

Le peuple suisse et son Parlement

Autor(en): **Aubert, Jean-François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **55 (1975-1976)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163089>

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 peuple suisse et son Parlement

Das eidgenössische Parlament ist wenig bekannt – was allerdings für den Parlamentarier nicht nur Nachteile hat. J.-F. Aubert unterscheidet fünf Gruppen von Schweizern: eine, die praktisch überhaupt nichts von National- und Ständerat weiss; eine andere, die sich vage daran erinnert, dass es – neben der Landesregierung – noch eine Legislative gibt; eine dritte, die recht gut im Bilde ist über Regierung, Parlament und Gewaltentrennung – die aber die Tätigkeit des Parlamentariers als uninteressant betrachtet; eine vierte Gruppe, die im Parlamentsabgeordneten einen Berufsmann wie jeden anderen sieht; und schliesslich eine fünfte, die wirklich informiert ist.

Parlamentarier sein – eine auf den ersten Blick gar nicht zu bewältigende Aufgabe: während eines einzigen Morgens Beratungen über ein Schiffahrtsgesetz, die Bekämpfung des Alkoholismus, die Förderung der Gebirgsregionen, die Arbeitslosenversicherung ... alles begleitet von einer Papierflut von Botschaften, Protokollen, Expertisen. Dass die Abgeordneten daneben noch einen Beruf ausüben, dass sie eine Familie haben, oder ganz einfach einmal auch das Bedürfnis, an einer Sitzung nicht teilzunehmen, sondern zu lesen, Kontakte zu pflegen, sich Gedanken zu machen: das alles macht das Parlamentarier-Sein noch komplizierter.

Bei näherer Betrachtung verliert dieses Bild allerdings viel von seinen scharfen Konturen. Ein erster Grund: Präzision wird nicht in erster Linie vom Politiker verlangt (zu Recht oder zu Unrecht...). Nicht hieb- und stichfeste oder gar wissenschaftliche Lösungen sind in der Politik gefragt und notwendig, sondern mehr oder weniger vernünftige Kompromisse. Des weiteren: ein Parlament benötigt keineswegs ein Plenum von Allround-Spezialisten – es genügt, wenn sich für jedes Problem wenigstens ein Dutzend Sachkundige findet (was in der Regel zutrifft), die fähig sind, den Kollegen die Materie zu erklären.

Dies ist zugleich ein Argument gegen das Berufsparlament – die zeitweilige Verlockung des müden Milizparlamentariers. Ein Parlaments-Professionalismus brächte ganz gewiss diesen Nachteil mit sich: die verstärkte Abhängigkeit vom Wähler (siehe Frankreich!) und damit den Zwang zu einer gewissen Popularitätshascherei – verständlich deshalb, weil eine Nichtwiederwahl für viele Abgeordnete beinahe existenzgefährdend sein könnte (Verlust des Berufs).

Die Rechte des Volkes, wie sie institutionell festgelegt sind, hier noch einmal aufzuzählen, erübrigt sich. Zu bemerken wäre höchstens, dass unser Proportionalitätswahlrecht im internationalen Vergleich nicht schlecht abschneidet; dass das Instrumentarium der direkten Demokratie im Prinzip gut ausgebaut ist. In der Praxis allerdings sind in letzter Zeit ernste Schwierigkeiten sichtbar geworden. Nach Ansicht des Verfassers gehören dazu nicht in erster Linie die negativ verlaufenen Stimmgänge der jüngsten Vergangenheit. «Nein-Wellen» hat es in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates immer gegeben, vor allem – wie die Erfahrung zeigt – bei Steuer- und Sozialversicherungsvorlagen. Das Schlagwort von der «Unregierbarkeit» sollte in diesem Zusammenhang nicht missbraucht werden.

