

PUBLICATIONS DE LA  
FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES  
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

VOLUME XVIII

---

TIRAGE A PART DES

# MÉLANGES

PUBLIÉS PAR LA

FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES  
ET SOCIALES DE L'UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE

A L'OCCASION DE SON

## CINQUANTENAIRE

LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ  
GEORG & C<sup>le</sup> S. A.  
GENÈVE

1965

DUSAN SIDJANSKI

*Professeur extraordinaire de Science politique*

## EXEMPLES DE DÉCISIONS EN SUISSE \*

### I

#### 1) *Optique de la décision.*

Le fédéralisme en Suisse, comme dans d'autres pays, est étudié principalement dans l'optique « classique » de la science politique. C'est ainsi qu'il existe divers travaux sur le mécanisme juridique, ses institutions et leur fonctionnement ainsi que quelques récents ouvrages sur les partis politiques ou les organisations professionnelles <sup>1</sup>. Avec l'introduction de l'optique de décision dans la science politique s'ouvre un vaste champ de recherche. A la différence de l'approche par groupes ou par secteurs, l'analyse des décisions aboutit à l'étude d'un processus central dans les communautés politiques. D'emblée, ce foyer d'analyse se situe au centre des actions et des influences de principaux acteurs et facteurs. Par surcroît, il impose à la fois une vue globale et dynamique. Il est évident que dans cette perspective les divers mécanismes de décision qui animent un système fédératif seront éclairés sous un jour nouveau. Cette note n'a pour objectif que de donner quelques exemples de l'élaboration de décision au plan fédéral, dont le schéma général pour la Suisse a été esquissé par Jean Meynaud <sup>2</sup>.

\* Rapport présenté au VI<sup>e</sup> Congrès de l'Association internationale de science politique, Genève, 21-25 septembre 1964.

<sup>1</sup> Ex: JEAN MEYNAUD avec le concours de A. KORPF, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Payot, 1963. FRANÇOIS MASNATA, *Parti socialiste suisse*, Neuchâtel et Paris, La Baconnière et P.U.F., 1963.

<sup>2</sup> Voir *op. cit.* titre VI, « Les organisations professionnelles et les pouvoirs », pp. 271-333. Voir l'étude d'une décision et des éléments d'information précieux que contient l'ouvrage de CHRISTOPHER HUGHES, *The Parliament of Switzerland*, Londres, The Hansard Society, 1952.

## 2) Distinction entre décisions closes et décisions ouvertes.

Parmi les quelques exemples de décisions dont nous donnerons un bref aperçu, nous distinguerons deux types: décisions closes et décisions ouvertes. Cette distinction que nous suggérons vient compléter celles qui concernent notamment l'urgence, les motivations, l'importance ou les effets des décisions. Elle a pour but de mettre en relief, sous l'angle de la participation, deux aspects opposés mais apparentés que la technique et les exigences du gouvernement des sociétés évoluées semblent accentuer à la fois.

Le procédé de formation est dit *clos* lorsque l'autorité publique ferme l'accès aux intéressés et aux personnes ne faisant pas partie de l'appareil officiel, et prend la décision elle-même; elle ne recourt pas aux avis ou consultations à l'extérieur de l'appareil, mais procède à une réflexion intérieure; d'autre part, l'exécution est close lorsque sans concours d'autres forces, l'autorité impose sa décision par ses propres moyens. Ici apparaît clairement la relation entre élaboration et exécution. En effet, plus une exécution sera dépendante de la participation de larges couches de citoyens, plus l'autorité cherchera à associer ces couches ou ses représentants à l'élaboration afin de s'assurer leur consensus aussi actif que possible. Les formes de décisions closes n'éliminent pas, sauf exception, les pressions des groupes; au contraire, elles les suscitent dans la mesure où leurs effets concernent les intérêts des groupes.

