Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 8 (1911)

Artikel: Le parlementarisme en Suisse [fin]
Autor: Micheli, Horace
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-764083

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LE PARLEMENTARISME EN SUISSE

III.

Mais, nous dira-t-on, cette opposition que vous trouvez insuffisante au Parlement, s'exerce en dehors de l'enceinte parlementaire. Elle se retrouve dans le peuple, en vertu de la démocratie directe qui est consacrée par nos institutions. C'est parfaitement exact. Et l'histoire politique de notre pays, depuis l'introduction du referendum en 1874, nous montrerait de nombreux cas dans lesquels c'est le peuple lui-même qui a dû prendre en main, et souvent victorieusement, l'opposition trop faiblement exercée par les membres des Chambres. Mais ce n'est pas l'histoire de la démocratie directe que nous voulons étudier aujourd'hui. Le seul côté par lequel celle-ci nous intéresse dans le présent exposé, c'est l'influence qu'elle exerce sur les députés, sur le Parlement lui-même.

Si nous analysons de près cette influence, nous arriverons, sur ce point aussi, à une conclusion imprévue, c'est que l'existence de la démocratie directe, loin de renforcer l'opposition parlementaire, l'affaiblit au contraire, la rend presque plus timide. Cela semble à première vue un paradoxe. Et cependant cela nous paraît un fait que l'on peut vérifier par l'expérience.

Que la majorité parlementaire, qui peut faire triompher dans les Chambres les lois, les mesures qui lui plaisent, n'ait qu'un goût assez médiocre pour les droits populaires, qu'elle considère l'exercice de la démocratie directe non point comme un avantage mais comme une gêne qu'il faut subir parce qu'il serait inutile et même dangereux de s'insurger contre elle dans notre pays de vieilles traditions démocratiques, cela est humain et ne peut pas trop surprendre. Mais ce qui est curieux, c'est que les minorités parlementaires elles-mêmes n'éprouvent pas toujours pour l'intervention directe du peuple dans la législation la sympathie que l'on pourrait croire, étant donné que cette intervention s'exerce le plus souvent précisément dans le sens de ces minorités.

Lorsqu'un groupe a échoué devant le Parlement, soit en combattant une loi qu'il estime mauvaise pour le pays et contraire à ses propres principes, soit en cherchant à faire triompher

une revendication positive, il semblerait qu'il ne devrait rien avoir de plus pressé que de porter son opposition ou sa proposition devant le peuple auquel notre Constitution confère la seule souveraineté définitive, d'en appeler du Parlement mal informé aux électeurs que l'on cherchera à mieux informer. Et cependant, quand il s'agit de lancer un referendum pour combattre une loi acceptée par les Chambres ou une initiative pour soumettre directement au peuple une réforme constitutionnelle que le Parlement n'a pas voulu accepter, ces mouvements populaires partent très rarement de la minorité qui vient d'échouer au Parlement; l'initiative doit en venir d'ailleurs, de simples citoyens constitués en un comité d'action, dans lequel on a même souvent de la peine à faire entrer les parlementaires qui, dans les Chambres, ont travaillé avec le plus d'ardeur dans le sens de l'action qu'il s'agit d'entreprendre.

Il semble que la minorité qui a succombé devant les Chambres estime que sa tâche est accomplie par son intervention parlementaire et qu'elle doit dorénavant passer la main à d'autres. Il semble surtout que les députés qui la composent éprouvent vis-à-vis de leurs collègues de la majorité certains scrupules, une certaine gêne, de traîner devant le forum populaire les projets qui viennent de faire l'objet de leurs délibérations communes. Ils craignent presque de manquer d'égards vis-à-vis de leurs collègues, de se rendre coupables d'un acte de démagogie, en usant simplement des droits que la Constitution confère à tout citoyen. Ils paraissent parfois ressentir une plus grande solidarité avec leurs collègues de la majorité qui viennent de repousser leur proposition qu'avec ceux qui, dans le peuple, cherchent à faire triompher en dernier ressort les principes qu'ils défendent. L'esprit de corps, la solidarité parlementaire, semblent dans certaines circonstances l'emporter sur le désir de travailler jusqu'au bout à combattre une mauvaise loi ou à faire accepter une réforme qu'ils appellent de leurs vœux.

