

L'évolution du parlementarisme suédois

par

Herbert TINGSTEN

Professeur à l'Université d'Upsal.

Le Riksdag suédois fêtera dans deux ans le cinquième centenaire de sa création. C'est en effet en l'an 1435 que se réunit pour la première fois une assemblée à laquelle on peut reconnaître un caractère net de représentation populaire, et qui a été le germe d'un système représentatif plus stable. Le Roi et le Riksdag sont devenus les facteurs fondamentaux des institutions politiques suédoises et, du point de vue du droit public formel, le sont encore. Ce n'est qu'au xvii^e siècle que le Riksdag reçut une organisation plus stable et qu'il fut composé de représentants des quatre états du royaume : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie et les paysans. Dans ses traits principaux cette organisation resta en vigueur jusqu'en 1866, et ainsi la division en états persista en Suède plus longtemps que dans la plupart des pays d'Europe.

Les pouvoirs du Riksdag ont beaucoup varié au cours des temps. Un édit royal de 1611 lui reconnaît le droit de collaborer à l'établissement des impôts et à l'institution de lois nouvelles. Quelques décades plus tard, le Roi réussit cependant à obtenir des états une décision qui établissait en fait l'absolutisme royal. Cet absolutisme ne se maintint pas plus longtemps que la période de grande puissance de la Suède. La réaction se manifesta dans les lois fondamentales adoptées de 1719 à 1723, où le partage entre les prérogatives royales et les pouvoirs des états était minutieusement réglé. La période qui suit, l'époque de la liberté comme on l'appelle, fut caractérisée par une sorte de parlementarisme qui dans l'Europe d'alors n'avait son équivalent qu'en Angleterre ; les ministres du roi étaient nommés sur la proposition des états qui pouvaient également les

destituer ; les décisions au sein du conseil étaient très fréquemment prises aux voix — auquel cas le Roi en avait deux — et les états qui se réunissaient régulièrement, empiétaient, grâce surtout aux commissions qu'ils désignaient, sur les attributions du pouvoir exécutif. Une nouvelle répartition des pouvoirs suivit la révolution de 1772 : le Roi acquit une situation prépondérante qu'il conserva jusqu'à 1809, date à laquelle Gustave-Adolphe IV fut déposé et où une nouvelle constitution fut élaborée par les états, sans la collaboration du Roi.

La constitution suédoise de 1809 se fonde ainsi sur une tradition constitutionnelle qui n'a d'équivalent qu'en Angleterre. Les promoteurs de cette constitution étaient certes influencés par les doctrines du temps ; en particulier, la doctrine de la séparation des pouvoirs de Montesquieu a eu une importance décisive sur la technique constitutionnelle. Mais la constitution reçut un cachet particulier du fait des expériences antérieures et d'une pratique déjà existante ; aussi se distingue-t-elle sur beaucoup de points essentiels des constitutions de forme plus doctrinaire, qui, au cours de la première moitié du XIX^e siècle, furent mises en vigueur dans la plupart des états européens. Je me contenterai de mentionner ici quelques points principaux de la constitution sous la forme qu'elle a prise après la réforme du système de représentation nationale de 1866. De 1809 à 1866, on discuta beaucoup sur la question de la réforme du Riksdag, question qui fut résolue finalement par la suppression de l'ancien parlement et l'établissement du système des deux chambres. Durant cette époque le Roi conserva intactes les prérogatives que lui reconnaissait la constitution, et les tendances au parlementarisme qui se manifestèrent au sein des états ne furent pas prises en considération.

La première des quatre lois constitutionnelles qui porte sur la forme du gouvernement accorde en gros au Roi les mêmes attributions que dans les autres états constitutionnels. Outre le pouvoir exécutif qui lui est propre, il partage avec le Riksdag les pouvoirs en matières législative et budgétaire. Il peut dissoudre les Chambres et ordonner de nouvelles élections. A quelques exceptions près, les décisions royales sont prises en présence du conseil des ministres, dont la majorité est formée de chefs des différents départements, les autres étant ceux qu'on appelle des ministres sans portefeuille. Selon la loi fondamentale sur la forme du gouvernement, c'est le Roi qui choisit les conseillers d'Etat qui, en principe, n'ont que le droit de

donner des conseils. Il est intéressant de remarquer que même dans les questions de détail, les ministres n'ont pas le droit de prendre seuls des décisions. En 1876 fut créée la fonction de premier ministre, et le premier ministre devint rapidement un élément de cohésion dans le gouvernement. Il existe une stipulation selon laquelle il doit être procédé à la rédaction d'un procès-verbal des séances du conseil du Roi, procès-verbal qui doit ensuite être examiné par une commission élue par le Riksdag, dite commission de la constitution. S'il ressort du procès-verbal qu'un ministre a recommandé ou s'est abstenu de critiquer une résolution illégale, la commission peut le citer devant une Haute Cour composée de magistrats. Si d'autre part la commission estime qu'un ministre dans ses suggestions « n'a pas pris en considération les vrais intérêts du royaume », elle doit en informer le Riksdag qui peut adresser une requête au Roi pour que celui-ci relève le ministre de ses fonctions. Ces dispositions, on le voit, ne permettent guère un contrôle effectif de la part du Riksdag ; la commission en question ne peut prendre connaissance du procès-verbal des séances du conseil que l'année suivante.

En pratique on n'a pas fait usage de ces dispositions depuis 1854 ; la commission de la constitution se contente de présenter quelques remarques de détail qui n'ont pas pour effet une intervention de la part du Riksdag. Il n'existe pas dans la constitution de disposition prévoyant pour les ministres une responsabilité parlementaire proprement dite ; il ressort de la Constitution que les ministres doivent être les hommes de confiance du Roi et non ceux du Riksdag, encore qu'elle ne contienne rien qui empêche la naissance de pratiques parlementaires.

