



SUISSE

CONFERÊNCIA DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS PARLAMENTARES EUROPEIAS

LISBOA 1986

LE CITOYEN ET LE PARLEMENT

CONTRIBUTION DES PRESIDENTS DU CONSEIL NATIONAL
ET DU CONSEIL DES ETATS SUISSES

LE CITOYEN ET LE PARLEMENT

Contribution des Présidents du Conseil National Suisse
et du Conseil des Etats Suisses.

1. INTRODUCTION

La structure politique de la Suisse est, comme ailleurs, le résultat de la lutte des groupes sociaux pour le pouvoir et l'influence. Mais on doit considérer la démocratie directe de la Suisse comme une expérience destinée à créer pour les habitants d'un pays relativement petit et avec une culture multifacétée, une organisation d'état qui permet à la population, à large échelle, l'auto-détermination et la participation active dans les décisions. Les constitutions de confédération et de ses états confédérés (Cantons) ne garantissent pas seulement la liberté de circulation et d'expression, comme dans les autres états démocratiques, mais aussi l'autonomie des cantons et des municipes et la large participation des citoyens dans la création et dans les changements d'ordre juridique.

La position relative du Parlement et du peuple est prévue dans l'article nr. 71 de la Constitution Fédérale de la façon suivante : " Sous réserve des droits du peuple et des cantons, le pouvoir suprême de la fédération est exercé par l'Assemblée Fédérale qui est composée de deux chambres : a) Le Conseil National ; b) le Conseil des Etats. Tous les deux sont sur le même plan juridique ".

La population a le droit à travers ce qu'on appelle l'initiative populaire (100.000 signatures) d'exiger des changements dans la Constitution qui, lors d'un acte de vote obligatoire, seront soumis à cette même population et aux cantons. Outre les alté-

rations de la Constitution, des accords d'état déterminés sont aussi soumis à cette cotation obligatoire. En plus, 50 mille citoyens électeurs ou huit cantons peuvent exiger que, dans la Loi approuvée par le Parlement, une norme fédérative de bien global et des accords d'état déterminés soient présentés au peuple par vote. Dans les cantons les citoyens ont parfois des droits encore plus larges.

Cependant, ce système démocratique direct a comme conséquence un processus de décision extrêmement compliqué et morose et la culture politique de caractéristiques spéciales. Un dialogue intense, l'envie de se comprendre et un débat intense pour créer un consensus acceptable sont les conditions pour une grande stabilité existante, jursqu'à maintenant, en Suisse. Dans ce débat par un consensus acceptable, le rapport existant entre les centres du pouvoir, le Parlement et le peuple, prend une responsabilité spéciale.

Suivant la structure du rapport principal nous allons décrire ce rapport existant entre le Parlement et les citoyens et entre les citoyens et le Parlement.

Là, nous devons tenir compte que, au contraire de ce qui se passe dans les autres états, la majorité des citoyens considèrent le Parlement comme un élément d'organisation d'état de la Fédération et sa réaction, par exemple, en actes de vote ; c'est, dans la plupart des cas, une réaction contre l'activité et les décisions de l'administration fédérale (c'est-à-dire, Parlement, Gouvernement et Administration). Les raisons qui mènent à cela seront analysées plus tard.

2. LE PARLEMENT ET LES CITOYENS

Dans l'organisation de l'Etat suisse dont la tendance est celle d'empêcher l'accumulation de pouvoirs, le Parlement n'a

pas une position forte, bien que - comme cela a été dit - ce soit le pouvoir maximal dans la Fédération et la Constitution et que l' on garantissee aux membres du Parlement l'indépendance totale (article 51 : " Les membres des deux conseils votent sans directives "). A cela on ajoute le fait qu'en Suisse il n'existe pas de tribunal constitutionnel qui examine les décisions du Parlement en ce qui concerne sa constitutionnalité. La dernière instance d'appréciation est le peuple.

La liberté d'action et de décision du Parlement est limitée en fait par :

- Le genre de processus législatif, qui, de son côté, est conditionné par la possible volonté populaire, c'est-à-dire le référendum. Avec l'introduction, le siècle dernier, du référendum facultatif d'appréciation de lois, on n'espérait pas probablement que cet instrument vienne limiter le pouvoir de la représentation parlementaire et simultanément vienne à contribuer à la création d'une nouvelle représentation. Pour que les propositions de loi ne soient pas rejetées, par un vote populaire négatif, on a créé un processus législatif compliqué qui, dans l'essentiel, a lieu avant les débats parlementaires.

