

Et pourtant il tourne

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

Maintenant, j'ai lu le livre. Et, de tout ce que j'ai lu, où chaque page était stimulante, j'aimerais dégager brièvement trois idées:

- D'abord, qu'à un Parlement un peu déphasé, on peut faire déjà beaucoup de bien en lui administrant simplement quelques remèdes de bonne femme.
- Ensuite, que l'image d'un Parlement professionnel s'impose à l'esprit avec une évidence croissante, mais que le passage au professionnalisme ne devrait pas être opéré sans qu'on en ait vu aussi les inconvénients.
- Enfin, que le Parlement suisse tire une liberté appréciable de ce que notre pays ne connaît justement pas le régime «parlementaire» et que cette liberté, qui est très profitable à la démocratie, ne doit pas être mise imprudemment en question.

1. Les petits remèdes

1. Des Parlements, on annonce le déclin depuis une soixantaine d'années. Et même s'il faut faire la part de l'exagération, tenir compte de la propension de tant d'observateurs à dire que les choses vont mal dès lors qu'elles ne vont pas très bien, on doit convenir que les Parlements d'aujourd'hui ne répondent plus entièrement à toutes les espérances qui avaient été placées en eux.
2. Il était prévu que les députés feraient des lois simples et durables sur la vie en société, un code civil, un code pénal, un code de la route, en se référant à leur connaissance des hommes, à quelques informations techniques, à quelques idées générales; et voilà que le caractère même des lois a changé, que les difficultés de la vie moderne demandent des lois d'orientation, des lois d'expérimentation, des plans, des études d'impact, et que, pour maîtriser ces instruments, le dialogue entre gens de bonne compagnie n'est plus tout à fait suffisant.
3. Il était prévu que les députés surveilleraient périodiquement l'action de l'administration, qu'ils s'assureraient, à la fin de l'année, que le travail a été fait et

que les crédits n'ont pas été dépassés; et voilà que la notion même de surveillance s'est profondément transformée, que le contrôle est devenu permanent, qu'il a désormais pour objet de vérifier non seulement si la loi est exécutée, mais encore si elle l'est rationnellement et surtout – il est vrai que ceci est très ambitieux – si la loi rationnellement exécutée est utile; avec la conséquence que, pour exercer une surveillance aussi étendue, il faut plus que quelques demi-journées de lectures et d'enquêtes.

4. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que des Parlements conçus pour faire d'autres lois et pour surveiller autre chose n'aient plus été, quand elle a changé, tout à fait à la hauteur de leur tâche; qu'ils aient déçu; qu'ils aient été partiellement évincés par des personnes et des corporations mieux équipées, des groupements de défense d'intérêts privés (un développement déjà ancien), des organisations de protection de certains intérêts publics (un phénomène plus récent), des bureaux d'experts, voire l'administration elle-même, qui créait ses propres contrôles. – Mais, justement, l'éviction n'était que partielle. Les Parlements sont toujours là; d'ailleurs, on voit mal, dans une perspective démocratique, par quoi on les remplacerait: les sondages d'opinion, les boutons qu'on presse chacun chez soi et autres bricoles «démoscopiques» n'offrant que des substituts dérisoires. Et non seulement les Parlements sont toujours là, mais il ne tient qu'à eux de regagner une partie du terrain perdu. Ils peuvent même le reprendre par des moyens tout simples, nous dirions presque des remèdes de bonne femme.
5. Je pars de l'idée que les membres d'un Parlement sont des personnes aussi intelligentes, en moyenne, que les fonctionnaires, les experts, les responsables d'organisations de toute sorte qui leur disputent le pouvoir. Des personnes aussi aptes à réfléchir, à comprendre, à tirer les conséquences de ce qu'elles ont compris. Je pars en outre de l'idée que les parlementaires sont aussi capables de se renseigner que quiconque sur n'importe quel objet, qu'ils peuvent demander à l'administration de leur fournir tous les rapports sur lesquels elle fonde son savoir, qu'ils peuvent lire eux-mêmes des ouvrages scientifiques ou du moins, lorsque la matière est vraiment trop ardue, se la faire expliquer par des experts. *Ce qui leur manque, c'est le temps.* Ils ont, à leur disposition, une masse d'informations; mais ils n'ont pas le temps de choisir, d'absorber et de digérer. C'est là, précisément, qu'interviennent les petits remèdes.
6. Les petits remèdes tournent essentiellement autour de l'idée de *spécialisation*. Je pense qu'il nous faut nous libérer des stéréotypes: le spécialiste n'est pas nécessairement une personne bornée, «très forte dans sa branche» et nulle en tout autre domaine; celui qui n'est spécialiste en rien n'est pas nécessairement un esprit éclairé, capable de trancher avec bonheur les questions les plus complexes quand elles lui ont été convenablement présentées par le spécialiste. L'«honnête homme» d'autrefois ne me paraît plus être un modèle en cette fin

