Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1967)
Heft: 77

Artikel: Politisons le Conseil national! Dépolitisons le Conseil des Etats!
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1029199

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: 11.07.2025

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

Politisons le Conseil national! Dépolitisons le Conseil des Etats!

Les élections fédérales, pour « Domaine public », ont un goût d'anniversaire. Le numéro un devait tomber en septembre 1963. Mais à la même date la littérature électorale allait remplir les boîtes aux lettres. Avec notre format modeste, nos quatre pages non illustrées et notre titre inconnu, nous craignîmes d'être noyés; et ceux qui, malgré tout, nous auraient lus auraient suspecté nos intentions : prosé propagande pour les uns, prose dissidence pour les autres. Mieux valait attendre les lendemains de fièvre.
Les élections d'il y a quatre ans furent donc, une fois le scrutin clos, un de nos premiers sujets d'actualité. Cherpillod recensait les maîtres-mots du vocabulaire électoral. C'est ainsi qu'il découvrit que le mot « santé » était devenu la clé du langage socialiste; il lançait la formule P.S.S. : parti suisse de la santé; et dans le tract libéral il repérait le mot officier imprimé quatorze fois contre cinq fois seulement pour le mot liberté. Les mots-marottes sont toujours révélateurs. D'autre part une analyse politique faisait apparaître le petit éventail professionnel des députés, dominés par le gros contingent des magistrats cantonaux, communaux et par les secrétaires d'associations professionnelles, permettait de constater le plus faible poids des députés politiques comparé à l'influence des députés « économiques » et, en fin de compte, le rôle parfois secondaire du Parlement dans l'élaboration des lois alors que l'intervention de l'administration et des groupes de pression est souvent décisive.
Depuis, en quatre ans, à cause notamment de l'affaire des Mirage, les questions qui touchent à la fonction parlementaire ont été largement débattues et aux Chambres fédérales mêmes et devant l'opinion publique. Il en est sorti dans l'immédiat quelques réformettes : secrétariat de la commission de gestion, service de documentation, possibilité plus large de procéder à des « hearings ». Mais rien qui touche à l'essentiel n'a été décidé.
Le climat est donc différent, mais à peine, de ce qu'il était en 1963. On devine une inquiétude et aussi une recherche de solutions, que le plus souvent nous croyons sincère; les idées circulent mieux sans qu'il soit permis de prédire que les projets deviendront lois. Dans tous les cas on discerne mal qui en prendra la responsabilité. Qu'on juge par le va-et-vient des idées et des hommes. M. Karl Obrecht lie son nom à une motion qui réclame une révision de la Constitution fédérale... mais il quitte la scène politique; il ne sollicitera pas un renouvellement de son mandat. M. Eduard Zellweger voudrait que le Conseil des Etats, dont il fait partie, devienne le lieu de rencontre des diplomaties cantonales. Idée juste, idée à suivre, nous y reviendrons dans le corps même de cet article, mais son auteur quitte la scène politique, il ne sollicitera pas un renouvellement de son mandat. M. Max Imboden lui, n'était pas un ancien; il entra au Conseil national à mi-législature. Il avait des idées sur le développement des universités, c'était un juriste compétent, non engagé dans la routine politique, un esprit neuf; nous avions signalé son arrivée à Berne... mais il quitte la scène politique, il ne sollicitera pas un renouvellement de son mandat. Il désire se consacrer au Conseil de la science qu'il préside, c'est-à-dire à la préparation de décisions que d'autres parlementaires auront à ratifier.
On ne rencontrait pas d'idées neuves en 1963. Aujourd'hui, on en croise quelques-unes, sages dans leur tablier neuf. Mais ces petites ont eu des pères âgés ou inconstants. Elles sont déjà un peu orphelines et nul ne sait qui les adoptera.

Double question

Certaines choses sont donc de nouveau possibles, quoique très incertaines. Mais si dans ce vague, si dans cette diversité des propositions, on s'efforce de dégager les lignes directrices, on voit que le régime parlementaire suisse pourrait, sans réforme de la Constitution mais par l'effet d'une réforme des mœurs politiques, trouver une nouvelle efficacité. Cette synthèse nous aimerions ici l'esquisser; elle touche et le Conseil national et le Conseil des Etats. Disons d'emblée que l'égalité entre ces deux chambres n'a pas à être remise en question, la balance entre la représentation politique de la population et la représentation des Etats est un principe fondamental. Mais il est aujourd'hui galvaudé : le rôle politique du Conseil national est faible, quant au Conseil des Etats il représente mal les Cantons. La réforme devrait être un retour aux sources, à l'esprit même de la Constitution. Prenons dans l'ordre ! Le Conseil national d'abord.