Es sind andere Erscheinungen unseres politischen Lebens, die zum Nachdenken zwingen. So einmal der «inflationäre» Gebrauch von Initiative und Referendum. Nur: diese beiden Instrumente des Souveräns sind völlig legal und können, mit etwas Phantasie, auch heute noch administrativ bewältigt werden. Wesentlicher ist, was dahinter, hinter den Symptomen, steckt: die Gleichgültigkeit der Bürger, die sich in immer niedrigeren Stimmbeteili-

gungen äussert. Es gibt Erklärungsversuche dafür, darunter solche, die beruhigend wirken sollen. Trotzdem: unsere Demokratie wird so auf die Dauer zu einer Fiktion. Denn diese Indifferenz kann nur dreierlei bedeuten: 1. Die Leute verstehen nicht mehr, was man sie fragt; 2. ihnen erscheinen Fragen, über die sie nicht abstimmen können, wichtiger; 3. sie haben – folglich – ein Gefühl der Ohnmacht und wählen somit das naheliegendste Abwehrmittel: sie treten in den Streik. Ein raschwirkendes Rezept gegen diese politische Krankheitserscheinung wird man vergeblich suchen. Eine erste, erfolgversprechende Massnahme aber wäre es vielleicht, wenn Regierung und Behörden wieder eine Sprache suchten, die vom Volke verstanden würde.

S'il existe un fossé entre le peuple suisse et son Parlement? Sûrement. On le dit de tant de parts qu'il doit bien y avoir quelque chose. Mais on conviendra aussi que c'est la sorte de question à laquelle on ne peut donner qu'une réponse relative. Et cette réponse relative, pour être exacte, supposerait de patientes recherches: le fossé est-il plus large en 1975 qu'il l'était en 1935, ou en 1920, ou en 1880? Nous laissons aux politologues le soin d'établir ces comparaisons et nous nous contenterons, dans les lignes qui suivent, d'apporter un témoignage et d'exprimer des sentiments.

La toile de fond

La première constatation qu'on peut faire, c'est que le Parlement fédéral est peu connu. Je ne crois pas, d'ailleurs, qu'un député doive s'en plaindre. Si l'ensemble des électeurs suisses examinaient les travaux de l'Assemblée avec la même science, la même attention et la même sévérité qu'ils mettent à suivre un match de football, je crains que nous ne soyions nombreux à ne pas arriver indemnes aux vestiaires. On n'imagine pas la somme d'inadvertances et de tirs imprécis, de passes manquées et d'autogoals qui s'y commettent journellement et qui vaudraient de réels embarras financiers à des équipes de troisième ligue: le jeu des chambres ne doit pas être regardé de trop près. Notez que je ne prétends pas qu'il s'y pratique beaucoup de coups tordus; le personnel politique est assez régulier. C'est plutôt la négligence et la maladresse qui, sur notre terrain, sont navrantes. Parce que nos mêlées sont confuses, le sol spongieux, les dimensions variables et les filets mobiles, nous donnons rarement l'impression de maîtriser le ballon. Naturellement, quand il écrit ces lignes, le soussigné n'a pas l'outrecuidance d'adresser des reproches à ses collègues: il prend sa large part d'erreurs.

Mais revenons à cette idée toute simple: le Parlement est peu connu. Et essayons de la développer. Comme il n'y a pas de discours sérieux sans garniture chiffrée, j'avance les proportions suivantes, qu'à vrai dire j'emprunte à l'intuition davantage qu'au calcul statistique: Sur cent électeurs,

il me semble qu'il y en a vingt qui ne soupçonnent pas l'existence du Parlement, quarante qui s'en font une représentation vague, dix qui, connaissant la fonction de député, ne comprennent pas qu'on puisse s'y intéresser, dix qui font confiance aux parlementaires comme ils s'en remettent à leur médecin ou à leur garagiste, trente enfin qui les surveillent, les critiquent ou les encouragent (si le total est de cent dix, c'est, on l'a deviné, parce que certains électeurs appartiennent à deux catégories).

Premier groupe: ceux qui ignorent tout des chambres et qui n'en ont, probablement, jamais entendu parler. Le conseiller fédéral est connu, de loin, par les manchettes de journaux et par la télévision. Le conseiller d'Etat est connu, de près, par les innombrables discours qu'il lui faut prononcer aux quatre coins du canton. Le député au Grand Conseil est connu dans sa localité, parce qu'il y préside le vélo-club ou la fanfare ou qu'il y gère la caisse-maladie. Mais le conseiller national, moins important que le conseiller fédéral, moins efficace que le conseiller d'Etat, moins répandu que le député au Grand Conseil, prend, quand il se promène dans la population, d'excellentes leçons de modestie. Si, au Café du Commerce, il s'assoit à une table de jasseurs, c'est tout juste s'il reçoit un léger coup d'œil et, dans les réunions mondaines, la présentation se résume, en général, au hochement de tête évasif qu'on destine à celui dont on n'a pas retenu le nom.