La formation et l'exécution sont *ouvertes* lorsque l'autorité responsable associe, aux divers stades de la préparation et de la mise en œuvre, des groupements intéressés, des experts, des couches voire l'ensemble des citoyens (référendum en France sur la question algérienne). En règle générale, lorsque l'exécution exige le concours effectif et volontaire des groupes ou des citoyens comme pour l'application des mesures contre la surchauffe économique en Suisse ou du plan indicatif en France, la décision résulte d'un processus plus ou moins long de consultations, ou de participation à l'élaboration, qui prépare l'adhésion des principaux intéressés. Cette relation n'est pas constante. Une décision close au cours de sa formation — comme la déclaration d'une guerre classique — est ouverte dans sa phase de réalisation puisqu'elle implique la participation active de la population ou conduit à une démission nationale. C'est la « démocratisation » de la guerre. Cependant, la guerre nucléaire perd cet aspect démocratique au profit d'une armée réduite de spécialistes: elle devient close tant dans la phase de son déclenchement que dans celle de son explosion. La grande majorité du peuple ne peut que subir passivement les conséquences d'une décision à laquelle elle demeure étrangère. Souvent, mais pas toujours, les décisions dans le domaine de la politique étrangère ou de la défense appartiennent à cette catégorie: attaque de Suez, riposte en Corée, reconnaissance de la Chine par la France.

Il s'en faut de beaucoup, cependant, que de cette différenciation procèdent des catégories rigides. En fait, la ligne qui sépare les unes des autres est sinueuse et parfois imprécise. Dans la réalité, les décisions de divers types s'échelonnent dans l'espace qui, tel un continuum, se situe entre les deux extrêmes. Ici aussi les cas purs constituent des exceptions. Ils n'en sont pas moins des repères utiles pour notre analyse. D'autre part, la ligne de séparation est mouvante, elle accuse des variations dans le temps et selon les systèmes et les pays. Des mesures pour combattre la surchauffe soit en France soit en Angleterre appartiennent à la même catégorie de mesures closes, alors qu'en Suisse, pour des raisons d'ordre constitutionnel, elles sont prises sous la forme de décisions ouvertes.

## 3) Exemples de décisions closes.

Au titre de décisions closes, nous mentionnerons certains actes de politique étrangère: établissement des relations diplomatiques avec un pays ou bien la négociation, la signature et la ratification de certains traités internationaux. Nous nous référons notamment à l'adhésion de la Suisse à l'accord international interdisant partiellement les essais d'armes nucléaires. Cette décision s'inscrit dans la politique générale de la Suisse: elle est close — décision de l'exécutif ratifiée par le Parlement — mais dérivée, ne marquant pas de changement dans la direction générale. Lorsqu'il s'agit de décisions à contenu économique, la limite entre clos et ouvert devient floue. Au cours d'élaboration d'accords économiques les organisations professionnelles peuvent être consultées et, dans certains cas, même directement associées à la négociation. A ce propos, on mentionne en particulier l'exemple d'accords horlogers qui souvent préparés en bonne partie par les représentants du secteur sont, en quelque sorte, endossés par le Gouvernement.

L'adhésion de la Suisse au traité instituant l'Association européenne de libre-échange se situe à la limite entre décisions closes et décisions ouvertes bien que formellement elle appartienne à la première catégorie. En effet, depuis l'échec des négociations visant à établir une grande zone de libre-échange, à la fin de 1958, la majorité des organes de presse et des organisations professionnelles semblent se prononcer en faveur d'une solution qui ne soit pas celle de la CEE. De fait, l'association à la CEE n'allait pas imposer seulement des obligations dans le domaine de la politique commerciale et douanière, mais également dans celui de la réglementation et de l'organisation commune de l'économie (ex: législation antitrust qui contient des exigences plus strictes que la législation anti-cartel suisse; politique agricole commune) ainsi que dans le domaine de la politique sociale et de la législation financière. Le Vorort (Union suisse du commerce et de l'industrie), à titre d'exemple, a pris position pour la petite zone de libre-échange qui constituait, à son avis, une défense collective contre la CEE qui « repose en

revanche sur le principe de la supra-nationalité » et dont « l'objectif final est un régime uniforme, dirigé d'une façon centrale ». En même temps, il proclamait que « le but principal est cependant de provoquer des pourparlers entre la CEE et la petite zone de libre échange, afin de jeter un pont entre ces deux institutions »<sup>1</sup>. Ces prises de position auxquelles il faut ajouter de multiples contacts officiels préparent le terrain de l'action gouvernementale. Celle-ci apparaît, dans une certaine mesure, comme la réalisation de ce vœu. Le traité a été ratifié par le Conseil National, le 21 mars 1960, par 142 pour et 3 contre, et deux jours plus tard par le Conseil des Etats à l'unanimité. Ce parallélisme frappant entre la position de la plupart des organisations professionnelles, le gouvernement et les représentants mériterait certes une analyse approfondie. Mais d'ores et déjà on peut dire qu'il s'agit là d'une *décision mixte*, close et ouverte à la fois.

