

De la débilité à l'épanouissement : le contrôle parlementaire

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): - (1971)

Heft 158

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1028241>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

électoral de coalition ne permet pas cependant de « tourner » cette difficulté institutionnelle. La proposition a, de plus, un inconvénient majeur que l'analyse des forces au sein de la démocratie chrétienne permet de faire ressortir.

Plus facile de changer les mots que les hommes

Sur le mode mineur, les ex-conservateurs cherchent à intégrer les enseignements du concile Vatican II. En matière économique et sociale, leur nouveau programme est digne d'attention. Mais il est plus facile de changer les mots que les hommes qui ont charge de les appliquer !

En s'engageant sur un contrat, pré-électoral, de législature, la direction de la démocratie chrétienne devrait contraindre ses candidats à une impossible discipline électorale. Au contraire l'accord de coalition n'engagerait que les élus qui auraient pu auparavant faire tranquillement leur « cuisine » locale.

Entre le contrat de législature et l'accord de coalition, il y a toute la différence qui sépare un engagement politique que les congrès des partis devraient sanctionner d'une libre négociation entre les états-majors.

Cela étant, il serait toutefois faux de se bloquer. La « base » de la démocratie chrétienne a peut-être franchi le rubicon en proposant, contre l'avis de

sa direction, de soutenir le premier projet de réforme des finances fédérales et, surtout, l'initiative pour le droit au logement.

Vers une majorité noire-rouge ?

Le temps n'est peut-être pas si éloigné où une majorité noire-rouge (que les étiquettes colorées sont relatives !) imposera une cure de recyclage au très hétérogène parti radical, devenu politiquement impuissant au niveau fédéral depuis qu'il englobe les porte-parole les plus imperméables des milieux immobiliers, de l'artisanat et des petites entreprises notamment.

Pour des raisons politiques évidentes et des exigences de clarté démocratique, le parti socialiste gagnerait à opposer à l'accord de coalition des démocrates-chrétiens un contrat de législature avec, à l'appui, un certain nombre de réformes (Conseil des Etats) qui pourraient en faciliter l'application.

Les milieux politiques et économiques suisses ont toujours attaché une grande importance à la stabilité. La gauche peut monnayer son ralliement sur un programme minimum qui établirait la liste des réformes nécessaires et des réformes possibles. Nous en sommes plus que jamais partisans.

gestion et des finances des deux chambres. Le secrétariat en serait confié au secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

» Le service juridique et de documentation rattaché au parlement

» L'augmentation croissante des tâches confiées à l'Etat, le prodigieux développement de la technique, la toujours plus grande complexité des problèmes économiques et sociaux ainsi que l'internationalisation accélérée de la vie publique, notamment, expliquent que, dans de multiples domaines, les parlementaires ne disposent pas des connaissances qui leur permettraient de se faire une idée juste et personnelle des projets qui leur sont soumis par le Conseil fédéral. C'est pourquoi leurs opinions se fondent essentiellement sur les arguments invoqués dans les messages du gouvernement. Pour les mêmes raisons, les députés sont de moins en moins en mesure d'user effectivement du droit d'initiative qui leur est reconnu à l'article 93 de la constitution mais qui est exercé aujourd'hui presque exclusivement par le Conseil fédéral. L'importance politique du parlement va ainsi en s'affaiblissant toujours plus au profit du pouvoir exécutif et de son appareil administratif, ce qui risque à la longue d'entraîner le fonctionnement de notre régime démocratique.