J'exagère, mais si peu. Il y a, c'est vrai, le deuxième groupe: les personnes qui se rappellent, pour l'avoir appris à l'école, que la Confédération a un organe législatif distinct du Gouvernement. «Vous qui allez à Berne.» «Toi qui es dans la politique.» C'est déjà un début. Quelquefois, les verres se choquent (nous sommes toujours dans un bistrot), la conversation se noue et conduit à des échanges comme ceci: «Vous qui allez à Berne, vous ne pourriez pas demander que le train de 18 h 00 s'arrête à Corcelles?», ou encore: «Toi qui es dans la politique, qu'est-ce que tu penses de Monsieur Ford?» De temps à autre, une question qui est de notre ressort: «Pourquoi est-ce que vous refusez une treizième rente aux vieillards?» Suivie d'un élément d'explication et de la commande de trois autres décis.

Troisième groupe. Voici des électeurs qui ont une image assez claire des autorités fédérales et de la séparation des pouvoirs, mais qui nous considèrent avec le regard étonné qu'on a pour un avaleur de lames de rasoir. Comment pouvez-vous trouver du plaisir à ces affaires compliquées, à ces séances ennuyeuses, à ces rapports bourrés de pourcentages? Et encore, s'il s'agissait de la grande politique, de la seule qui compte, M. Kissinger, M. Sadate! Mais le prix du lait, la construction de logements, l'épuration des eaux? Enfin, heureusement qu'il y a des gens dévoués qui s'en occupent.

Je connais un quatrième groupe. Ce sont les citoyens qui, dans la politique, voient plutôt un métier, une technique. Moi, je suis vétérinaire, je

place des assurances, je fabrique des piscines et vous, vous faites des lois. A chacun son travail. J'ai le mien et vous avez le vôtre. Vous ne m'apprendrez pas à faire vêler une vache, je n'ai pas de conseil à vous donner sur le tarif de l'impôt. Confiance embarrassante, qui nous prête un savoir faire que la plupart d'entre nous n'avons pas. On aimerait leur crier: mais l'impôt n'est pas aussi simple que vous pensez, le tarif n'est pas une science; il y a l'aspect fiscal, l'aspect social, l'aspect conjoncturel... Peine perdue, ils ont tourné le dos, ils sont dans leurs problèmes.

Reste le cinquième groupe: celui des interlocuteurs. Eux savent ce qui se passe. Ils ont lu le compte-rendu des débats, ils ont vu l'émission avec le chef du Département des finances, avec le Président du Vorort, ils ont leur idée sur Kaiseraugst ou sur la position du franc suisse. Ils nous écrivent pour nous blâmer, ils nous arrêtent dans la rue pour nous féliciter. Ceux-là, mais ceux-là seuls, nous ont vraiment à l'œil.

*

Telle est la toile de fond. Encore une fois, les proportions sont supposées, mais les attitudes sont réelles. Et c'est cette toile de fond qu'il faut avoir constamment à l'esprit, quand on disserte sur les rapports entre les électeurs et les chambres. Le Parlement inspire, chez plusieurs de nos concitoyens, des sentiments négatifs; chez plusieurs autres, il en inspire de positifs. Mais on aurait une vue naïve des choses, si on ne comprenait pas que, dans une bonne partie du peuple, les parlementaires ne provoquent aucune réaction ou n'éveillent qu'un intérêt minime. La même remarque vaut, d'ailleurs, c'est notoire, pour les projets de lois que les parlementaires ont votés. J'écris ces lignes à la veille du scrutin du 8 juin et j'ai lu ceci dans un journal: Au Locle, on a interrogé cinquante personnes prises au hasard. Quarante ne savaient pas que l'on votait dimanche. Et, sur les dix qui le savaient, trois seulement, nous dit-on, connaissaient les objets du referendum.

Le parlementaire

J'ignore ce que mes collègues pensent de leur situation et, si je mets ici le parlementaire au singulier, c'est que j'aimerais dire, en quelques phrases, ce que je pense personnellement de la mienne.

