généralisation des « grandes coalitions » depuis une dizaine d’années (1966-1969, 2005-2009, 2013-2017, 2018…) montre bien la difficulté à constituer des majorités parlementaires cohérentes.

§. 4. L’Italie

Un régime parlementaire intéressant en ce qu’il s’inscrit dans un état *régionalisé* comportant des mécanismes de *démocratie semi directe* en n’omettant pas un bicamérisme *égalitaire*.

A. Cadre politique et constitutionnel

La *Constitution italienne* a été adoptée le *27 décembre 1947*, un texte adoptant la ligne du parlementarisme *rationalisé*. Mais cela n’a pas empêché une instabilité gouvernementale chronique démontrant ainsi l’importance des conditions politiques et ce alors même que les procédures ont été rationalisées. La situation avait cependant été quelque peu améliorée avec les réformes électorales de 1993.

1. Les données politiques et électorales

☞ En 1993, on a donc réformé le mode de scrutin pour l’élection des députés et des sénateurs. Sachant que pour les députés en particulier, on connaissait alors la représentation proportionnelle quasi intégrale, ce qui classiquement éclatait le paysage politique et rendait obligatoires les gouvernements de coalition toujours organisés autour du parti central qu’était la *Démocratie chrétienne* car il s’agissait d’éviter le *parti communiste* alors puissant ; en clair, *de facto*, l’alternance était impossible, on retrouvait toujours les mêmes combinaisons entre les partis sur lesquelles les électeurs n’avaient guère de prise.

☞ En 1993, *l’Italie* adoptait le scrutin uninominal majoritaire à 1 tour pour les ¾ des sièges de députés et de sénateurs, d’où la recomposition du paysage politique, avec le déclin de partis jusqu’alors puissants, la transformation de partis existants avec changement de nom et même d’orientation et apparition de nouveaux partis.

⮷ Avant 1993, pour les *députés*, on avait donc une proportionnelle avec répartition des restes sur le plan national. Depuis, avait été adopté un système mixte avec une prime donnée à la logique majoritaire : chaque électeur a 2 voix,

* La 1° servait à désigner dans le cadre de 475 collèges un élu au scrutin uninominal majoritaire à 1 tour
* Et la 2° servait à désigner les députés du dernier quart à la proportionnelle dans le cadre de 26 circonscriptions selon la méthode du plus fort reste.

⮷ Pour les *sénateurs*, il existait une élection au suffrage universel direct avec là aussi les 3/4 des sénateurs élus au scrutin uninominal majoritaire à 1 tour et le quart restant à la proportionnelle au plus fort reste.

Les partis italiens se sont alors adaptés au nouveau mode de scrutin et ont donc constitué des coalitions nettement plus stables permettant ainsi de réelles alternances sans toujours éviter les soubresauts à l’italienne…

☞ Si bien qu’en 2015, une nouvelle loi électorale était adoptée ! La réforme instaurait un scrutin de listes proportionnel à 2 tours corrigé par une *prime majoritaire* et un seuil de représentativité de 3% ; mais la *Cour constitutionnelle* jugea inconstitutionnel le système initialement prévu à 2 tours en 2017. En n’oubliant pas au surplus que cela ne concernait que la *chambre des députés* puisque l’on pensait obtenir la réforme du *Sénat* entre temps en mettant fin au bicamérisme égalitaire par une réforme constitutionnelle, laquelle réforme fut repoussée par référendum le 4 décembre 2016…

Résultat, il a fallu adopter une nouvelle *loi électorale le 3 novembre 2017* qui vient instaurer un mode de scrutin toujours *mixte* qui se rapproche du scrutin allemand dans le sens où l’électeur dispose de deux voix, une utilisée dans le cadre d’une scrutin uninominal majoritaire, l’autre dans le cadre d’un scrutin proportionnel de liste.

Mais il s’en distingue dans le sens où les chambres sont effectivement divisées en deux catégories de sièges, ceux pourvus au scrutin majoritaire (environ 1/3) et ceux pourvus au scrutin proportionnel (on rappelle que pour le *Bundestag*, les sièges sont répartis sur la seule base des résultats obtenus à partir de la 2° voix, celle de la proportionnelle).