» Le parlement ne pourra que gagner en autonomie et en efficacité si chaque député a la possibilité d'accéder sans peine aux documents qui le renseignent sur les faits et, le cas échéant, aussi sur des questions d'ordre scientifique ou technique de façon à pouvoir juger les importants problèmes de la vie publique. »

» Il est indispensable de créer un service juridique et de documentation rattaché aux chambres fédérales, si l'on entend sérieusement régénérer le parlement. »

» Le service aurait à fournir de la documentation... au sens le plus large du terme, mais aurait surtout pour tâche d'être à la disposition des députés, des commissions et du parlement dans la rédaction des lois ainsi que dans les questions relatives à la constitutionnalité et à l'intégration de nouvelles dispositions dans la législation. »

» Sur le plan de l'organisation, le nouveau service pourrait être rattaché sans difficulté au secrétariat de l'Assemblée fédérale. »

Un indice d'activité

L'ensemble de ces problèmes devait être repris par chacune des deux chambres. Le 13 avril 1965, la commission de gestion du Conseil national dépose un rapport au sujet de l'extension du contrôle parlementaire. Le Conseil fédéral faisait connaître sa position, limitativement approbatrice, le 27 août de la même année, et la commission de gestion du Conseil des Etats rapportait en date du 12 février 1966.

Les décisions n'ont guère tardé. Le 14 juin 1967, les chambres votent un arrêté fédéral sur le secrétariat des commissions de gestion, et le 27 juin, un second arrêté fédéral sur le service de documentation.

Ces deux organes auxiliaires du parlement ont été progressivement installés et équipés. Ils emploient actuellement deux personnes pour le premier et sept pour le second. Il est difficile de chiffrer quantitativement le travail accompli par le secrétariat des commissions de gestion. On peut, par contre, fournir un « indice d'activité » pour le service de documentation, qui a rempli en moins de quatre ans quelque trois mille mandats.

Ceux-ci englobent aussi bien la préparation de la documentation pour les commissions parlementaires, qui peut nécessiter jusqu'à plusieurs semaines de travail, que la livraison de textes légaux, de rapports et d'autres informations qui sont rassemblés en peu de temps.

Les innovations ne s'arrêtent pas là.

Si les députés ont pu au cours de cette législature utiliser pour la première fois ces services, ils ont aussi pris des décisions pour que les nouveaux élus aient à leur disposition des moyens plus étendus.

De la débilite à l'épanouissement

Le contrôle parlementaire

Rapporteur de la commission du Conseil national qui s'était penché sur l'extension du contrôle parlementaire, le député Pierre Graber déclarait en 1965 : « Un gouvernement n'est pas fort à la mesure de la faiblesse de l'Assemblée législative. L'épanouissement de l'un des pouvoirs n'implique pas la débilite de l'autre. »

Tout a commencé, on s'en souvient, avec l'affaire des avions Mirage. Le parlement réalise alors, brutalement, qu'il n'est pas équipé pour exercer cette « haute surveillance » que la constitution lui confère. L'occasion fait le larron ! Le voici qui, d'un coup, se propose de rattraper vingt ans de retard. C'est le rapport, du 1^{er} septembre 1964, de la Communauté de travail des deux chambres fédérales pour enquêter sur l'affaire du Mirage. Son chapitre 6, « le contrôle parlementaire de l'administration », n'a pas fini de faire parler de lui. Il est en effet à la base des décisions prises depuis lors. Il faut le citer largement, pour rafraîchir les mémoires, pour savoir aussi quelles nouvelles structures ont été mises en place et comment elles fonctionnent.

« La réorganisation des commissions de gestions

» a. L'organisation des commissions des finances, telle qu'elle est définie par la loi sur les rapports entre les conseils, s'est révélée judicieuse dans ses grandes lignes. Il importe d'organiser les commissions de gestion de la même manière. La durée des fonctions de leurs membres devrait notamment être de six ans car une continuité accrue dans la composition facilite le travail de contrôle des commissions comme aussi celui des membres. Les membres de l'Union interparlementaire est une organisation non-gouvernementale dont le but est de favoriser la paix par des contacts permanents entre les membres des Parlements.

Récemment, les délégués de l'Union interparlementaire ont décidé de modifier leurs statuts pour prendre désormais la défense des institutions non plus « démocratiques » mais « représentatives ».

Les honorables députés qui siégeaient à Versailles ont-ils succombé aux souvenirs dont sont chargés ces lieux ? C'est en effet ici qu'en 1789 l'Assemblée nationale constituante faisait faire à la France ses premiers pas dans le système représentatif.

yeux des politologues et des constitutionnalistes, la commission de gestion devraient appartenir du-

rant deux ans au moins, trois ans si possible, à la même sous-commission ou délégation pour avoir une vue aussi générale que possible du champ d'activité du département qui leur est attribué.