A première vue, c'est accablant. D'abord, je suis enseveli sous le papier, presque chaque semaine des kilogrammes. C'est à peine si j'ai le temps de faire une lecture rapide, disons, de la moitié des messages du Conseil fédéral. Quant aux procès-verbaux de séances, aux rapports d'experts, aux envois de particuliers qui ont souvent des idées intéressantes à nous proposer, j'en

pique un ou deux au passage et je mets le reste au panier: je rougis, mais je ne vois pas comment je pourrais faire autrement. Sautons sur les réunions de groupe, sur celles des commissions, pour en arriver aux sessions mêmes de l'Assemblée plénière. Alors là, la tête vous tourne. On passe, en un matin, de la loi sur la navigation à la lutte contre l'alcoolisme, de la défense de la monnaie aux investissements dans les régions de montagne, de l'assurance chômage aux comptes des C.F.F. Pour certains projets, nouvelle pluie de papier: amendements de la majorité de la commission, amendements de la minorité (quand il n'y a pas deux ou trois minorités), amendements individuels et la plupart – je m'empresse de l'ajouter pour n'avoir pas l'air de tomber dans un dénigrement facile – ont une signification précise et une justification plausible. Tous les sujets, on s'en doute, ne nous sont pas également familiers. Il faut pourtant voter et les décisions ont parfois un caractère fortuit qui ne satisfait pas la raison. Bref, si un horloger s'avisait de travailler comme il nous arrive de le faire, il aurait pu fermer boutique depuis longtemps.

Il y a aussi l'absentéisme. Je suis souvent hors de la salle, pour discuter d'une affaire qui viendra la semaine suivante, pour consulter des ouvrages dans la bibliothèque, pour rencontrer un membre de l'Administration ou même, plus vulgairement, pour fumer une pipe le long des pas perdus. Ici, j'ai peu d'excuses, sinon que je crois qu'il est physiquement impossible de rester cinq heures de suite, assis, à écouter des discours, si substantiels, si bien construits soient-ils. D'ailleurs, j'ai un métier, qui est de donner des cours à la Faculté. Ces cours, je ne peux tout de même pas les supprimer, on critique assez la longueur des vacances universitaires. Il faut donc que je les prépare, que j'y pense pendant les sessions, ce qui est un nouveau sujet de distraction. Enfin, j'ai une famille. Je dirai que j'ai surtout une famille et, dès que je peux m'échapper un instant, je cours à la gare, je saute dans le train, pour passer deux ou trois heures à la maison, qui n'est, heureusement, qu'à cinquante kilomètres de Berne.

La belle affaire, dira-t-on. Vous voudriez qu'on vous plaigne! Personne ne vous a obligé d'entrer au Conseil national. Mais, Mesdames et Messieurs, je ne me plains pas du tout. Je m'attendais parfaitement à ce que j'expérimente aujourd'hui. Je constate simplement, je raconte, ou plutôt je décris, quasi-scientifiquement, la vie du parlementaire suisse de 1975, parce qu'il est bon que, de temps en temps, ce genre de photographie soit tiré pour l'information des lecteurs. D'ailleurs, j'ai dit plus haut, on l'aura peut-être remarqué: la situation est, «à première vue», accablante. Or, après la première vue, vient le moment de la réflexion. Et la réflexion conduit généralement à une deuxième vue.

*

Au fond, ce qui se passe au Parlement est assez naturel. L'à-peu-près y règne en maître, mais je pense que c'est normal. La précision, on l'exige (peut-être à tort) du physicien, du chirurgien, du pianiste. Mais aucun esprit raisonnable ne la demande à ceux qui traînent leurs bottes dans la glu des intérêts sociaux. Car, ici, tout est flou, tout est mou, il n'y a pas, pour chaque problème particulier, une belle solution vérifiable, mais plusieurs réponses, plusieurs nuances de réponses, qui consistent, par exemple, à prendre un peu plus aux uns pour donner un peu plus aux autres, ou à prendre un peu moins pour donner un peu moins, ou à prendre davantage à un plus petit nombre pour donner moins à un plus grand nombre, etc. D'une personne qui erre ainsi dans le marécage, on n'attend pas qu'elle trace un chemin élégant, on désire simplement qu'elle ne s'y enlise pas et qu'elle en sorte, d'une manière ou d'une autre: nous essayons d'en sortir.

Et puis j'avouais, tout à l'heure, que nous n'étions pas tous également versés dans tous les domaines qui étaient soumis à notre jugement. Mais, là non plus, il n'y a rien de véritablement inquiétant. En réalité, quelle que soit la question qui est débattue devant le conseil, parmi les deux cents membres qui le composent, il s'en trouve toujours au moins quinze ou vingt qui la maîtrisent parfaitement. Or l'essentiel n'est pas tant d'avoir deux cents spécialistes, qu'une vingtaine de personnes capables d'expliquer, à des collègues moins instruits mais sensibles à l'argumentation, les rouages d'une affaire.

