
Éditorial

À l'origine de la Suisse moderne, nous enseignent les livres d'histoire, il y a un projet intellectuel, un texte, la Constitution fédérale. En juin 1848, les Cantons adoptèrent la nouvelle Constitution fédérale avec une majorité confortable de 72,8% des voix. Quinze cantons et demi adhèrent au nouvel ordre politique, six et demi le rejetèrent.¹ Le 12 septembre, les délégués cantonaux à la Diète déclarèrent la Constitution fédérale acceptée, reléguant ainsi l'ancienne Confédération dans le passé et ouvrant la voie à l'élection des 111 sièges du «Conseil national». À la suite des élections d'octobre, les députés des Chambres fédérales se réunirent pour la première fois le 6 novembre 1848 – avec pour mission d'instituer l'Assemblée fédérale comme «organe suprême» de la nouvelle Confédération. Il incombait au Parlement de donner vie au projet de «Constitution fédérale». Le doyen, par son âge, du Conseil national, Georg Josef Sidler, ouvrit la séance: il fallut d'abord valider ou refuser l'élection de chaque membre; puis les Chambres se dotèrent de leur propre règlement, désignèrent les présidents et élurent les conseillers fédéraux, se prononcèrent sur la publicité de leurs débats et se consacrèrent enfin au premier débat de fond: la politique à l'égard des réfugiés.²

La Confédération moderne se fonde certes sur la Constitution fédérale et apparut bien comme une île démocratique et républicaine esseulée au beau milieu de l'Europe monarchique.³ Néanmoins, elle n'est pas qu'une vue de l'esprit créée *ex nihilo* en 1848. Les pères fondateurs de la Constitution fédérale de 1848 et les premiers députés de l'Assemblée fédérale ont pu se référer aux expériences de la démocratie dans les cantons. Ils s'appuyèrent en outre sur les réflexions théoriques et sur les enseignements des démocraties qui avaient échoué ou qui fonctionnaient dans les autres pays, en particulier aux États-Unis.⁴

La Suisse avait fait ses premières expériences démocratiques du temps de la République helvétique (1798–1803). Le Parlement de la République helvétique est considéré comme le premier Parlement qui a fonctionné sur le territoire suisse d'après les règles démocratiques de base (de l'époque).⁵ Au printemps 1798, il y avait eu en quelques semaines une rupture nette, orchestrée par la France, avec l'ancienne Confédération. Mais le Parlement ne parvint pas à maintenir sur la

durée la forte concentration du pouvoir dans les organes centralisés, les Cantons avaient été amputés de leur pouvoir de manière trop conséquente. À l'heure de la naissance du premier Parlement suisse, les conflits fondamentaux qui devaient accompagner la genèse de tous les Parlements de Suisse – le Parlement national, tout comme les Parlements cantonaux et communaux – étaient déjà présents:⁶ comment le Parlement se positionne-t-il sur le plan institutionnel par rapport au gouvernement et à la justice? Quels instruments, règles de procédure et pratiques le Parlement se donne-t-il à lui-même pour réaliser et, le cas échéant, développer les exigences posées à une démocratie équilibrée? La volonté du peuple se reflète-t-elle réellement au Parlement, ou seule la démocratie directe telle que la pratiquent les assemblées de type Landsgemeinde est-elle parfaite? La démocratie (parlementaire) en tant que forme étatique peut-elle durablement trouver des réponses aux problèmes d'une société? Quelle place les Parlements accordent-ils aux minorités dans une société?⁷

Le Parlement helvétique ne fut pas un résultat, mais le lieu des mouvements démocratiques consensuels et pacifiques. On peut dire la même chose des Parlements cantonaux créés peu après dans les systèmes libéraux de la Régénération.⁸ La Constitution fédérale de 1848 elle aussi, c'est bien connu, découle d'un conflit militaire et passe pour un compromis dicté par les vainqueurs. Les Parlements et leur fonction sont controversés depuis le début. Ils le sont parce que les débats sur leur fonction, voire leur droit d'exister, sont inhérents à des parlements élus démocratiquement, ayant pour objectif d'intégrer également les positions minoritaires et donc potentiellement sceptiques à l'égard du système. Il était et il reste essentiel que le régime parlementaire, tant dans les cantons qu'au niveau national, permette un processus législatif ordonné tenant compte des minorités.

