



## Politique et Institutions

### 1.1 L'Etat suisse: origine et développement du système politique

Prof. Andreas Ladner

Master PMP automne 2010

**idheap**  
 Institut de hautes études en administration publique  
 Swiss Graduate School of Public Administration  
 Institut universitaire autonome  
 L'Université pour le service public

## 1291: The Old Swiss Confederacy







1804

©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 | **idheap**

## Aperçu historique

1. Du pacte du Grütli à la Suisse des treize cantons (1291 - 1798)
2. La République helvétique (1798-1802), Médiation, Restauration et Régénération (1815-1848)
3. La Suisse moderne naît de la guerre du « Sonderbund » (1847)
4. D'une Confédération d'Etats à un Etat fédéral
  1. Primauté de la Constitution et transfert de compétences
5. La Constitution fédérale de 1848: un compromis entre vainqueurs et vaincus
6. Les signes de ce compromis: bicamérisme parfait, principe de subsidiarité, règle de la double majorité
7. La Constitution de 1874: le référendum, une arme forte dans les mains des cantons fédéralistes
8. "L'unité dans la diversité" ou la contribution du fédéralisme à l'affirmation d'une identité nationale
9. 1891: initiative populaire, 1er août, le premier conseiller PDC

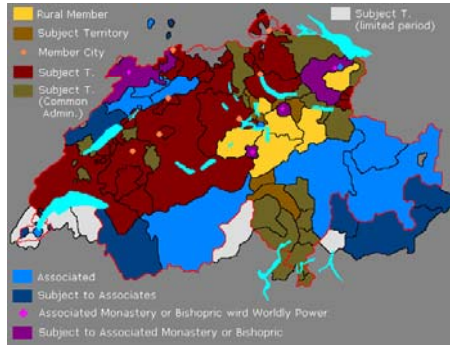
©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 | **idheap**

## Fin de la Confédération – République helvétique

- Oligarchie et exploitation (le mythe du Grütli -> [Sablonier](#))
- Insurrections des sujets
- Les idées du "siècle des Lumières" (Diderot, Voltaire, Rousseau) – Sociétés d'Etat bourgeois
- La révolution française 1789
- Entrée des troupes napoléoniennes (25 Jan. 1798)
- Le 4 avril 1798, toutes les entités sujettes sont dissolues. Le 12 avril, la République Helvétique unitaire est proclamée.

©IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 | **idheap**

## "Some cantons were more equal"



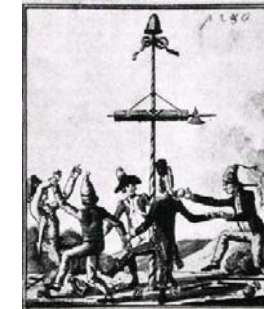
Source: <http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/swiss-revolution-helvetic-republic-1798.html>

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 12/09/2010 |



## French troupes invaded Switzerland and proclaimed the Helvetic Republic (1798-1803)



© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 12/09/2010 |



## La République helvétique (1798-1802)

L'occupation française modifie radicalement le paysage politique suisse, avec l'instauration d'une "République helvétique" unitaire. Ce bouleversement entraîne des luttes internes entre unitaires, favorables à la centralisation, et fédéralistes, qui réclament un retour à la souveraineté des cantons.



© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 12/09/2010 |



## 1803

Après plusieurs coups d'État et dans un climat de guerre civile, Napoléon promulgue une nouvelle Constitution, dite "Acte de médiation", par laquelle les cantons retrouvent leurs droits. Six nouveaux cantons viennent s'ajouter aux treize premiers: l'Argovie, la Thurgovie, le Tessin et Vaud (anciens pays sujets), ainsi que les Grisons et St-Gall (anciens alliés).

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 12/09/2010 |



1814: Trois nouveaux cantons rejoignent la Confédération helvétique: Genève, le Valais et Neuchâtel.