» b. Les sous-commissions formées au sein de la commission de gestion pour le contrôle des divers départements doivent être érigées en institutions et le champ de leur activité doit être étendu. Leurs tâches doivent cependant demeurer limitées à l'examen préalable des différents problèmes à l'intention de la commission plénière, qui seule peut prendre les décisions.

» c. L'activité de contrôle de la commission s'étendra sur toute l'année. Des séances de travail auront lieu régulièrement entre les sessions. La commission, si elle le juge nécessaire, doit pouvoir organiser des « hearings » et faire appel à des experts. Les fonctionnaires qui, lors de « hearings », seront entendus par la commission de gestion, ne devront pas être liés par le secret de fonctions ; il va de soi qu'ils seront tenus de faire des dépositions véridiques.

» d. Les organes de contrôle parlementaire doivent être indépendants de l'administration. A cet effet, le secrétariat permanent de ces commissions de gestion sera subordonné au parlement, d'une manière analogue à ce qu'a prévu la nouvelle loi sur les rapports entre les conseils pour le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

» Le nouveau secrétariat commun des deux commissions de gestion devrait disposer, en plus du secrétaire, d'un nombre suffisant de collaborateurs pour être en mesure d'exécuter ses tâches rapidement. De cette manière, un contrôle permanent serait assuré par les commissions.

» e. Les travaux des deux commissions de gestion seront coordonnés par une « délégation de gestion ».

» f. Les commissions de gestion pourront s'adresser aux chambres même en dehors de l'examen du rapport de gestion.

» La coordination entre les commissions de gestion et les commissions des finances

» On instituera un collège présidentiel appelé à coordonner l'activité, axée en partie sur les mêmes objectifs, des deux commissions. Ce collège se composerait des présidents des commissions de

Le temps semble venu

Les présidents des groupes politiques du Conseil national ont déposé le 19 novembre dernier une initiative pour permettre un financement modeste des secrétariats des groupes. L'entrée en vigueur de cette loi, votée en juin, devrait coïncider avec la nouvelle législature. Ce financement prévoit une contribution de base, identique pour tous les groupes, de 5000 francs par année, à laquelle s'ajoute un supplément de 1000 francs par année par membre. Le groupe socialiste, avec 53 membres (51 conseillers nationaux, 2 députés au Conseil des Etats) recevra ainsi 58 000 francs par année. De quoi couvrir les traitements d'un secrétaire à plein temps, d'une dactylo, ainsi que les frais de matériel, etc. Des locaux ont par ailleurs été aménagés dans les combles du Palais fédéral pour accueillir ces secrétariats des groupes.

L'autre initiative — qui entrera peut-être en vigueur avec la nouvelle législature si le Conseil des Etats fait diligence — est de plus d'importance. Elle touche à une extension notable des services administratifs du parlement : création de secrétariats pour les commissions permanentes (notamment celles des affaires militaires, du commerce extérieur et des affaires étrangères) et les principales commissions spéciales ; services des procès-verbaux et de traduction.

Si cette proposition est adoptée dans l'état où une commission du Conseil national l'a décrite dans un rapport du 6 octobre 1970, elle ferait passer l'effectif total du personnel au service de l'Assemblée fédérale de 25 à 40 personnes environ.

Fait notable, cette proposition va au-delà de ce que la Communauté de travail de l'avion Mirage avait esquissé, puisqu'elle écrivait « le temps n'est pas encore venu de pourvoir toutes les commissions permanentes des deux chambres de secrétariats propres ».

La communauté pensait que « des instructions précises données à l'administration devraient permettre de remédier aux imperfections constatées jusqu'ici dans l'organisation et qui empêchent les commissions de fournir un travail vraiment efficace et rationnel ». Pourtant, le temps semble venu...

