freiburger-nachrichten.ch 18.10.2026

Fribourg

# « En Suisse, on dit très vite “non” »

*La Suisse est considérée comme un modèle de démocratie. L'historien Thomas Maissen remet en question ce mythe fondateur et explique ce qui fait véritablement la cohésion du système.*

*Fabian Strässle*

La démocratie suisse est considérée par beaucoup comme l'héritage de 1291. L'historien Thomas Maissen estime que cette image que l'on se fait de soi-même est efficace sur le plan politique, mais erronée d'un point de vue historique. Le 20 octobre, il s'exprimera à ce sujet dans le cadre du cycle de conférences « La démocratie sous pression » à l'Université de Fribourg. En amont de cet événement, il s'est entretenu avec nous sur les origines de la démocratie suisse, sa stabilité et ses limites.

**Thomas Maissen, votre exposé s'intitule « Pourquoi la Suisse est-elle encore une démocratie ? ». Ce « encore » sonne comme un avertissement.**

Le mot « encore » est délibérément placé entre parenthèses. Il vise à susciter la réflexion, et non à effrayer. En temps normal, la Suisse part du principe que la démocratie fait partie de l’ADN du pays. C’est une image très forte qu’elle se fait d’elle-même. En tant qu’historien, je tiens à souligner que de telles formes constitutionnelles reposent sur de nombreuses conditions préalables et sont fragiles. Il faut s’efforcer de les préserver.

> Dans l'histoire, rien n'est éternel, pas même l'Empire romain.

**La démocratie suisse est-elle vraiment menacée ?**

Je suis historien et je m'y connais mieux en passé qu'en avenir. Quant à savoir si la démocratie suisse va connaître des changements fondamentaux au cours des cinq, cinquante ou cinq cents prochaines années, je laisse les auditrices et auditeurs en juger. Mais en histoire, rien n'est éternel, pas même l'Empire romain.

**L'image que les Suisses ont d'eux-mêmes fait remonter la démocratie à 1291 et au serment du Grütli. Dans quelle mesure cela est-il vrai ?**

Très peu, d'un point de vue historique. Le serment du Grütli n'a jamais existé. Ce qui existe, c'est la Charte fédérale de 1291, un document ancien attestant d'une alliance entre trois cantons. Mais il ne s'agit pas d'un acte fondateur d'une démocratie. Dans les cantons, et a fortiori dans les villes patriciennes comme Fribourg ou Berne, ce sont de petites élites qui régnaient. Ce n'était pas une démocratie au sens où nous l'entendons aujourd'hui.

> Il serait exagéré de parler d'une Confédération démocratique.

**N'y avait-il donc aucun début de démocratie dans l'ancienne Confédération ?**

Si, dans les cantons dotés d'une Landsgemeinde. On y trouvait des formes constitutionnelles que les contemporains qualifiaient déjà de démocratie au XVIe siècle. C'était exceptionnel à l'échelle européenne. Mais cela ne concernait qu'une petite partie – peut-être un cinquième – de la population suisse. Il serait exagéré de parler d'une Confédération démocratique.

**Quand la démocratie suisse moderne a-t-elle donc commencé ?**

1848, avec la création de l'État fédéral. Depuis lors, il existe une continuité constitutionnelle : chaque modification s'est fondée sur la Constitution en vigueur. Cela distingue fondamentalement l'État fédéral des régimes éphémères qui l'ont précédé et qui, depuis 1798, se sont succédé, parfois de manière violente.

> L'Helvétique était une tentative, pas un fondement.

Vous évoquez également la République helvétique de 1798. Elle a tout de même instauré le suffrage universel masculin. Ne pourrait-elle pas elle aussi être considérée comme l'une des origines de la démocratie ?

La République helvétique marqua un tournant décisif et la fin de l'Ancien Régime. Grâce à elle, les sujets des Treize Anciens Cantons devinrent officiellement des citoyens à part entière. Mais cette rupture était plus fragile qu'il n'y paraissait. Le droit de vote fut par la suite à nouveau restreint dans de nombreux cantons, et la République helvétique elle-même fut dissoute en 1803 par l'Acte de médiation de Napoléon. Jusqu'en 1848, d'autres changements constitutionnels se succédèrent, qui ne s'appuyaient pas sur l'ordre précédent, mais le rompaient. On ne peut donc pas parler d'une continuité démocratique jusqu'à aujourd'hui. La République helvétique fut une tentative, pas un fondement.

Cet État fédéral est né de la guerre du Sonderbund. Les perdants, à savoir les cantons catholiques conservateurs, se sont retrouvés face à un État que d'autres avaient construit. Comment a-t-on surmonté cette situation ?