Les dispositions de 1866 ne faisaient pas du Riksdag suédois un élément de représentation populaire fort démocratique. La Chambre haute dont on fixa après coup le nombre des membres à 150 était élue pour neuf ans par les assemblées communales. Le droit de participer aux élections à ces assemblées communales d'électeurs était certes reconnu à peu près à tout le monde, mais le nombre de voix dont disposait chaque électeur variait selon ses revenus et sa fortune ; un électeur riche pouvait avoir autant de voix que des centaines d'électeurs peu fortunés tous ensemble ; les classes aisées étaient ainsi assurées d'une domination sans conteste à la chambre haute. Les membres de la chambre basse, au nombre de 230 depuis 1894, étaient élus pour trois ans. Seuls les plus fortunés possédaient

le droit de vote, ce qui faisait que le corps électoral n'était guère formé que de 20 à 30 pour cent des hommes majeurs ; en règle générale les ouvriers dont le nombre avait augmenté rapidement vers la fin du siècle, ne jouissaient pas du droit de suffrage. Au début du xx^e siècle, le système représentatif suédois, qui depuis 1866 n'avait subi que des changements sans importance, était l'un des moins démocratiques d'Europe.

Les deux chambres jouissent en principe de droits égaux. Cependant il existe en quelque sorte une exception car, si en matières financières les chambres ne sont pas du même avis on procède à un scrutin en commun, de telle sorte que le nombre plus grand des membres de la chambre basse peut jouer un rôle. Le système des commissions a ceci de particulier que les commissions les plus importantes, dites permanentes, sont formées de membres des deux chambres ; dans les autres pays la règle est que chaque chambre ait ses commissions particulières. Le droit d'interpellation existe mais l'institution de l'ordre du jour — cette possibilité pour le parlement d'exprimer sa confiance ou sa défiance — n'a pas trouvé place dans le système parlementaire suédois. Depuis 1866 les conseillers d'Etat ont le droit de se présenter en cette qualité devant le Riksdag.

Selon la loi fondamentale sur la forme du gouvernement, un amendement à la constitution nécessite deux votes du Riksdag séparés par des élections générales à la chambre basse.

En parlant comme je vais le faire maintenant de la pénétration du parlementarisme dans la vie politique suédoise, j'entends par parlementarisme le fait que les prérogatives qui, du point de vue du droit public, sont celles du souverain, sont en réalité exercées par un cabinet, dont la composition, selon la pratique généralement acceptée, dépend essentiellement de la situation des partis politiques à l'intérieur du Riksdag.

On peut discuter dans quelle mesure on est en droit de parler de tendances au parlementarisme dans la politique suédoise, au cours de la période qui va de 1866, année de la réforme du système représentatif, au début du xx^e siècle. Il n'est pas douteux que le Roi dans son choix du gouvernement, tint de plus en plus compte de l'opinion au Riksdag ; il est certain qu'à plusieurs reprises, une défaite essuyée au Riksdag et le désir de mettre sur pied un cabinet capable de collaborer avec le parlement furent les causes directes du départ d'un ministère ; mais il ne peut être question d'une

pratique parlementaire pleinement développée et reconnue en principe. Comme premier ministre on a vu appeler tantôt des leaders politiques, tantôt de hauts fonctionnaires pris hors du parlement. La personne désignée comme premier ministre ne possédait pas le droit de choisir librement ses collègues, quand bien même le roi demandait son avis et le suivait souvent. La majorité des membres du gouvernement étaient des fonctionnaires permanents et le poste de ministre était considéré comme le couronnement d'une belle carrière administrative. Le cabinet n'était pas conçu comme une unité politique et les crises ministérielles partielles étaient fréquentes. Lorsqu'un gouvernement se retirait à la suite d'un échec au Riksdag, cela ne signifiait pas l'acceptation du principe parlementaire, ce n'était que la conséquence d'un insuccès effectif. Sans doute les ministres jouissaient-ils, lorsqu'il s'agissait de résoudre la plupart des questions secondaires, d'une indépendance de fait, mais pour beaucoup de questions importantes — en particulier lorsqu'il s'agissait de politique étrangère, de défense nationale et de nominations — le Roi faisait valoir ses droits à une décision personnelle.

Ce régime dura jusqu'au début du xx^e siècle sans que s'élevât de conflit de principe entre les différents pouvoirs politiques. Au sein du parlement, il n'y eut durant cette période que des revendications isolées touchant le parlementarisme. L'intérêt porté à la politique semble avoir été moindre que dans les autres pays qui avaient atteint à un niveau de culture comparable. Du nombre déjà restreint de ceux qui possédaient le droit de vote aux élections à la chambre basse, il n'y eut pour en faire usage que 20 pour cent de 1860 à 1879 et 40 pour cent de 1880 à 1900. L'homogénéité relative de l'électorat aux points de vue économique, national et religieux explique cette indifférence. La majorité des électeurs était formée d'agriculteurs qui possédaient leur terre, tenanciers et ouvriers agricoles n'ayant pas le droit de vote. Les ouvriers, qui formaient la majorité de ce septième de la population, qui vivait de l'industrie, étaient en général exclus du scrutin. Dans les classes supérieures dominaient les hauts fonctionnaires ; les groupes parmi lesquels se recrute généralement la phalange des intellectuels avancés — les journalistes, les avocats et les médecins — étaient moins nombreux et peut-être aussi moins actifs que dans les démocraties occidentales, et dans les autres états scandinaves. Il n'y avait pas en Suède ces lignes de démarcation entre des nationalités ou des religions diffé-

rentes, qui dans tant d'autres pays, ont une influence décisive sur la différenciation politique. Il n'existait pas de ces grands partis qui s'efforcent à l'aide d'organisations électorales nationales de gagner des électeurs à une certaine opinion et qui à l'intérieur du parlement, se donnent comme les représentants de cette opinion. Ce n'est que dans des cas exceptionnels, lorsque se présentaient des questions litigieuses d'un caractère particulièrement brûlant, que le scrutin était précédé d'une véritable campagne électorale. Il n'y avait de partis que des groupes sans grande cohésion au Riksdag, qui n'avaient pas de programme élaboré et étaient loin de chercher un appui dans une idéologie politique. Dans les discussions publiques, le mot parti s'employait presque toujours dans un sens péjoratif. Dans la tendance conservatrice qui régnait alors sur les domaines de l'histoire et des sciences politiques, le régime existant trouvait une justification intellectuelle ; au début même du **xx^e** siècle on trouvait normal dans les ouvrages scientifiques de parler du système des partis et du parlementarisme comme de particularités étrangères, dont l'introduction en Suède eût été une atteinte à la tradition nationale.