I. Le Conseil national

Confusion autour du contrat de législature

Le contrat de législature est devenu sujet de discussion à la mode. Cet été, le débat s'est élargi encore. Comme nous avons été parmi les premiers à défendre cette idée, nous sommes placés pour constater qu'elle suscite beaucoup de confusions.
Confusion avec les situations parlementaires étrangères; on voit dans ce contrat un accord centre-gauche à la mode italienne ou allemande. C'est inexact. En Italie ou en Allemagne, la gauche a accédé aux responsabilités gouvernementales, dans des conditions passablement floues, sans contrat explicite. En Suisse, la gauche socialiste détient déjà sa part de responsabilité; elle est au gouvernement. Le contrat de législature ne modifie donc pas l'équilibre gouvernemental. Confusion encore entre le contrat de législature et un accord de coalition. Là, une fois de plus, les mœurs des parlements européens nous trompent. Il ne saurait être question pour les partis suisses de faire bloc, avec effacement des divergences et renonciation au droit de critique, comme M. Perron l'écrit dans « La Suisse »; ce serait contraire aux traditions nationales, une abdication d'indépendance intolérable pour les partis et la fin de leur raison d'être; et puis pourquoi une coalition ? pour contrer qui ? Les partis représentés au Conseil fédéral disposent aujourd'hui d'une supermajorité. Contre qui se coaliseraient-ils ? contre quelle opposition ? On voit bien que la question est absurde.
Donc ni ouverture politique, ni pacte de coalition. En conséquence, si le contrat de législature n'est pas l'accord d'une majorité gouvernementale du type parlementaire européen, il ne peut être qu'un accord sur des points précis et limités dont les particularités sont les suivantes :
Il est périlleux dans la situation suisse actuelle pour un et même deux grands partis de prétendre faire accepter et par le peuple et par les Cantons des réformes importantes : ni l'aménagement du territoire, ni la réforme des finances, pour choisir deux exemples d'actualité, ne pourront être mis sous toit si une forte opposition s'organise. Et pourtant ces réformes sont urgentes, indispensables. Autrement dit l'originalité suisse du contrat de législature est donnée par la nécessité de réformes profondes et la difficulté de les imposer dans une démocratie directe et référendaire.
Quelle dose de réformisme est possible dans une situation donnée ? La discussion n'aura pas d'autre objet. Par définition, le contrat sera réformiste. C'est la raison pour laquelle la gauche à notre avis, devrait être le partenaire actif d'un tel débat : n'est-ce pas elle qui est supposée en savoir le plus long en matière de réformisme ?
Mais pourquoi, dira-t-on, recourir à ces serments, à ce style « Trois Suisses », s'il ne s'agit que de s'entendre sur quelques réformes essentielles ? Les choses vont ainsi aujourd'hui par accords limités et par entente tacite. Pourquoi changer ?
Parce que le contrat de législature apporterait une solution à un vice fondamental du parlementarisme suisse : les Chambres interviennent trop tardivement dans l'élaboration des lois, leur influence est souvent moins déterminante que celle des associations professionnelles consultées; elles ne sont, souvent, qu'une instance de prératification.

Préconsultation

Beaucoup de juristes se sont offusqués du fait que les groupes économiques consultés sont plus écoutés que les partis politiques. Ils cherchent le remède. Certains proposent que les partis soient consultés d'emblée au même titre que les syndicats professionnels. Ce ne serait là qu'un brouillage supplémentaire, une confusion entre le droit d'être consulté et le droit de décider.
Ce qui compte, plus que le façonnage des lois, c'est la décision de principe de prendre telle ou telle initiative : c'est l'orientation de la politique, le choix entre ce qui est urgent et ce qui l'est moins, c'est l'esprit dans lequel on entreprend une étude, les hypothèses de travail que l'on se donne. Or il s'agit là de décisions politiques. Il faut y associer le Parlement. Tel serait l'objet du contrat de législature.
Il restituerait le Parlement dans ses prérogatives politiques; il le renforcerait face aux groupes économiques qui ne seraient consultés qu'après les premières décisions des Chambres. On obtiendrait par ce moyen un rééquilibrage de la vie suisse et une repolitisation du Parlement. Dans ce sens-là, ce serait une transformation profonde de nos mœurs.