1815: Le Congrès de Vienne fait de la Suisse une "Confédération d'États", tout en reconnaissant sa neutralité perpétuelle



1815-1830: Parallèlement au rétablissement des pouvoirs de l'aristocratie, le développement se poursuit à une vitesse accélérée, malgré le frein que constituent les frontières et les disparités cantonales (barrières douanières, poids et mesures, monnaie).



1830-1847, c'est la Régénération: dans de nombreux cantons, l'aristocratie est renversée, et de nouvelles Constitutions d'inspiration libérale garantissent aux citoyens des droits aussi bien politiques que économiques. Tenants d'un État unifié, les cantons libéraux s'opposent aux cantons conservateurs.

## La guerre du Sonderbund

Les tensions entre cantons catholiques et cantons libéraux-radicaux débouchent sur la "guerre du Sonderbund". Au terme d'une brève campagne, les cantons conservateurs capitulent devant les troupes du général Dufour.



1780 **Neue Zürcher Zeitung** 2005

11. August 1780  
Erste Eisenbahn in der Schweiz  
2. November 1780  
Ausbruch des Sonderbundkriegs  
Dreiwertige Erhebung  
Ständestaatliche Erhebungen und gründetliche Ständestaatsverfassungen über die inausgelagerte Verwaltung der Eidgenossenschaft als Staat aufleben auch 1848 im Sonderbundkrieg. Dem Vorgang steht das Vorgehen für die Gründung des Bundesstaates und damit für die moderne Schweiz. Damit kommt ein Prozess zu Ende, der seit der Renaissance in den verschiedenen Jahren der 15. Jahrhunderts Literate und Laien eine neue Richtung in der Schweiz gebracht hatte. Der 1802 Akt in diesem Ereignissen der Rolle als literarische Konstellation zu. Im Jahre

Zürich.  
Ein grossartiges Schauspiel bietet in diesem Augenblick die Bühne der Schweiz dar. Vier auch dem Krieg abhold ist, dessen Ausbruch nicht beabsichtigt, nur noch letzten Augenblicken Grund zu milder Waffenruhe haben kann oder will, muss dennoch stehen über die schweizerischen Ständestaat, welche die kleine Schweiz antreibt, über die schweizerische Stellung zu vierer Tausenden, die unter dem Anker, die Verfassung, das Staatsrecht verlassen, über die Hausmacht, Ordnungsgüter und Gewissheiten in vierer Tausenden, die nur mit ein paar aus dem waldreichen Walden wissen, über die Ruhe und Ordnung, welche überall herrscht in der verheerenden Literatur, können sie nicht sein, die gegen die zwei Weite in dem Willen stehen. Platonismus.

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

<http://www.letempsarchives.ch>

**GENÈVE, 5 novembre.**

La position de neutralité prise par Nuchâtel était celle qui convenait également à Genève, dont les intérêts sont tout à fait vus dans la lutte qui va se livrer. C'est été la politique la plus sage et peut-être aussi la plus habile. On aurait à la fois épargné notre contingent et posé les bases d'une conciliation heureuse entre les divers partis.

*Point de guerre civile!* Cette devise inscrite sur notre drapeau eut trouvé de l'écho dans tous les cours genevois, rallié toutes les opinions que la passion n'aveugle pas. Les esprits se seraient rapprochés, les préventions auraient disparu, les mains se seraient serrées à ce cri général : *Point de guerre civile!*

Que nous ont fait nos frères de Fribourg, eux nos plus anciens et nos plus fidèles alliés, qui ne nous abandonneront jamais, lors même que la Réformation semblait devoir élever une muraille entre nous? Que nous ont-ils fait pour que nous allions porter la désolation chez eux, pour que nous tournions nos armes contre ceux qui, plus d'une fois, ont versé leur sang pour nous?

Ouvrez donc l'histoire, évoquez les souvenirs du passé et certes, si le sentiment de la reconnaissance ne vous est pas complètement étranger, vous vous écarterez avec nous : *Point de guerre civile!*

Pourquoi faut-il que Genève, la vieille république, justement fière de son indépendance qui date de si loin, envoie ses enfants porter le fer et la flamme dans le berceau de la liberté suisse, au sein de ces cantons primitifs dont le seul tort, si c'en est un, est de pousser trop loin ce même amour de leur indépendance à laquelle ils ont toujours sacrifié tous les autres biens terrestres?

