Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1971)

Heft: 4

Buchbesprechung: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Anlayse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums [Leonhard Neidhart]

Autor: Vuilleumier, Marc

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: 27.07.2025

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

Die in Zürich während der gleichen Jahre entstandenen Dissertationen sind beide durch Vorworte bedeutender, zu jener Zeit an führender Stelle wirkender Persönlichkeiten bereichert worden. Das als Kontrapunkt gestaltete Vorwort zu Dreifuss' Arbeit verfasste *Willy Bretscher*, der ehemalige Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung», und Stahlbergers Darstellung kommentierte der damals in Zürich lehrende Professor für Geschichte und in mancher Hinsicht mit Emigranten- und Flüchtlingskreisen verbundene *Jean Rodolphe von Salis*.

Basel *Georg Kreis*

LEONHARD NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern, Francke, 1970. 354 S. (Helvetia Politica, Series B, Vol. V.)

Si cet ouvrage ressortit à ce qu'il est convenu d'appeler la «science politique», il n'en présente pas moins une grande valeur pour tous ceux qui s'intéressent à l'histoire de la Suisse durant ces cent dernières années. Certes, la démarche de l'auteur n'est pas celle de l'historien: il ne s'agit pas de reconstituer le passé dans sa totalité mais d'analyser les composantes, le fonctionnement, l'évolution d'un système politique, ainsi que le rôle qu'y joue un de ses éléments. Néanmoins, les conclusions de cet ouvrage seront d'autant plus utiles que l'historiographie suisse n'a guère abordé, jusqu'à présent, les problèmes étudiés par Neidhart. Il en va d'ailleurs de même pour la «science politique» qui n'avait pas réussi, jusqu'alors, à déterminer le rôle que joue l'élément plébiscitaire dans le système politique suisse. La raison de ce retard, l'auteur l'attribue essentiellement à la stabilité politique du système, qui, pendant longtemps, ne laissa pas l'espace nécessaire pour qu'une analyse critique puisse s'exercer à son égard. Cette analyse, l'auteur la conduit historiquement et nous allons essayer d'en suivre les grandes lignes.

Avant l'introduction du référendum et de l'initiative constitutionnelle, une première différenciation était déjà apparue au sein du système de décision législatif; face au poids de plus en plus considérable du Conseil fédéral et de l'administration dans le processus d'élaboration des lois, les commissions parlementaires avaient néanmoins conservé l'essentiel de leur prépondérance; mais c'est entre les députés que s'était manifestée une différenciation, les uns participant à de nombreuses et importantes commissions (Alfred Escher par exemple) alors que les autres étaient relégués à un rôle de second plan. Cette marche de la vie politique fédérale vers l'oligarchie devait amener la même réaction que celle qui s'était manifestée dans les cantons, vers la fin des années 1860, sous la forme du mouvement démocrate. D'autre part, l'industrialisation croissante rendait de plus en plus pressante l'adoption de nouvelles lois pour lesquelles il fallait rechercher un nouveau processus d'élaboration et de décision.

Au début, le référendum fournit une puissance nouvelle à l'opposition catholique conservatrice; en empêchant de trancher les conflits contre la volonté de minorités, venues de directions opposées mais réunies pour la circonstance, il va obliger au compromis et conduire à une différenciation du processus décisionnel législatif. Celui-ci verra se multiplier les consultations préalables, commissions d'experts, discussions préparatoires de toutes sortes au cours desquelles se négocient les compromis et s'atténuent les oppositions. Mais cette évolution ne se fera que lentement. Durant les trois premières années, la majorité radicale perdit cinq des sept votations référendaires et gagna difficilement les deux autres; en 1891, le rejet du projet de rachat des chemins de fer fit comprendre au parti gouvernemental qu'il n'était plus possible d'avoir à combattre, à chaque nouvelle décision, une coalition formée des catholiques conservateurs et des groupes économiques ou d'intérêts régionaux qui se trouvaient lésés par le projet. L'entente avec les catholiques conservateurs devenait une nécessité politique; aussi leur concéda-t-on un premier siège au Conseil fédéral.

Cependant, cette élimination des oppositions par l'intégration n'est pas toujours possible, et l'auteur cite de nombreux exemples où l'effet cumulatif des oppositions politiques, économiques, régionalistes aboutit à un blocage complet du système. Le recours de plus en plus fréquent à des experts, nommés d'entente avec les cantons ou les milieux intéressés, ne permettra pas toujours de trouver une issue satisfaisante. Ainsi, tout les problèmes posés par l'unification juridique de la Suisse furent-ils débattus pendant de nombreuses années avant que puissent se dégager des solutions acceptables (vingt ans pour la loi sur les faillites!). Le référendum, par l'obligation au compromis, par l'intégration des oppositions, aplanit les conflits entre groupes et ethnies; il est le gage de la stabilité du système fédéral. En même temps, il incite les milieux économiques à mieux s'organiser, à prendre l'habitude de consulter leurs membres pour être certains de pouvoir compter sur leur appui. L'élément plébiscitaire pousse donc à la constitution d'associations économiques dont l'organisation sur le plan national sera beaucoup plus développée que celle des partis; en même temps, il oblige ces associations, pour être efficaces, à être aussi représentatives que possible. La première en date et la plus importante sera le fameux Vorort, qui comprendra très vite qu'il vaut mieux intervenir au niveau de l'élaboration des lois, lors des consultations préalables et des réunions d'experts, plutôt qu'après le dépôt du projet; pour cela, il développera tout un réseau de relations permanentes avec l'administration fédérale.

