD'HOMME (R.), 40. 39.  
 PUTNAM (R.), 41. 24.  
 QUERMONNE (J.-L.), 40. 22, 39 ;  
 41. 93-113, 150 ; 42. 149.  
 QUILÈS (P.), 40. 26, 69, 70, 84.  
 QUILLOT (R.), 40. 70.  
 QUINET (E.), 42. 61.  
 RAFFI (G.), 40. 31-37.  
 RAMIREZ (F.) et ROLOT (C.), 43.  
 151-172.  
 RANGEON (F.), 41. 228.  
 RANGER (T.), 42. 15, 26, 27.  
 Rapport BELIN et GISSEROT, 40.  
 29.  
 REAGAN (R.), 41. 8, 12, 14, 15,  
 21, 172, 173-183.

- REBÉRIOUX (M.), 42. 23.  
 RÉMOND (R.), 41. 32 ; 42. 6, 138,  
 140, 150.  
 RENAN (E.), 42. 133.  
 RENAUT (A.), 41. 228.  
 REYNAUD (P.), 42. 39.  
 RICHER (P.), 42. 198.  
 RIOUX (J.-P.), 42. 94.  
 ROCARD (M.), 40. 70.  
 ROLLAND (R.), 42. 56.  
 ROLLAT (A.), 40. 55.  
 ROSE (R.), 40. 8, 17 ; 41. 5-25.  
 ROSSINYOL (J.), 40. 136, 138.  
 ROSSITER (C.), 41. 21.  
 ROTMAN (P.), 42. 94.  
 ROUBAN (L.), 40. 17.  
 ROUSSEAU (J.-J.), 42. 57.  
 RUDELLE (O.), 41. 34 ; 42. 31-42.  
 SADRAN (P.), 40. 39-48.  
 SANSON (R.), 42. 24.  
 SAPIR (E.), 42. 10, 51.  
 SARTRE (J.-P.), 42. 94, 95, 99.  
 SAVARY (A.), 40. 70.  
 SCHUMANN (M.), 40. 68.  
 SCHLESINGER (A.), 41. 150.  
 SÉBILLOT (P.), 42. 17.  
 SEILER (D.-L.), 43. 115-137.  
 SENNETT (R.), 41. 122.  
 SERVAN-SCHREIBER (J.-J.), 40.  
 25.  
 SEURIN (J.-L.), 40. 194 ; 41. 143,  
 150.  
 SIDJANSKI (D.), 43. 139-149.  
 SIEGFRIED (A.), 42. 16, 25, 84,  
 116.  
 SIMON (M.), 42. 81.  
 SIRINELLI (J.-F.), 42. 93-103.  
 SIWEK-POUYDESSEAN (J.), 42. 138,  
 140, 142, 143.  
 SOFRES, 41. 228.  
 STERN (B.), 42. 195.  
 STORCHI (G. P.), 40. 12.  
 SUDREAU (P.), 40. 70.  
 SULEIMAN (E.), 40. 20, 22 ; 41. 17 ;  
 42. 149, 198.  
 TAINÉ (M.), 41. 27.  
 TAITTINGER (P.), 40. 70.  
 THATCHER (M.), 40. 8 ; 41. 12, 14,  
 15, 21, 22.  
 THÉLOT (C.), 42. 81.  
 THIERS (A.), 41. 31, 32, 33, 34, 35 ;  
 42. 36, 60.  
 THIESSE (A.-M.), 42. 57.  
 TIMSIT (G.), 40. 6.  
 TODD (E.), 42. 85.  
 TOINET (M.-F.), 42. 196.  
 TOUCHARD (J.), 42. 26, 94.  
 TRICOT (B.), 40. 29, 95-119.  
 TROPER (M.), 41. 75-91.  
 TRUMAN (H.), 41. 16.  
 TUDESQ (A. J.), 42. 22.  
 TULARD (J.), 42. 18.  
 TURPIN (D.), 40. 193.  
 VARAGNAC (A.), 42. 17.  
 VEDEL (G.), 41. 150.  
 VEIL (S.), 40. 71.  
 VERDÈS-LEROUX (J.), 40. 43.  
 VERMANDER (B.), 42. 125-136.  
 VOLTAIRE (F.-M.), 42. 57.  
 VOVELLE (M.), 42. 24.  
 WALDECK-ROUSSEAU (P.), 40. 86 ;  
 42. 32, 33, 34, 35, 40, 41.  
 WEBER (H.), 40. 6.  
 WEBER (M.), 41. 29 ; 42. 51.  
 WEIBEL (E.), 43. 17-30.  
 WILDAVSKY (A.), 40. 13.  
 WILSON (H.), 41. 6, 20.  
 WRIGHT (V.), 40. 95-119 ; 41. 14.  
 ZONABEND (F.), 42. 119.  
 ZORGBIBE (C.), 41. 150.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 juillet 1987.*

---

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

---

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 040051 5 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 33 240

CPPAP n° 59 303 — Dépôt légal : Novembre 1987

# POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**  
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**  
(nouvelle édition 1986)
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains** (épuisé)
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**
33. **les sondages**
34. **l'Assemblée**
35. **le Japon**

## ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1988)	265 F	360 F
2 ans (1988-1989)	530 F	720 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

*DÉPARTEMENT DES REVUES*

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF*

- 1986 36. **le ministre**
37. **la Grande-Bretagne**
38. **l'armée**
39. **Mai 1968**
- 1987 40. **des fonctionnaires  
politisés ?**
41. **le Président**
42. **la tradition politique**
43. **la Suisse**

A paraître

**le Sénat**  
**l'U.R.S.S. de Gorbatchev**

## la Suisse

La Suisse est passionnante à étudier. Elle offre un agencement unique de fédéralisme, proportionnalisme, collégialité du gouvernement et référendum omniprésent. Quatre langues et deux religions parviennent à y coexister. L'autonomie cantonale survit fortement en matière exécutive et judiciaire. Le pouvoir exécutif réussit à fonctionner sans chef, par sept membres éternellement réélus, et issus de partis divers. La recherche du consensus est systématisée, jusqu'au compromis systématique. Le corporatisme démocratique conduit à une laborieuse formation du droit. La protection des droits fondamentaux exclut tout contrôle de constitutionnalité. La démocratie directe occupe une place tout à fait exceptionnelle. Les enjeux et partis politiques paraissent de prime abord incompréhensibles aux Français bipolarisés. Tant et si bien que la spécificité suisse paraît lui interdire de rejoindre la Communauté européenne.

Loin de la Suisse, ses voisins européens ont beaucoup à apprendre.

### JOURNAL

- |                                     |  |  |
|-------------------------------------|--|--|
| François RAMIREZ<br>Christian ROLOT |  | Sur la campagne présidentielle à la télévision                                 |
| BÙI XUÂN QUANG                      |  | Les partis communistes indochinois après congrès                               |
| Andréa MANZELLA                     |  | Chronique de l'étranger : Italie   |
| Pierre AVRIL<br>Jean GICQUEL        |  | Chronique de la V <sup>e</sup> République (1 <sup>er</sup> mai - 30 juin 1987) |