C'est une des raisons qui font que je suis plutôt hostile au professionnalisme. Le professionnalisme est la tentation habituelle du parlementaire fatigué. Il convient donc d'en dire quelques mots. Notons, pour commencer, que nous avons déjà, dans notre Parlement, pas mal de professionnels de la politique: ceux qui font partie d'un gouvernement cantonal, ou d'un exécutif communal, ou de la direction d'un groupement économique, plus quelques journalistes. Et les autres, tiraillés entre leur mandat de député et un métier extérieur, faut-il en faire des parlementaires à plein temps? Cela aurait, indiscutablement, l'avantage de leur donner plus de loisir pour lire et pour méditer. Mais, outre qu'ils ne manqueraient pas de se spécialiser dans une discipline – avec la conséquence que le tableau ne serait pas très différent de ce qu'il est maintenant –, leur professionnalisme aurait deux inconvénients majeurs. D'une part, ils seraient exposés, plus qu'aujourd'hui, aux sollicitations de leurs électeurs. Actuellement, si j'en juge par l'expérience que j'ai faite, il est très rare qu'un citoyen demande au parlementaire d'intervenir en sa faveur auprès de l'Administration, et c'est fort bien ainsi: le rôle de commissionnaire n'a rien de séduisant. Mais un député à plein temps, on s'en sert, et il pourrait difficilement refuser de jouer au courtier. Nous deviendrions des politiciens à la française, toujours en train de

courir entre les ministères et leur arrondissement. D'autre part, la personne dont la charge parlementaire est l'unique source de revenu est portée à s'y accrocher. Si elle la perd, elle risque de n'avoir plus rien, car il n'est pas toujours facile, ni même possible, de reprendre son ancien métier. De sorte que l'échec électoral cesse de n'être qu'une morsure à l'amour-propre pour poser un véritable problème d'emploi et de niveau de vie. Et alors, quand on en est là, on peut craindre qu'un député soit prêt à bien des complaisances pour garder sa place.

Le peuple

Si, maintenant, je considère le peuple ou, plus exactement, le corps électoral de la Confédération, c'est-à-dire cette galaxie de trois millions et sept cent mille citoyens qui peuvent, quand il leur en prend l'envie, juger les parlementaires et leurs œuvres, j'aurais tendance à ordonner mes impressions en sens inverse. Au premier abord, le spectacle est assez satisfaisant: le pouvoir politique des électeurs est réel, l'usage qu'ils en font, raisonnable. Toutefois, examinée de plus près, la situation de la démocratie suisse est troublante et, à ceux qui inclinent à la neurasthénie, elle pourrait même paraître alarmante.

*

L'éloge de nos institutions a été fait si souvent qu'il n'est pas nécessaire d'en donner ici une nouvelle version. Notre Parlement est sujet à renouvellement, de période en période, comme dans la plupart des pays du monde. Grâce à la pluralité des partis, nos élections sont libres. Elles ne coûtent pas très cher et elles sont peu sensibles à la corruption. Elles se font selon une méthode éprouvée de représentation proportionnelle, qui, quoi qu'on en dise parfois, me semble infiniment préférable à la majoritaire. Les modèles qu'on cherche en Grande-Bretagne et en Allemagne fédérale n'ont rien de convainquant. Il n'est simplement pas vrai que la règle britannique fasse une part meilleure aux fortes personnalités (M. Churchill aurait été élu sous n'importe quel régime); pas vrai non plus qu'elle produise des gouvernements plus puissants ni une politique plus claire: il suffit, pour s'en persuader, d'ouvrir les yeux et de regarder ce qui se passe à Westminster et à Downing Street. Quant à la manière allemande, compliquée et généralement mal comprise, ceux qui prennent la peine de l'examiner savent à quoi s'en tenir. Il s'agit, en réalité, d'une proportionnelle intégrale, dont le seul correctif appréciable est un quorum meurtrier; et la pincée de majoritaire que le législateur a cru bon d'y ajouter n'est qu'un figolage inutile. En tout cas, le système

suisse, avec le panachage, le latoisage et le cumul, soutient fort bien la comparaison.

