

# Le parlementarisme en Suisse

Autor(en): **Micheli, Horace**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **8 (1911)**

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-748565>

## **Nutzungsbedingungen**

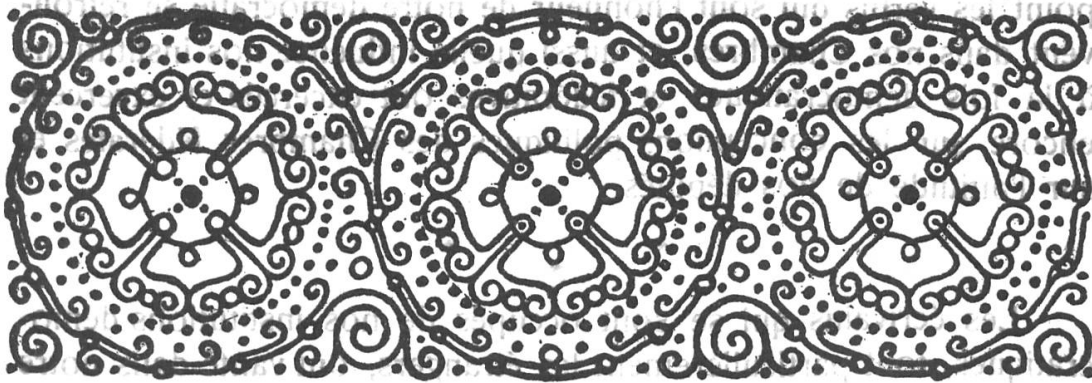
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



## LE PARLEMENTARISME EN SUISSE

Les auteurs suisses et étrangers ont souvent étudié la démocratie directe telle qu'elle fonctionne dans notre pays. Et ils ont bien fait. Les droits populaires, qui vont jusqu'à permettre aux électeurs de faire aboutir directement une révision de la Constitution en passant par dessus la tête des autorités législatives et exécutives et même contre leur opinion, sont en effet le trait caractéristique de la démocratie suisse, celui qui la distingue des autres démocraties, restées purement représentatives. Rien d'étonnant, si la nature et le fonctionnement de ces droits ont en première ligne éveillé la curiosité et attiré l'attention de tous ceux qui s'intéressent aux problèmes de droit public.

Cependant, à côté de notre démocratie, les institutions parlementaires de la Confédération suisse méritent-elles aussi d'être examinées de près? On pourrait faire une étude fort intéressante en analysant non seulement les attributions des deux Conseils, leurs origines et leurs compétences, mais plus encore la manière dont nos députés s'acquittent de leurs fonctions, l'esprit qui les anime, les courants d'opinion qui se manifestent dans leur rangs, les traits différents qui caractérisent soit le Conseil national, soit le Conseil des Etats.

Le but de ces lignes n'est pas d'entreprendre cette étude qui nous mènerait beaucoup trop loin. Nous voudrions seulement relever rapidement quelques-unes des qualités et aussi quelques-uns des défauts du parlementarisme suisse, examiner jusqu'à quel

point les vertus qui sont l'honneur de notre démocratie se retrouvent dans nos Chambres, et aussi quelle influence nos institutions à la fois démocratiques et fédératives ont exercée et exercent encore sur les conceptions politiques des Chambres fédérales et sur l'attitude de nos députés.

\* \* \*

Les écrivains qui se sont occupés de nos institutions démocratiques, tout particulièrement les étrangers, ont vanté dans notre peuple, à côté de son patriotisme et du dévouement des citoyens aux affaires publiques, trois qualités principales, qui, à leur avis, existent chez lui à un degré plus éminent que dans d'autres peuples et ont assuré l'heureux fonctionnement de la démocratie directe. Ces qualités sont: le *calme*, qui empêche notre peuple de „s'emballer“, mais le pousse au contraire à peser mûrement le pour et le contre avant de prendre une décision, — le *sérieux*, avec lequel les électeurs examinent et discutent toutes les questions qui leur sont soumises, — enfin et surtout l'*esprit pratique*, en vertu duquel le peuple, ayant à se prononcer sur une loi ou sur une revision constitutionnelle, se préoccupe beaucoup moins de la portée théorique de la réforme proposée que de ses conséquences positives, des résultats immédiats qu'elle aura pour le bien ou le mal du pays.