Désormais les deux chambres sont élues selon la même règle : on a 630 députés et 315 sénateurs et 232 députés et 116 sénateurs sont élus au scrutin uninominal majoritaire à 1 tour dans autant de circonscriptions réparties sur l’ensemble du territoire et donc les 398 députés et 199 sénateurs restants sont élus à la proportionnelle à 1 tour dans des circonscriptions plurinominales. Inutile d’entrer davantage dans les détails tant le système est complexe, particulièrement concernant le calcul du nombre de sièges attribués à chaque liste et leur répartition !

On ne peut que constater qu’il s’agit finalement d’une loi substantiellement proportionnelle, peu susceptible de donner à une coalition ou un parti le nombre de sièges permettant de dégager une majorité homogène et notamment n’a pas été retenue une prime majoritaire.

2. Une démocratie semi directe

Outre le régionalisme (cf. *supra*), l’*Italie* connaît des techniques de démocratie semi directe non négligeables. Or on sait que le régime parlementaire est classiquement toujours plus attaché à la logique du régime représentatif.

La *Constitution de 1947* prévoit 3 articles pour les procédures de démocratie semi directe :

* *Article 71*: initiative populaire
* *Article 75*: référendum d’abrogation ou veto populaire
* *Article 138*: référendum en matière constitutionnelle

⮚ *L’initiative populaire*

*L’article 71* nous dit que le Peuple « *exerce l’initiative des lois au moyen de la proposition présentée par 50000 électeurs au moins, d’un projet rédigé en articles*».

Par ce biais, on constitutionalise en le développant le droit de pétition que l’on trouve la plupart du temps dans les régimes parlementaires (où d’ailleurs, il se trouve le plus souvent régi par les règlements parlementaires). On voit bien qu’il ne s’agit que d’une *proposition* et donc pour devenir loi, on doit suivre la procédure législative ordinaire.

⮚ *Le référendum d’abrogation*

*L’article 75* permet aux citoyens (l’initiative vient souvent *de facto* d’un parti) de décider par référendum l’abrogation **totale** *ou* **partielle** d’une loi ou d’un acte ayant valeur législative sur demande présentée par 500000 électeurs (mais il pourrait aussi s’agir de 5 Conseils régionaux, on retrouve l’impact de l’État dit *régional*).

On a donc au départ une loi votée et promulguée. Puis le dépôt d’une pétition le plus souvent à l’instigation d’un parti ou plus (dont les représentants n’ont pas voté la loi) avec les 500000 signatures à recueillir dans le délai de 3 mois au plus.

On vérifie ensuite la légitimité de la demande au vu de la *Constitution* comme des conventions internationales, ce qui est fait par un *bureau central des referendums* composé de hauts magistrats et par la *Cour constitutionnelle*; en clair des limites ont été posées pour éviter l’excès de référendums ainsi que les dérives démagogiques; ainsi ce n’est pas admis pour les lois fiscales et budgétaires, pour les lois d’amnistie et de remise des peines et pour celles d’autorisation de ratification de traités.

Vu l’objet, les électeurs

* Votent non s’ils souhaitent le maintien du texte
* Et oui s’ils désirent la disparition du texte.

Et remarquons que la proposition soumise au référendum est adoptée

* Si la majorité des électeurs a participé au scrutin
* Et si la majorité des suffrages valablement exprimés a été atteinte.

L’intérêt de la procédure : cela permet aux électeurs, souvent consultés sur des questions dites de « société », de voter vraiment selon leurs opinions personnelles sans devoir passer par l’intermédiaire des partis.

⮚ *Le référendum en matière constitutionnelle*

Selon *l’article 138*, les lois de révision constitutionnelle peuvent être soumises à un référendum populaire à 2 conditions :

* Il faut que lors de la procédure devant les chambres, le vote de ces lois ait été acquis à la majorité*absolue*des *membres*de *chaque*chambre (donc majorité absolue de leur effectif légal) mais sans que les votes positifs aillent jusqu’à la majorité des 2/3 auquel cas, il ne peut y avoir référendum (vu l’ampleur de la majorité, inutile de recourir au référendum)
* Il faut ensuite que le référendum soit demandé dans un délai de 3 mois après la publication du texte adopté par les chambres
  + Soit par 1/5° des membres de l’une d’elles,
  + Soit par 5 Conseils régionaux,
  + Soit encore par 500000 électeurs.