On pouvait distinguer au Riksdag deux tendances. A la chambre haute, la masse des membres, pour la plupart hauts fonctionnaires ou propriétaires fonciers, étaient enclins à suivre le gouvernement ; beaucoup de ministres sortaient de ce groupe conservateur. Dans la chambre basse dominaient les paysans qui formaient le parti dit des campagnards dont les membres suivaient au Riksdag une ligne commune d'action, mais qui n'avait pas d'action politique en matière électorale ; les paysans, sans se laisser beaucoup influencer par des considérations politiques, élistaient comme représentants les hommes de confiance de leur milieu et ce n'est qu'au Riksdag que les élus s'agrégeaient en un parti. La conduite des paysans était caractérisée par leur désir presque exclusif d'écarter les divers fardeaux économiques qui incombait à l'agriculture, et à éviter l'augmentation des impôts. Longtemps les paysans s'opposèrent aux propositions sans cesse présentées par le gouvernement tendant à augmenter le budget de la défense nationale. Le parti agraire ne cherchait pas à s'emparer du pouvoir ; ce manque d'ambition politique doit en partie s'expliquer par la différence de rang social qui existait encore entre les hauts fonctionnaires et les paysans ; c'est avec un mélange de défi et de vénération que les agrariens considéraient les « messieurs » et le gouvernement que

l'on regardait communément comme une personnification des hautes classes.

Vers la fin du xix^e siècle, la situation politique se modifia peu à peu. L'établissement du suffrage universel devint le mot d'ordre d'un mouvement populaire qui s'étendit rapidement et qui trouva un écho de plus en plus fort à l'intérieur du parlement. Les revendications électorales étaient une expression du désir des classes pauvres de voir apporter des réformes sociales profondes. Le parti socialiste, fondé en 1889, voyait dans le suffrage universel un moyen de réaliser pacifiquement son programme. Les chefs du parti se recrutaient souvent dans la bourgeoisie ; le plus éminent d'entre eux était Hjalmar Branting qui fut élu en 1896 comme unique représentant du parti, mais qui en 1905 se trouva à la tête de douze et en 1911 de trente de ses camarades. Les revendications électorales trouvèrent aussi des défenseurs dans un groupe d'intellectuels radicaux influencés par les libéralismes de France et d'Angleterre et des adhésions dans beaucoup de milieux paysans. En 1900 un certain nombre de députés urbains et agrariens de la seconde chambre s'unirent en un parti libéral au programme duquel l'extension du droit de suffrage figurait en première place. Le parti libéral qui de 1902 à 1914 compta plus de 100 membres dans la seconde chambre, trouva un chef dans la personne de Karl Staaff qui, fort influencé par les doctrines anglaises, travailla de façon systématique, pour introduire le parlementarisme dans la politique suédoise, c'est-à-dire pour faire de la chambre basse l'arbitre de la constitution des ministères. Le point culminant de l'agitation fut au début du xx^e siècle, une série de grandes manifestations politiques et une grève générale sur le modèle belge, englobant 120.000 travailleurs.

Dans la suite les partis libéraux et socialistes qui forment ce qu'on appelle d'ordinaire la gauche, collaborèrent à la réalisation de la démocratie parlementaire. Le parti socialiste groupait autour de lui la masse des ouvriers, tandis que les libéraux comptaient parmi leurs électeurs beaucoup de paysans peu aisés et recrutaient aussi des adhérents parmi les classes moyennes — boutiquiers, fonctionnaires et artisans — et tout particulièrement parmi les membres des églises libres et des sociétés de tempérance. En face de ces partis, se trouvaient les droites, groupées en un grand parti national unique, qui recrutait beaucoup de ses adhérents dans la classe paysanne ; c'était en outre le parti des classes supérieures — hauts

fonctionnaires, industriels, hommes d'affaires, gens cultivés et aisés en général. — La droite combattait la démocratie parlementaire qui eût établi, affirmait-on, une suprématie sans limite de la majorité. Elle voyait dans le conservatisme de la chambre haute un moyen de défendre les intérêts des minorités sociales, elle considérait le souverain comme le représentant de « l'intérêt public » et défendait le droit qu'il avait de faire valoir son opinion personnelle dans le cadre de la constitution. Enfin l'opposition entre la droite et la gauche se manifestait encore dans leur position respective vis-à-vis des projets de réformes sociales et surtout sur la question de la défense nationale.

Ce fut l'origine des luttes constitutionnelles qui sont le trait essentiel de l'histoire intérieure de la Suède de 1905 à 1918. La gauche qui s'appuie sur la majorité du peuple, acquiert à la chambre basse une position solide. La droite qui représente les puissantes minorités sociales, trouve dans la chambre haute un rempart constitutionnel ; dans des circonstances décisives, le Roi se solidarise avec la tendance conservatrice. La lutte entre les classes sociales fut livrée avec les armes forgées par la doctrine parlementaire anglaise et la doctrine constitutionnelle allemande. Je vais rappeler ici les moments décisifs de l'évolution qui a conduit à un régime parlementaire reconnu de tous.

L'opposition à une extension du droit de suffrage pour les élections à la chambre basse qui avait été très forte au début, s'affaiblit par la suite. Dès les premières années du xx^e siècle, on s'était mis d'accord pour reconnaître la nécessité d'un élargissement du corps électoral ; on ne lutta plus que sur l'étendue et les modalités de la réforme. Un des points principaux de la discussion fut le système électoral à choisir. La gauche voulait conserver le système majoritaire qui, appliqué avec le suffrage universel, ne pouvait manquer de lui donner une écrasante majorité. A droite, on voyait dans la représentation proportionnelle un moyen d'assurer à la chambre basse l'existence d'une forte aile droite, même après la mise en vigueur de la réforme électorale. La gauche s'intéressait peu, à l'époque, à une réforme éventuelle de la chambre haute ; Staaff et les autres chefs libéraux comptaient qu'une chambre haute de tendances très conservatrices se verrait contrainte de s'incliner devant la volonté démocratique de la chambre basse, et que, telle la chambre des lords en Angleterre, elle en arriverait à occuper une place secondaire.