Je pourrais citer plus d'un exemple de cet état d'esprit. Je me bornerai à deux ou trois. Je me souviens très bien qu'en 1897, lorsque, après une lutte acharnée et une très belle défense d'une importante minorité parlementaire, conduite par MM. Ador et Cramer-Frey, la majorité des deux Conseils eut définitivement

accepté la Banque d'Etat pure proposée par la majorité du Conseil fédéral, un député de Zurich, adversaire convaincu de la Banque d'Etat et qui venait de la repousser de son vote, s'approcha des journalistes qui combattaient le projet officiel et leur dit: „Surtout ne parlez pas d'un referendum contre la Banque d'Etat! Elle est maintenant votée par les Chambres. Ne portons pas ce débat devant le peuple, auprès duquel nous n'aurions aucune chance de réussir." Et l'opinion qu'il exprimait était celle de nombreux députés de la minorité.

Ce conseil ne fut heureusement pas suivi. Le referendum fut demandé et la Banque d'Etat fut repoussée par les électeurs à 60 000 voix de majorité. Ajoutons que l'honorable député qui faisait entendre ce conseil de prudence, fut tout heureux de ce résultat, mais non moins heureux peut-être que le referendum eût été lancé en dehors de lui et sans que ses collègues de la majorité pussent l'en rendre responsable.

Autre exemple:

Il y a quelques mois, quand il s'agit d'organiser l'opposition contre la Convention du Gothard, les adversaires du traité, qui avaient décidé de constituer un comité d'action et de provoquer un vaste pétitionnement populaire, s'adressèrent naturellement en tout premier lieu aux députés aux Chambres fédérales que l'on savait opposés à cette Convention et qui s'étaient catégoriquement et ouvertement prononcés contre sa ratification. Un grand nombre d'entre eux, et même plusieurs de ceux qui avaient commencé par donner leur adhésion positive, refusèrent ou retirèrent leur adhésion. Quelques-uns avaient des motifs personnels sérieux à faire valoir, que personne ne songea à contester. Mais d'autres invoquèrent uniquement le fait qu'ils étaient membres des Chambres et que, à ce titre, ils ne pouvaient pas prendre une part active à un mouvement populaire sur une question qui n'avait pas encore été traitée par l'Assemblée fédérale.

Cette attitude ne fut, heureusement pour notre Parlement, pas celle de tous les députés: L'*Appel au peuple suisse*, qui parut au commencement de novembre dernier et qui commença à éclairer la population sur les dangers de la Convention, porta, malgré tout, la signature d'environ 25 députés de la droite, du centre et de l'extrême-gauche. Plusieurs d'entre eux, et même

plusieurs députés de la gauche, prirent une part très active à la campagne de conférences et de presse contre la ratification. Mais on n'en fut pas moins surpris de constater que, dans certains cantons, en particulier dans quelques-uns de ceux où la lutte fut le plus difficile, les députés qui avaient l'honneur d'être revêtus par leurs concitoyens d'un mandat de confiance et qui, dans une circonstance aussi grave pour l'avenir et pour l'indépendance du peuple tout entier, auraient dû se montrer au premier rang, se tinrent prudemment à l'écart du mouvement, se réservant d'intervenir aux Chambres lorsque la bataille aurait été gagnée ... ou perdue sans eux par leurs propres troupes.