A travers ce processus on tente que toutes les forces politiques de relief appuient une solution commune. Les principales forces politiques sont, outre les cantons et les partis, les nombreuses associations d'intérêts. Ce sont précisément ces dernières qui plus tard pourront influencer la grande masse d'électeurs.

On a aussi créé une nouvelle forme de représentation populaire qui n'a pas eu son origine dans des résultats électoraux mais qui possède une grande influence sur les décisions politiques à travers les connaissances spécifiques des secrétariats des associations et la capacité financière de leurs trésoreries. Enfin, dans

les débats parlementaires, le Parlement compte toujours sur la possibilité d'un référendum. La conséquence de cela est que souvent les conjectures sur un référendum éventuel dépassent les besoins dictés par les questions techniques.

En cas de doute on attribue au peuple la responsabilité maximale sur un sujet déterminé.

- Le système de militantisme: la Suisse possède un système de militantisme à tous les niveaux de l'Etat et aussi dans d'autres domaines (par exemple : les forces militaires). Les députés exercent leur mandat politique parallèlement à leurs professions civiles. Dû aux développements économiques et sociaux et aux changements qui suivent de la vie politique et du travail politique, les politiciens doivent posséder, chaque fois plus, des connaissances profondes et spécialisées. Ils doivent pouvoir comprendre l'interdépendance des décisions techniques. Comme les députés militants n'ont pas de bureaux d'appui et le Parlement n'a pas non plus d'administration parlementaire proprement dite, ils doivent s'appuyer sur les connaissances venues de l'extérieur (spécifiquement des associations représentatives) ou de l'administration publique. Malgré cet effort (du point de vue de la science et des moyens de communication on parle de " surcharge ") la grande majorité du Parlement confirme être d'accord avec le système de militance. Le peuple non plus n'applaudirait pas sa transformation en un Parlement professionnel.

On pense que face au danger de " faire une politique sur le dos du peuple seul le système de militance garantit un certain réalisme dans le Parlement ".

- Le fédéralisme : les fonctions réduites du Parlement suisse ont leur explication historique du fait que la Fédération représente à peine un des trois niveaux de l'Etat suisse et en

partie jusqu'à ce qu'elle s'oppose aux autres deux.

La Fédération apparaît souvent comme un usurpateur des droits souverains des cantons, n'étant donc pas intéressée à créer des conflits en surplus à travers un élargissement, par exemple, la création d'un département fédéral.

Le système démocratique direct de la Suisse donne la possibilité au Parlement, comme aucun autre système le fait, à travers les divers actes de vote populaires, de maintenir un dialogue constant avec le peuple. Le Parlement et les partis politiques qui seraient spécialement indiqués pour effectuer le changement " du bas vers le haut " des problèmes politiques chaque fois plus compliqués, ne possèdent pas les moyens adéquats pour mobiliser le peuple.

L'image idyllique selon laquelle les citoyens discutent les problèmes courants avec leur représentant parlementaire dans un restaurant ou pendant une fête d'association ou pendant une séance d'éclaircissement politique, il se peut que cela corresponde à la réalité en province mais en ville cette image appartient au passé depuis longtemps. Si un membre de l'Assemblée Fédérale se présente, hors du Parlement, il ne le fait pas en général comme représentant du peuple face à ses électeurs, mais comme membre d'une commission de vote face à un public intéressé, ou comme membre d'une organisation d'intérêts face à ses associés.

Le " tourisme parlementaire " croissant (visite au Parlement par des groupes de citoyens) ne contribue pas non plus à transmettre des connaissances civiques et à conduire le dialogue nécessaire. Au contraire, il accentue encore plus l'impression que les décisions sont prises ailleurs, car dans le Parlement dû au manque d'une opposition institutionnalisée, se gèrent rarement de vraies discussions. Les oppositions changent fréquemment et se forment ponctuellement mais cela n'est pas très compréhensible pour quelqu'un du dehors. Les débats parlementaires se prolongent pendant longtemps car dû

aux divers idiomes tout doit être répété. Manque d'intérêt de la part des visiteurs dans les tribunes et sièges vides " dans les salles de conseils " sont la conséquence de tout cela.

Informar la population au sujet du travail parlementaire est une tâche qui a chaque fois plus d'intérêt pour les mass-média en donnant un relief spécial aux moyens électroniques. Les mass-média influencent chaque fois plus le procédé de formation de volontés et d'opinions.

Il existe le danger du sensationnalisme d'une partie des mass-média : faire de sorte que certaines questions soient surestimées et parfois retirées de leur contexte. Pour les députés, il est chaque fois plus difficile d'effectuer ici certaines corrections et de créer une argumentation contraire.