Il ne faudrait pas en déduire de ces cas que la procédure close est réservée à la politique étrangère. Dans le domaine de la défense la plupart des décisions, dont la mobilisation ou la riposte à une attaque, sont entièrement closes. En politique intérieure aussi les recours à ce procédé ne manquent pas en particulier dans le secteur monétaire: manipulations de la monnaie (dévaluation, réévaluation, taux d'escompte et diverses mesures). Ainsi une certaine frange de la politique économique même est soustraite aux consultations. L'importance de cette frange peut d'ailleurs varier dans le temps et selon les circonstances.

## II. — DÉCISIONS OUVERTES

### 1) Mécanisme général.

Le mécanisme de décisions en Suisse est le résultat d'une évolution pragmatique. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'éclosion progressive des organisations professionnelles a complètement transformé la structure de l'organisation économique en Suisse ainsi que le processus de décision. Le point central du système est constitué par la pratique généralisée de la consultation. « D'abord espacée, limitée à certains objectifs ou à certains groupes d'objectifs fixés arbitrairement par le pouvoir fédéral, la consultation des organisations centrales, en particulier, devint régulière dès les temps de la première guerre mondiale. On peut affirmer, sans exagération, que le pouvoir central prend aujourd'hui l'avis, dans le grand nombre des affaires importantes, d'organisations de tout ordre, à fins idéales ou non, la consultation des groupements économiques restant l'axe du système et, si l'on peut dire,

<sup>1</sup> *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1958* publié par le « Vorort » de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, pp. 19 à 21.

son expression la plus fréquente »<sup>1</sup>. Telle est l'appréciation générale que R. Rubattel tire de son expérience personnelle d'homme politique ainsi que d'une observation objective. La plupart des problèmes sont résolus par la participation des intéressés, par des ajustements des thèses opposées qui donnent lieu à des compromis. D'où l'expression de « gouvernement de compromis ». Ici, comme en France ou en Angleterre, il existe divers types de participation. Lors de l'élaboration d'actes législatifs, les associations professionnelles ont été consultées de tout temps par l'intermédiaire de commissions. En outre, pour assurer l'exécution de certaines lois, des commissions permanentes ont été créées avec mission de donner des avis aux autorités (commission des fabriques, commission d'experts pour le tarif douanier). Dans certains cas, les autorités chargent les organisations professionnelles d'accomplir elles-mêmes certaines tâches ou bien elles confèrent force obligatoire aux décisions prises par les organisations professionnelles (gestion de caisses de compensation, chambre suisse de l'horlogerie)<sup>2</sup>. Nous sommes dans ce dernier cas à la limite où la formation de décisions ouvertes tend à laisser la place à un transfert de pouvoirs de décision. Il y a donc interpénétration profonde du public et du privé et parfois même substitution de celui-ci à celui-là.

Selon le schéma de Jean Meynaud<sup>3</sup>, les modalités de la consultation engagée à la suite de la décision d'ouvrir le dossier peuvent être résumées comme suit: 1. Consultation inter-départementale; 2. Intervention d'un ou de quelques experts soit pour l'élaboration d'un avant-projet soit pour la présentation d'un avis; 3. Contacts oraux et échanges d'idées avec les autorités cantonales et les groupements professionnels susceptibles d'être touchés par le texte en voie d'élaboration; 4. Désignation d'une commission d'experts lorsqu'il s'agit de questions d'importance nationale. Ces commissions comprennent en dehors d'experts « indépendants », des experts appartenant aux organisations professionnelles. Par cette méthode on associe les organisations à l'élaboration de textes législatifs; 5. Envoi de l'avant-projet pour consultation écrite aux instances cantonales et aux organisations professionnelles intéressées; 6. Rédaction du projet final par l'administration et sa transmission aux autres Départements. Telles sont les principales phases de ce processus de consultation qui peut parfois durer plusieurs années.