Et donc si le référendum a été demandé, la loi de révision ne pourra être promulguée que si elle a été ratifiée par la majorité des suffrages.

B. Acteurs constitutionnels

Ils évoluent dans le cadre d’un régime parlementaire faiblement rationalisé.

1. Le Législatif

☞ On a ici, autre particularité italienne, un bicamérisme complètement démocratique puisque on l’a vu, les deux chambres sont élues au suffrage universel direct pour 5 ans, d’où une composition politique quasi identique.

Et donc, les deux assemblées disposent quasiment des mêmes pouvoirs, se trouvant sur un *pied d’égalité* puisqu’ayant la même légitimité démocratique (un bicamérisme égalitaire), ce qui une fois encore est rare dans les États unitaires.

* Ainsi, elles exercent *conjointement* le pouvoir législatif
* Comme elles doivent l’une et l’autre accorder leur confiance au gouvernement entrant en fonction. Et logiquement, les deux peuvent mettre en cause sa responsabilité.
* Et donc tout aussi logiquement, les deux assemblées peuvent être dissoutes, conjointement ou non

☞ Autre particularité : il est possible de déléguer aux commissions permanentes de chaque assemblée, composées à la proportionnelle, non seulement l’examen, ce qui est la règle partout mais aussi l’*approbation* des projets de loi à l’exception tout de même des textes les plus importants qui doivent être votés par chaque assemblée en formation plénière.

2. L’exécutif

On retrouve le *bicéphalisme* exécutif des régimes parlementaires.

☞ Un chef d’État, soit le *Président de la République*, élu pour 7 ans, à la majorité des 2/3 d’une assemblée *spéciale* comprenant

* La Chambre des députés,
* Le Sénat
* Et 3 délégués élus par chaque conseil régional de manière à ce que la représentation des minorités soit assurée.

Aux 3 premiers tours, il faut avoir la majorité des 2/3, au 4°, la majorité absolue suffit.

Un chef d’État de régime parlementaire classique, c’est-à-dire que tous ses actes doivent être **contresignés**: ainsi ses pouvoirs larges dans le texte sont pour beaucoup *nominaux* (y compris le droit de dissolution) mais il lui reste une magistrature d’influence à ne pas négliger, une autorité morale pouvant avoir une certaine importance… surtout vu le paysage politique italien.

☞ Un chef de gouvernement, le *Président du Conseil des ministres* qui est choisi par le *Président de la République*, lequel chef d’État nomme aussi les ministres mais sur proposition du *Président du Conseil*.

Et ce gouvernement doit venir dans les 10 jours demander la confiance tant à la *Chambre* qu’au *Sénat*. Ainsi, ce gouvernement doit émaner de la majorité parlementaire.

Et d’ailleurs sa responsabilité politique peut être mise en cause

* Sur l’initiative des chambres (motion de censure ou de défiance)
* Ou sur sa propre initiative (question de confiance)

Et donc dans les deux cas, le vote contraire *de l’une* des deux assemblées suffit à l’obliger à démissionner.

Ce qui nous amène à voir la question de la rationalisation du régime.

3. Une faible rationalisation

Comme il se doit, la rationalisation doit se manifester dans les procédures de confiance et de remise en cause de la responsabilité gouvernementale (cf. *article 94*).

Ainsi la *motion de censure*oude*défiance* ne peut être déposée que par 1/10° des membres d’une assemblée, on exige un délai de réflexion (3 jours) et la motion doit être motivée et votée sur appel nominal.

On constate que l’on est très loin du degré sophistiqué de la rationalisation allemande ne serait-ce que par l’absence de majorités qualifiées. On remarque en fait que les démissions en général ont lieu rarement dans les conditions prévues par cet *article 94*…

Il est dommageable que la réforme constitutionnelle visant à mettre fin au bicamérisme égalitaire ait été repoussée en 2016 par référendum (à 59,12 % des exprimés !) ; ainsi le régime parlementaire demeure fragile et agité par encore trop de turbulences.

***Section 3. Les formules mixtes de séparation des pouvoirs***

La catégorisation a ses limites d’autant que la matière théorisable ne se laisse jamais complètement enfermer dans les concepts.