L'ouverture, chaque fois plus grande à tous les niveaux, imposée par les moyens de communication oblige à appliquer de nouveaux patrons à l'information aussi :

On peut douter si avec cela on réussit à transmettre aux citoyens les connaissances adéquates.

3. LES CITOYENS ET LE PARLEMENT

Alors, comment réagit le citoyen dans cette situation ? Le baromètre de l'opinion publique en Suisse ce sont les actes de vote populaires qui ont lieu plusieurs fois par année. Selon le point de vue on perçoit chez la population un grand civisme, un contentement général envers l'Etat, l'économie et la société ou alors des signes de fatigue, une distanciation ou même une crise de confiance dans les rapports entre les citoyens et l'administration publique. Le célèbre écrivain suisse Gottfried Keller, le siècle dernier, a déjà décrit les Suisses même si la façon de le faire n'a pas été la plus flatteuse " Mais, au fond ils sont toujours satis-

faits et gais, et si parfois une ombre perturbe leur âme, si un problème financier persistant survole l'Etat, alors ils passent le temps et deviennent gais grâce à leur grande dynamique politique."

Quand Gottfried Keller parle du citoyen suisse ou quand après un dimanche de vote, on dit que le peuple a décidé, on doit tenir compte du fait que l'on peut parler seulement de " la moitié " ou " le tiers " du peuple car l'affluence aux urnes est de 30 à 40% à peine (entre 1880 et 1913 était de 58%, entre 1914 et 1961 c'était de 61%, entre 1944 et 1959 c'était de 54% et à partir de là cela a constamment baissé).

Cette participation faible est spécialement grave dans un système politique qui dépend de l'utilisation constante des institutions démocratiques. Il faut demander si le département, dans ces conditions, est encore un organe représentatif du peuple, une fois qu'il approuve les lois dans le cadre d'une minorité. Malgré cette abstention de votes, les actes de vote populaires augmentent la possibilité d'imposer des décisions politiques. La grande légitimité des propositions sanctionnelles à la bouche de l'urne pousse les oppositions vers un champ non démocratique.

Comme cause d'abstention on peut présenter les arguments suivants :

- Fréquence d'actes de vote : selon une étude de D. Butler/ A. Rauney (1978) 500 actes de votes ont été effectués, entre 1753 et 1978, à niveau national ont été effectués 300 actes de vote en Suisse sur des problèmes déterminés. Au deuxième rang, on situe l'Australie avec 40 actes de vote. En Suisse on effectue, outre les actes de votes nationaux (en règle 4 par an) d'autres actes de vote à niveau des cantons et des municipales. Comment on distribue les 300 propositions par les différents types de propositions et quelle destination celles-ci ont eu, le tarif ci-joint le démontre.

Là, on peut vérifier que le pourcentage de succès des référendums sur des propositions parlementaires est assez haut (environ 54%), pendant que des initiatives populaires à peine 7 ont été acceptée par la population.

- Surcharge politique de l'électeur : beaucoup d'électeurs ne vont plus aux urnes parce qu'ils ne s'aperçoivent pas du sens et de la portée des propositions de loi ou de révision de la constitution ou pourquoi ils ne comprennent pas les textes, bien qu'ils soient informés par l'administration publique sur la proposition à travers le fameux pamphlet de vote. Ainsi il est très difficile, en réalité, dans le cas des propositions de loi très étendues, de reconnaître ce qui est nouveau et de distinguer l'essentiel du secondaire.

Des doutes surgissent aussi, pendant la campagne, dans laquelle les différents groupes d'intérêts luttent pour leur cause utilisant des mots d'ordre. Dans ces situations, le danger d'influencer à travers des organisations d'intérêts, est grand.

- Abstention comme protestation : beaucoup de ceux qui refusent de voter fondamentent leur abstention avec l'inefficacité des droits du peuple. Ils sont convaincus que l'administration publique finit toujours par faire ce qui lui plaît et que les discussions importantes ne sont pas soumises à la volonté populaire.
- Manque d'intérêt général envers la politique. Ce manque d'intérêt augmente au fur et à mesure que la société devient une société avec beaucoup de sollicitations. En Suisse, la politique a besoin de beaucoup de temps et intérêt pour le détail. En outre - comme cela a déjà été mentionné - la politique suisse est peu spectaculaire et les altérations ne se vérifient que très lentement.

Outre la prise de position au sujet d'une question technique, l'électeur a la possibilité, en arrivant aux urnes, de mon-

trer son opinion générale sur la politique officielle.