### 2) Exemple de politique étrangère.

Le trait original du processus de décision en Suisse est dû au *référendum*. La possibilité de recourir au suffrage populaire transforme la formation d'une

<sup>1</sup> *Les relations Confédération-groupements intéressés*, La Vie économique, 64<sup>e</sup> suppl. E, Berne, 1957, p. 8, cité par J. MEYNAUD, *Op. cit.*, pp. 280-281.

<sup>2</sup> *Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée fédérale*, 10 sept. 1937, pp. 18 et 64.

<sup>3</sup> JEAN MEYNAUD, *op. cit.*, pp. 276 à 279.

décision ainsi que les conditions qui la régissent. Ainsi par exemple la menace du référendum est souvent proférée dans la négociation au sein des commissions consultatives. En outre, le référendum permet aux groupes mis en minorité de susciter, s'ils disposent de moyens suffisants, une consultation du peuple et d'obtenir éventuellement une révision de la décision.

Dans un autre cas, une décision généralement close de politique étrangère peut, bien qu'exceptionnellement, devenir ouverte<sup>1</sup>: *l'entrée de la Suisse dans la S.D.N.* qui a été étudiée d'une manière approfondie par Roland Ruffieux<sup>2</sup>. Nous en donnons un aperçu, tout en adoptant une autre subdivision en phases: la première s'échelonne depuis le début de l'action des groupes de promotion, jusqu'au moment où le gouvernement se prononce en faveur de l'adhésion; la deuxième porte sur le vote des chambres et le référendum. Les premières initiatives sont l'œuvre de divers groupes dont la Société suisse de la Paix et la Nouvelle Société Helvétique. Bien que demeurées sans suite, elles ont contribué à orienter la politique du gouvernement. Celui-ci prendra le premier tournant, d'après Roland Ruffieux, en 1918, avec l'accession à la présidence de la Confédération de M. Calonder que l'on savait acquis à l'idée d'une organisation de la paix. Alors la collaboration du professeur Max Huber est assurée et le principe d'une commission consultative adopté<sup>3</sup>. Cet organisme qui est associé à la préparation de la décision fondamentale de politique étrangère est favorable, dans sa majorité, à une Société des Nations. Le 20 novembre 1918, la Suisse adresse aux Puissances alliées une note se référant à sa participation aux négociations relatives à la future S.D.N. Au début de 1919, les démarches diplomatiques (mémoire et avant-projet d'une S.D.N.) ne rencontrent que peu d'attention auprès de la Commission qui, sous la direction de Wilson, met sur pied un projet. Un point positif: Genève est choisie pour siège de l'organisation. Selon le Pacte, les États invités à accéder à la S.D.N. en qualité de membre originaire devaient préciser leur position deux mois suivant son entrée en vigueur. Cette échéance, constitue l'élément déterminant du rythme de la décision<sup>4</sup>. Dès lors, l'exécutif se prononcera rapidement après avoir recueilli l'avis favorable de la commission consultative formulé à une forte majorité: dans son message aux Chambres du 4 août 1919, il recommande l'adoption d'un arrêté réglant l'accession par la voie de l'amendement constitutionnel soumis à référendum. Ici prend fin la première phase

<sup>1</sup> Selon PAUL GUGGENHEIM, la thèse du Message du Conseil fédéral qui a permis de recourir au référendum comme s'il s'agissait d'une révision constitutionnelle — ce qui n'était pas le cas — n'a aucun fondement dans la Constitution fédérale. Cf. *Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1963, p. 293.

<sup>2</sup> La formation de cette décision a été analysée d'une manière approfondie par ROLAND RUFFIEUX, dans la *Revue suisse d'histoire*, t. 11 (1961), pp. 152-192.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 162.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 163.

où la Commission consultative, le professeur Max Huber ainsi que le président Calonder ont joué un rôle déterminant.