II. Le Conseil des Etats

Poussière

Le recrutement du Conseil des Etats mériterait une étude. En gros la sélection fait apparaître des politiciens discrets ou sur le retour. Ceux qui aiment le côté forum de la politique fuient cette Chambre haute, sans résonance, qu'ignorent en général les journalistes parlementaires et à laquelle les conseillers fédéraux réservent rarement des déclarations originales. Mais le réceptable est confortable pour une fin de carrière encore active, quoique sans éclat. Aussi on n'accède guère au Conseil des Etats au premier saut. Le tri se fait aujourd'hui entre quelques notables de type sénatorial. L'élection est, en fait, au deuxième degré. Lorsque le professeur Gruner aura porté au-delà de 1920 son étude des parlementaires suisses, il sera intéressant de connaître, à partir d'un travail scientifique, le portrait-type du conseiller aux Etats.
Ces vénérables se rattachent pourtant à un parti, ils participent aux délibérations d'un groupe et suivent ses décisions; ils représentent dans la composition actuelle une majorité droitière quasi exclusivement radicale et conservatrice.
Le Conseil des Etats, au lieu d'incarner le dynamisme (éventuel) des Cantons n'est donc plus que le correctif politique des écarts du Conseil national, la place forte du conservatisme, sa sécurité, sa sagesse mi-rassurante, mi-rassotante.

Planification cantonale

Le fédéralisme se cherche une nouvelle jeunesse, tente de se renouveler; or ce n'est pas au Conseil des Etats, mais localement, qu'on repère des signes de renouveau. Quelques exemples.
Nous parlions, il y a deux ou trois ans, de planification cantonale; des économistes jugeaient cela un peu verbal et utopique. Pourtant, petit à petit, des instruments ont été mis en place : citons en vrac les offices de statistiques cantonaux, les offices pour l'industrialisation, pour l'aménagement du territoire, le rôle élargi des Chambres d'agriculture. Les techniques économiques d'autre part ont permis de calculer avec plus de précision les ressources cantonales : la méthode de J. Rosen par analyse du mouvement des comptes de chèques postaux, quoique

très sujette à caution en raison de la centralisation des encaissements, est un élément d'information utile; elle peut être combinée avec l'analyse du rendement de l'impôt de défense nationale, etc. On est donc presque en mesure d'établir le revenu cantonal avec des résultats proches de ceux de la comptabilité nationale.
Enfin, on voit se multiplier les initiatives ou les revendications de ceux qui veulent mettre sur pied des secrétariats (romands) ou d'autres instruments de coordination intercantonale. Ces lignes sont écrites au moment où siège à Baden, dans la maison de la Diète, une fondation inspirée par la Nouvelle Société helvétique et destinée à faciliter la collaboration intercantonale.

La réforme du Conseil des Etats

M. Zellweger défendait une idée simple : un homme dans chaque Canton devrait être chargé des relations confédérales. Très informé des projets des autres Cantons, grand connaisseur de Confédérés, homme de liaison, de négociation, préparant des rencontres interministérielles entre conseillers d'Etats de plusieurs cantons, il serait en quelque sorte un diplomate des relations extérieures. Pour une telle fonction, on ne peut se contenter d'un secrétaire. L'homme devrait être indépendant des conseillers d'Etat et, avec eux, sur un pied d'égalité. D'où la suggestion de M. Zellweger, dont on ne contestera ni les talents de juriste, de diplomate et de politicien suisse, de confier cette tâche à un député-magistrat, c'est-à-dire à l'un des deux conseillers aux Etats.
Mais les conseillers aux Etats sont deux. Que faites-vous donc du deuxième ?
Nous n'avons pas cherché à le caser à tout prix, mais il nous a semblé qu'il pourrait remplir une fonction de même nature : assumer la responsabilité du « plan » cantonal. Deux arguments à l'appui.
Tout d'abord, nous avons déjà eu l'occasion de les préciser dans D.P., la recherche des données d'un plan et les enquêtes statistiques sont une tâche qui doit être accomplie avec des garanties totales d'impartialité, c'est-à-dire soustraite au commandement direct de l'exécutif, toujours tenté de faire surgir, en temps utile, les chiffres. D'où l'obligation d'assurer l'indépendance du responsable. D'autre part un plan régional exige tout un travail de coordination et de liaison, à mi-chemin entre le gouvernement et les entreprises écoonmiques. Là encore ce rôle devrait être tenu par un magistrat et pourrait être confié à l'un des conseillers aux Etats. La députation au Conseil des Etats serait donc idéalement composée d'un « diplomate » et d'un économiste, spécialiste de la « planification » cantonale.
Dans cette perspective, le choix de tels hommes ne saurait être laissé aux hasards des propositions des partis puisant dans les petites réserves du vivier de leurs politiciens saumonés. D'autres associations d'intérêt public devraient être invitées à faire usage de leur droit de présentation.

