Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1972)
Heft: 179

Artikel: Le processus de consultation
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1015919

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: 04.07.2025

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

Le référendum instrument du pouvoir des groupes

Le référendum facultatif ne peut être tenu (voir notre éditorial) pour l'un des fondements actuels de la démocratie directe en Suisse. Il n'est que d'examiner l'utilisation de cette « arme » depuis près d'un siècle pour s'en rendre compte.

En 1874, l'augmentation nécessaire des pouvoirs de la Confédération (développement économique, etc.) est contrebalancée par l'élargissement du contrôle populaire sur les décisions de Berne, contrôle obtenu par l'action conjuguée des progressistes et des fédéralistes contre le centre radical : c'est l'institution du référendum facultatif. Dans les années qui suivent, l'opposition conservatrice-fédéraliste fait un large usage du référendum qui permet une surveillance efficace des travaux du parlement. Le processus aboutit, en 1891, à l'entrée d'un conservateur au Conseil fédéral : la majorité espère de cette manière désarmer les utilisateurs du référendum.

Mais dans le même temps apparaissent les premiers groupes économiques qui reprennent à leur compte la tactique de l'opposition, trouvant dans le référendum le support légal de leurs revendications et le moyen de faire valoir leurs positions. Il est significatif que les grandes associations se soient crées après l'introduction du référendum : l'Union suisse des paysans (1897), le Vorort, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (1870), l'USAM (1880), l'USS (1880), l'Union centrale des associations patronales (1908); on peut légitimement voir dans le référendum et les possibilités qu'il offrait l'un des facteurs de centralisation des organisations économiques.

Se reproduit alors le schéma qui avait abouti à la percée des conservateurs au sein d'un Conseil fédéral dominé par une majorité absolue radicale : les grandes associations économiques et professionnelles investissent le processus législatif, et plus particulièrement le processus de consultation. Un premier résultat : depuis 1950, aucun grand parti, aucune grande organisation économique n'a lancé de référendum. Celui-ci n'est plus qu'une menace (de plus en plus rarement mise à exécution, cinq de 1960 à 1965, trois depuis lors, sur l'imposition du tabac, les écoles polytechniques et l'économie sucrière) qui finit par donner une base légale à la pré-consultation législative. Il n'est donc pas exagéré de conclure, comme nous le faisons, au référendum devenu « l'instrument essentiel du pouvoir des groupes ».

En tout état de cause, la menace est bien réelle : il est relativement aisé de réunir une majorité populaire contre un texte élaboré par les pouvoirs publics (depuis 1945, dans 60 % des cas le peuple a désavoué les Chambres fédérales) : la somme des opposants regroupe des motivations très divergentes, des « Neinsager » aux citoyens qui refusent la loi en question parce qu'elle lèse effectivement leurs intérêts.

Ci-dessous un texte qui permettra de juger de l'ampleur de l'importance des groupes dans le processus de consultation; le diagnostic est de W. Buser, vice-chancelier de la Confédération (« Le rôle de l'administration et des groupes dans le processus de décision en Suisse », Annuaire suisse de science politique, 1969).

Le processus de consultation

L'auteur examine l'une après l'autre les différentes phases de la consultation :

La rédaction des projets : c'est tout d'abord l'affaire de l'administration. Les projets sont élaborés soit par un fonctionnaire, soit par un groupe de fonctionnaires. (...)

Au cours de la seconde étape du processus d'élaboration, on constitue en règle générale — mais chaque fois qu'il s'agit d'un projet d'une certaine importance — une commission d'experts chargée de se prononcer sur le premier avant-projet. C'est alors que les premiers contacts sont pris avec les groupements d'intérêts.

(...) Etant donné la grande influence qu'exercent ces organes consultatifs au premier stade sur la rédaction du texte primitif, le choix des experts et les méthodes de travail revêtent la plus grande importance. Il va donc sans dire que le choix des membres de ces commissions a fait dès le début l'objet de controverses. Cette réalité a engagé l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, le 7 février 1950, à remplacer « ses directives » internes du 1er mars 1939 par des directives exhaustives concernant la consultation des associations et la désignation des membres des commissions. Il ressort nettement — bien qu'indirectement — de ce document que l'administration est soumise à des pressions non négligeables tant en ce qui concerne la sélection des groupements consultés que le choix des membres des commissions.

En ce qui concerne la composition des commissions, on met en garde contre la tentation de les élargir trop fortement, mais tout en reconnaissant que les « petits groupements » ne doivent pas être passés sous jambe. Une citation l'éclairera : « Si quatre sièges sont attribués aux travailleurs, on fera en sorte que — des circonstances spéciales étant réservées — deux soient attribués à l'Union syndicale suisse, un aux asociations d'employés et le quatrième aux syndicats dits minoritaires. Quand on aborde des questions qui intéressent au même titre les employeurs et les travailleurs, les deux parties auront un nombre égal de représentants. » (...)

Les groupements d'intérêts attachent la plus grande importance aux travaux et aux décisions, bien que très provisoires, de ces commissions. C'est très naturel, notamment parce que, souvent, les commissions ne s'emploient que dans une mesure limitée à conseiller l'administration. Elles cherchent bien plus, comme le relève le professeur

Eichenberger, à « mettre sur pied la conception (du projet ou du rapport) à laquelle se rallient les plus actifs des groupements d'intérêts qui sont concernés ». C'est ainsi que l'on enregistre des alliances passagères, des offres d'appui mutuel commandées par les intérêts du moment, ce qui engage le professeur Eichenberger à assimiler ces commissions à des « cabinets politiques ». (...)