La deuxième phase se déroule d'abord au plan parlementaire avec des alternances diplomatiques. Après des débats au Parlement, l'ajournement du référendum est refusé à la Suisse, en décembre 1919, par les Puissances alliées qui se réservent d'examiner la question de la neutralité. Le Conseil fédéral riposte par un mémorandum énergique et par l'envoi d'une mission qui obtient gain de cause à Londres. En janvier 1920, le Conseil de la S.D.N. adopte une résolution donnant satisfaction à la Suisse. Dès lors, l'exécutif pourra revenir à la charge au plan interne: au début de mars, l'accession sera votée par les deux Chambres. Le Conseil fédéral notifie l'adhésion le 5 mars à la S.D.N. en fixant le référendum au 16 mai. C'est le signal de l'ouverture de la campagne référendaire et du commencement de la phase terminale. Le Comité national pour l'entrée de la Suisse dans la S.D.N. fondé en novembre 1919, mène la campagne contre des groupements hostiles qui opèrent en ordre dispersé (socialistes et comités contre l'entrée constitués dans quatorze cantons<sup>1</sup>). De nombreux pamphlets ont paru dont celui de Ernst Laur, dirigeant de l'Union Suisse des Paysans, qui a été publié par le Comité pour l'entrée de la Suisse. Divers représentants du monde patronal dont le président de la Société suisse du commerce et de l'industrie interviennent dans le même sens. Certains isolationnistes s'y opposent au nom de la tradition et du concept de « Vieux Suisse », alors que d'autres idéalistes soutiennent l'accession au nom de principes humanitaires<sup>2</sup>. Ce débat national portant sur une décision fondamentale suscite une forte participation de 77,5% des électeurs. Les partisans l'emportèrent par 416.870 voix contre 323.719<sup>3</sup>. Le processus aboutit ainsi à la décision faisant entrer la Suisse dans la S.D.N.

Dans sa première phase, il demeure, malgré l'action de la commission consultative et de quelques personnalités, dans un circuit limité. Dans la deuxième phase, le débat va en se généralisant: il implique d'abord les parlementaires puis, avec la campagne référendaire, des couches plus larges: aux côtés des partis politiques, interviennent des groupes de promotion, des organisations professionnelles, des journaux, quelques francs-tireurs; puis avec la votation une grande majorité de l'électorat. Deux autres caractéristiques ont été mises en relief par Roland Ruffieux: l'accélération progressive dans le processus de la décision qui, de lent à ses débuts, devient rapide sous la pression des échéances imposées de l'extérieur: la campagne référendaire est réduite à six semaines. Le deuxième trait est l'alternance continue des périodes de politique intérieure et de politique extérieure. Il y a

<sup>1</sup> *Op. cit.*, pp. 164-168.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pp. 179-180.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 168.

oscillation entre les incertitudes, les difficultés ou les succès internes et externes qui se conditionnent mutuellement et constituent deux facteurs essentiels de la décision finale.

### 3) Exemples de politique intérieure.

L'élaboration de la *loi sur les cartels* nous permet de suivre le processus dans ces trois stades: préparation administrative, discussion parlementaire et intervention populaire<sup>1</sup>. Une *phase préliminaire* se développe entre 1937 et 1947, qui aboutit à l'adoption de nouveaux articles économiques de la Constitution fédérale. En vertu de ces articles la Confédération peut entre autres édicter des dispositions pour remédier aux conséquences nuisibles des cartels. Dès lors commence une *deuxième phase* qui comprend deux cycles distincts: Un cycle de travaux d'approche qui se termine par la présentation du rapport de la Commission d'étude des prix (1950-1957); la Commission était composée de 8 membres dont 5 professeurs d'Université; « 3 représentants » d'organisations professionnelles, ainsi qu'un expert et un collaborateur, et trois fonctionnaires assurant le secrétariat. Déjà à ce stade préparatoire se trouve assurée la participation des grandes centrales patronales et syndicales, et d'experts indépendants répartis dans la mesure du possible, selon les régions pour respecter le principe fédératif. Parallèlement à ces travaux d'experts, les Indépendants lancent une initiative populaire en 1955 visant à introduire le principe d'interdiction des cartels. Cette initiative se heurte à l'opposition tant de l'exécutif fédéral que des organisations syndicales et patronales. Rejetée en 1958, elle a eu le mérite d'obliger les divers groupements à définir leurs positions. C'est ainsi qu'au cours de sa campagne contre l'initiative, l'Union suisse du commerce et de l'industrie a affirmé qu'elle n'était pas opposante inconditionnelle et s'est engagée à souscrire à une législation sur les cartels qui fût raisonnable<sup>2</sup>.