Ces qualités, déjà signalées par beaucoup d'autres, en particulier par les écrivains français, ont été tout récemment mises en lumière par un publiciste américain, M. *Demarest Lloyd*, qui, après un long séjour dans notre pays, a publié sur la Suisse un des meilleurs livres qu'un auteur étranger ait jamais consacré aux institutions politiques et économiques de la Confédération (*A Sovereign People*, New York, Doubleday 1907).

Nul ne me contredira, je crois, si j'affirme que ces traits de caractère, dont on a fait honneur à notre peuple tout entier, se retrouvent à un haut degré chez ses représentants. Le calme et le sérieux tout d'abord. On peut reprocher aux séances de nos Chambres d'être parfois ternes et peu dramatiques. On ne les accusera pas d'être envahies par des préoccupations étrangères aux objets mêmes dont nos députés ont à s'occuper. Les discours à

effet sont chose à peu près inconnue et, quand, par hasard, ils se font entendre, ils détonnent dans l'atmosphère extraordinairement paisible de notre Parlement. Les applaudissements mêmes sont fort rares; quand un orateur a été particulièrement brillant, ce qui arrive rarement du reste, même ceux qui parlent bien s'appliquant avant tout à parler simplement, la péroraison de son discours est accompagnée d'un murmure approbatif. Rien de plus. Il n'y a guère que l'éloquence de nos Confédérés tessinois qui provoque parfois quelques battements de mains. Nos députés délibèrent le plus souvent devant des tribunes vides, garnies tout au plus par des écoles de garçons et de jeunes filles, venus dans la ville fédérale pour admirer les représentants de la nation. Ils vivent loin des excitations, de l'atmosphère fiévreuse d'une grande capitale. Toutes les conditions extérieures, et jusqu'à l'admirable vue des Alpes dont ils jouissent de leur galerie des Pas Perdus, sont faites pour leur inspirer le calme, le sérieux et l'harmonie.

Les conditions politiques dans lesquelles ils travaillent, les prédisposent encore aux mêmes sentiments. Le Conseil fédéral étant nommé pour une durée de trois ans et ses membres étant du reste, en fait, rééligibles à vie, la préoccupation de déchaîner ou d'éviter une crise ministérielle, qui influe si souvent sur les décisions des parlements étrangers, n'existe jamais chez nous et ne vient jamais passionner le débat. Rien n'empêche donc les députés de se prononcer sur la question elle-même qu'ils ont à trancher en dehors de toute considération personnelle, puisque leur vote ne peut en aucun cas entraîner la démission du gouvernement ou un changement notable dans la situation politique du pays. Rien ne les en empêche, ou plutôt rien ne devrait les en empêcher; nous verrons en effet tout à l'heure que, malgré tout, le désir de ne pas voter contre le gouvernement joue souvent un trop grand rôle chez beaucoup d'entre eux.

Les sessions de l'Assemblée fédérale étant relativement brèves, leur durée ne dépassant pas au maximum trois mois par année, nous ne connaissons pas chez nous le type du politicien de profession, de l'homme qui lâche toute autre occupation pour se vouer uniquement à la politique, dont il vit. Nos parlementaires sont tous des hommes ayant, à côté de leur mandat de député, une carrière qui les met en contact avec la vie, avocats, commerçants,

grands et petits industriels, professeurs, agriculteurs, magistrats cantonaux ou municipaux. On rencontre donc chez eux une somme considérable d'expérience des affaires.

S'agit-il d'une question de banque, d'assurance, d'une loi relative à l'industrie ou à l'agriculture, il se trouve, parmi les membres des Conseils, un nombre respectable de banquiers, de directeurs d'assurances, de représentants des principales industries, d'agriculteurs pratiques, tenant eux-mêmes les cornes de leur charrue, capables de donner un avis compétent dans les commissions et en séance plénière du Conseil. Je ne parle pas des questions militaires, car tout Suisse les considère comme sa spécialité, et le nombre des colonels et lieutenants-colonels est toujours respectable dans tous les groupes, sauf à l'extrême-gauche. Pour remplir les fonctions de rapporteurs sur le nouveau Code civil, le Conseil national a eu la chance de trouver parmi ses membres deux professeurs de droit à l'université de Berne, dont l'un, M. Huber, l'auteur même de l'avant-projet soumis aux Chambres, fut élu par l'arrondissement de la ville de Berne, précisément en vue de l'élaboration du nouveau Code.