Lorsque — en novembre 1905 — fut terminée la crise qui avait résulté de la rupture par la Norvège de l'union suédo-norvégienne, et qui avait eu pour résultat la formation d'une sorte de ministère d'union nationale, une solution rapide de la question du droit de vote apparut comme indispensable. Le roi confia la formation du ministère à Staaff qui fit entrer dans son cabinet des parlementaires libéraux et des techniciens sans parti. Au cours de la formation de ce ministère et des ministères suivants, le premier ministre semble avoir choisi librement ses collègues, signe clair de l'affaiblissement du pouvoir royal. La position politique du chef du gouvernement fit que beaucoup crurent que la constitution du ministère signifiait la victoire du parlementarisme. Cependant le ministère ne vécut pas longtemps. Son projet de réforme électorale, conçu selon les principes libéraux, fut adopté par la seconde chambre, mais rejeté à une écrasante majorité à la chambre haute. Staaff voulait dissoudre la seconde chambre, pour pouvoir en cas de victoire électorale, faire céder la chambre haute, mais le roi s'y refusa, et le ministère donna sa démission. Un des chefs de la droite, Lindman, constitua un ministère en mai 1906 et réussit l'année suivante à résoudre la question électorale par un compromis ; les amendements à la constitution qui en résultaient ne devaient entrer en vigueur qu'en 1909. On reconnaissait le droit de vote pour les élections à la chambre basse, à tous les hommes âgés de 24 ans accomplis, qui avaient dans un certain délai, rempli leur devoir fiscal envers l'Etat ou la commune. Cette réforme doubla l'électorat qui, en 1911, se monta à 1.066.000 personnes. La représentation proportionnelle fut introduite dans tous les scrutins, politiques et communaux. En outre un maximum de 40 voix était fixé pour chaque électeur aux assemblées communales ; en dépit de cette modification et de quelques autres, la droite conservait sa position prédominante à la chambre haute.

Lindman resta premier ministre pendant plus de cinq ans, tout en remaniant à plusieurs reprises son cabinet. En raison de son écrasante supériorité numérique à la chambre haute, la droite continuait à l'emporter dans les votes communs, bien que s'accrût la majorité de gauche à la chambre basse. L'opposition s'accroissait sans cesse entre la droite et la gauche ; celle-ci réclamait énergiquement de nouvelles mesures démocratiques et la reconnaissance du régime parlementaire. La gauche ayant, aux élections de 1911, remporté une victoire nette — les libéraux obtenaient 102 sièges et les socialistes 64 — Lindman se retira, et Staaff, sûr de l'appui socialiste

dans les questions importantes, forma un ministère purement libéral. Après un renouvellement de la première chambre, à la suite d'une dissolution, la gauche obtint la majorité dans les votes communs, bien que la droite gardât sa prépondérance à la chambre haute.

Le ministère de Staaff ne parvint pas, comme on s'y attendait, à faire triompher définitivement le parlementarisme. La question de la défense nationale fut la cause de profondes divergences entre la droite et la gauche. A l'occasion d'une démonstration populaire, connue sous le nom de défilé des paysans, le roi, sans consulter les ministres, se prononça publiquement pour la solution défendue par la droite, et le ministère donna sa démission en février 1914. Un ministère de techniciens à tendances conservatrices, présidé par Hammarskjöld, prononça la dissolution de la seconde chambre ; la droite gagna une vingtaine de sièges, mais la gauche conserva toutefois une forte majorité. La guerre ayant éclaté sur ces entrefaites, un groupe considérable de libéraux impressionnés par les événements, se décidèrent à abandonner leur ligne de conduite en matière de défense nationale, et, en septembre 1914, à voter une réforme du système existant.

Au cours des premières années de guerre, les divergences entre les divers partis restèrent à l'arrière-plan, mais bientôt la gauche recommença à réclamer une modification du régime existant. En mars 1917 le ministère Hammarskjöld fut contraint de se retirer, la majorité de gauche ayant refusé les subventions que le gouvernement jugeait nécessaires. Un ministère d'expédition des affaires courantes resta en fonctions jusqu'aux élections à la seconde chambre, qui eurent lieu en septembre 1917. Pour ces élections, les deux grands partis de gauche placèrent en tête de leur programme, la démocratisation complète de l'Etat : introduction du régime parlementaire, suppression du vote plural aux élections communales, droit de vote pour les femmes. Le chiffre des mandats de la droite tomba à 59 ; les libéraux obtinrent 62 et les socialistes près de 100 sièges. Le roi ayant en octobre 1917, confié la formation du ministère au leader libéral Edén — Staaff était mort en 1915 — on peut dire que les principes parlementaires avaient définitivement triomphé ; depuis lors la composition du parlement a toujours été décisive pour la constitution des ministères, les fonctions du roi se sont vu réduites à la solution des crises ministérielles, et le pouvoir exécutif a, en réalité, passé aux mains du gouvernement en fonction.

Le ministère Edén était composé de 7 libéraux et de 4 socia-

listes ; c'est le seul ministère suédois qui se soit jamais appuyé sur une coalition majoritaire. Dès le printemps de 1918, le gouvernement déposa un projet de loi tendant à la réforme de la chambre haute, mais ce projet se heurta à l'opposition de la chambre en question. La victoire des alliés et les révolutions dans l'Europe centrale, changèrent la situation. Les partis de gauche réclamèrent avec une énergie accrue l'avènement complet de la démocratie, on organisa des démonstrations en masse, l'éventualité de mouvements populaires ne semblait pas exclue. Au cours de l'automne de 1918, le gouvernement reprit la question durant une session extraordinaire du Riksdag ; la droite céda, et, à la suite de pourparlers entre les partis, on aboutit à un accord, en décembre 1918. Cet accord prévoyait des amendements à la constitution qu'une session extraordinaire ne pouvait entériner ; ils furent votés dans la suite au cours de la session de 1919 et entrèrent en vigueur en 1921, après de nouvelles élections à la chambre basse. On peut dire que la révision de la constitution effectuée de 1918 à 1921 était le signe d'un triomphe complet des revendications démocratiques. La première chambre, dont une partie des membres est renouvelée chaque année, est élue pour huit ans par les assemblées provinciales, ou dans les grandes villes par des délégués élus à cet effet ; les votants, qui doivent avoir 27 ans, n'ont chacun qu'une seule voix. Les députés à la chambre basse sont élus pour 4 ans et leurs électeurs doivent avoir 23 ans accomplis ; le payement de l'impôt n'est pas une condition du droit de vote ; les femmes sont électrices ou éligibles dans les mêmes conditions que les hommes. Du fait de la réforme, le nombre des électeurs à la seconde chambre a presque été triplé, et se montait à 3.223.000 en 1921. La chambre haute est, certes, restée un peu plus conservatrice que la chambre basse, mais, depuis 1919, date à laquelle la première chambre tout entière a été renouvelée, les gauches y ont toujours eu une majorité nette.