D’où l’existence de formes de séparation originales en ce qu’elles empruntentaux 2 modèles précités selon des *combinaisons* d’une grande variété. Aussi, les tentatives de théoriser sont-elles contestables à l’image du concept de *régime semi-présidentiel* avancé par le constitutionnaliste français Maurice *Duverger* à la fin des années 70.

En tout cas, il existe un régime prônant *a priori* la séparation des pouvoirs en s’inspirant notamment des *USA* et de la *France* mais qui est en soi une mise en cause de la classification traditionnelle : le régime *russe* de la *constitution de 1993* dont la séparation camoufle de moins en moins une vraie concentration des pouvoir.

§. 1. La théorie contestée du régime semi-présidentiel

Catégorie se voulant nouvelle, mise en évidence par les travaux de *Maurice Duverger* qui n’a pas été sans susciter des critiques.

A. Notion

⮚ *Éléments empruntés au régime parlementaire* : existence d’un *bicéphalisme* exécutif, dès lors un *Gouvernement* collégial et solidaire avec un *Premier ministre*, le tout responsable devant l’assemblée élue au suffrage universel direct.

⮚*Éléments empruntés au régime présidentiel* : un *Président* élu au suffrage universel direct ayant de réels pouvoirs, qui plus est *non contresignés* pour certains d’entre eux, des pouvoirs dits *propres*.

Cela existe en *Autriche*, *Finlande*, *Irlande*, *Islande*, *Portugal* et *France* : déjà cette simple énumération permet déjà de rendre peu convaincante cette notion puisque cela fait référence à des régimes présentant de vraies différences de fonctionnement.

B. Critiques

☞ Les exemples précités procèdent tous d’une constitution écrite mais doivent beaucoup à la pratique, ce qui leur donne leurs caractères spécifiques souvent éloignés les uns des autres.

Déjà, même dans les textes, le *Président* aura des pouvoirs plus ou moins importants.

Si l’on considère la réalité politique,

* Certains vont *au-delà* de leurs pouvoirs constitutionnels
* Alors que d’autres vont *en deçà* de ce que permet le texte.

Bref, on assiste à une certaine hétérogénéité.

☞ Cette qualification est contestée dans la mesure où elle fait croire que le *Président* de ces pays serait somme toute comparable au président américain, même dans une version atténuée. Or la réalité s’avère bien différente.

Dans tous les cas de figure, le président d’un régime dit *semi-présidentiel* n’a pas, pour une grande part, les mêmes compétences que celles du locataire de la Maison blanche.

* Ou le Président est en mesure d’exercer pleinement ses compétences, voire au-delà, lui donnant une réelle prépondérance et certains auteurs évoqueront alors le « présidentialisme », ce qui indique une tendance et non une définition d’une catégorie de régime.
* Ou il n’est pas en mesure de faire vraiment un usage personnel de ses compétences et donc, c’est juste une modalité de régime parlementaire.

☞ En définitive, plutôt que d’inventer une nouvelle notion autant **affiner** la typologie du régime parlementaire car avec cette responsabilité politique du gouvernement et l’existence d’une dissolution, on est plus dans une logique de régime parlementaire que de régime présidentiel. Donc déjà, si on tient au *semi*, autant parler de *semi-parlementaire*.

D’aucuns proposent de distinguer parmi les régimes parlementaires

* Ceux dits *mono-représentatifs*
* Et ceux *bi-représentatifs*,

Soit un seul pourvoir issu du suffrage universel direct dans le premier cas *ou* 2 issus de ce suffrage direct dans le 2° cas.

Et l’on pourrait avoir une subdivision supplémentaire en distinguant dans le*bi-représentatif*, les Chefs d’Étatayant ou non certains pouvoirs *propres*, c’est-à-dire non contresignés.

Et même en affinant ainsi la classification, on continuerait à trouver des fonctionnements dissemblables.

§. 2. La singulière séparation russe des pouvoirs (Constitution de 1993)

Partie du cours supprimée pour cette année (ainsi, dans le document de TD, ont été également retirés les extraits de la constitution russe). La Russie est donc soustraite du programme de révision.