Cette circonstance, le fait que les projets de loi sont discutés par des personnalités compétentes, par des hommes ayant l'expérience des affaires et non pas par des politiciens de profession, est certainement une garantie du sérieux avec lequel l'Assemblée fédérale travaille généralement.

Ajoutons encore que les rivalités de partis sont certainement beaucoup moins vives aux Chambres fédérales qu'elles ne le sont généralement dans les autres parlements. Ce fait trouve déjà son expression extérieure dans le groupement des députés dans la salle des séances, qui se fait non pas par fractions politiques mais plutôt d'après les provenances régionales ou les affinités personnelles, de telle façon que, à Berne, les expressions gauche, droite, centre, sont de pures métaphores. Seule l'extrême-gauche est réunie en un petit bloc, et encore siège-t-elle à l'extrême droite!

D'où vient cet apaisement des luttes politiques dans l'enceinte parlementaire de Berne? Est-ce du fait que, dans chacun des deux Conseils, la gauche possède à elle seule une telle prépondérance numérique que tous les autres groupes, même réunis,



ne peuvent pas lutter avec elle sur le terrain parlementaire? Est-ce la conviction que les grandes décisions de principes ne sont pas tranchées en dernier ressort par les Chambres, mais par le peuple tout entier, et que le rôle des Chambres, dans ces questions, est plutôt celui de commission préparatoire? Ou encore est-ce parce que les différents groupes politiques ne luttent pas pour la conquête du pouvoir, mais, le pouvoir étant solidement établi entre les mains d'un parti, seulement pour faire triompher leurs préférences sur tel ou tel point spécial de la législation? Ou, peut-être enfin, la combativité inhérente à tout homme politique s'épuise-t-elle chez nous dans les nombreuses luttes que nos députés ont à livrer dans la vie publique cantonale et communale, et, quand ils arrivent à Berne, éprouvent-ils plutôt le besoin de repos, le désir aussi d'envisager les questions de plus haut que sous l'angle un peu étroit des préoccupations de parti? Toutes ces causes peuvent contribuer au résultat final et il serait difficile de démêler la part de chacune d'elles. Il nous suffira de constater ce fait indiscutable que l'esprit de parti joue certainement un rôle beaucoup moins important dans notre Parlement fédéral que dans nos assemblées cantonales et communales et dans les Parlements de la plupart des autres Etats.

\* \* \*

Nous avons dit que le peuple suisse se distinguait par son esprit pratique. Ce trait se retrouve dans les délibérations de ses députés. Il suffit de lire les comptes-rendus de l'Assemblée fédérale pour se convaincre que, même dans les discussions les plus importantes, les considérations tirées des conséquences pratiques d'un projet tiennent une place infiniment plus importante que les arguments de principe.

C'est le cas surtout depuis que les grands débats confessionnels, les luttes entre le centralisme et le fédéralisme, ont disparu presque complètement de la scène politique, les premiers pour faire place à un esprit de tolérance ou pour être rejetés dans la politique cantonale, les seconds parce que la centralisation a actuellement remporté ses plus grandes victoires et que, pour celles qu'il lui reste à vaincre, elle préfère s'entendre avec les cantons et conclure avec eux des compromis plutôt que de les brusquer

par des procédés trop brutaux. Les cantons ont du reste eux-mêmes reconnu que, étant donné l'accroissement moderne des compétences de l'Etat en général, ils ont pu reconquérir sur l'individu une grande partie des pouvoirs qui leur avaient été enlevés par la Confédération. Pour eux il y a eu large compensation. La seule perte sèche a été pour les individus, dont les libertés sont restreintes à la fois et à l'envi par la Confédération et les cantons, sans compter les communes qui ne veulent pas rester en arrière, elles non plus, dans cette lutte pour le pouvoir.