La *troisième phase* s'ouvre par la désignation d'une Commission d'experts dont les membres se répartissent en plusieurs catégories et régions: d'une part, professeurs d'Universités, juges et fonctionnaires; d'autre part, représentants des organisations professionnelles<sup>3</sup>. En avril 1959, la Commission d'experts remet son rapport accompagnant le projet de loi. Dès ce moment débute la consultation proprement dite qui, selon la méthode fédéraliste, associe à la fois les autorités cantonales et les groupements économiques

<sup>1</sup> Le mécanisme général de décisions a été décrit par JEAN MEYNAUD, *Les organisations professionnelles en Suisse*, pp. 274 et ss.

<sup>2</sup> CLAUDE ALAIN BURNAND, « L'U.S.C.I. et la législation fédérale sur les cartels », travail présenté dans le séminaire de science politique à l'Université de Genève, juin 1964.

<sup>3</sup> Sur 31 membres on compte 5 universitaires, 3 fonctionnaires, 3 syndicalistes et 11 dirigeants patronaux; ceux-ci représentent plus d'un tiers des membres de la Commission.

organisés au niveau fédéral<sup>1</sup>. Selon l'exécutif, les avis reçus de dix-sept cantons, de la plupart des associations intéressées ainsi que de certains partis politiques et diverses personnalités du monde juridique et économique, montrent que les propositions des experts constituent une *solution moyenne* entre des conceptions divergentes et également acceptables du point de vue politique. L'exécutif estime qu'il n'existe pas de motif d'apporter de profondes modifications à leur projet<sup>2</sup>. En réalité, ce projet est le résultat d'un compromis issu d'un long processus auquel ont pris part, dès le début, les principales organisations professionnelles. Cette phase se termine par l'adoption du projet par l'exécutif et sa transmission aux Chambres le 18 septembre 1961.

La *dernière phase* se déroule sur le terrain parlementaire. A travers les partis politiques ou leurs représentants directs, les groupements s'efforcent d'obtenir des modifications avant un recours éventuel au référendum, considéré d'ailleurs comme peu probable dans ce cas. A titre d'exemple, l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie réussit à infléchir le projet sur quelques points relativement secondaires. Il semble que pour éviter l'épreuve de force, elle accepte la loi comme un moindre mal en comptant sur une application modérée. Elle renonce aussi au référendum et préfère s'en tenir au compromis qui exprime une tendance générale. Par ailleurs, il lui est impossible de revenir sur divers engagements pris au cours de la campagne contre l'initiative des indépendants ou au cours de la consultation. En effet, comme le constate Jean Meynaud, la consultation ouvre aux participants la possibilité de se faire entendre, mais, en même temps, elle a un aspect contraignant, en les obligeant à exprimer une opinion qui limitera par la suite leur liberté de manœuvre<sup>3</sup>. Une motivation similaire semble avoir prévalu auprès d'autres groupements aussi. Après le vote de la loi le 20 décembre 1962 et l'expiration du délai référendaire qui n'a pas été utilisé, la loi entra en vigueur le 15 février 1964. Simultanément ont été nommés les quinze membres de la Commission d'application. De manière générale, des experts qui ont participé à l'élaboration de la loi siègent dans la Commission garantissant ainsi la continuité entre la loi et son exécution. La formation et l'application de la décision demeurent largement ouvertes.

Dans la lutte contre la *surchauffe économique*, la décision devient rapide mais reste ouverte. Pour des raisons constitutionnelles et à défaut de pouvoirs d'intervention prévus ou implicites, l'exécutif fédéral ne peut décider seul, replié sur lui-même, à l'exemple des gouvernements en France, en

<sup>1</sup> Ce sont ces groupements centraux qui consultent leurs membres, fédérations par branche et sections par région.

<sup>2</sup> Message du Conseil fédéral du 18 sept. 1961, p. 15. Rien d'étonnant si l'on considère que les principaux intéressés ont participé à la confection du projet au sein de la Commission d'experts.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 279.