**Chapitre 2. Les systèmes de confusion des pouvoirs**

***Introduction***

☞ Ici, il n’est pas utile en somme de définir longuement la notion : la *confusion* ou la *concentration* des pouvoirs est ce qui n’est pas... séparation ! Une définition*négative*.

Simplement, il convient d’observer que cette concentration se fait

* Soit au profit de l’exécutif (*régimes autoritaires*)
* Soit au profit du législatif (*régimes d’assemblée* ou *conventionnels*)

Encore qu’il faille préciser la situation politique car une confusion au profit du législatif peut très bien conduire à un régime autoritaire dès lors qu’existe le système du partiunique.

Aussi, vaut-il mieux envisager la confusion des pouvoirs dans un contexte autoritaire *ou* dans un contexte démocratique.

☞ Notons qu’il ne s’agit pas ici de souligner des *dérives* de séparation de pouvoirs : ainsi, les *III°* et *IV° républiques françaises* ont pu être qualifiées de *régimes d‘assemblée* compte tenu du déséquilibre apparu dans les faits mais *structurellement*, elles demeuraient des régimes parlementaires, donc des séparations souples.

Il s’agit de voir des régimes des systèmes conçus, organisés comme étant véritablement une confusion des pouvoirs ou du moins une *absence de séparation* au risque d’engendrer des systèmes hybrides mettant à mal les traditionnelles classifications constitutionnelles.

***Section 1. Confusion dans un contexte autoritaire : la Chine***

La *Chine* connaît depuis 1949 un régime d’inspiration marxiste. Cette donnée est importante à souligner puisqu’elle va conditionner le fonctionnement des institutions expliquant son caractère pour le moins autoritaire, si ce n’est totalitaire.

§. 1. Le cadre politique et constitutionnel

⮚ La guerre civile a donc été remportée par l’armée communiste en 1949 conduisant ainsi à la proclamation de la *République populaire* le 1° octobre de cette année.

☞ A partir de là, l’idéologiemarxiste va constituer le fondement proclamé du régime, quoique traduite dans une version chinoise. Les textes disposent (statuts du Parti communiste comme la Constitution) que la *Chine* est *« un Etat socialiste de dictature démocratique populaire dirigé par la classe ouvrière et basé sur l’alliance des ouvriers et des paysans*» (*article 1°, Constitution de 1982*).

Et logiquement, le système économique se traduisait par une propriété publique socialiste des moyens de production avec la terre propriété de l’État dans les villes et propriété collective à la campagne : en clair le *collectivisme*.

Puis dans les années 80, une évolution vers *l’économie de marché* s’amorce, se confirme durant les années 90 et est constitutionnalisée en 1993 et 1999. Une évolution guère compatible avec l’idéologie socialiste marxiste. Mais qui *de facto* a très nettement amélioré la situation économique et la position mondiale de la *Chine*.

☞ En revanche, les institutions politiques restent celles plus qu’autoritaires et monolithiques d’un régime communiste d’où un décalage particulièrement original.

Si officiellement, la *Chine* ne pratique pas le système du parti unique en laissant subsister quelques partis dits démocratiques, cela reste purement factice car ils sont évidemment satellisés par le Parti communiste : nous sommes bien dans un système de parti *unique*. Un parti qui a le *monopole* de la présentation aux élections de tous les organes politiques, syndicaux et autres.

Il est alors essentiel d’en connaître le l’organisation et le fonctionnement car le fonctionnement même du régime politique en est tributaire.

Le Parti communiste chinois comprend donc

* Un *congrès* élu au *SU* indirect par les organisations de base et intermédiaires, se réunissant en principe tous les 5 ans (dans les faits, c’est beaucoup plus irrégulier) ; une structure de ratification des décisions qui lui sont soumises d’en haut et qui n’a jamais tranché un conflit ou un débat important
* Un *comité central* du parti élu par le congrès qui est donc l’organe suprême de direction du parti,
* Un *bureau politique* (23 membres) et un *secrétaire général* élus l’un et l’autre par le *Comité central*: ce secrétaire général et le bureau dirigent effectivement le parti. Avec une particularité puisque le *bureau politique* comprend un *comité permanent* (9 membres) constituant l’organe exécutif le plus important.

⮚ Quid des *constitutions*?