L'esprit pratique des Chambres fédérales s'est montré même dans les grands débats de principe qui ont été livrés plus d'une fois depuis une quinzaine d'années entre l'étatisme et le libéralisme, notamment à propos de la Banque d'Etat et du rachat des chemins des fer. Dans leur lutte victorieuse contre la Banque d'Etat, les adversaires de cette institution ont invoqué beaucoup plus des considérations utilitaires: risque de guerre, inconvénient de confondre le crédit de la Confédération et celui de la Banque, danger pour la Banque d'être détournée de son but commercial par des influences politiques etc. etc., que des arguments de principe, qui cependant n'auraient pas fait défaut mais auraient été beaucoup moins efficaces. Les partisans de la Banque d'Etat pure, qui n'avaient guère pour eux que le dogme de l'étatisme, ont été vaincus, ce dogme étant insuffisant pour lutter, non pas à vrai dire dans les Chambres mais du moins dans le peuple, contre les considérations du bon sens et de l'expérience pratique. Il faut noter ici que les Chambres, qui avaient voté à une faible majorité la Banque d'Etat, se sont montrées dans cette circonstance plus dogmatiques et moins pratiques que les électeurs.

Inversément, dans la campagne en faveur du rachat des chemins de fer, les partisans de la nationalisation avaient de leur côté les arguments utilitaires: nécessité d'unifier le réseau des différentes compagnies, promesses relatives aux réductions de tarifs et à l'amélioration du service, amortissements annuels destinés à libérer le réseau national de la dette qui pèse sur lui. Les adversaires au contraire en étaient plutôt réduits à des arguments de doctrine. Cette fois aussi ce sont les raisons pratiques qui l'ont emporté.

Nos Confédérés de la Suisse allemande aiment à définir notre

esprit pratique par un mot qui l'exprime en effet fort bien : *Wir sind nüchtern*, nous sommes des gens à jeun, disent-ils volontiers. Et il est certain que notre esprit public suisse est un esprit clair, net et avisé, très dégagé des fumées de l'ivresse, tout à fait exempt de la griserie qui provient quelquefois de l'adhésion passionnée à un principe. Les Suisses romands ne le cèdent guère aux Suisses allemands sous ce rapport. Il n'y a que nos Confédérés de langue italienne qui subissent davantage l'influence d'une latinité plus idéaliste. Aussi leur idéalisme, parfois et chez l'un ou l'autre d'entre eux un peu tapageur et cependant très réel, est-il en général peu compris aux Chambres, tout particulièrement de leurs collègues de la Suisse allemande. Ceux-ci s'en méfient volontiers comme d'une sorte de comédie, alors qu'il faut y voir l'expression d'une éducation très différente, beaucoup plus classique, et d'un tempérament plus passionné.

D'une manière générale, même ceux auxquels d'ailleurs une conception idéaliste et spiritualiste de la vie est beaucoup plus sympathique que la conception réaliste et utilitaire, reconnaîtront volontiers que, dans une assemblée parlementaire, l'idéalisme à outrance peut facilement dégénérer en une griserie de mots et que, pour la grande majorité des questions que l'Assemblée fédérale doit résoudre, un esprit pratique et sensé est certainement préférable à une imagination trop exaltée, pourvu que cet esprit ne devienne pas terre à terre et ne dégénère pas en hostilité contre les réalités spirituelles et morales, sans lesquelles un peuple ne peut pas plus vivre qu'un individu. Nous pourrions donc inscrire à l'actif de nos députés le sens pratique qui inspire la plupart de leurs délibérations, à condition toutefois qu'ils se souviennent que, dans les grandes décisions à prendre, lorsqu'il s'agit des bases mêmes de notre droit public, du maintien de notre liberté et de notre indépendance, ce sont cependant toujours les idées, les principes qui doivent avoir le dernier mot. Si nos ancêtres n'avaient jamais eu dans l'esprit que des considérations utilitaires, la Confédération suisse n'existerait sans doute pas aujourd'hui.

Nous n'avons pas la prétention d'épuiser les éloges que l'on pourrait adresser à notre Parlement. Cependant il nous faut en-



core mentionner un trait qui honore généralement nos députés. C'est leur honnêteté, le désintéressement personnel dont ils font preuve. Nous disons à dessein désintéressement *personnel* et il est de fait que l'on ne peut pas, croyons-nous, citer chez nous un seul cas d'un député aux Chambres qui, dans ses discours ou dans ses votes, se serait laissé inspirer par des perspectives d'avantages personnels, financiers ou autres. On a bien prétendu pendant un temps que les officiers supérieurs faisant partie des Chambres se montraient parfois un peu plus ministériels que de raison pour ne pas nuire à leur carrière. Mais on aurait peut-être de la peine à citer un cas précis dans lequel un député aurait voté contre sa conviction pour favoriser son avancement militaire. Tout au plus peut-on parler d'une influence, le plus souvent inconsciente et latente, provenant de l'esprit de corps, du respect de l'autorité inhérent à tout officier supérieur.