Nos instruments de démocratie directe ne sont pas mauvais non plus. Les citoyens se prononcent sur la Constitution et sur les modifications qui lui sont apportées. Un petit nombre d'entre eux peuvent d'ailleurs proposer eux-mêmes des changements. Nos lois, et certains de nos traités, sont également sujets à referendum. C'est vrai qu'ici on pourrait enrichir l'arsenal, introduire l'initiative populaire pour les lois, généraliser le referendum contre les arrêtés de finances, soumettre à la votation d'autres conventions internationales, organiser différemment les scrutins sur les contreprojets. Tout cela est possible, c'est une question de temps et de mesure.

Seulement, il ne suffit pas d'énumérer des règles. Cela ne signifie pas grand'chose, tant qu'on ne voit pas ce qu'elle donnent dans la pratique. Et ici on entend quelques avis discordants. Les observateurs, par exemple, ont été très sensibles au fait qu'en deux scrutins consécutifs, de décembre 1974 et de mars 1975, le peuple et les cantons ont rejeté trois propositions de l'Assemblée fédérale. Il n'en a pas fallu davantage pour que certains augures lancent des propos définitifs: le peuple suisse, s'écriaient-ils, devient ingouvernable! Ingouvernable! Voilà une forte parole. Et pourquoi ce langage pathétique? Parce que, sur trois objets – impôt sur le chiffre d'affaires, assurance maladie, politique conjoncturelle – la majorité des votants ou la majorité des cantons n'étaient pas d'accord avec la majorité des chambres. C'est beaucoup d'émoi pour peu de choses. Il n'y a qu'à consulter la liste des scrutins fédéraux, depuis 1848, pour voir que quelques échecs n'ont rien d'extraordinaire. Si l'on met à part les initiatives populaires, qui sont généralement vouées à l'insuccès, les décisions du Parlement ont été confirmées environ 115 fois, mais infirmées 75 fois. Ce n'est donc pas la première fois que l'Assemblée subit une déconvenue, et sans doute pas la dernière fois non plus. Il y a même eu des séries noires plus longues (1882 à 1884, 1922–1924, 1931–1934). D'ailleurs, la défaite paraît encore moins cuisante, si l'on prend la peine de voir quels étaient les objets du vote et les circonstances du refus. Il est notoire que les augmentations d'impôt passent difficilement (voir les scrutins de 1950, 1953 et 1970); c'est tellement naturel que plusieurs constitutions étrangères, qui connaissent le referendum, l'excluent pour les lois fiscales (Italie, Danemark, et autrefois l'Allemagne de Weimar). Quant aux assurances sociales, elles ont, chez nous, déjà subi quelques fameux revers (en 1900, en 1931). Enfin, l'article conjoncturel a rencontré l'approbation des électeurs et n'a trébuché que devant les cantons, de sorte qu'ici on peut se plaindre d'un échec, mais guère d'un désaveu. Du reste, si la Constitution prévoit des votes populaires, c'est bien pour qu'ils soient, quelquefois, négatifs. Cela ne signifie pas que les électeurs et les

cantons aient eu raison de dire non en décembre et en mars, mais leurs décisions, même si je les crois mauvaises, étaient parfaitement légitimes et n'avaient rien d'exceptionnel. En tout cas, ce n'est pas à cause de ces modestes accrocs qu'on peut parler d'un peuple ingouvernable.

Mais il y a un autre grief, qui est plus insidieux. C'est celui qui met en cause la fréquence des initiatives et des referendums. Ici, le changement est plus évident. On lance cinq fois plus d'initiatives aujourd'hui qu'au début du siècle et le referendum législatif, qui semblait naguère en déclin, connaît un regain de faveur. Toutes ces propositions, tous ces scrutins entraînent évidemment quelques fatigues supplémentaires pour l'Administration, pour le Parlement, pour les partis politiques. Cependant, nous sommes encore loin de l'insupportable: les initiatives posent des problèmes dont l'Administration doit, de toute façon, s'occuper; le Parlement peut diminuer sa peine en abrégant ses débats; le groupement de plusieurs scrutins en un seul dimanche permet aux états-majors des partis de concentrer leurs efforts. Enfin, quoi qu'il en soit, initiatives et referendums sont des moyens constitutionnels et je trouve un peu étrange qu'on se plaigne de les voir utiliser. Ces procédures sont tout de même plus paisibles que des insurrections. On ne gagnerait pas grand'chose à les rendre difficiles, en augmentant, par exemple, le nombre des signatures nécessaires. Ce serait comme si un médecin substituait au thermomètre usuel des familles un instrument plus court, qui n'indiquerait que les plus fortes températures. Parce qu'on n'en verrait plus le signe, la fièvre, et la maladie qui la cause, seraient-elles guéries?