La *Chine* a connu 4 constitutions depuis la victoire communiste : 1954, 1975, 1978 et enfin celle du *4 décembre 1982 modifiée*.

Celle-ci est nettement plus élaborée que les précédentes et s’éloigne indéniablement des premiers textes constitutionnels. Une constitution qui a donc subi un certain nombre de révisions pour en particulier traduire les principes de base économiques et sociaux d’une certaine forme d’économie de marché avec la reconnaissance d’un secteur privé (on parle de « *structures économiques socialistes de marché*» !) (Cf.  *Supra*).

§. 2. Les acteurs constitutionnels

Plusieurs institutions sont à distinguer. En sachant que l’État est organisé selon un modèle *pyramidal* refusant la séparation des pouvoirs ; à savoir qu’officiellement le pouvoir du peuple est tout entier délégué en cascade à des organes de plus en plus restreints pour se **concentrer** dans une assemblée populaire nationale.

⮚ *L’Assemblée populaire nationale (APN)*

C’est officiellement l’organe suprême du pouvoir d’État, composé d’environ 3000 députés élus pour 5 ans par les assemblées populaires des provinces, régions et municipalités, soit une élection au suffrage indirect (seules les élections locales ont lieu au scrutin direct).

Elle tient une session par an (guère plus d’une dizaine de jours par an) et est titulaire en théorie de pouvoirs importants, en votant notamment les lois et les réformes constitutionnelles. Or *de facto*, c’est plus un organe de ratification de décisions prises en particulier dans les instances de direction du Parti communiste.

Cette assemblée va élire un *comité permanent*, responsable devant elle, qui exerce les pouvoirs de l’Assemblée entre les sessions, ainsi qu’un Président et des Vice-présidents, le comité siégeant dans l’intervalle des sessions de l’*APN*.

⮚ *Le Président de la République populaire*

Une fonction rétablie par la *Constitution de 1982*. Il est élu par l’*APN*, pour la durée du mandat de celle-ci.

Il dispose *a priori* de pouvoirs importants mais se révèle *de facto* quelque peu honorifique.

En cas de vacance, le *Vice-président,* élu en même temps que lui par l’*APN* lui, termine son mandat.

Et l’*APN* peut relever de leurs fonctions le Président et le Vice-président.

⮚ *Le Premier ministre et le Conseil des affaires de l’État (CAE)*

Ce conseil constitue le *Gouvernement* populaire central et est l’exécutif de l’*APN*. Il est élu lui aussi par l’*APN* et est responsable devant elle : c’est officiellement l’exécutif de l’*APN*.

Et le *Premier ministre* dirige les travaux de ce Conseil.

⮚ *La commission militaire centrale*

Un organe essentiel composé d’un président et de membres élus par l’*APN* et qui est chargée de diriger toutes les forces armées. Elle a tout simplement la même composition que celle de la commission militaire du Parti communiste.

En définitive, on constate que sur le plan **politique**, on demeure sur le schéma communiste habituel : les institutions émanent toutes d’une assemblée, ce qui nous donne un régime d’assemblée mais en sachant que tous les acteurs sont issus du Parti Communiste, parti unique et qu’en conséquence, le pouvoir est exercé par la direction de ce parti. Ainsi, le Président actuel de la République populaire est le secrétaire général du Parti Communiste; c’est cette dernière fonction qui lui donne de réels pouvoirs…

Notons aussi au passage que la *Chine* est un État **multinational** avec 56 nationalités, les chinois étant les *Han* sachant que les non chinois (*Tibétains*, *Mongols*, *Kazakhs*…) occupent 60 % du territoire (mais sont très minoritaires au regard de la masse chinoise). Mais la *Chine* a refusé le fédéralisme, qui est vu comme une idée d’importation étrangère et de nature à démembrer et donc à affaiblir la *Chine*. Les minorités nationales bénéficient d’une sorte d’autonomie « administrative » leur permettant une représentation propre et un certain respect de leurs langues et coutumes mais simultanément, il existe une politique autoritaire de colonisation avec installation des Hans-Chinois dans les zones de minorités qui se trouvent donc submergées. D’où des vives réactions à l’instar du *Tibet* (mais pas seulement) donnant lieu à une forte répression.