A part cette exception qui, on le voit, se réduit à peu de chose quand on l'examine de près, nos députés ne se laissent pas influencer par des avantages personnels. Nous ne leur ferons pas l'injure de les louer outre mesure d'une qualité aussi naturelle. Cependant il fallait bien la constater, d'autant plus que, nous le verrons tout à l'heure, s'ils ne recherchent pas des avantages personnels, on ne peut pas dire qu'ils soient également insensibles aux avantages qu'ils réclament pour les régions, pour les cantons qu'ils représentent aux Chambres. L'influence que les intérêts régionaux exercent sur l'attitude des représentants de ces intérêts, l'atteinte qui est ainsi dans plus d'une circonstance portée à leur indépendance, est au contraire un des points noirs de notre parlementarisme. Nous en parlerons tout à l'heure.

L'apport de nos députés à la nation est donc, en somme, très honorable.

L'examen rapide que nous venons de faire du parlementarisme suisse nous a amenés à lui trouver une somme respectable de qualités positives: calme des délibérations, conscience et sérieux apportés à l'étude de toutes les questions, sens des réalités pratiques, expérience des affaires, honnêteté et désintéressement personnels. Cette énumération — et encore pourrait-on la compléter en y ajoutant notamment la courtoisie des rapports personnels entre députés de tous les groupes —, que nul, croyons-

nous, ne trouvera exagérée, est déjà un beau témoignage rendu à l'Assemblée fédérale et montre que ce n'est pas sans raison que notre parlement suisse jouit d'un bon renom.

Nos députés ne pourront donc pas nous en vouloir si nous leur trouvons aussi quelques défauts. Aussi bien sont-ils sans doute trop modestes pour avoir la prétention d'être parfaits. Ils ne nous pardonneraient pas de les représenter ainsi. Et, si nous le faisons, nos lecteurs ne nous croiraient peut-être pas. Car ils savent que nul n'est parfait dans ce monde, pas même un membre de l'Assemblée fédérale.

Quels sont donc les défauts que l'on peut reprocher sans injustice aux représentants du peuple suisse? Nous parlons ici, cela va sans dire, du Parlement en bloc, et non pas de tels ou tels députés, pas même de tel ou tel groupe politique.

Si on lit ce qui se publie dans les journaux, et pas seulement dans les organes dits d'opposition, si l'on écoute ce qui se dit dans le peuple, — et, comme le remarquait très justement M. le Dr. Albert Baur dans l'article *Verantwortung* paru ici-même le 1<sup>er</sup> février, tout spécialement dans les milieux intellectuels et cultivés — le reproche principal que l'on adresse à notre Parlement, c'est de manquer trop souvent de caractère, d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central.

Ce reproche est-il fondé?

Il est impossible à un observateur fidèle des mœurs et traditions parlementaires de répondre négativement à cette question. Il est incontestable que l'Assemblée fédérale n'a pas vis-à-vis du Conseil fédéral l'indépendance, qu'elle n'a pas sur lui l'autorité qu'elle devrait avoir de par la constitution et en vertu des plus saines traditions parlementaires.

Dans les autres pays parlementaires, on se plaint souvent que les députés dépendent trop de leurs électeurs, qu'avant d'émettre un vote, ils se demandent beaucoup moins si leur conscience et leur raison leur commandent de voter *oui* ou *non*, que si leur *oui* ou leur *non* sera bien ou mal accueilli par leur comité électoral. Le conseil qu'un ministre français donnait du haut de la tribune de la Chambre aux députés: *Pensez à vos circonscriptions!* n'est, dit-on, que trop suivi dans bien des pays.