Les années suivantes ont vu toute une série d'autres réformes que l'on considérait, jusqu'à un certain point, comme nécessaires en régime démocratique. On a reconnu aux Chambres le droit de désigner leur président et leur vice-président, ce qui était auparavant une prérogative du roi ; les attributions de la Chambre en matière de politique extérieure ont été étendues, notamment au moyen de la création d'une commission consultative des affaires étrangères ; le vote public a été institué au parlement. Des études au sujet de l'adoption du referendum, n'ont eu d'autre résultat

positif que de donner la possibilité aux pouvoirs politiques d'organiser sur des points particuliers, des referenda dit consultatifs qui ne les lient en rien. Le seul referendum qui ait été organisé, a eu lieu en 1922 et portait sur la question de la prohibition ; une faible majorité s'est prononcée contre une prohibition générale des boissons alcooliques.

Les pratiques parlementaires qui ont prévalu par la suite, n'ont pas reçu de base constitutionnelle. Les anciennes dispositions concernant les prérogatives royales et les rapports entre le roi et le conseil des ministres, n'ont, pour l'essentiel, pas été modifiées. L'introduction du parlementarisme en Suède est un bon exemple de la possibilité qu'il y a d'introduire de nouveaux principes dans la vie politique d'un Etat, à l'intérieur des cadres des règles constitutionnelles en vigueur.

Pour comprendre le fonctionnement du parlementarisme suédois depuis l'introduction complète de la démocratie, il est nécessaire de rappeler les modifications subies par le système des partis. De 1905 à 1917, existaient trois partis, mais une ligne de démarcation essentielle séparait la droite des deux partis de gauche. D'autres partis sont apparus dans la suite ; pendant les dernières années le Riksdag suédois en a connu six qui possèdent des organisations électorales régulières. Les anciennes étiquettes ont, jusqu'à un certain point, servi à désigner de nouveaux contenus. L'opposition entre la droite et la gauche n'est plus aussi essentielle qu'autrefois ; elle a souvent paru moins significative que le fossé qui sépare les socialistes, des partis bourgeois. Je donne ici le rapport des forces des différents partis aux différentes époques :

PREMIERE CHAMBRE

	1922	1926	1932
Conservateurs	41	47	49
Union des paysans	18	16	19
Libéraux	38	9	4
Progressistes		25	22
Socialistes	52	52	55
Communistes	1	1	1

SECONDE CHAMBRE

	1921	1922	1925	1929	1933
Conservateurs	10	62	65	13	58
Union des paysans	30	21	23	27	36
Libéraux.	48	41	5	4	4
Progressistes			28	28	20
Socialistes	82	99	104	90	104
Communistes	—	7	5	8	8

La droite reste un parti national de conservateurs modérés ; elle s'efforce surtout de maintenir un fort instrument de défense nationale, de faire aboutir des mesures protectionnistes et d'empêcher la socialisation. Les forces du parti dans le pays n'ont variés que de façon insignifiante. On rattache parfois à la droite au sens large du mot, l'union des paysans qui sous sa forme actuelle, a été formé en 1921, par la fusion de deux organisations politiques de paysans. Tout permet de croire que la clientèle électorale du parti se recrute surtout parmi les milieux paysans qui soutenaient autrefois le parti libéral. L'union des paysans a souvent, et en particulier sur les questions douanières, collaboré avec la droite proprement dite, mais a toujours écarté l'idée d'une collaboration gouvernementale. En s'opposant parfois aux intérêts de l'industrie, ce parti a fini par se créer une position particulière.

Un des phénomènes les plus intéressants du développement politique des dernières années, est le recul du parti libéral et la scission qui s'est opérée dans son sein. Depuis l'introduction de la démocratie et la réalisation de réformes connexes, beaucoup de points du programme de ce parti se trouvaient dépassés, et un nombre important d'électeurs libéraux passèrent aux partis de droite, d'autres aux socialistes. En 1923 le parti se scinda, et, tandis que la majorité, que je désignerai désormais sous le nom de parti progressiste, « de frisinnade », faisait siennes les revendications prohibitionnistes, la minorité formait un parti libéral indépendant. Ces deux partis sont restés distincts, même lorsque la question de la prohibition a eu perdu tout son intérêt d'actualité. Les progressistes qui étaient de beaucoup les plus forts, ont trouvé des adhésions parmi les membres des églises libres et ceux des sociétés de tempérance ; au Riksdag, ils ont voté tantôt avec la droite, tantôt avec les socialistes, et, en général ils ont fait pencher, du côté où ils vou-

laient, le plateau de la balance. Beaucoup d'électeurs libéraux se recrutent dans les milieux intellectuels de Stockholm ou de Gothembourg. Bien que la puissance politique du parti soit faible, sa presse est bien développée et joue un grand rôle.

Le parti socialiste qui est, depuis 1920, numériquement le premier parti dans les deux chambres, bien qu'il n'ait jamais obtenu la majorité absolue ni dans l'une, ni dans l'autre, a gardé son rôle de champion du gros de la classe ouvrière. Il reste fidèle à son programme de socialisation, mais sa tactique a toujours été empreinte de révisionnisme, et dans la politique journalière, les réformes pratiquement réalisables ont toujours eu le pas sur le radicalisme doctrinal. Il y a, au sein du parti une tendance qui a cherché à mettre à l'ordre du jour des réformes radicales, comme le désarmement ou des mesures partielles de socialisation. En 1919, s'est formé un parti communiste affilié à la troisième internationale, dans lequel se sont à plusieurs reprises produites des scissions, dues à des conflits avec la direction du parti à Moscou.

Il convient de donner une idée des différents ministères qui se sont succédé au pouvoir de 1920 à 1932 c'est-à-dire pendant la période au cours de laquelle le parlementarisme a régné sans conteste en tant que système reconnu par tous les grands partis.