Utopie ?

Nous avions discuté d'un tel projet de réforme du Conseil des Etats avant de prendre connaissance des propositions de M. Zellweger grâce à l'écho que leur donna dans la « Feuille d'avis de Lausanne » M. J.-M. Vodoz. Cette précision, non pour prendre date et établir des antériorités, mais parce que, pensons-nous, cette remise en question répond à des préoccupations générales.
Cette réforme des institutions, contrat de législature et nomination de députés-magistrats au Conseil des Etats, cette réforme qui revaloriserait et le débat politique et la représentation des Cantons, nous semble réaliste, à portée de main, infiniment plus en tout cas que la réforme de la Constitution fédérale.
Une preuve : elle peut être menée à bien sans que soit changée la virgule d'une loi constitutionnelle. Aucun obstacle juridique. Il suffirait de vouloir.

Annexe

Illustration fribourgeoise

Ce n'est pas un hasard, mais un signe révélateur : les études sur les économies cantonales se multiplient. Quand des économistes vaudois sortaient « Vaud 1986 », trois Fribourgeois étudiaient le développement économique de leur canton « Fribourg, une économie en expansion »; il faudrait citer aussi les travaux de Roh pour le Valais; les monographies sur l'aménagement du territoire.
Mais ces travaux appellent une suite. Car les problèmes des économies régionales sont plus complexes que ne le relèvent les chiffres et les pourcents.
Prenons l'exemple fribourgeois. Ce canton semble avoir connu un développement rapide, plus rapide même que d'autres. Cela ressortait de l'exposé de M. Hay, ancien directeur de la Banque nationale suisse, qui fut une autre contribution très précieuse pour la connaissance de l'économie régionale. On lisait : Fribourg, en tête des cantons romands pour l'augmentation des investissements; au-dessus de la moyenne romande pour l'activité du bâtiment et pour l'augmentation des ouvriers de fabrique, etc. Mais Fribourg partait d'un niveau très bas; les pourcentages lui étaient donc très favorables.
Dans une motion développée au Grand Conseil sur le développement économique de Fribourg et la coopération intercantonale, M. Ayer montrait combien il était nécessaire de ne pas se contenter de quelques chiffres, mais de les analyser; plan cantonal et collaboration intercantonale, tel était le sujet de son intervention.
Nous publions un passage significatif :
« De 1950 à 1960, le canton de Fribourg a perdu par émigration presque un dixième de sa population. En l'espace de ces dix années, celle-ci passa de 158 695 à 159 194 habitants, soit en tout et pour tout une augmentation de 499 unités, alors que l'excédent des naissances sur les décès avait dépassé 14 000 durant cette période. Fribourg se révélait en réalité incapable de fournir un gagne-pain à l'intérieur des frontières cantonales à plus d'un enfant sur deux.
» Où en sommes-nous aujourd'hui ? L'excédent annuel des naissances sur les décès continue à se situer autour de 1500; il était de 1815 en 1965. Or en cinq ans, de 1960 à 1965, selon les estimations du Bureau fédéral de statistiques, la population du canton de Fribourg se serait accrue de 4000 unités seulement, pour passer à 163 000 habitants. Entre 1964 et 1965, la progression démographique se serait même réduite à zéro. Pendant la même période de cinq années, les cantons du Valais et de Neuchâtel, d'importance comparable, auraient vu leur population respective augmenter d'environ 13 000 unités.
» Si nous tenons compte de l'augmentation de la population étrangère dans notre canton de 1960 à 1965, qui a passé d'environ 3400 à 7000 unités pour les seules personnes exerçant une activité, force nous est de constater que l'augmentation déjà si restreinte de la population du canton de Fribourg pendant ces dernières années est due en réalité à l'immigration étrangère et que l'hémorragie démographique de la population fribourgeoise se poursuit malheureusement depuis 1960 au même rythme que durant les dix années antérieures.
» L'observation de la situation économique et démographique de notre canton révèle un autre aspect absolument paradoxal. Près du quart des travailleurs occupés dans les entreprises soumises à la loi fédérale sur les fabriques sont des travailleurs étrangers; ce pourcentage atteint même le tiers dans le district du Lac. En regard de cette évolution, nous constatons qu'au rythme actuel l'hémorragie démographique de la population fribourgeoise aura atteint probablement environ 15 000 personnes au terme de la présente décennie. Et nous nous plaignons de ne pouvoir poursuivre par l'immigration de main-d'œuvre étrangère le développement de notre économie...