Chez nous on ne peut pas dire qu'il en soit ainsi. Chose curieuse! Dans notre nation démocratique, les députés dépendent, à l'exception de certaines questions et des représentants de certains cantons, relativement peu de leurs électeurs. Cette indépendance provient en grande partie de l'esprit extrêmement conservateur de notre peuple, qui réélit presque toujours les mêmes députés, à moins qu'il n'ait contre eux des griefs personnels très graves, alors même qu'il aura été en désaccord avec eux sur un point important. On connaît le joli mot de Marc Monnier: *le peuple suisse désavoue ses représentants; après quoi il les renomme*. Les députés savent cela, et ne se gênent pas, dans bien des circonstances, pour voter contre le sentiment de leurs électeurs. Ils se disent que, si les électeurs ne sont pas contents, le referendum est là pour leur permettre d'exprimer leur opinion.

En revanche nos députés ont une crainte extraordinaire de voter contre le Conseil fédéral, ou simplement autrement que le Conseil fédéral. Il existe, non pas seulement dans la gauche gouvernementale, mais dans tous les groupes, un état d'esprit en vertu duquel le député doit y regarder à deux et à trois fois avant d'oser se prononcer dans un sens différent de celui du gouvernement. Si, dans certains parlements, il règne un esprit de fronde et d'opposition systématique, dans le nôtre au contraire il souffle un vent de ministérialisme que l'on peut vraiment trouver exagéré. Plus d'un député croit très sincèrement que c'est faire preuve d'un bien mauvais caractère ou d'une moralité inférieure que de ne pas marcher d'accord avec le Conseil fédéral.

Il faudrait remonter haut dans nos annales parlementaires pour trouver un cas dans lequel la majorité des Chambres a repoussé un projet du gouvernement. Il arrive parfois, quand l'Assemblée fédérale n'est pas entièrement convaincue de l'excellence d'un projet, qu'elle en ajourne quelque peu la discussion. C'est ce qui s'est produit à propos de la nouvelle munition d'infanterie. Il arrive qu'elle modifie quelque peu une proposition gouvernementale. Ainsi lorsque, il y a quelques années, elle vota un emprunt de 25 millions seulement au lieu des 50 millions que réclamait le Conseil fédéral. Si l'on remonte plus haut, on verra, en 1894 sauf erreur, le Conseil national renvoyant au Conseil fédéral un projet de réorganisation militaire, mais pour en de-

mander un plus complet. En revanche, je ne crois pas que l'on puisse citer un seul exemple de rejet pur et simple ou de modification essentielle d'un projet officiel par la majorité des Chambres.

Lorsque le Conseil fédéral tient à faire passer une loi, on peut dire qu'il est certain d'obtenir l'adhésion du Parlement. Les critiques et les amendements ne portent généralement que sur des points tout à fait secondaires. Quant aux affaires extérieures, le Parlement se montre sur ce point encore plus ministériel, si possible, que pour la politique intérieure. Malgré les objections qu'ont soulevées certains traités de commerce et autres, on n'a encore jamais vu les Chambres en refuser la ratification. Peut-être, il est vrai, une exception se produira-t-elle à propos de la convention du Gothard que la majorité du Conseil national pourrait bien renvoyer au Conseil fédéral. Mais l'opposition que cette malheureuse convention soulève dans le peuple et dans les Chambres est tellement plus forte que toutes les oppositions qui s'étaient produites précédemment, que l'on pourrait bien dire dans ce cas qu'il s'agit là d'une exception confirmant la règle.

Comme d'autre part nos députés ne jouissent pas, *en fait*, d'une véritable initiative parlementaire, mais ne lancent jamais une idée que sous forme d'une motion et non pas sous celle d'un projet de loi rédigé de toutes pièces, le Conseil fédéral reste toujours libre de décider s'il veut donner suite à cette proposition et sous quelle forme il lui convient d'en tenir compte. Il est pour ainsi dire impossible à un député de faire triompher au Parlement un projet de loi contre l'opinion du Conseil fédéral, même si la majorité du Parlement était favorable à son opinion. En présence d'une opposition vigoureuse du Conseil fédéral, le député auteur du projet ferait mieux de recourir à l'initiative populaire qu'à l'initiative parlementaire. Sous ce rapport les députés à l'Assemblée fédérale jouissent de beaucoup moins d'initiative que les membres de nos autorités législatives cantonales. Au Grand Conseil de Genève par exemple, une très grande partie des projets de loi sont rédigés entièrement et présentés par un député. Après un „tour de préconsultation“, dans lequel tout député peut dire son avis sur le projet, celui-ci est renvoyé à une commission, dans laquelle le Conseil d'Etat est appelé naturellement à défendre sa manière de voir, mais sans qu'il lui soit



possible, comme c'est possible au Conseil fédéral vis-à-vis d'une motion parlementaire, de l'empêcher d'aboutir. Le Grand Conseil se prononce en dernier ressort sur le texte qui lui est proposé par la commission. Dans beaucoup d'autres cantons, il existe une procédure analogue. Ce n'est qu'aux Chambres fédérales que le gouvernement doit donner *au préalable* son opinion sur tout projet de loi et décide de la forme sous laquelle celui-ci sera présenté aux Chambres.