Grâce à une conception constitutionnelle judicieuse. Au lieu d'une chambre unique et puissante à l'image du modèle français, la Constitution fédérale de 1848 a instauré, selon le modèle américain, deux chambres dotées des mêmes droits. Au Conseil national, la représentation est fonction de la population, tandis qu'au Conseil des États, tous les cantons à part entière sont représentés par deux sièges chacun. Ainsi, les petits cantons catholiques conservateurs ont conservé une influence politique disproportionnée, même s'ils étaient en minorité.

**Et le mythe de 1291 y a-t-il contribué ?**

Il constituait un facteur d'identité important. Lorsque, en 1891, la Confédération de 1291 fut célébrée pour la première fois à l'occasion de son 600e anniversaire, les cantons de Suisse centrale se retrouvèrent au cœur de l'histoire nationale. Ce sont précisément ces localités qui avaient été vaincues en 1847 qui furent ainsi déclarées par les vainqueurs comme les fondateurs de la Suisse. Il s'agissait là d'un acte d'intégration politiquement efficace.

> Celui qui s'incline lors d'un vote perd sur une question de fond, mais pas sa place au sein de la communauté politique.

**Qu'est-ce qui assure la stabilité du système depuis lors ?**

Un point essentiel est que les perdants politiques n'ont pas à craindre d'être menacés sur des questions existentielles. Celui qui s'incline lors d'un vote perd sur un sujet précis, mais il ne perd pas pour autant sa place au sein de la communauté politique. Cette tradition remonte à très loin dans l'histoire de la Confédération.

**Pouvez-vous illustrer cela à l'aide d'un exemple historique ?**

Après la deuxième guerre de Villmergen de 1712, les cantons catholiques vaincus, notamment Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug, perdirent leurs droits de souveraineté sur des territoires gouvernés en commun, tels que le comté de Baden et les « Freie Ämter ». Celles-ci revinrent aux cantons réformés vainqueurs, Berne et Zurich. En revanche, les territoires cantonaux propres aux cantons vaincus restèrent intacts.

Le même schéma s'est répété après la guerre du Sonderbund de 1847 : les cantons vaincus ont été intégrés dans un État fédéral qu'ils n'avaient pas souhaité, mais leur territoire et leurs droits souverains cantonaux sont restés intacts. Ce principe s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui, notamment sous la forme de la majorité des cantons. Il s'agit là d'un des mécanismes de protection des perdants dans notre Constitution et notre culture démocratiques.

**La démocratie suisse : comment fonctionne la majorité des cantons**

En Suisse, toute modification de la Constitution fédérale nécessite deux majorités : la majorité populaire et la majorité des cantons. La majorité populaire est atteinte lorsque, à l'échelle nationale, plus de la moitié des votants valides se prononcent en faveur du projet. Pour la majorité des cantons, en revanche, c'est le résultat de chaque canton pris individuellement qui compte.
Les 20 cantons disposant d'une voix cantonale entière ont chacun une voix, tandis que les six demi-cantons ont chacun une demi-voix. Cela représente au total 23 voix cantonales. Un projet obtient la majorité des cantons s'il recueille au moins 12 de ces voix. C'est la majorité des électeurs d'un canton qui détermine le sens de son vote.

> Le Conseil fédéral n'est pas perçu comme un simple instrument au service d'une coalition.

**Vous décrivez un système qui intègre les perdants et protège les minorités nationales. Comment le Conseil fédéral s'inscrit-il dans ce tableau ?**

En tant qu'instance administrative suprême fiable, prévisible et, si l'on veut, quelque peu ennuyeuse. Le Conseil fédéral n'est pas perçu comme l'instrument d'une coalition qui, après une victoire électorale, chercherait à orienter le pays dans une direction précise. La « formule magique », qui assure depuis environ soixante-dix ans une représentation proportionnelle des grands partis au sein du gouvernement, garantit qu'aucune force politique importante ne soit durablement écartée. Cela instaure une confiance dans les institutions que l'on ne retrouve pas sous cette forme dans d'autres pays.

> En Suisse, on dit très vite « non ».

Vous décrivez un système caractérisé par une grande confiance et une grande stabilité. En même temps, la Suisse est considérée, sur le plan politique, comme un État faible. Comment concilier ces deux aspects ?

Ce n'est pas une contradiction, mais les deux faces d'une même médaille. En Suisse, on arrive très vite à un « non ». Les cantons, les associations, les partis et les électeurs peuvent bloquer des réformes avant même qu'elles ne soient mises en œuvre ; ou les faire capoter par référendum alors que tout semblait déjà bouclé. Comme le gouvernement ne peut pas simplement imposer un « oui », il doit négocier tôt, rechercher des compromis et prendre en compte les différents intérêts. Cela ralentit l'État. Mais c'est précisément là que réside aussi l'une de ses forces : ceux qui sont écoutés dès le début sont plus enclins à accepter un résultat, même s'il ne correspond pas à leurs souhaits. La faiblesse de l'État impose une

culture du dialogue qui, en fin de compte, rend le système politique plus stable qu'il n'y paraît à première vue.