A leur tour, le Parti socialiste et les organisations syndicales, en pleine croissance, en viennent à utiliser l'élément plébiscitaire comme l'avait fait la droite fédéraliste de 1874 à 1891. Sous-représentées au parlement par l'effet du scrutin majoritaire, les organisations ouvrières vont trouver, dans la pratique du référendum et de l'initiative, un mode de participation extraparlementaire au processus de décision fédéral. Cependant, la gauche est dans

une situation beaucoup moins favorable que la droite après 1874; en effet, aussi longtemps que l'aile marchante du parti gouvernemental radical peut proposer des mesures progressistes, les socialistes ne peuvent que les soutenir, même si, parfois, elles leur semblent insuffisantes. Cela ne les empêche pas de lancer leurs propres initiatives, qui échouent et n'obtiennent que de médiocres résultats. Mais ces tentatives ne sont pas inutiles; elles obligent le socialisme suisse à renforcer ses organisations; elles provoquent l'augmentation de sa représentation dans les commissions consultatives; elles l'intègrent, dans une certaine mesure, et lui permettent de combattre, en son sein, les tendances marxistes et révolutionnaires.

Les autres partis politiques, malgré la nouvelle organisation qu'ils se donnent vers la fin du siècle, restent centrés sur les cantons et attachés à la notion de l'«Honoratiorenparlamentarismus». Bloqués par leurs objectifs locaux et confessionnels, ils ne peuvent opérer en leur sein cette agrégation et cette intégration des intérêts économiques auxquelles parviennent les organisations professionnelles telles que l'Union suisse des paysans ou le Vorort. Celles-ci, créées sur le plan fédéral, centralisées, sont conçues pour agir sur l'administration et les commissions, tandis que les partis, repliés sur leurs organisations cantonales, sont si profondément divisés sur la plupart des questions touchant à l'économie qu'ils ne peuvent parvenir à une position unanime. Aussi les associations économiques prennent-elles une importance grandissante et leur consultation préalable va tendre à devenir permanente et à s'institutionnaliser. Et cela d'autant plus qu'avant 1914 l'administration fédérale, beaucoup trop faible, ne fait pas le poids devant elles. Cependant, l'exécutif joue un rôle prépondérant dans la préparation des lois, tant par les procédures de consultation que par les ordonnances d'application et d'exécution qui sont souvent laissées à sa charge.

La première guerre mondiale va provoquer une concentration et une extension des pouvoirs gouvernementaux sans exemple, même dans les pays belligérants. Mais en Suisse, les caractéristiques du petit Etat, la faible distance sociale qui permet une foule de contacts informels, de possibilités de communication et de contrôle rendent ces pleins pouvoirs beaucoup moins dangereux qu'ils ne seraient ailleurs. D'autre part, le mandat de conseiller fédéral n'est confié qu'à des gens ayant accompli une carrière politique complète, ce qui leur vaut de jouir d'une influence, de relations et d'appuis dont ne disposent pas forcément les ministres d'autres pays. Si le Conseil fédéral renonça à gouverner avec le parlement, il maintint un contact étroit avec les associations économiques auxquelles il concéda même certains pouvoirs. Mais la disparition de toute possibilité plébiscitaire aboutit à un blocage de la conciliation des intérêts et à un accroissement des tensions sociales. Celles-ci culmineront avec la grève générale de 1918, et se poursuivront par toute une série de conflits plébiscitaires constitutionnels, dans le courant des années 1920.

Ceux-ci seront à peine réglés que la crise économique de 1930 va pro-

voquer une véritable crise de la démocratie référendaire. L'agrégation toujours plus difficile des intérêts économiques divergents de chaque branche particulière, les scissions qui se produisent au sein des partis empêchent la pratique habituelle de la conciliation préalable des intérêts, au cours de la phase consultative et préparatoire du travail législatif. Dans la mesure où les parties prenantes d'un compromis ne peuvent plus garantir l'attitude ultérieure d'une part de leurs mandataires, la négociation perd son sens. Si, estime l'auteur, la pratique référendaire devient un simple instrument au service de la volonté illimitée de puissance d'un ou de plusieurs groupes particuliers, si elle n'est plus, comme en période normale, l'ultima ratio de la tactique législative, c'est tout le système qui est en péril.