Après l'élection de la première chambre élue selon les principes déterminés en 1918, le ministère Edén avait, chose unique dans les annales de la politique suédoise, une majorité dans les deux chambres. Au sein de la coalition libérale-socialiste existaient de grandes divergences d'opinion, notamment sur la question, alors à l'ordre du jour, de la réforme des taxes communales, divergences qui eurent pour résultat la démission du ministère en mars 1920. Edén ayant décliné l'invitation de former un nouveau cabinet, le soin de former le ministère fut laissé au leader socialiste Branting qui se présenta à la tête d'un cabinet minoritaire formé uniquement de socialistes. Ce cabinet resta au pouvoir après même qu'un projet de loi sur la question des taxes communales eût été repoussé par le parlement. Ce ministère, tout comme les ministères socialistes qui suivirent, fut caractérisé par sa politique modérée ; sur beaucoup de points inscrits dans le programme du parti socialiste, tels que la question de la socialisation des moyens de production, celle de la gestion ouvrière des usines et celle de l'introduction du referendum, on mit en train des travaux préparatoires à longue échéance. Ceux qui se rapportent à la question de la socialisation ne sont pas encore ter-

minés. Cette question joua cependant un rôle primordial aux élections pour la seconde chambre en septembre 1920. Ces élections se traduisirent pour les socialistes par un recul appréciable. Ils demeurèrent cependant le plus fort parti législatif. Le ministère Branting offrit sa démission. Un ministère de parti semblant exclu, on forma un cabinet de techniciens, chargé de l'expédition des affaires courantes, qui, en dépit d'une crise ministérielle partielle, dura jusqu'à l'automne suivant, où eurent lieu des élections extraordinaires d'après le nouveau mode de scrutin selon lequel l'accomplissement du devoir fiscal n'était plus la condition du droit de vote.

Aux élections de 1921, les socialistes firent de sérieux progrès, tandis que les libéraux et la droite enregistraient un recul. Branting forma son second ministère purement socialiste ; depuis lors on n'a plus vu en Suède que des ministères de parti de type minoritaire. Le second cabinet Branting fit en gros la même politique que le premier et s'abstint de présenter des projets trop radicaux qui n'avaient aucune chance d'être acceptés par le Parlement. Un différend se produisit cependant en avril 1923 au sujet des conditions de distribution de secours aux chômeurs. Dans la chambre basse le gouvernement obtint grâce à l'aide d'autres partis, une faible majorité mais dans la chambre haute, un rapprochement de la droite, de l'union des paysans et d'une partie des libéraux fit triompher une autre ligne de conduite. Branting avait posé la question de confiance et se retira immédiatement. Après d'infructueux essais de coalition, le leader de la droite à la chambre haute, Trygger, forma un ministère purement de droite, dont la tâche principale devait être de réaliser une réforme définitive du système de la défense nationale qui devait remplacer l'organisation de l'armée adoptée au cours des premiers mois de la grande guerre, organisation qui de l'avis général imposait des charges excessives. Le cabinet Trygger fit preuve de modération en ne s'opposant pas au projet de loi déposé par le gouvernement précédent, tendant au maintien de la journée de huit heures. Sur la question de la défense nationale, les représentants des partis présentèrent des projets dans une commission nommée par le gouvernement. Au cours de la session parlementaire de 1924 le gouvernement présenta un projet, qui, bien que réalisant un compromis sur des points essentiels, ne trouva pas grâce devant la chambre basse ; cependant le gouvernement resta. Après la progression des socialistes aux élections à la chambre basse de 1924, au cours desquelles la question de la défense nationale joua

le plus grand rôle, Branting devint pour la troisième fois chef du gouvernement à la tête d'un ministère de parti homogène. A sa mort Sandler le remplaça à la présidence du conseil. Le ministère socialiste parvint à résoudre la question de la défense nationale, mais il tomba en juin 1925, sur la question des secours de chômage. Le leader progressiste Ekman dont l'opposition au projet gouvernemental s'était montrée décisive, constitua alors un cabinet de progressistes et de libéraux, un cabinet qui ne pouvait compter que sur l'appui d'un septième des membres de la chambre basse et d'un quart de ceux de la chambre haute. Au cours des sessions parlementaires de 1927 et 1928, le ministère réussit sur diverses questions à se procurer le soutien soit de la droite, soit de la gauche, et fit ainsi adopter ses principaux projets, souvent il est vrai avec d'importants amendements. Cependant les élections de 1928 affaiblirent la position du ministère et en particulier le leader du parti libéral, le ministre des affaires étrangères Löfgren ne fut pas réélu. Le ministère s'étant retiré et les tentatives de coalition ayant échoué, on estima que la droite qui avait fait de sensibles progrès électoraux, devait assumer les responsabilités du pouvoir. Le leader du parti, Lindman, devint premier ministre ; le ministère fut composé exclusivement de parlementaires de droite ou de techniciens sans parti. La conduite du gouvernement au cours de la session parlementaire de 1929 montra que le principe traditionnel du parlementarisme de la solidarité des membres du gouvernement n'avait pas réussi à s'imposer en Suède : la majorité de la chambre haute ayant critiqué certaines dispositions financières, le ministre des finances, M. Wählin, démissionna tandis que les autres membres du gouvernement restaient au pouvoir. En 1930 une proposition tendant au relèvement des droits de douanes sur les céréales ayant été repoussée par les progressistes et les socialistes, le gouvernement démissionna et en juin 1930 Ekman prit le pouvoir pour la seconde fois. Une collaboration des partis bourgeois s'étant montrée impossible, il n'était soutenu que par le parti progressiste. Son ministère dura plus de deux ans grâce au soutien de majorités variables. En aucun cas le gouvernement n'eut à poser la question de confiance. Aux élections de septembre 1932 les socialistes et les deux partis communistes s'adjugèrent plus de la moitié des voix et presque la moitié des sièges de la chambre basse. Le gouvernement progressiste démissionna et, les plans de collaboration entre les socialistes et les progressistes n'ayant pas abouti, un ministère purement socialiste lui succéda.