Une Typologie des Parlements suisses

Les Parlements suisses ont fait l'objet d'études approfondies en sciences politiques notamment sous l'angle de la théorie des institutions.⁹ Curieusement, la recherche politique comparative a beaucoup de mal à classer le système politique.¹⁰ Le rapport entre le législatif et l'exécutif en Suisse est considéré comme un «cas extrême» dans le monde entier,¹¹ la Suisse ne présente pas un caractère purement parlementaire et encore moins présidentiel,¹² la position des instances judiciaire est faible et les droits populaires très développés en comparaison internationale. Mais pourquoi, au fond? Les conclusions de l'analyse comparative des institutions – à savoir que le Parlement national se distingue sur le plan constitutionnel par une position tout à fait forte et indépendante – peuvent notamment s'expliquer sur le plan historique. C'est ainsi que, pour les moments clés de la genèse des Parlements

suisse, il est bien connu qu'en 1798 le Parlement de la République helvétique s'était appuyé sur le modèle français et sa Constitution directoriale de 1795.¹³ On sait aussi par quels arguments les mouvements de démocratisation s'imposèrent dès les années 1830 dans les cantons libéraux «régénérés»¹⁴ et pourquoi les pères fondateurs de 1848 s'inspirèrent entre autres du modèle américain (fédéraliste) d'un système bicaméral.¹⁵ Mais dans le détail, il reste d'importantes lacunes dans la recherche historique sur les Parlements suisses. De nombreuses analyses en droit public et en politologie ont mis l'accent, ces dernières années et décennies, sur le Parlement suisse en tant qu'institution – en revanche, la perspective historique sur la genèse et la transformation institutionnelle des Parlements n'a pas été abordée de manière systématique jusqu'ici. La façon dont les Parlements communaux, cantonaux et même le Parlement suisse, sont devenus ce qu'ils sont aujourd'hui n'avait jusqu'à présent guère fait l'objet d'études scientifiques.

Les Parlements: un champ d'investigation pour les historiennes et les historiens?

Nous appelons de nos vœux une réflexion plus approfondie sur le rôle des Parlements dans le renforcement ou l'affaiblissement de leur propre pouvoir: des études de fond sont nécessaires pour comprendre en particulier le processus par lequel le Parlement fédéral a de mieux en mieux réussi, par le renforcement de ses droits, à remplir son rôle constitutionnellement fort, après avoir nettement perdu du terrain par rapport au Conseil fédéral et à l'administration au cours de la première moitié du 20^e siècle. L'ouvrage récent d'Adrian Vatter propose des pistes intéressantes à ce sujet.¹⁶ La question se pose en outre de savoir dans quelle mesure ce processus a aussi eu lieu dans les cantons. Elle importe au regard du fait que, dans le régime parlementaire suisse, fortement marqué par le modèle américain, le législatif est véritablement le cœur de l'activité législative et non l'exécutif – comme c'est souvent le cas dans le parlementarisme européen.

Les relations avec le gouvernement et l'administration sont une chose, celles avec le peuple en sont une autre: ici, il s'agit de comprendre les motifs qui poussent le Parlement à accorder au peuple des droits de participation étendus. De plus, il manque des études sur l'évolution de l'organisation des Parlements eux-mêmes, c'est-à-dire sur le fonctionnement du travail parlementaire des Chambres, la prise en compte des minorités, la gestion du principe de la transparence¹⁷ ou le développement de la procédure législative mis sur pied par les Parlements. On observe en effet des évolutions importantes dans le travail parlementaire entre 1848 et le 21^e siècle, par exemple au niveau des transformations du système de milice ou de l'idée que se font les députés de leur rôle comme membres d'un

Parlement de travail¹⁸ les changements dans la culture de fonctionnement du Parlement, notamment à la suite de l'entrée des femmes au Palais fédéral, et les changements dans la culture oratoire, liés à la médiatisation croissante de la politique, en sont quelques exemples.¹⁹

Des études historiques sur la genèse des Parlements et leur évolution sont essentielles pour comprendre comment une société s'organise. Au-delà d'une simple histoire des institutions, des approches relevant de l'histoire sociale et de l'histoire culturelle présentent également de l'intérêt. Les Parlements sont en effet à maints le reflet de la société: ils représentent une sélection de la population (ayant le droit de vote) et, pour cette raison déjà, sont à son image. La différence subtile entre peuple et Parlement apparaît dans ce reflet; une analyse historique des députés élus donne donc des explications sur quelles couches sociales sont représentées, dans quelle mesure et pourquoi certaines le sont (ou pas). Une étude individuelle des députés s'impose tout spécialement dans le régime parlementaire suisse: puisque la contrainte de suivre une discipline de groupe stricte fait défaut et que leurs droits sont étendus, ils y jouent un rôle éminemment important. Le changement de système électoral présente aussi de l'intérêt, que ce soit à la suite du passage du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel ou de l'intégration des femmes, avec une incidence majeure sur la représentativité et la réactivité des Parlements. De nouvelles études sur le rôle (soutien ou entrave) de l'Assemblée fédérale et des Parlements cantonaux dans ces processus seraient souhaitables.²⁰