Devant ces difficultés, le Conseil fédéral gouverne par des arrêtés urgents qui échappent au référendum. Défavorisée parce qu'elle ne compte aucun représentant à l'exécutif, la gauche riposte par des initiatives constitutionnelles. Le parlement est devenu totalement impuissant, d'où les critiques de toute nature à son égard. De plus, l'exécutif se trouve déséquilibré et sa collégialité menacée par l'importance accrue, prise depuis 1914, par les départements de l'économie publique et des finances; le désaccord entre leurs titulaires respectifs, Schulthess et Musy, paralyse le Conseil fédéral. D'où la revendication de l'élection d'un gouvernement fort par le peuple, le désir d'une autorité ferme et efficace, les appels au chef.

On renoncera à parler de la dernière partie, consacrée à l'après-guerre, sinon pour relever l'importance toujours accrue de la participation pluraliste à la préparation des lois. Celle-ci est d'autant plus complète que l'entrée au Conseil fédéral du parti socialiste intègre l'opposition au système. Aussi le référendum facultatif perd-il de plus en plus sa fonction et la négociation remplace le vote. Les dangers de ce «commissionnalisme» sont réels: les droits populaires tendent à devenir un objet de marchandage entre les groupes; une véritable oligarchie politique se constitue petit à petit et s'isole du peuple qui ne participe plus aux décisions.

Telles sont quelques-unes des idées essentielles de cet ouvrage riche et touffu qui témoigne d'une remarquable connaissance de la vie politique suisse. Mais notre résumé, bien incomplet, risquerait de créer une impression fausse si nous n'insistions sur le fait que les démonstrations de l'auteur s'appuient toujours sur une analyse détaillée des luttes politiques et sur une impressionnante documentation. La complexité du sujet rendait difficile la composition de l'ouvrage. L'auteur, en suivant à l'intérieur de chaque chapitre un ordre plus thématique que chronologique, a-t-il choisi la meilleure solution? Les répétitions qu'elle implique en font douter. On se demandera également dans quelle mesure on peut traiter du système politique suisse sans tenir compte de la très intense vie politique locale. L'auteur en est d'ailleurs bien conscient, qui souligne, à propos de la crise des années 30, que, contrairement à ce qui se passait sur le plan fédéral, la démo-

cratie plébiscitaire demeurait très vivace sur le terrain cantonal et communal.

Enfin, on pourrait faire toute une série d'objections, qui porteraient plus sur la méthodologie de la «science politique» que sur les particularités de l'ouvrage. Ne comporte-t-elle pas une tendance à raisonner d'une manière trop formelle, en oubliant par trop souvent le contenu même des lois en discussion, leurs implications sociales, ainsi que, d'une façon générale, tout ce qui se passe en dehors des commissions, de l'administration et du parlement? Cette tendance ne conduit-elle pas à mal différencier le poids respectif des différents groupes représentés? Se placer et demeurer à l'intérieur du système, n'est-ce pas se condamner à juger selon le propre code de référence de celui-ci et, par conséquent, ne pouvoir discerner les forces réelles qui s'exercent en son sein? N'est-ce pas être, en somme, le jouet des illusions que le système entretient sur lui-même et ne pouvoir déterminer ce qui, en dernière analyse, est l'essentiel: au profit de qui fonctionne-t-il?

Genève *Marc Vuilleumier*

ALLGEMEINE GESCHICHTE HISTOIRE GÉNÉRALE

A. A. G. Bijdragen. *Volume 14.* Afdeling Agrarische Geschiedenis, Landbouwhogeschool. Wageningen, Edit. H. Veenman en Zonen Vv., 1967. In-8°, 230 p.

Ce quatorzième fascicule de la collection patronnée par le département d'histoire rurale de l'Université agronomique de Wageningen, aux Pays-Bas, nous offre l'occasion de signaler l'intérêt grandissant de cet Institut pour l'histoire de l'agriculture européenne. Ayant déjà exposé dans des monographies précédentes[1] une masse très appréciable d'observations quantitatives et qualitatives, l'équipe de chercheurs sous la direction du professeur Slicher van Bath continue à imposer en termes nouveaux le caractère dynamique et déterminant de l'agriculture pré-industrielle. Parmi les contributions publiées en néerlandais dans ce fascicule, citons d'abord celle de D. A. Kotelawele, concernant la politique agraire hollandaise dans le sud-ouest de Ceylan entre 1743 et 1767, ainsi que l'étude d'archives de J. A. Faber sur la navigation et le commerce maritime du port de Harlingen, en Frise, entre 1654 et 1655. Quant aux trois articles de B. H. Slicher van Bath lui même, et qui ont particulièrement retenu notre intérêt, il s'agit en premier lieu de la reprise de deux communications: d'une

[1] Voir la collection des *A. A. G. Bijdragen.* Wageningen, n°s 1 à 13, 1958–1965.