On voit toute la différence d’avec le système helvétique marqué par la *primauté* du Législatif mais dans le contexte tout autre d’une démocratie pluraliste.

***Section 2. Confusion dans un contexte démocratique : la Suisse***

La *Confédération Helvétique* est née en 1291 et est devenue un État *fédéral* en 1848 tout en conservant sa dénomination d’origine de *confédération* comme déjà vu précédemment (cf. *supra*).

Elle s’est dotée, dès 1848, d’un régime d’assemblée que d’aucuns préfèrent qualifier de régime « *directorial*» (cf. *infra*).

La *Constitution de 1848* a été revue en 1874 avant d’être refondue en 1999 puisqu’entre temps, le texte de 1874 avait connu 140 amendements : il était temps de reformater donnant par là même l’occasion d’y intégrer un certain nombre d’apports de la jurisprudence constitutionnelle.

Mais tous ces ajustements ont néanmoins préservé les « fondamentaux » du régime dont la singularité est indéniable.

§. 1. Le législatif

Il s’agit de *l’Assemblée fédérale* dont *l’article 148 de la constitution de 1999* nous affirme qu’elle est « *l’autorité****suprême****de la Confédération sous réserve des droits du peuple et des cantons* ».

Logique fédérale oblige, cette assemblée fédérale suit un modèle bicaméral, soit deux assemblées qui plus est dotées des mêmes attributions (bicamérisme *égalitaire*) :

* Le *Conseil national* composé de 200 membres élus au suffrage universel direct pour 4 ans
* Le *Conseil des États*, représentant les cantons à raison de 2 députés désignés par chacun de ces cantons selon des modalités et pour une durée propre à chaque canton (une assemblée de 46 membres)

Et ces deux chambres doivent se réunir en séance commune lorsqu’il s’agit d’élire les membres du *Conseil fédéral* et du *Tribunal fédéral*, et pour un certain nombre de hautes fonctions ainsi que pour régler les conflits de compétences entre les autorités fédérales. Pour le reste, elles siègent séparément.

Cela étant, l’accord entre elles est nécessaire pour l’adoption des lois et donc il y a besoin de l’intervention d’une commission mixte de conciliation, après 3 lectures dans les deux chambres.

§. 2. L’exécutif

Il s’agit du *Conseil fédéral*, soit un collège de 7 membres élus par *l’Assemblée fédérale* pour 4 ans.

*L’article 174 de la Constitution* nous dit qu’il s’agit de *« l’autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération*».

Le texte constitutionnel dispose également que ses membres doivent tous appartenir à des cantons différents (on trouve ainsi le principe de *participation* jusque dans l’exécutif).

Et la pratique politique a imposé une répartition équitable des sièges

* Entre les diverses composantes linguistiques (4 langues officielles : allemand, français, italien, romanche)
* Et surtout entre les différents partis politiques, du moins les plus importants d’entre eux. On a ainsi en quelque sorte une coalitionpermanente.

*L’article 180* précise que ce *Conseil* *« détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l’État*».

Et chacun des membres du *Conseil fédéral* dirige de manière autonome l’un des *7 départements ministériels* et il peut être autorisé par la loi à régler lui-même certaines affaires tout en sachant que les décisions relatives à l’exécution des lois sont toujours prises *collégialement* par ce *Conseil*.

On a un *président du Conseil fédéral* qui assume sur un mode symbolique la fonction de *Président de la Confédération* et qui est élu au sein même du *Conseil fédéral* et pour seulement 1 an par *l’Assemblée fédérale*.

Le *Conseil fédéral* dispose de l’*initiative* des lois et chacun de ses membres a droit d’entrée et de parole devant les Chambres ; de surcroit, le *Conseil fédéral*, depuis 1999, peut convoquer les chambres en sessions spéciales.

Mais il n’y a pas d’autres prérogatives de l’exécutif à l’égard du Législatif ; en particulier, il ne peut pas ajourner ni dissoudre ces Conseils législatifs.

Et de plus, l’exécutif est placé sous « *la haute* ***surveillance*** » de *l’Assemblée fédérale* (*art. 169*) et est chargé d’*exécuter* ses lois, ordonnances et arrêtés.