Huit éclairages sur l'histoire du Parlement fédéral

Les raisons des lacunes précitées dans la recherche historique sur le parlementarisme tiennent peut-être à un ancrage académique insuffisant. C'est pour combler une de ces lacunes que la revue *traverse* a décidé de publier un numéro thématique consacré aux Parlements suisses et à leur évolution. En 2017, des scientifiques de toute la Suisse se sont réunis lors d'un colloque organisé au Palais fédéral pour échanger sur leurs projets de recherche. Les résultats de cette journée d'étude sont présentés dans ce volume et apportent ainsi huit éclairages sur l'histoire du Parlement fédéral.

Plusieurs contributions traitent de la position de l'Assemblée fédérale dans la structure de pouvoir du système politique. Dans son article, *Olivier Meuwly* montre comment le Parlement suisse a d'abord dû trouver sa place au 19^e siècle. Cela a été particulièrement le cas lorsque, dans la seconde moitié du siècle, on est passé d'une démocratie purement représentative à une démocratie semi-directe. Meuwly considère les nouveaux droits populaires comme un substitut de la perte d'influence des Cantons dans un État fédéral toujours plus centralisé. La

contribution de *Karin Manz* et de *Lucien Criblez* montre que des intérêts cantonaux peuvent néanmoins être aussi très bien intégrés sur le plan parlementaire au processus de décision de l'État fédéral. Les auteurs expliquent comment les directeurs cantonaux de l'instruction publique ont influé sur la politique nationale en matière de formation depuis le 19^e siècle en siégeant à l'Assemblée fédérale. Aujourd'hui, cette forme d'influence a été remplacée dans une large mesure par l'institutionnalisation de la coopération intercantonale, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique agissant en acteur influent à l'échelle fédérale. La forte implication de tiers dans le processus législatif fédéral occupe également *Niklaus Bieri*, qui a analysé la relation de l'Assemblée fédérale avec la procédure de consultation. Par le biais d'innombrables interventions, les membres des Chambres fédérales ont exprimé leur scepticisme à l'égard de la trop forte influence à leurs yeux des acteurs extraparlimentaires. Mais depuis la réforme parlementaire des années 1990, l'Assemblée fédérale est manifestement assez forte pour que ses membres œuvrent pour les droits des participants à la consultation dans la réglementation de cette procédure. Plusieurs réformes ont aussi permis de renforcer efficacement les prérogatives des organes de contrôle parlementaires. Dans sa contribution, *Fabien Thétaz* explique que ce renforcement du contrôle parlementaire ordinaire peut rendre superflue l'institution des commissions d'enquête parlementaires (CEP): depuis 1995, plus aucune demande portant sur l'institution d'une CEP n'a abouti. Au regard du poids accru de la politique extérieure, l'Assemblée fédérale souhaitait s'octroyer ici aussi les droits de regard nécessaires. *Georg Kreis* se consacre à cette évolution dans son article, tout en offrant un éclairage intéressant sur l'utilisation des droits de consultation à la disposition des commissions de politique extérieure depuis le début des années 1990.

D'autres auteurs se sont intéressés à un aspect supplémentaire de la recherche parlementaire: la question de la représentation. Au fil du temps, la compréhension de la représentativité a évolué: en exploitant les données concernant le choix des candidats se présentant aux élections au Conseil national dans trois cantons entre 1940 et 1980, *Zoé Kergomard* montre comment la représentation des différentes catégories sociales a pris de l'importance. En revanche, le député bien formé, expérimenté et le plus souvent aisé, qui se préoccupe de toutes les couches de population à la manière d'un avocat, a perdu de son influence. Ce n'est qu'en 1971 que des représentantes se sont jointes aux représentants: *Fabienne Amlinger* a interrogé les premières députées de l'Assemblée fédérale sur leurs expériences. Les femmes, entrées sur le tard au Parlement, ont dû faire face à une forte pression pour qu'elles s'adaptent aux comportements façonnés par les hommes. *Andrea Pilotti*, enfin, a analysé la représentation des différentes couches sociales dans l'Assemblée fédérale entre 1848 et 2016. Il révèle que les

politiciennes et les politiciens professionnels ont fait tardivement leur entrée à l'Assemblée fédérale en comparaison internationale.