Seuls les membres d'une commission connaissent l'avant-projet de l'administration. A l'exception des experts et des services administratifs directement intéressés, personne n'a connaissance des modifications apportées à l'avant-projet au cours des délibérations. Si l'opinion était plus largement informée qu'elle ne l'est — trop tard et généralement trop peu — par les messages du Conseil fédéral, on écarterait probablement la principale cause d'un malaise toujours renaissant.

La consultation des cantons, groupements et partis, qui a pris l'importance que l'on sait, est aujourd'hui la pièce maîtresse de la procédure législative préparlementaire. Elle place l'administration en face de nombreuses questions, souvent très délicates. Il apparaît donc d'autant plus étonnant que jusqu'à maintenant — si l'on fait exception des directives de l'OFIAMT du 7 février 1950 mentionnées plus haut — on se soit abstenu de réglementer ou de soumettre à des normes cette procédure de consultation.

W. Buser fait le point ensuite des matières soumises à une procédure obligatoire de consultation dans la Constitution fédérale. Consultation des cantons et des groupements économiques ou culturels (cf. art. 32 et 34) : préalablement à la promulgation de dispositions qui limitent de manière sensible la liberté du commerce et de l'industrie ou qui concernent la protection des travailleurs; consultation limitée aux cantons (art. 22 bis, 27 quater et 45 bis) : dispositions d'exécution concernant la protection civile, l'article relatif aux bourses et celui concernant les Suisses de l'étranger. Les autres consultations se font « au gré d'une pratique qui s'est instituée au cours des années ».

JEANLOUIS CORNUZ LIT POUR VOUS

Les leçons de la division

Revenons encore une fois sur les élections italiennes. D'un tableau publié par la *Libera Stampa*, j'extrais ceci :

A la Chambre des Députés :

La Démocratie chrétienne passe de 266 députés à 267, mais tombe de 39,1 % à 38,8 % des suffrages. Le Parti communiste passe de 177 à 179 députés et de 26,9 % à 27,2 % des suffrages, mais le petit parti « d'unité prolétarienne », né d'une scission de gauche du Parti socialiste nuance Nenni, qui votait avec les communistes, tombe de 4,4 % à 1,9 % et de 23 à 0 députés... Ainsi donc l'opposition d'extrême-gauche perd *en fait* 21 sièges et 2,2 % des suffrages.

Stagnation socialiste

En ce qui concerne les deux partis socialistes (tendance Nenni et tendance Sarragat), qui *unis* avaient obtenu 91 sièges et 14,5 % des suffrages en 1968, ils obtiennent *séparément* 90 sièges (61 + 29), quand bien même ils passent à 14,7 % des suffrages (9,6 + 5,1).

Au « centre », le Parti républicain passe de 9 à 14 sièges, et de 2 à 2,9 % des suffrages, cependant que le Parti libéral tombe de 31 à 21 sièges, et de 5,8 à 3,9 % des suffrages.

Deux petites formations d'extrême-gauche, le « Manifesto » et le « Movimento politico dei lavoratori » n'obtiennent pas le quorum, avec respectivement 0,7 et 0,4 % des suffrages.

A l'extrême-droite enfin, le Parti monarchiste et le Mouvement social italien (néo-fasciste), qui *séparément* avaient obtenu 30 sièges (6 + 24), et 5,9 % des suffrages (1,4 + 4,5), obtiennent *unis* 56 sièges et 8,7 % des suffrages. Gain : 26 sièges et 2,8 % des suffrages.

Résumons : il est bien vrai que les formations du centre-gauche (Démocratie chrétienne et partis socialistes) demeurent stationnaires, mais l'extrême-gauche perd une vingtaine de sièges et environ 2 % des suffrages au profit de l'extrême-droite...

Le tout est de savoir ce que l'on veut : en particulier, pour nous autres socialistes (je me réfère au programme du Parti social-démocrate nuance Sarragat, dont je parlais dans le N° 175), de savoir si nous sommes *d'abord* anti-communistes — dans ce cas, vive la République ! — ou *d'abord* anti-fascistes...

Aussi, pour ma part, je ne saurais aucunement partager le point de vue de *Libera Stampa*, qui croit pouvoir conclure que ces élections « n'ont pas apporté de changement dans l'orientation de l'électorat italien ». Car je ne puis oublier qu'en 1932, la gauche allemande se félicitait aussi d'avoir maintenu ses positions, voire même d'avoir progressé. Quelques semaines plus tard...

Or les raisons des changements observés me semblent claires : la droite a su former un front commun d'action — elle a progressé ; la gauche n'y est pas parvenue, l'extrême-gauche a reculé et la gauche socialiste demeure stationnaire. Le MSI (« néo-fasciste ») est désormais le quatrième parti italien (précédé par le Parti socialiste nuance Nenni, qui dispose de 5 sièges seulement de plus, et suivi par le Parti social-démocrate nuance Sarragat — nous ! — qui en a 27 de moins), alors qu'il était au cinquième rang, précédé par le Parti libéral qui disposait de 5 sièges de plus, et serré de près par le Parti d'Unité prolétarienne, qui n'avait qu'un siège de moins.

Au Sénat

Les mêmes remarques pourraient être faites en ce qui concerne les élections au Sénat, où « nous » perdons deux sièges, alors même que nous passons de 15,2 à 16,1 % des suffrages, et où l'extrême-droite gagne une dizaine de sièges aux dépens de l'extrême-gauche.

Les résultats des élections italiennes nous concernent donc de très près.

J. C.