En clair, il lui est juridiquement *subordonné*, doit lui rendre compte de sa gestion. Et ainsi les Chambres peuvent interpeller l’exécutif et lui demander des rapports spéciaux sur tel ou tel problème.

Qui plus est, les Chambres adressent au *Conseil fédéral* des *directives* (sous forme de « motions » ou de « postulats ») auxquelles il est tenu de se conformer.

Ce qu’il fait même si les Chambres ne peuvent *paradoxalement* renvoyer ce Conseil (lequel ne peut les dissoudre) car la responsabilité de ce dernier n’existe pas devant les chambres contrairement, à prime abord, à la logique stricte du régime d’assemblée (singularité suisse).

Cela étant, l’exécutif est particulièrement subordonné au législatif et donc étant un véritable exécutant, d’une certaine manière, une responsabilité ne s’impose pas nécessairement car il doit de toute façon suivre les directives de l’Assemblée fédérale…

§. 3. Un régime singulier

On constate un régime très atypique et qui ne peut fonctionner qu’en *Suisse* puisque les problèmes politiques ne provoquent pas autant de crispations que dans les autres États : on les règle plutôt selon une logique « administrative ».

Et ne pas oublier qu’en *Suisse* on pratique abondamment la démocratie à labase avec une forte présence des techniques de démocratie directe.

Ajoutons la neutralité traditionnelle, acceptée par tous, de la *Suisse* de sorte que cela évite les désaccords sur la politique étrangère. Et il existe un très large consensus sur les fondements libéraux de la société.

Et surtout, quand un problème politique de fond se pose, il est tranché par les citoyens eux-mêmes dans le cadre des techniques de démocratie *semi directe*. Sans d’ailleurs que les directives des partis politiques aient toujours une grande influence.

Et autre originalité, les membres des Assemblées ne sont pas vraiment ce que l’on appelle des professionnels de la politique et d’ailleurs ils ne siègent guère plus de 4 mois par an. En revanche les membres de l’exécutif, du *Conseil fédéral* sont des politiques à plein temps.

Cela étant, quoique élus pour 4 ans, ils sont souvent *de facto* renouvelés dans leurs fonctions jusqu’à ce qu’ils manifestent leur désir d’y mettre fin. Dès lors, cette longévité implique en retour un comportement plus proche de celui des hauts fonctionnaires que de celui d’hommes politiques classiques d’où l’idée qu’ils *administrent* plus qu’ils ne *gouvernent*.

Cela explique pourquoi aussi on a cette composition politiquement hétérogène du *Conseil fédéral* qui reflète la composition du *Conseil national*, lui-même élu à la représentation proportionnelle avec pour finalité avant tout de représenter les sensibilités politiques et non vraiment de dégager une majorité.

On cherche principalement le *consensus* et si le *Conseil fédéral* peut arrêter ses décisions à la majorité, *de facto* on a la nécessité pour tous les membres en tant que responsable de départements de prendre part à l’exécution des décisions collégiales, ce qui pousse à adopter ces décisions par *consensus*, voire à l’unanimité.

Ce régime est on en peut plus singulier et il est difficilement transposable ailleurs et aussi difficile à intégrer dans une des catégories classiques définies par le droit constitutionnel. Certains auteurs évoquent un type particulier de système constitutionnel quoi serait le régime dit *directorial*, distinct du *régime parlementaire* tout en n’étant pas pour autant un strict *régime d’assemblée* puisqu’il n’existe pas en tant que tel une responsabilité du gouvernement devant le Parlement (directorial parce que l’exécutif est confié à un directoire).

Certains y verraient même une forme proche de la séparation rigide des pouvoirs puisque ni le droit de dissolution n’existe, ni une responsabilité politique en tant que telle et l’exécutif et le législatif sont condamnés à vivre ensemble jusqu’au terme des mandats. Reste malgré tout cette *subordination* du *Conseil fédéral* à l’Assemblée fédérale (et l’exécutif n’a pas de droit de véto…)

A nouveau, on peut vérifier que l’étude de la seule **technique** constitutionnelle, si elle est indispensable, ne peut suffire à expliquer le fonctionnement d’un régime : le contexte politique et l’encadrement constitutionnel interagissent. Et on n’a pas fini de retravailler les *catégories* constitutionnelles…