La presse discrète sur elle-même

L'information, c'est un service public aiment à proclamer les journalistes. Cette règle, les journaux ne l'appliquent guère à eux-mêmes.
Le lancement, presque simultanément, de deux journaux du soir, à Zurich, la prochaine confrontation entre la « National-Zeitung » et le « Tages-Anzeiger » d'une part et le groupe Ringier d'autre part, n'a fait l'objet que de brèves déclarations des intéressés.
Il est vrai que le jeu d'offensive et de contre-offensive est clair. Il y a une année « Blick » est devenu le journal suisse pouvant annoncer le plus fort tirage, coiffant au poteau le « Tages-Anzeiger ». Mais sa position de journal qui vend surtout au numéro et non à l'abonnement était vulnérable, surtout si on l'attaquait sur son propre terrain: la vente au numéro; c'est ce qu'ont décidé les deux grands de la presse alémanique, journaux à abonnement. La « National-Zeitung » et le « Tages-Anzeiger » lancent « Die Neue Presse ». Le groupe Ringier, éditeur de « Blick », répond par un contre-feu. Il éditera un journal du soir, de vente au numéro, l'« Express ». Cette stratégie, on la comprend facilement; on regrette pourtant la discrétion des éditeurs.
Par exemple, un point mériterait explications. Ces deux journaux du soir sont donc conçus pour la vente au numéro, dans les kiosques. Or, chacun sait qu'il s'agit là d'un journalisme difficile. La vente au numéro implique le risque des bouillons. Dès que l'actualité est morne, la vente faiblit immensément, sans que le tirage ait été modifié; il en résulte des pertes importantes. D'où qu'on le veuille ou non, la nécessité de relancer constamment la curiosité du lecteur et de le prendre aux tripes.
« Blick » fut le premier journal suisse à travailler de la sorte : vente au numéro, donc retape du lecteur. Son genre, son style, que lui imposait la formule choisie, suscita chez les confrères des indignations vertuistes. Aussi on aimerait que les responsables du journal qui va être lancé « Die neue Presse », qui devra s'imposer sur le nouveau marché de la vente au numéro, qui devra de surcroît affronter la concurrence d'un « Blick » du soir, on aimerait donc que la rédaction explique sa formule. Comment espère-t-elle vendre sans faire le trottoir ?
Grande discrétion aussi sur les mesures qu'impose le déficit croissant (30 000 francs par mois, dit-on) de la « Gazette de Lausanne ». La « Weltwoche » relatait, au début de cet été, l'ouverture de pourparlers avec le « Journal de Genève ». Les chances d'aboutir à un accord entre ces deux journaux de même nature et de classe internationale étaient pourtant jugées minces : malgré l'indépendance dont jouit l'équipe rédactionnelle, dit le chroniqueur de la « Weltwoche », le « Journal de Genève » est le porte-parole de la haute finance genevoise. D'où la difficulté d'une entente. Le même journaliste cite aussi l'ouverture de négociations avec les propriétaires de la « Feuille d'Avis », dont l'actionnaire majoritaire serait, selon la « Weltwoche », la famille Payot; la « Gazette » apporterait à la FAL ses chroniques internationales et littéraires. Là non plus il ne semble pas que la négociation soit très avancée.
Curieuse sous-information : la presse n'est pas un sujet pour la presse, malgré les maisons de verre où s'impriment nos journaux.

Le prix de notre confort

Chaque année, sous ce titre, nous publions les chiffres du rapport de la Caisse nationale d'accidents.
Les accidents professionnels annoncés, y compris les cas-bagatelles, sont au nombre de 283 923. Les cas mortels furent au nombre de 455. Chaque jour en Suisse, un ou deux morts sur le front du travail.
Enorme sacrifice humain !
Qui étaient ces hommes ? Que gagnaient-ils ? D'où venaient-ils ? Comment vivent aujourd'hui leurs femmes, leurs gosses ?
Voilà ce que la presse, et mieux encore, la télévision pourrait montrer.