de siècle. Du moins pas pour la politique. D'ailleurs, c'est l'opposition même qui est artificielle: le spécialiste peut très bien être, en dehors de sa branche, un bon généraliste. Conclusion intermédiaire: nous ne devons pas craindre la spécialisation.

7. Mais, s'il est souhaitable, et même carrément nécessaire, que les députés se spécialisent dans diverses matières, il faut en tirer les conséquences pour le Parlement fédéral. Les commissions permanentes devraient être renforcées, leur nombre pourrait être accru, leur compétence devrait s'étendre à *tous* les objets qui entrent dans leur ressort. Il ne faut pas, sous prétexte qu'un projet est plus «politique» qu'un autre, en confier l'examen à une autre commission: les membres de la commission permanente, à côté des connaissances techniques qu'ils ont pu accumuler, ont bien assez de jugement pour donner leur avis aussi sur les questions plus fondamentales que le projet peut poser. – Dans le même ordre d'idées, la limite de deux ans prévue par la loi pour la présidence des commissions permanentes pourrait être levée.
8. Les commissions de gestion occupent l'une des positions-clefs de l'Assemblée fédérale. Mais elles ne l'occuperont pleinement, utilement, que si leurs membres consacrent à leur activité de commissaires le plus clair du temps qu'ils donnent à leur fonction de député. Si l'on admet que ce temps est, en moyenne, de six mois par an, c'est, indépendamment d'un éventuel passage au professionnalisme, quatre mois de travail qu'ils devraient mettre au service de la surveillance parlementaire. En un mot – et surtout si l'on accepte la notion d'une surveillance étendue –, l'appartenance à l'une des commissions de gestion devrait être ressentie et pratiquée comme une sorte de sacerdoce. Le terme peut paraître un peu grandiloquent, mais le soussigné, qui se permet de l'employer, sait à peu près de quoi il parle: quand il se souvient des quelques heures arrachées, une ou deux fois par mois, à ses autres occupations pour préparer et expédier une petite inspection, le rouge lui monte au front; ce n'est évidemment pas ainsi qu'on exerce la surveillance parlementaire. – Tout au plus peut-on se demander si certains aspects de ce contrôle, notamment celui qui concerne l'utilité, ne devraient pas être abandonnés aux commissions permanentes qui ont préavisé sur le projet lui-même.
9. Il est à peine besoin de souligner l'importance des services du Parlement. Les comparaisons avec l'étranger sont connues; elles sont, du point de vue quantitatif, consternantes. Mais, là encore, les solutions ne sont pas difficiles à trouver – sauf peut-être, dans l'immédiat, pour le problème des locaux. On se rappellera seulement qu'en augmentant le nombre des auxiliaires d'un député, on augmente la tâche du député lui-même, car il ne lui sert à rien d'avoir, par exemple, des collaborateurs scientifiques s'il ne prend pas la peine de formuler soigneusement les mandats qu'il leur donne et d'étudier attentivement les résultats de leurs recherches.