Les frais présentés jusqu'ici suffiront, je l'espère, à faire ressortir le caractère particulier du parlementarisme suédois. Il n'est guère d'autre pays où la pratique du régime soit aussi imprécise, aussi difficile à réduire à quelques formules. Dans quelles circonstances un cabinet suédois doit-il offrir sa démission ? Quels sont les facteurs qui, pour un parti, constituent le « droit » à être appelé à la direction des affaires ? A ces questions et à d'autres questions fondamentales il n'est pas possible de donner une réponse précise. Et cependant, en pratique, on n'a jamais de trop grandes difficultés à résoudre. Au cours des crises ministérielles, en effet, les cercles politiques influents ont toujours été à peu près d'accord sur la solution à choisir. Lorsqu'un ministère a cédé la place à un autre, il y a toujours eu une acceptation générale du fait accompli ; tout le monde l'a regardé comme quelque chose de parfaitement naturel. Ainsi s'est établie une convention non écrite et à peine consciente, on a agi, ou eu le sentiment d'agir, selon certaines règles, que souvent on n'a pu définir, ni même esquisser.

Constatons d'abord que le parlementarisme suédois est très nettement un parlementarisme minoritaire. De 1920 à 1932 la Suède a eu neuf cabinets ; je ne tiens pas compte des remaniements ministériels qui n'ont pas changé l'orientation générale du gouvernement. Parmi ces cabinets un a été un ministère d'expédition des affaires courantes et les autres ministères de partis : quatre socialistes, deux progressistes et deux de droite. Aucun de ces ministères n'a été l'expression directe d'une majorité dans aucune des deux chambres. Aucun d'entre eux ne s'est assuré au moyen d'ententes préalables, le soutien de partis non représentés dans le gouvernement. On peut presque dire que l'usage s'est établi, en cas de crise ministérielle, de négocier pour faire aboutir une coalition majoritaire ou tout au moins une collaboration plus intime entre les divers partis qui tous ensemble possèdent la majorité : ces négociations cependant ont toujours échoué et il semble qu'en général, elles aient dès leur début, été vouées à l'échec ; elles apparaissent comme une concession plus formelle que réelle au principe qu'un gouvernement parlementaire doit pouvoir compter sur une majorité solide. En fait le système de parlementarisme minoritaire qui ainsi est apparu, n'a d'équivalent parfait dans aucun autre état. On a préféré réserver le gros des compromis aux négociations qui ont lieu au parlement et en particulier au sein des commissions, au lieu de s'efforcer d'at-

teindre à l'unité dans un gouvernement formé de représentants de différents partis.

On dit parfois que le parlementarisme consiste en ce que le gouvernement possède la confiance du parlement. A prendre cette exigence au pied de la lettre il est clair que le régime suédois ne la satisfait point. Le gouvernement ne représente pas une majorité parlementaire qui tend vers un but commun, et cependant il est dans une certaine mesure l'expression d'une opinion qui prévaut au sein de la représentation. Il ne jouit pas de la confiance du parlement, mais il y trouve une majorité qui le tolère et le considère comme devant apporter dans la situation donnée, une solution acceptable du problème de gouvernement. On peut dire que la formation du ministère a eu l'approbation tacite de la majorité, même si le ministère n'a pas cette majorité.

Que demande-t-on a un gouvernement parlementaire en Suède? Il est plus aisé d'énumérer les conditions qu'il ne lui est pas nécessaire de remplir que d'indiquer les caractéristiques positives que l'on réclame de lui. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement représente une majorité au sein des chambres ni qu'il puisse compter sur le soutien d'une majorité pour l'application soit du programme du parti qu'il représente, soit de son programme de travail réel. Il n'est pas nécessaire non plus que le gouvernement soit choisi parmi les membres du parti le plus fort ou de celui qui dans la situation actuelle peut être considéré comme le moins exposé aux attaques d'une opposition pratique et de principe. Il n'y a que deux conditions qui semblent rendre impossible l'accession d'un parti au gouvernement: à savoir qu'un cabinet formé de membres de ce parti, vienne de démissionner par suite d'une défaite au parlement, ou que le parti en question ait subi des pertes sensibles à des élections qui ont précédé immédiatement la crise ministérielle. Un parti qui progresse aux élections ou qui a tout particulièrement contribué à la chute du ministère sortant, semble avoir un certain droit de priorité en ce qui concerne la prise du pouvoir, indépendamment de sa situation parlementaire par ailleurs.

En ce qui concerne la démission du ministère, il existe deux possibilités: ou bien le ministère se retire à la suite d'élections parce que le parti gouvernemental a subi des pertes appréciables ou qu'un autre parti a fait des progrès si nets, qu'on peut considérer qu'il a acquis des droits à l'exercice du pouvoir, ou bien le ministère se retire, parce qu'il n'a pas obtenu le soutien de la

majorité du parlement sur une question considérée comme de première importance. Les ministères de la période qui nous occupe, ont pour la plupart, démissionné à la suite d'élections à la chambre basse. Cela a été le cas du premier cabinet socialiste, celui du ministère d'expédition des affaires courantes qui lui succéda, celui du ministère conservateur de Tryggvør et des deux cabinets progressistes. Les cinq élections à la chambre basse qui ont eu lieu entre 1920 et 1932, ont eu en fait comme résultat un changement de ministère. Dans plusieurs cas les variations d'effectif des différents partis, qui ont conduit à une crise ministérielle, étaient tout à fait insignifiantes ; le fait même que le parti au pouvoir ait été affaibli au cours d'une consultation électorale a semblé nécessiter la démission du gouvernement, même si la position du parti en question, et son aptitude à influencer les décisions parlementaires n'avaient pas été véritablement atteintes. Trois cabinets ont au contraire donné leur démission à la suite d'une défaite au parlement, ce sont le second et le troisième ministères socialistes et le second cabinet de droite. Dans ces trois cas, le gouvernement s'était engagé à fond, lui et son parti, pour donner une solution particulière à une question à l'ordre du jour, et essentielle pour un grand nombre des électeurs du parti ; son opinion n'ayant pas prévalu, il n'a pas considéré qu'il pouvait demeurer au pouvoir. On pourrait soutenir que, dans ce cas, le désaveu exprimé par le parlement n'était pas dû au désir de causer une crise gouvernementale, mais plutôt qu'il y a eu opposition sur le fond. Il convient de rappeler ici qu'un ministère, le second cabinet Branting, démissionna à la suite d'une défaite à la chambre haute, tandis que la chambre basse adoptait un compromis approuvé par le gouvernement. On ne constate aucune différence dans l'influence qu'exercent les deux chambres dans la constitution du gouvernement ; l'égalité de leur droits est non seulement formelle mais réelle.