Le présent volume donne ainsi de (premières) réponses aux questions précitées s'agissant du Parlement fédéral – d'autres études devraient être lancées sur les Parlements cantonaux.

Andreas Behr, Ruth Lüthi
(Traduction: Lionel Felchlin)

Notes

- 1 www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/18480606/det1.html (5. 7. 2018).
- 2 Voir à ce sujet le répertoire: www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/120000001.pdf?id=120000001&action=open; voir aussi www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/searchReference.do?ID=10000010#resultlist, procès-verbal manuscrit de la première séance du Conseil national, le 6 novembre 1848. Sur les sources des procès-verbaux de 1848–1891, cf. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/120000001.pdf?id=120000001&action=open (26. 6. 2018).
- 3 Andreas Kley, «Constitution fédérale», in Dictionnaire historique de la Suisse, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9811.php (2. 4. 2018).
- 4 Au sujet de l'origine de la Constitution, voir Rolf Holenstein, *Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz im Jahr 1848. Die Privatprotokolle und Geheimberichte der Erfinder*, Basel 2018; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Berne 1992, 616–630.
- 5 Thomas Baumann, *Das helvetische Parlament. Parlamentarismus im Lichte des Gegensatzes zwischen aufgeklärter Bildungselite und revolutionären Patrioten*, Genève 2013; André Holenstein, «The invention of democratic parliamentary practices in the Helvetic Republic. Some remarks», in Joris Oddens, Mart Rutjes, Erik Jacobs (éd.), *The Political Culture in the Sister Republics, 1794–1806*, Amsterdam 2015, 127–134.
- 6 Sur la Constitution de la République helvétique, voir Markus Christoph Boeglin, *Entstehung und Grundzüge der Ersten Helvetischen Verfassung im Lichte des Einflusses der Autorschaft von Peter Ochs und Bemerkungen zur Frage der Gegenwartsbedeutung der Prinzipien der Volkssouveränität, Repräsentation und Gewaltenteilung*, (Diss.) Bâle 1971. Sur les sources, voir www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do (5. 7. 2018).
- 7 De premières réponses à ce sujet chez Holenstein (voir note 5).
- 8 Rolf Graber, *Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, 2^e éd., Zurich 2017.
- 9 La plus récente vue d'ensemble du système politique suisse et du rôle du Parlement est livrée par Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 2^e éd., Munich 2016.
- 10 Ruth Lüthi, «Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz», in Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Bâle 2014, 3–17, ici: 4.
- 11 Vatter (voir note 9), 311s.
- 12 Frédéric Varone, «Le Parlement dans un régime non parlementaire. Le cas de la Suisse», in Olivier Costa, Éric Kerrouche, Paul Magnette (éd.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles 2004, 257–270.
- 13 Boeglin (voir note 6).

- 14 Adrian Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Hemsbach 2002.
- 15 Holenstein (voir note 4), en particulier 291–295; Lukas Leuzinger, «*Ds Wort isch frei*». *Die Glarner Landsgemeinde. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Zurich 2018.
- 16 Adrian Vatter (éd.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, Zurich 2018.
- 17 Cf. François Comment (éd.), *Les 125 ans du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Berne 2016.
- 18 Cf. notamment Pascal Sciarini et al. (éd.), *Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*, Genève 2017; Sarah Bütikofer, *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*, Baden 2014; Alois Riklin, Silvano Möckli, «Milizparlament», in Services du Parlement (éd.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne 1991, 145–164; Eco-Diagnostic, *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, Genève 2001; Henri Kerr, *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin 1981.
- 19 Benjamin Weinmann, *Die Amerikanisierung der politischen Kommunikation in der Schweiz. Bestandesaufnahme und Experteninterviews vor dem Hintergrund der Eidgenössischen Parlamentswahlen 2007*, Glaris, Coire 2009.
- 20 Pour une première analyse au niveau fédéral voir Rudolf Natsch, «Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des Schweizerischen Nationalrats (1900–1919)», in Roland Ruffieux (éd.), *La démocratie référendaire en Suisse au XX^e siècle*, tome 1: *Analyse de cas*, Fribourg 1972, 119–182.