Sans doute il n'y a pas de règle qui ne comporte des exceptions. Mais il nous semble que ces exemples, auxquels il serait facile d'en ajouter d'autres, suffisent à prouver ce que nous voulons démontrer: c'est que les parlementaires de tous les groupes, ceux de la minorité comme ceux de la majorité, ont, à d'honorables exceptions près, une crainte extrême des droits populaires, de l'intervention directe du peuple dans les objets dont le Parlement a à déliberer. Loin de fortifier l'opposition parlementaire, l'existence des droits populaires, tels qu'ils sont garantis par notre Constitution, semblent au contraire la rendre plus timide, plus craintive de manquer au respect qu'elle estime devoir à la majorité, à l'esprit de corps du Parlement dans son ensemble. De même que nos institutions fédératives créent, dans le sein des Chambres, une sorte de solidarité gouvernementale contre l'opposition, de même nos institutions démocratiques créent entre les députés de tous les groupes une solidarité parlementaire contre le peuple. L'une et l'autre ont pour effet de réduire le plus possible, de paralyser même complètement dans beaucoup de cas, tout esprit d'indépendance dans le sein du Parlement.

Que l'on nous comprenne bien! Nous ne prétendons nullement qu'il n'existe pas un grand nombre de députés qui possèdent personnellement un esprit indépendant et un caractère courageux. Mais nous disons que les conditions dans lesquelles ils ont à exercer leur mandat, l'état d'esprit qui règne depuis bien des années dans les sphères parlementaires et qui se transmet pieusement d'une génération à l'autre, rendent de plus en plus difficiles les manifestations de cette indépendance et les actes de cou-

rage. C'est précisément pour ce motif que ces manifestations et ces actes sont d'autant plus honorables lorsqu'ils se produisent. Ce n'est d'ailleurs pas toujours en tenant compte des préjugés du Parlement qu'on lui inspire le plus de respect.

* * *

Il est assez singulier d'aboutir à cette conclusion que ce sont précisément les institutions qui paraîtraient devoir rendre plus difficile le régime parlementaire en Suisse, le fédéralisme et la démocratie, qui, au contraire, en paralysant l'opposition, facilitent singulièrement la tâche de la majorité. Elles la facilitent tout au moins en tant qu'il s'agit de la discussion parlementaire et de la victoire à remporter aux Chambres. Quant au peuple, pour lui faire accepter un projet, le gouvernement et la majorité sont obligés de faire de grandes concessions au régionalisme, une opposition régionale étant chez nous beaucoup plus dangereuse qu'une opposition de principes. Voyez le rachat des chemins de fer, qui a été accepté par le peuple malgré les grosses oppositions de principes qu'il soulevait, parce que la loi qui le consacrait avait très habilement jeté un os à ronger à tous les intérêts, à tous les appétits régionaux.

Il est incontestable que, par suite du rôle très réduit et en somme relativement effacé que l'opposition joue dans notre Parlement, celui-ci ne tient pas complètement la place qu'il aurait dû prendre dans notre vie publique, se désintéresse trop souvent du contrôle effectif du pouvoir exécutif ainsi que de l'initiative législative, et laisse en général au peuple lui-même le soin, soit d'écarter des projets que, dans d'autres pays, les Chambres auraient peut-être examinés d'un peu plus près, soit de faire aboutir des réformes décisives. C'est certainement regrettable. Car le gouvernement d'un pays ne fonctionne bien que si chacun de ses organes remplit complètement sa tâche. Autant un parlement voué à l'impuissance par l'existence d'une opposition trop forte est un danger pour l'Etat, autant l'apathie, l'absence d'opposition et de luttes parlementaires loyales et vivantes ne sont pas non plus un bien pour lui. La vérité est dans l'existence d'une opposition qui se tient aussi éloignée d'une obstruction systématique que d'une admiration systématique de tout ce que fait le pouvoir et d'une

situation humiliante de dépendance à son égard, d'une opposition qui prend au sérieux son droit et son devoir de contrôler le gouvernement et qui exerce ce droit non pas dans un esprit de chicane mais pour le bien du pays tout entier.