La professionnalisation du parlement

Des indices existent déjà qui montrent qu'on ne s'arrêtera pas en si bon chemin. L'ancien député socialiste zurichois au Conseil des Etats, Edouard Zellweger, avait renoncé il y a quatre ans à un second mandat. Motif : le député qui veut accomplir correctement son travail de parlementaire doit y consacrer la moitié de son temps. Or les indemnités sont si modiques qu'elles ne compensent de loin pas le manque à gagner qui en résulte.

Les comptes que présentent des Conseillers nationaux consciencieux comme les socialistes Gerwig (Bâle-Ville) et Renschler (Zurich) conduisent aux mêmes conclusions.

Le terme de « parlement professionnel » est banni du langage fédéral — comme celui de « satellisation » en matière d'intégration européenne. On sent cependant les députés soucieux de trouver une voie moyenne, d'arriver helvétiquement à un compromis. « Un parlementaire fournit l'équivalent de la moitié du travail d'un Conseiller d'Etat. Pourquoi ne recevrait-il pas un demi-salaire ? »

Le problème n'est pas une question de gros sous. La caisse fédérale peut aisément supporter une charge d'environ six millions de francs (sur un budget total de huit milliards) pour avoir des députés qui se consacrent sérieusement à leur tâche.

Les opposants à cette solution — à laquelle on finira bien par aboutir — sont de deux types : les conservateurs de partout qui placent le respect des traditions et des habitudes si haut qu'ils en oublient de s'interroger sur leur utilité. Les autres sont les parlementaires professionnels de fait, qu'ils soient secrétaire d'une association économique ou membre d'un exécutif communal ou cantonal. Ensemble,

ils forment déjà la majeure partie des membres des Chambres.

Leur intérêt n'est pas de professionnaliser officiellement la fonction, qui remettrait en question la position qu'ils occupent actuellement et qui, aussi, serait susceptible de susciter des vocations en élargissant le cercle de recrutement des candidats-députés.

La prochaine législature fera probablement sortir au grand jour ce nouveau combat des anciens et des modernes.

Manipulation ou droit à l'information

L'opinion publique est une réalité bien utile. Gouvernements, partis politiques et organisations s'y réfèrent pour justifier leur action ou leur inaction. Quel journaliste n'a jamais tenté de se faire l'interprète d'un mouvement d'opinion ? Régulièrement la télévision prend le pouls de M. Tout-le-Monde en plaçant une caméra au coin de la rue et en interpellant quatre ou cinq passants sur le sujet le plus banal : c'est un mini-sondage.

L'enquête d'opinion publique est une technique de mesure à caractère scientifique. On sait l'extension qu'elle a prise aux Etats-Unis. Dans la rue, dans le bus, chez lui, le citoyen américain est assailli quotidiennement ; on veut connaître son opinion sur tel homme politique ou sur telle marque de lessive. La vague a passé l'Atlantique depuis quelques années déjà. Nous avons tous en mémoire la défaite électorale de Wilson en juin 1970, alors que la plupart des sondages le donnaient gagnant. En Suisse la presse publie fréquemment les résultats de sondages reflétant l'opinion publique helvétique. Ces techniques de mesure de l'opinion soulèvent deux problèmes importants : la manière dont les sondages sont effectués, la manière dont les résultats sont interprétés et utilisés.

Des contradictions explicables

A l'occasion du 1^{er} mai la TV suisse a confié à l'Institut suisse d'opinion publique (ISOP) le soin d'une enquête sur les syndicats, la grève et les revendications de travailleurs. Il en est ressorti que 54 % des Suisses actifs sont prêts à se mettre en grève dans certaines circonstances. Dans le même temps la Société pour le développement de l'économie suisse (SDES) publiait les résultats d'un sondage qu'elle avait commandé, montrant que 78 % des personnes interrogées sont opposées à la grève. Ce qui permet à un grand quotidien romand de titrer sur trois colonnes : les sondages se contredisent. Regardons de plus près.