*

La fièvre, la maladie. Nous n'allons pas, à notre tour, nous mettre à dramatiser, mais il nous semble bien qu'il y a, chez nous, quelque chose qui ne va pas. Et ce quelque chose qui ne va pas, il ne faut évidemment pas le voir dans les votes négatifs qui viennent, de temps en temps, attrister le Palais fédéral: ce sont des péripéties mineures. Il ne faut même pas le voir dans l'accumulation d'initiatives et de referendums: il s'agit là, tout au plus, de symptômes. Non, ce qui est préoccupant, c'est l'indifférence de la masse des électeurs à l'égard des scrutins, qui se mesure au taux croissant de l'abstentionnisme. On ne peut pas dire que le peuple suisse soit dépolitisé; même s'il connaît mal le Parlement, il s'intéresse aux affaires publiques. Mais, quand vient le moment de décider, il ne va pas voter. Trente-cinq pour cent, vingt-cinq pour cent, vingt pour cent, voilà le degré de notre participation et ces chiffres, inconnus au dix-neuvième siècle, exceptionnels jusqu'en 1960, inimaginables à l'étranger, nous commençons à nous y accoutumer.

Pendant des années, j'ai cherché à me rassurer. Je me disais, par exemple: l'important, c'est que les citoyens puissent trancher, s'ils le veulent; ceux qui s'abstiennent acceptent, d'avance, la volonté des autres. Ou encore (en me fondant sur les travaux de certains professeurs): ce ne sont pas toujours les mêmes qui s'abstiennent; ceux qui ne vont jamais voter sont rares. Cela est juste, cela est vrai, et pourtant cela ne suffit plus pour me reconforter. Notre démocratie devient, peu à peu, une fiction. Et ce processus inquiétant s'explique de trois manières au moins, qui, ramenées à leur principe commun, n'en font peut-être qu'une: 1. Les gens ne comprennent plus les questions qui leur sont posées. 2. Ils voudraient se prononcer sur d'autres questions. 3. Ils ont un sentiment d'impuissance.

1. L'incompréhension. Je l'ai éprouvée très nettement dans la campagne sur l'article conjoncturel. J'avais l'impression que le courant ne passait pas, comme on dit. Je me suis embarrassé dans des démonstrations juridiques qui étaient inhérentes au sujet, mais qui n'atteignaient pas leur but.

2. Le déplacement de la cible. Prenez les centrales nucléaires, prenez les routes nationales. Le peuple a pu voter sur les bases constitutionnelles. Il aurait pu voter sur les bases légales, s'il l'avait souhaité. Mais ce n'est pas cela qui l'intéressait. Ce qu'il aimerait pouvoir décider, c'est le nombre et le lieu des usines, c'est le tracé des routes. Et, à ce moment-là, il n'y a plus de referendum.

3. L'impuissance. Si une loi est acceptée, elle peut toujours être modifiée par une autre loi. Si une loi est rejetée, le Parlement peut toujours en faire une seconde. Et, si les opposants ne font pas l'effort de demander le referendum contre la deuxième loi, la volonté des chambres finit par l'emporter. De sorte que certains électeurs peuvent avoir le sentiment d'être les victimes d'une guerre d'usure.

Nous ne pousserons pas l'analyse plus loin. Toutes les explications, on le sent, remontent à une même origine, qui est le formalisme du système juridique: nos textes constitutionnels sont ardues, le style de nos lois est technique, nos actes normatifs sont revisibles, les décisions d'application échappent au vote populaire, etc. Je n'ai rien contre le formalisme, je sais bien qu'il est indispensable à l'ordre social et c'est d'ailleurs mon métier de l'enseigner. Mais je crains qu'il ne soit pour beaucoup dans l'appauvrissement de notre vie démocratique. Nos concitoyens, qui ne sont pas des juristes, ne suivent plus et leur attitude a un nom tout simple: ils font la grève. Or, comme il n'y a personne pour les remplacer, qu'en d'autres termes cette grève n'est pas de celles qu'on brise, il faudra bien qu'un jour les autorités réinventent un langage qui les rapproche du peuple.