10. Il y a une autre question de temps qui se pose au Parlement. Non plus le temps dont le député dispose, mais le temps qu'il faut à l'Assemblée pour accomplir ses tâches. L'adoption d'une loi prend des années, souvent quatre ou cinq ans. Cette durée n'est pas normale. Nous savons bien qu'elle est due en partie à l'institution du référendum, qui n'est pas discutée ici. On peut tout de même penser à la raccourcir. On pourrait, par exemple, attribuer aux commissions un pouvoir de décision, sous réserve d'évocation par les conseils; il est vrai que cette nouveauté nécessiterait peut-être une révision de la Constitution. Mais il y a d'autres moyens, plus simples: on peut planifier les séances des commissions, les concentrer sur certains jours ou sur certaines semaines, on peut prévoir des séances communes des commissions des deux conseils, etc. Tous ces remèdes ont été proposés, dès le printemps de l'an dernier, par M. Petitpierre au Conseil national et par M. Rhinow au Conseil des Etats. J'en signale à mon tour un autre, très modeste, vraiment un remède de bonne femme et qui ne coûterait pas cher: c'est de prévoir la rémunération de chaque séance de commission, même pour le député qui en a plus d'une dans une journée; une telle mesure pourrait faciliter grandement l'établissement des agenda.

2. Le professionnalisme

11. Le diagnostic est posé. Si l'on considère l'activité *politique* en général, un tiers des députés sont des professionnels, près des deux tiers sont des semi-professionnels, deux pour cent sont des dilettantes. Si l'on considère l'activité *parlementaire*, treize pour cent sont des députés professionnels, plus de quatre-vingts pour cent, des députés semi-professionnels qui consacrent à leur mandat environ six mois par an, six pour cent s'efforçant de perpétuer l'image du député de milice. En tout cas, aujourd'hui, la situation est claire: le travail parlementaire est devenu, aux yeux de la plupart de ceux qui l'affrontent, trop lourd pour n'être qu'un divertissement trimestriel.

12. J'ai été moi-même une victime de cette évolution. Je me suis accroché à l'idée de milice, parce qu'il faut bien convenir, ainsi qu'on le répètera tout à l'heure, que le professionnalisme a aussi ses défauts. Quand on me demandait comment je partageais mon temps, je répondais: trois mois pour l'Assemblée fédérale, plus de huit mois pour l'Université. En disant cela, je crois que je mentais un peu, il y avait probablement trois mois et demi pour l'Assemblée, mais je m'efforçais de réduire la marge du mensonge. Résultat: je bâclais des deux côtés, le travail du député et la profession. Pour finir, j'ai quitté l'Assemblée car, comme me le faisait aimablement observer un de mes proches, plutôt

que de faire mal deux choses à la fois, mieux vaut n'en faire mal qu'une seule, cela limite les dégâts.

13. Bien entendu, l'exemple n'a pas une valeur absolue. Il y a des gens qui excellent dans toutes leurs entreprises; il y a aussi des métiers qu'on peut très bien exercer à mi-temps. Mais l'alternative ordinaire est désormais celle-ci: un député à plein temps qui n'est pas obligé d'être aussi autre chose ou un demi-député et un demi-autre chose. La question du passage au professionnalisme pour tous les députés est donc sérieusement posée. Ce passage se ferait, si trivial que cela puisse paraître, par une augmentation substantielle de l'indemnité parlementaire, à quoi correspondrait naturellement une disposition différente (et plus étalée) des sessions des conseils et des séances des commissions. Rien n'empêcherait certains députés particulièrement rapides ou industriels d'exercer d'autres activités à côté de leur fonction parlementaire; il n'y aurait pas d'incompatibilités, sauf celles qui sont indispensables pour prévenir des conflits d'intérêts. Mais il faut bien admettre que certaines combinaisons deviendraient presque impossibles: pratiquement, on ne pourrait plus être à la fois membre du Parlement fédéral et membre d'un Gouvernement cantonal.

14. L'indemnité serait la même pour chacun, suffisante pour rémunérer convenablement le député qui n'a pas d'autres ressources. Celui qui trouve le temps et l'énergie de faire encore autre chose bénéficierait d'un revenu plus élevé; c'est normal, pourvu qu'on prenne les mesures qu'il faut pour empêcher les abus, et notamment l'absentéisme. En tout cas, je ne crois guère à la possibilité d'institutionnaliser deux catégories de députés, ceux qui le sont à plein temps et ceux qui ne le sont qu'à temps partiel. Car, à moins d'avoir deux sortes de sièges et des élections distinctes, on imagine mal qu'à la longue le candidat à un emploi partiel l'emporte sur le candidat au plein temps.