L'administration publique reçoit " la facture " si elle ne respecte pas " la volonté populaire ". Les actuelles tendances sociales qui changent souvent, ont une fonction aussi. Un exemple a été le vote sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Bien que, d'abord, il ne s'agisse que d'une question technique, le résultat du vote - selon un commentaire du " Neue Zürcher Zeitung " a traduit un grand mécontentement et un malaise dans les " bases ", qui ont laissé soucieux beaucoup d'opposants.

Le rejet en masse de la proposition ONU est à peine un signe qui fait partie de la tendance générale à valoriser chaque fois plus son opinion. Cette tendance se révèle aussi du fait que les citoyens sont chaque fois plus décidés à recourir aux tribunaux et à l'instrument de pétition et de plainte. Enfin, on attire l'attention sur le fait que, au contraire des autres pays, en Suisse, en général, on donne peu d'importance aux élections car les électeurs n'ont aucune influence directe sur la constitution du gouvernement et sur sa politique. Dû à l'existence jusqu'à maintenant d'une très grande stabilité dans l'électorat, on ne remarque ni concurrence ni émotion. La démocratie de la concordance a des aspects paradoxaux : elle conduit à une intégration générale mais ce la élimine les différences. Le citoyen suisse fait de la politique avec le vote du référendum et non avec le vote électoral.

Le veto possible le dimanche de vote remplace l'opposition au Parlement.

2. CONCLUSIONS

Dû à une faible participation dans les actes électoraux et actes de votes de référendum et dû à la constatation, ces dernières années, d'un mécontentement de la population par rapport à la politique d'état, on exige les mesures suivantes :

- 1) Renforcement du Parlement à travers une participation supérieure dans la planification politique et le passage du processus législatif des coulisses pour la maîtrise publique du Parlement ;
- 2) Renforcement des partis politiques à travers des rappûts financiers d'Etat ;
- 3) Plus de force et plus de courage pour créer des conflits et par conséquent des défaites, ainsi que l'intérêt des fonctionnaires publics à acquérir une identité propre ;
- 4) Plus d'information au citoyen à travers le Parlement aussi ; mais intérêt dans le champ de la formation et de la vraie transformation des idées dans la pratique ;
- 5) Attribuer plus d'importance à la participation de la population, c'est-à-dire, limiter la participation populaire dans des décisions importantes.

Espérons qu'avec ces considérations sur les particularités du système suisse, nous pourrons contribuer à un débat fructueux.

ANNEXE

Carte générale sur les actes de vote des référendums

1848 - 1980

	Référendums 1)							Actes de vote sur initiatives populaires avec ou sans contre-proposition du Parlement. 2)										
	Référendums obligatoires	Référendums obligatoires acceptés	Référendums obligatoires rejetés	Propositions soumises à réf. facultatif	Référendums facultatifs réalisés	Référendums facultatifs acceptés	Référendums facultatifs rejetés	Initiatives réalisées	Initiative retirée sans contre-proposi.	Initiative retirée en faveur d'une c/propos.	Contre-proposition acceptée	Contre-proposition rejetée	Initiatives menées à vote	Initiatives acceptées sans contre-propos.	Initiatives rejetées sans contre-propos.	Initiative acceptée/contre-prop.rejetée	Initiative rejetée/contre-prop.acceptée	Initiative et contre-propos. rejetées
1848-1874	11	2	9															
1875-1880	1	1	0	63	8	3	5											
1881-1890	4	3	1	75	8	2	6											
1891-1900	9	6	3	74	10	3	7	5					5	1	4			
1901-1910	4	3	1	59	4	3	1	4		1	1		3	1	2			
1911-1920	8	8	0	57	3	2	1	8					8	2	5	1		
1921-1930	9	7	2	94	5	1	4	8		1	1		7	1	5		1	
1931-1940	5	5	0	73	9	2	7	21	10	2	1	1	8		7		1	
1941-1950	5	3	2	104	7	4	3	11	2	1	1		8	1	6		1	
1951-1960	18	12	6	202	12	4	7	23	11	2	1	1	9		8			1
1961-1970	12	10	2	209	8	4	4	16	8				7		5		1	1
1971-1980	40	30	10	256	19	11	7	40	5	3	3		20		16		2	2
Total	126	90	36	1266	93	39	52	136	36	10	8	2	75	6	58	1	6	4

- 1) Des règles constitutionnelles et divers accords d'état sont soumis au référendum obligatoire. Toutes les altérations législatives et une série d'accords d'état sont soumises au référendum facultatif (vote populaire demandé par 50 000 citoyens).
- 2) Entre 1981 et 1985, 23 initiatives populaires ont été remises et 5 de celles-ci ont été rejetées par la population, 1 a été retirée en faveur d'une contre-proposition du Parlement et 17 sont encore en suspens.