On ne saurait, croyons-nous, contester que l'introduction de la représentation proportionnelle donnerait au Conseil national plus d'indépendance, à l'opposition plus de poids et plus d'élan et ferait reculer sensiblement la préoccupation exclusive des intérêts régionaux pour accorder une place plus grande aux débats de principes. A ce titre tous ceux qui désirent que l'Assemblée fédérale conserve un rôle actif dans notre vie politique doivent souhaiter de la voir se renouveler, se rajeunir, et par là-même se fortifier par le bain de Jouvence de la réforme électorale.

On a encore proposé d'autres moyens de rajeunir le Parlement. A côté de l'élection proportionnelle du Conseil National et comme contre-partie de cette réforme, on a parlé de modifier le mode d'élection actuel du Conseil des Etats en accordant aux cantons populeux une représentation un peu plus forte que ce n'est le cas aujourd'hui. Il est vrai que cette idée a surtout été lancée par les adversaires gouvernementaux de la réforme électorale et avait pour but d'intimider ses partisans fédéralistes, qui tiennent à l'organisation actuelle du Conseil des Etats. Mais il ne faudrait pas se figurer qu'elle effraie tous les adhérents de la R. P. Bien au contraire. Cette idée mérite parfaitement d'être examinée soit en corrélation avec l'élection proportionnelle du Conseil national, soit pour elle-même. Et à la longue les objections cantonalistes ne pourront pas prévaloir contre le désir, la nécessité de donner plus de vitalité, plus de sève à un Conseil qui ne tient plus complètement sa place dans notre organisme politique et qui a un peu trop la tendance à s'endormir sur ses lauriers.

Il y a, il est vrai, des esprits qui pensent que peu importe la manière dont le Parlement est élu chez nous, car, disent-ils, le parlementarisme n'a pas d'avenir en Suisse. L'avenir est à un pouvoir exécutif fort, élu directement par les citoyens, et à une extension toujours plus grande des droits de la démocratie directe et du pouvoir législatif du peuple. Dans cette hypothèse, le Parlement serait de plus en plus réduit au rôle secondaire d'une com-

mission consultative, dont la seule fonction importante serait le vote du budget.

Un des musiciens qui jouent cette musique d'avenir, dégoûté des compromis de couloirs et des intrigues de coulisses, me disait un jour: *„Plus je vois de près le Parlement, plus je deviens partisan de la démocratie directe.“* Tous ceux qui suivent attentivement le travail parlementaire, beaucoup de membres des Chambres eux-mêmes, auront sans doute, un jour ou l'autre, ressenti cette impression. Et cependant le rôle du Parlement n'est pas encore terminé chez nous. Tout en étant partisan convaincu de l'extension des droits populaires, de l'initiative législative entre autres aussi bien que de l'initiative constitutionnelle, nous pensons que l'Assemblée fédérale aura encore longtemps une place très honorable et très importante à tenir dans notre vie publique. Mais il ne faut pas qu'elle se dissimule que, dans les couches profondes de notre peuple, et cela dans tous les partis et dans tous les milieux, malgré les qualités que tout le monde lui reconnaît, il règne un mécontentement véritable contre l'absence d'indépendance, contre l'esprit de camaraderie exagéré entre députés et même entre groupes politiques, que nous avons signalés. A côté et au dessus de la réforme électorale qui remédierait à quelques-uns de ces défauts, la réforme des mœurs, des caractères, de la conception même du rôle du Parlement, est peut-être encore plus importante. Cette réforme est nécessaire si les Chambres fédérales ne veulent pas se laisser enlever par le peuple plus d'une attribution qu'elles possèdent encore aujourd'hui.

Que les Chambres y songent. La situation est certainement sérieuse pour elles. De l'attitude qu'elles adopteront vis-à-vis de quelques grosses questions pendantes actuellement, de l'indépendance plus ou moins grande qu'elles montreront dans l'avenir vis-à-vis du pouvoir exécutif, peut dépendre en grande partie, sinon l'existence, du moins l'importance et l'avenir du parlementarisme en Suisse.

BERNE HORACE MICHELI

□□□