Non, ce n'est pas une nécessité réelle; ce n'est pas un sacrifice exigé par le bien de la commune patrie; Genève ne fait qu'obéir à un entraînement aveugle, elle agit contre

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

**La Constitution de 1848 acceptée**

**Abstimmung über die Bundesverfassung**

1. Neuchâtel	94,7% ja
2. Zürich	90,9% ja
3. Baselland	89,5% ja
3. Basel-Stadt	88,0% ja
4. Thurgau	86,7% ja
5. GenÈve	82,0% ja
6. Waadt	81,5% ja
7. Schaffhausen	79,4% ja
8. Bern	76,6% ja
9. Aargau	70,3% ja
10. St. Gallen	67,7% ja
11. Solothurn	61,9% ja
12. Luzern	58,8% ja
13. Delegiertenstimmen in Graubünden	81,8% ja
14. Landsgemeinde Glarus	ja
15. Regierung Fribourg	ja
15 ½ Landsgemeinde Appenzel-Ausserrhodan	ja
1. Zug	60,3% nein
2. Valais	60,3% nein
3. Tessin	72,0% nein
4. Schwyz	74,7% nein
5. Landsgemeinde Uri	nein
6. Landsgemeinde Unterwalden	nein
6 ½ Landsgemeinde Appenzel-Innerrhodan	nein

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

**D'une Confédération d'États à un État fédéral (1848)**

Primauté de la Constitution et transfert de compétences, mais, la Constitution fédérale de 1848 est un compromis entre vainqueurs et vaincus.

Les signes de ce compromis sont le bicamérisme parfait, le principe de subsidiarité, et la règle de la double majorité

-> **Le fédéralisme**

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

## **Chef-lieu de la Suisse, ville fédérale, capitale**

- – 1712: Baden
- – 1798: Frauenfeld
- 1798 – 1802: Aarau, Luzern, Bern
- 1804 – 1813: six cantons directoriaux
- 1815 – 1847: Zürich, Bern, Luzern
- 1848: „Siège des autorités fédérales“: Berne

## **Les premiers conseillers fédéraux**



## **Les premiers conseillers fédéraux (2)**

- Jonas Furrer (ZH, président de la confédération)
- Ulrich Ochsenbein (BE, ancien président de la Diète fédérale)
- Henri Durey (VD)
- Wilhelm Näff (SG)
- Joseph Munzinger (SO)
- Friedrich Frey-Herosé (AG)
- Stefano Franscini (TI)

## **Les premières élections**

- Sièges CN: 111 (1 siège par 20'000 habitants)
- Selon les lois cantonales, mais élections directes, âge minimale: 20 ans
- BE: 20; ZH: 12; VD: 9; AG: 9; SG: 8; TI: 6
- BE, ZH, VD, SG -> plusieurs districts électoraux
- AG, TI, SO -> pas de districts

=> Loi sur les élections du CN du 21.12.1850

**Bundesgesetz,**  
betreffend  
die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes.  
(Vom 21. Dezember 1850).

Die Bundesversammlung der schweizerischen  
Eidgenossenschaft

nach Einsicht der Art. 61, 62, 63, 64, 65, 66 und  
74 der Bundesverfassung, sowie des Dekretes der Bundes-  
versammlung vom 3. Dezember 1850, rücksichtlich der  
eidgenössischen Volkszählung vom 18. bis 23. März 1850  
beschließt:

**I. Wahlkreise und Zahl der von ihnen zu  
wählenden Mitglieder des Nationalrathes.**

idheap

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

**„Gerrymandering“ (par ex. BE, LU)**

887

Wahlkreis	Zahl
I. Kanton Luzern. Stifter Wahlkreis. Das Amt Luzern ohne die Ge- meinden Wädryn, Dierikon, Giflen, Göffen, Hoenau, Merensschwyl und Reet; das Amt Gaislach ohne die Gemeinden Dersfelmund, Remond und Schönen . . . . .	38901
II. Kanton Luzern. Stifter Wahlkreis. Das Amt Luzern ohne die Ge- meinden Wädryn, Dierikon, Giflen, Göffen, Hoenau, Merensschwyl und Reet; das Amt Gaislach ohne die Gemeinden Dersfelmund, Remond und Schönen . . . . .	708055
III. Kanton Luzern. Stifter Wahlkreis. Das Amt Luzern ohne die Ge- meinden Wädryn, Dierikon, Giflen, Göffen, Hoenau, Merensschwyl und Reet; das Amt Gaislach ohne die Gemeinden Dersfelmund, Remond und Schönen . . . . .	36

Zweiter Wahlkreis.

Die dem ersten Kreise nicht zu-  
gehörigen Gemeinden des Kantons  
Luzern und Uri (Schwyz); das Amt  
Götschenfeld ohne die Gemeinden Weis,  
Weyer, Gemenz, Gelfingen, Ger-  
lesberg, Göltsch, Godeswil, Würen,  
Retschwil und Rüschlikon; das Amt  
Glarus ohne die Gemeinden Glarus,  
Glarus und Zwingen und ohne  
die Gemeinden Gerschingen, und  
das Amt Müligen die Gemeinden  
Luzern und Murggen . . . . .

38238

2

Dritter Wahlkreis.  
Das Amt Luzern ohne die Ge-  
meinden Luzern und Murggen und  
die dem zweiten Wahlkreise nicht

Nombre de sièges possibles pour les conservateurs: env. 27 – 40  
(Kölz 2004: 493). Président de la commission: Alfred Escher (ZH)

idheap

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

**La composition de la première  
assemblée nationale**

	CN	CE
Radicaux	87	30
Libéraux	10	8
Conservateurs*	14	6
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>44</b>

\* dont 5 protestants

Kölz 2004: 478

idheap

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

**Gerrymandering (2)**

Canton X:  
10'000 électeurs,  
10 sièges

Pas de districts			
Electeurs	Electeurs	Sièges	
Conservateurs	5300	10	
Radicaux	4700	0	
	10000	10	

Deux districts		B		Total	
A					
Electeurs	Sièges	Electeurs	Sièges	Electeurs	Sièges
1800	2	3500	0	5300	2
200	0	4500	8	4700	8
2000	2	8000	8	10000	10

idheap

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 12/09/2010 |

## Le développement de la « Confédération » après la fondation

- D'abord: créer un espace économique unifié (les droits de douane, la poste, le droit de battre monnaie et la régulation des poids et mesures reviennent à la Confédération)
- Ensuite: l'infrastructure, l'Etat social, la protection des citoyens contre de nouveaux risques sociaux et naturels
- En revanche: la Confédération obtient des droits accrus en matière de prélèvement des contributions

## La révision totale de la constitution 1874: la résistance en baisse en Suisse romande (« avec harmonisation judiciaire moins exigeante »)

Non	12.05.1872	19.04.1874	Non	12.05.1872	19.04.1874
	O	O		O	O
	Revision totale	Revision totale		Revision totale	Revision totale
ZH	18.7	5.4	AR	62.6	17.1
BE	30.7	22.3	AI	92.8	85.7
LU	65.5	61.7	SG	50.0	43.3
UR	96.4	92.1	GR	57.2	47.2
SZ	84.6	82.4	AG	38.0	34.9
OW	93.1	83.3	TG	16.5	17.1
NW	87.5	81.1	TI	54.0	66.7
GL	25.7	24.1	VD	93.9	39.9
ZG	70.8	60.4	VS	86.6	84.5
FR	78.5	79.3	NE	53.2	7.1
SO	38.3	34.9	GE	63.5	22.6
BS	18.7	13.6			
BL	16.3	13.4	CH-Non	50.5	36.8
SH	6.5	3.2			

## La constitution de 1874

- Renforce le pouvoir de l'État central (aussi vis-à-vis de l'influence de l'Église, « lutte des cultures »)
- Introduit le droit de vote général des hommes suisses et le référendum au niveau national -> **démocratie directe (1)**