Angleterre, mais doit passer par les Chambres et recourir au référendum dans le délai d'un an. Dans une phase préliminaire, certaines mesures sont prises pour freiner la surchauffe: *gentlemen's agreement* conclu par la Banque nationale avec les autres banques (1960), mesures financières (1962), arrêté fixant un plafond du personnel des entreprises (1963). Puis, sous la menace d'une crise économique, l'exécutif fédéral élabore à la fin de 1963 des projets d'actes législatifs pour combattre la surchauffe. Vu la nature d'urgence de ces mesures, il procédera entre le 7 et le 14 janvier à des consultations sous formes de conférence: représentants des gouvernements cantonaux, du patronat, des syndicats ouvriers et des milieux bancaires sont entendus les uns après les autres par l'exécutif. Ainsi, devant prendre une décision importante et urgente dans le domaine économique, l'exécutif fédéral a, selon l'obligation constitutionnelle, consulté les principaux intéressés. Le projet mis au point est transmis aux Chambres dix jours plus tard. La phase parlementaire sera, elle aussi, compressée par l'urgence des mesures à prendre. Ce type de décisions, clos dans la plupart des pays, est actuellement ouvert en Suisse. Cet exemple apporte une preuve supplémentaire que la nature ou le contenu des décisions ne déterminent pas nécessairement leur appartenance à la catégorie des décisions ouvertes ou closes. Telle est dans l'ensemble la contribution de l'expérience suisse qui élargit le domaine des décisions ouvertes.

#### CONCLUSION: ÉLÉMENTS FÉDÉRATIFS

Des mécanismes de décision, similaires existent, à première vue, dans d'autres démocraties occidentales. Ne parle-t-on pas de « gouvernement de commission » en Angleterre ou d'« administration consultative » en France où il existe, en outre, une consultation institutionnalisée dans le Conseil économique et social ou dans le cadre du Plan. Quels sont alors les traits originaux du système suisse? En voici quelques-uns que l'on rencontre au fur et à mesure que le processus se déroule: d'abord, les structures institutionnelles (Conseil fédéral et administration) connaissent un dosage et une « représentation » savantes selon les cantons et les régions; une répartition similaire mais souvent moins parfaite apparaît aussi au niveau des commissions consultatives, ainsi qu'au cours de consultations directes de diverses collectivités; selon la méthode fédéraliste qui prend en considération les intérêts des parties et du tout, les Cantons aussi bien que les groupements économiques, les centrales syndicales, les groupes de promotion ou les partis politiques sont associés au processus d'élaboration, voire d'exécution, par la pratique de la consultation, devenue une seconde nature du système.

L'administration fédérale ne consulte que les organisations constituées au niveau fédéral. Elle reçoit donc des avis qui sont déjà des compromis ou

des arbitrages entre diverses opinions exprimées par les membres d'une organisation. Celle-ci en effet se charge de demander l'avis de ses membres, fédérations par branche ou sections par région qui correspondent au fédéralisme fonctionnel et au fédéralisme régional. C'est ainsi que les éléments fédératifs se retrouvent tant dans la structure de la plupart de ses organisations que dans leur processus interne qui aboutit à un avis commun. Cependant lorsque les divisions demeurent irréductibles malgré la position commune, il peut arriver, bien que ce soit rare, que certains membres n'obéissent pas aux consignes communes. Lors du vote en 1958 sur l'initiative des Indépendants concernant la durée du travail, la recommandation de l'Union syndicale suisse n'a pas été suivie par quatre des fédérations affiliées<sup>1</sup>.

Au stade parlementaire, la *participation* — un des aspects essentiels du fédéralisme — est organique, inscrite dans la composition des deux chambres. Elle est prolongée, en outre, par des structures des partis politiques dont les centres d'activités se situent avant tout au plan cantonal. Ainsi une décision en élaboration traversant ces divers stades et procédures n'en reste pas moins dans des cadres fédératifs. La réalité de ces facteurs est accentuée par l'existence du référendum qui constitue un trait particulier du processus de décision en Suisse. En dernière instance, les intérêts des minorités sont protégés par la possibilité qu'elles ont de recourir au suffrage populaire. De la sorte, se résout, d'un stade à l'autre, la tension entre intérêts des Cantons ou des minorités d'une part et d'autre part l'intérêt commun. Cette mécanique aussi complexe qu'une montre suisse garantit efficacement, dans l'ensemble, la participation de collectivités et centres de décision à la formation et à l'exécution de décisions communes.

<sup>1</sup> Exemple donné par JEAN MEYNAUD, *op. cit.*, p. 54.