L'échantillon tout d'abord, c'est-à-dire les personnes qui ont été interrogées. Les questions de l'ISOP ont été posées exclusivement à des gens actifs professionnellement, ce qui n'est pas le cas pour l'enquête de la SDES. Cette dernière d'autre part exclut le Tessin de son enquête. Ensuite, les questions diffèrent. Celle de l'ISOP : « Que pensez-vous de la grève comme moyen de faire aboutir des revendications justifiées ? Répondez d'après cette liste :

— moyen totalement inadéquat	23 %
— moyen plutôt inadéquat	21 %
— moyen adéquat selon les circonstances	50 %
— seul moyen adéquat	4 %
— ne sait pas	1 %

La question de la SDES concernant les méthodes de négociations employeurs/salariés : « Etes-vous favorable ou opposé à des méthodes plus dures, y compris la grève ? »

La question de l'ISOP dédramatise la grève en la plaçant dans un contexte de revendications justi-

fiées. Ce résultat de 54 % est d'ailleurs corroboré par celui d'une autre question qui permet de constater que pour 56 % des personnes interrogées l'argument principal en faveur d'une grève est « l'aboutissement de revendications sociales justifiées. » La question de la SDES au contraire intègre la grève dans un contexte de violence ; le terme « méthodes plus dures » permet de tout imaginer. Or les psychologues ont montré que l'individu réagit en général négativement devant l'idée de changement et de violence. Présenter la grève de cette façon, c'est en fait susciter une réponse négative.

A manier avec précaution

Les sondages d'opinion, par là diffusion qui leur est donnée à travers la presse, ont un impact considérable. De par le caractère scientifique qu'on ne manque pas de leur attribuer à chaque occasion, ils atteignent presque le niveau mythique. C'est le travail du journaliste d'en rendre compte avec précaution, de fournir au lecteur l'appareil critique qui lui permettra de juger : désignation précise de l'échantillon utilisé, énoncé exact des questions posées, caractère relatif des résultats. Et non pas comme c'est le cas trop souvent, transmettre tel quel le communiqué de l'organe commanditaire qui résume et trie les résultats selon ses intérêts.

Un nouveau droit à l'information

Une dernière question se pose. Les sondages ne sont possibles que grâce à la collaboration du public. Mais les résultats sont la propriété exclusive du commanditaire, leur utilisation dépend de son bon vouloir. On peut donc imaginer que l'opinion publique collabore à une entreprise qui permet ensuite de la manipuler : résultats présentés partiellement ou à tel moment seulement. On contrôle la qualité des denrées alimentaires et la composition des tissus. Pourquoi pas des normes officielles qui garantissent le caractère scientifique des sondages ? D'autre part les sondages coûtent cher, ils ne sont pas à la portée de tout le monde. Puisqu'ils impliquent la participation du public, pourquoi celui-ci n'aurait-il pas un droit de regard sur les résultats ? Publication de tous les résultats quels qu'ils soient. Ce serait arracher des mains de quelques-uns un instrument utile auquel chacun a droit. Ce serait donner un peu plus de transparence à la vie politique et sociale.

Le prix de l'immobilisme

Le Conseil fédéral est inquiet. Il demande — et il obtiendra — les pleins-pouvoirs pour sauvegarder la monnaie.

Le patronat est inquiet. Il lance un ballon d'essai en conviant les syndicats à discuter un accord de blocage des prix, des loyers, des dividendes, à condition de bloquer aussi les salaires et d'augmenter de 2 à 4 heures par semaine la durée du travail. Parfaite illustration de la politique bourgeoise. La stabilité économique des années 1968-1969 n'a pas été mise à profit pour procéder aux réformes nécessaires qui auraient permis de lutter contre un nouvel accès de fièvre. La surchauffe revient et nous trouve aussi démunis que sept ans plus tôt. Dans la précipitation, on prend des mesures d'urgence qui permettront une nouvelle fois de différer les réformes. Face je gagne. Pile je perds.

Voudrait-on continuer à se moquer des gens qu'on n'agirait pas autrement !

Et après ça, il faudrait malgré tout, « parce que les circonstances l'imposent et que nous sommes tous sur le même bateau », accepter de négocier. A condition, mais à condition seulement, d'obtenir un engagement préalable du patronat sur les réformes de structure indispensables en matière fiscale, économique et monétaire.