Il convient enfin de signaler que les sessions du parlement suédois ne durent pas en général plus de cinq mois, du 10 janvier au milieu de juin. Ce n'est que dans des circonstances tout à fait particulières que le Roi convoque à l'automne une session extraordinaire. La chose ne s'est d'ailleurs pas produite depuis 1919. Ceci facilite évidemment le fonctionnement du parlementarisme minoritaire.

La proportion des personnalités prises en dehors du parlement a varié beaucoup dans les ministères de parti. Dans les ministères

socialistes, les parlementaires l'ont emporté de loin ; sur douze ministres, dix environ venaient du parlement. Au contraire, les ministères conservateurs et progressistes se sont recrutés en grande partie, parfois même en majorité, parmi des techniciens non parlementaires ; on doit toutefois faire remarquer qu'à quelques exceptions près, ces techniciens appartenaient au parti gouvernemental, ou tout au moins, se solidarisaient avec sa politique ; dans tous les cas, le premier ministre et quelques-uns de ses principaux collègues, ont été des parlementaires.

Quant à l'aspect technique de la constitution des ministères, la pratique qui peu à peu, s'est imposée, veut que le souverain, lorsqu'un ministère donne sa démission, prenne l'avis des présidents des chambres et des chefs des principaux partis. Ensuite il confie le soin de former le ministère à un politicien qui, en principe, est libre de négocier à sa guise. Il est difficile de déterminer avec exactitude, jusqu'à quel point la personne chargée de la constitution du ministère, tient compte des desiderata formulés par la direction de son parti ; il semble cependant qu'au cours de la formation des ministères socialistes, il ait existé une collaboration intime entre le futur premier ministre et le comité exécutif du parti.

La conduite des gouvernements et leur rapports avec le parlement prend, du fait du parlementarisme minoritaire, un caractère particulier. La route qui mène du programme du parti aux décisions prises au parlement, est marquée par une série de compromis. Les différents gouvernements, et en particulier les ministères conservateurs et socialistes, ont dû, dans la rédaction de leur grands projets de loi, chercher une ligne de conduite modérée qui ait des chances, au moins pour l'essentiel, de trouver l'approbation du Riksdag. La recherche de cette ligne de conduite est facilitée par des commissions nommées par le gouvernement, et où les grands partis sont représentés, qui sont chargées d'étudier la plupart des questions importantes. Les propositions du gouvernement ont ainsi fréquemment le caractère d'un moyen terme entre le point de vue du parti gouvernemental et celui que la majorité du Riksdag peut accepter. Une fois le projet présenté et les pourparlers entamés au sein des commissions, on s'efforce de mettre sur pied un compromis, pour atteindre à un accord entre les partis. On peut dire que, dans beaucoup de cas, les grandes commissions servent de substitut à un gouvernement de coalition. Le parti du gouvernement prend part aux négociations par l'intermédiaire de ses représentants dans les

commissions ; le gouvernement accepte fréquemment de voir apporter de grandes modifications à son projet de loi. Lorsque dans une importante question politique à l'ordre du jour on ne peut trouver un compromis acceptable pour le parti au gouvernement, le ministre donne sa démission. On a souvent critiqué, le fait que les ministres suédois n'ont pas le droit d'apparaître en personne devant les commissions et l'on a, à plusieurs reprises, proposé de modifier cette disposition héritée de l'époque de la séparation des pouvoirs.

Dans ces conditions il est naturel qu'on parle en Suède, comme dans beaucoup d'autres pays, d'une décadence du pouvoir exécutif, voire d'une crise de la démocratie. On a discuté publiquement au Riksdag et ailleurs, différents moyens d'imposer la formation de puissants gouvernements majoritaires. Comme ces discussions se retrouvent partout et que la contribution suédoise en ces matières ne semble pas être d'un intérêt tout particulier, je n'en dirai pas plus sur ce sujet. Il suffit d'indiquer que les tendances de notre époque à la dictature ont trouvé un certain écho dans la vie politique suédoise, mais que jusqu'à présent elles n'ont eu pratiquement aucune influence.

Il faut ajouter quelques remarques expliquant les traits particuliers du parlementarisme suédois, et notamment son caractère minoritaire. La lutte politique n'a pas pris un tel caractère de gravité que la conquête du pouvoir apparaisse comme le but essentiel de la tactique des partis politiques, que, de sa possession, on tente de tirer tout le parti possible. Le faible rôle joué par les questions de parti dans les nominations de fonctionnaires est caractéristique des mœurs politiques suédoises. En outre la position stable et indépendante de l'administration rend la possession du pouvoir moins précieuse que dans les autres pays en général ; enfin la position gouvernementale ne confère pas les mêmes possibilités qu'ailleurs. Il s'ajoute à cela que l'activité du Riksdag est relativement indépendante du gouvernement et que les compromis au sein des commissions ont remplacé les coalitions gouvernementales. De ce point de vue même, le pouvoir perd de son attrait et c'est sans trop de difficultés qu'a pu s'établir une sorte de système de bascule réglant l'arrivée au pouvoir des différents partis.

On a discuté de l'influence qu'exerçait sur la pratique parlementaire suédoise l'absence de l'institution de l'ordre du jour qui permet automatiquement de sanctionner un débat. En 1931 le Riksdag a demandé que l'on étudie l'éventualité de l'adoption de cette

institution ; on faisait valoir à ce propos que le jour où on aurait la possibilité d'émettre un vote de défiance, le parlementarisme minoritaire serait rendu plus difficile, et les différents partis se verraient contraints à la coalition. Il faut toutefois rappeler qu'il est dès maintenant possible d'exprimer sa défiance envers un gouvernement, par exemple, au moyen d'une démonstration en faveur d'une critique présentée au cours d'interpellations, mais que l'on ne fait pas usage de cette possibilité. Le parlementarisme suédois fonctionne entre ces deux extrêmes de la vie politique : la confiance et la défiance.

Enfin il faut souligner que la période pendant laquelle le parlementarisme a été la forme reconnue du gouvernement a longtemps été caractérisée par une augmentation rapide du bien-être général dont les classes peu fortunées n'ont pas été les dernières à profiter. L'absence de contrastes sociaux trop accentués a permis le régime actuel, l'alternance sans heurts des cabinets minoritaires, le calme et l'objectivité dans les travaux parlementaires. La Suède, comme quelques autres petits Etats, est restée à l'écart des crises sociales et politiques qui ont ébranlé l'Europe d'après guerre.