**Cette culture du dialogue a-t-elle des racines historiques ?**

Oui, et ce bien avant la démocratie directe. Au début de l'époque moderne, dans la Confédération, les cantons catholiques et réformés devaient administrer ensemble leurs territoires, bien qu'ils fussent profondément divisés sur les questions de foi. Il n'y avait pas de souverain puissant pour trancher les conflits d'en haut. Il fallait se parler, même si l'on ne s'appréciait pas. Cette culture s'est perpétuée.

> La démocratie directe est une manifestation ultérieure de cette culture, et non son origine.

**Est-ce donc la démocratie directe qui oblige aujourd'hui les gens à échanger leurs points de vue ?**

Pas en premier lieu. Ce qui impose une culture du dialogue démocratique, c'est la diversité à petite échelle de la Suisse. Chacun souhaite préserver sa propre autonomie (communale) et est donc prêt à tenir compte de celle des autres. La démocratie directe est une expression ultérieure de cette culture, et non son origine.

**Où peut-on encore la voir aujourd'hui ?**

Partout en Suisse. La culture démocratique ne se limite pas au Palais fédéral, mais s'exprime aussi lors d'une assemblée générale d'association, un jeudi soir comme les autres. Même l'Église catholique, qui a à sa tête un chef monarchique, est organisée en Suisse de manière similaire à un club sportif ou à une coopérative villageoise. Le principe de la négociation est profondément ancré dans la vie quotidienne, bien au-delà de la grande politique.

> Fribourg est passé d'un canton d'opposition à un canton de conciliation.

**Et quel rôle joue un canton comme Fribourg dans ce contexte ?**

En tant que canton bilingue à forte influence française, Fribourg joue naturellement un rôle de passerelle entre les espaces linguistiques et les cultures politiques. Historiquement, il était catholique et conservateur et s'est longtemps montré sceptique à l'égard de l'État fédéral libéral. Cette tendance s'est nettement atténuée au cours des dernières décennies. Fribourg est passé d'un canton d'opposition à un canton de médiation.

> Entre les pôles politiques, les cantons, qui peuvent servir de trait d'union, revêtent une importance capitale.

**Dans quelle mesure ?**

Si l'on examine les résultats des votes, Fribourg se range rarement du côté des opposants systématiques de la Suisse centrale, bien que ce canton ait lui aussi été marqué par une tradition catholique et conservatrice. Il s'est toutefois positionné dans le milieu du classement suisse. Et ce milieu est indispensable. Entre les pôles politiques, les cantons capables de créer des liens revêtent une importance capitale.

Une analyse réalisée par Swissvotes sur les résultats des votations cantonales le montre clairement : entre 2001 et juin 2024, Fribourg a voté comme Vaud sur 177 des 197 projets fédéraux, mais seulement comme Schwyz sur 137 d'entre eux. La différence est particulièrement frappante dans les votations où Vaud et Schwyz ont voté dans des sens opposés : dans 56 cas, Fribourg s'est rangé du côté de Vaud, mais seulement dans 16 cas de celui de Schwyz.

> Contrairement à ce qu'affirment ses détracteurs, les Accords bilatéraux III ne constituent pas une soumission à l'UE, mais un ensemble d'accords négociés de manière équitable, qui traitent la Suisse comme un partenaire à part entière.

Les relations entre la Suisse et l'UE font à nouveau l'objet de discussions, cette fois-ci dans le cadre des accords bilatéraux III. Comment évaluez-vous la situation ?

Les opposants aux Accords bilatéraux III diront qu'il est possible d'être un État-nation souverain tout en étant fortement intégré sur le plan économique, sans pour autant devoir se plier à des règles supranationales. C'est une position légitime, et l'histoire ne lui donne pas tort jusqu'à présent. Contrairement à ce qu’affirment les opposants, les Accords bilatéraux III ne constituent toutefois pas une soumission à l’UE, mais un ensemble d’accords négociés de manière équitable, qui traitent la Suisse comme un partenaire à part entière. Ce que la Suisse accepte ainsi, ce sont des règles communes pour l’accès au marché intérieur européen, et non une intégration politique. Il appartient désormais au peuple suisse de dire oui ou non, puis d’en assumer les conséquences. Si quelqu’un pense réellement que ces règles entraîneraient des restrictions si terribles que l’accès à notre principal marché intérieur n’aurait plus d’importance, qu’il ou elle vote « non ». Pour ma part, je ne le recommanderais pas. En Suisse, on dit facilement «non». Cela ne signifie pas pour autant qu’on ne le regrettera jamais d’avoir rejeté un ordre économique et de paix dont dépend notre bien-être.