## Du référendum à la concordance

- Entre 1874 et 1891, deux tiers des 19 propositions ont été refusées par le peuple
- Il s'agissait d'avantage de propositions modernistes, centralistes et sécularistes
- Pendant ce temps, 140 propositions ont été adoptées sans être soumises au peuple

## La politique d'obstruction

Non	23.06.1875	23.04.1876	09.07.1876	21.10.1877	30.07.1882	06.11.1882	06.12.1891
	Loi fédérale sur le droit de vote des citoyens suisses	Loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque	Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire	Loi fédérale concernant les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses	Loi fédérale concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général (No 24)	Arrêté fédéral concernant l'exécution de l'article 27 de la constitution fédérale (No 25) Schulvogt	Arrêté fédéral concernant l'achat du chemin de fer Central suisse (No 39)
ZH	25.8	29.7	28.3	39.5	65.8	64.8	78.3
BE	44.9	83.1	56.1	59.3	84.8	58.8	39.9
LU	65.6	89.0	66.9	74.9	85.2	73.4	73.5
UR	92.7	88.8	93.3	94.5	98.2	95.4	92.2
SZ	81.8	38.1	49.9	82.7	91.0	94.2	91.2
OW	89.0	60.1	75.0	88.6	87.1	97.9	94.7
NW	88.7	82.6	72.9	90.8	91.4	94.7	92.0
GL	46.9	40.4	36.8	43.6	94.4	75.2	78.4
ZG	66.8	54.2	66.2	72.9	79.0	80.0	82.6
FR	82.6	36.1	84.7	86.8	90.6	83.2	83.4
SO	57.6	76.0	37.4	67.3	73.1	48.5	44.0
BS	31.0	32.9	44.0	44.4	87.6	46.3	29.6
BL	39.6	42.9	25.1	50.3	80.7	66.5	36.1
SH	23.7	62.0	11.3	43.9	65.6	71.3	91.6
AR	27.0	46.3	72.3	54.5	93.1	65.6	53.2
AI	85.5	68.3	85.3	91.3	97.5	91.9	88.4
SG	52.0	80.2	67.0	71.6	90.5	71.8	69.2
GR	53.0	90.6	56.6	59.9	71.6	69.0	66.6
AG	50.9	54.4	41.6	65.2	79.5	60.9	62.7
TG	28.0	50.0	31.7	41.0	72.7	43.7	50.7
TI	65.4	66.4	81.7	86.6	73.3	64.5	73.5
VD	59.8	48.6	57.6	64.7	65.7	54.1	96.1
VS	87.6	59.8	87.6	88.3	94.0	87.5	95.4
NE	30.4	82.7	60.1	34.3	35.7	29.1	74.8
GE	30.1	91.5	96.9	62.5	61.1	52.7	76.0
CH-Non	50.6	61.7	54.2	61.8	78.9	64.9	68.9

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

12/09/2010 |



## Concordance et démocratie directe (2) - 1891

- L'initiative populaire
- 1er août
- Le premier conseiller PDC (Joseph Zemp) -> concordance

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

12/09/2010 |



## La concordance - en route vers la formule « magique »

- 17.12.1891: Joseph Zemp (PDC)
- 11.12.1919: Jean-Marie Musy (PDC)
- 13.12.1929: Rudolf Minger (UDC)
- 15.12.1943: Ernst Nobs (PS)
- 17.12.1959: Hans-Peter Tschudi (PS, BS, 129) et Willy Spühler (PS, ZH, 149)
- 10.12.2003: Christoph Blocher (UDC) pour Ruth Metzler (PDC)
- 12.12.2007: Eveline Widmer-Schlumpf (UDC, BDP) pour Christoph Blocher (UDC)

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

12/09/2010 |



## Synthèse de l'évolution historique

Intégration réussie sur la base du « power sharing » avec les trois piliers « fédéralisme », « démocratie directe » et « concordance »

Question:

Quelle est l'influence de ces particularités du système politique sur l'administration?

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

12/09/2010 |