On voit par là que ce n'est pas seulement au point de vue exécutif que le Conseil fédéral jouit de pouvoirs très étendus. C'est aussi au point de vue législatif, puisqu'il fait voter par les Chambres tous les projets qui lui tiennent à cœur et que, de leur côté, les Chambres ne peuvent en fait pas faire aboutir une loi sans son adhésion et sans son concours actif. Si nous n'avions pas les droits populaires, le Conseil fédéral serait, toutes proportions gardées, plus puissant qu'aucun autre gouvernement d'un Etat parlementaire. Ce sont les droits populaires seuls, et non pas le Parlement, qui limitent ses pouvoirs.

Cette situation prépondérante du Conseil fédéral, cette influence extrêmement grande qu'il exerce non seulement sur l'exécution des lois mais sur leur élaboration, sont d'ailleurs la conséquence non pas de nos institutions mais de nos mœurs parlementaires. La Constitution laisse en effet les Chambres entièrement libres d'accepter, de repousser, d'amender un projet du Conseil fédéral. Elle accorde (art. 93) l'initiative législative aussi bien à chacun des deux Conseils qu'à chacun de leurs membres individuellement. Les règlements des deux Conseils (art. 74 du règlement du Conseil national, art. 64 du règlement du Conseil des Etats) leur donnent le droit de renvoyer une motion d'un député directement à une commission sans préavis du Conseil fédéral, et même de prendre immédiatement une décision définitive.

Aucun obstacle constitutionnel ou légal n'empêcherait donc les Chambres de voter une nouvelle loi, une revision de la Constitution ou d'une loi existante, sans passer par le Conseil fédéral. Mais en fait les Chambres se sont départies de ce droit. Jamais elles n'admettent une idée nouvelle sans en faire l'objet d'une motion adressée au Conseil fédéral par laquelle cette autorité



est invitée à étudier cette idée et à présenter un rapport. Si le rapport est défavorable ou se fait attendre indéfiniment, l'idée, si bonne qu'elle puisse être, doit être considérée comme enterrée. Elle n'aboutira que si elle est reprise par une initiative populaire.

Par une sorte de timidité, par une déférence exagérée vis-à-vis du pouvoir exécutif, les Chambres se sont donc mises sous la tutelle de ce pouvoir, même lorsqu'il s'agit des fonctions législatives qui sont les leurs. Elles se sont dépouillées volontairement d'une partie importante de leurs prérogatives, se bornant très souvent à n'être que l'écho des décisions du Conseil fédéral. Cette situation fait sans doute l'éloge de la confiance que le Conseil fédéral a su inspirer au Parlement, de la haute autorité qu'il a su conquérir après de lui. En revanche il parle beaucoup moins en faveur de l'esprit d'initiative de nos députés, de la fermeté qu'ils ont apportée à maintenir leurs droits. Il y a certainement des inconvénients réels à ce que la séparation des pouvoirs soit si peu observée et à ce que le pouvoir exécutif empiète, comme il le fait chez nous, sur les prérogatives du pouvoir législatif, grâce, il faut le reconnaître, à une abdication volontaire de la majorité parlementaire elle-même.

BERNE

HORACE MICHELI

(à suivre.)

## DIE ZUKUNFTSAUSSICHTEN DES PROTESTANTISMUS

REKTORATSREDE AM STIFTUNGSTAG DER  
UNIVERSITÄT ZÜRICH AM 29. APRIL 1911

Als ich das vorige Mal hier vor Ihnen reden durfte, habe ich als Forscher auf dem Gebiet des Urchristentums von einer Sage erzählt, in welche die Menschheit alter Tage ihren Glauben an eine selige Vergangenheit und an eine goldene Zukunft nieder-