15. Seulement, le professionnalisme a aussi ses défauts. Je ne veux pas parler ici du danger qu'il puisse susciter un mouvement d'anti-parlementarisme; par hypothèse, le changement n'aurait pas lieu sans référendum et les électeurs auraient montré qu'ils acceptaient le nouveau système – encore qu'avec le taux élevé des abstentions, la popularité du Parlement réformé ne serait pas absolument assurée. Mais c'est là une question de psychologie politique que nous laisserons de côté. Je pense plutôt à deux problèmes qui concernent les députés eux-mêmes et la conduite de leur carrière.

16. Le premier problème est d'ordre matériel. Le député professionnel qui n'est pas réélu perd son métier et son revenu. D'où la tentation, bien naturelle, de s'accrocher à son siège, de faire tout ce qu'il faut pour le garder et de freiner le renouvellement, pourtant bien nécessaire, du personnel politique. Il faudra trouver des moyens propres à faciliter, au terme de quelques législatures, la retraite des membres du Parlement.

17. Le second problème porte sur les prestations que les électeurs attendent de leur député. Aujourd'hui, aux sollicitateurs de toute espèce, un parlementaire peut toujours répondre qu'à côté de son mandat politique il a un autre métier dont il doit s'occuper. Avec le passage au professionnalisme, une telle réponse sera plus difficile. Le professionnalisme pourrait bien signifier la «permanence», le samedi et le dimanche, dans la circonscription. Or la permanence a sans doute quelques bons côtés, elle rapproche le député des citoyens. Mais elle a aussi ses ombres: les demandes de services, les pressions, les menaces, l'accent mis sur des intérêts très locaux, une addition de contraintes qui pourrait bien avoir pour conséquence de mettre en péril l'indépendance des parlementaires. Et surtout, il ne faut pas oublier cette question de temps, qui a été donnée plus haut pour la principale justification du professionnalisme. Si le député devient professionnel pour pouvoir consacrer plus de temps à ses tâches de législation et de surveillance, on ne voit pas que la «permanence» soit l'endroit idéal pour accomplir ces travaux. Il faudra donc – quoique ceci relève des mœurs davantage que de la législation – prendre garde que le bénéfice du professionnalisme ne soit pas entièrement détourné sur des activités qui n'ont pas de rapport direct avec l'exercice des compétences parlementaires.

3. La liberté du Parlement

18. Le Parlement n'est évidemment pas tout à fait libre. Il est limité juridiquement par la Constitution. Il l'est aussi par tous nos engagements internationaux. Il l'est enfin, d'un point de vue politique, par le référendum. Mais, à l'intérieur de ces limites, il jouit d'une latitude encore très réelle. Notre Constitution, notamment, laisse au législateur d'innombrables choix. Quant aux conséquences possibles d'une réception plus large du droit européen, les experts nous apprennent qu'elles n'affecteraient probablement qu'entre le quart et le tiers des compétences de l'Assemblée fédérale et qu'elles toucheraient davantage sa fonction normative que son activité de surveillance. Tout cela signifie que notre Parlement n'est pas du tout réduit, comme l'imaginent certains esprits sommaires, à des besognes d'enregistrement.
19. Mais c'est dans son rapport avec le Gouvernement que le Parlement suisse bénéficie d'une indépendance tout à fait spécifique. On ne le répètera jamais assez: en choisissant un système de gouvernement collégial élu pour une période déterminée, sans question de confiance ni motion de censure, sans possibilité de dissolution non plus, le constituant du siècle dernier a, peut-être

inconsciemment, assuré au Parlement suisse une position assez unique en Europe. Sans doute ce Parlement a-t-il subi, comme les autres Parlements du monde, les effets d'une certaine érosion: les députés, nous avons insisté sur ce point, n'ont plus le *temps* d'exercer leurs pouvoirs aussi utilement qu'on pourrait le souhaiter; mais, si ce temps leur est rendu, et nous avons vu que les moyens ne manquent pas de le leur rendre, ils retrouveront la position forte que la Constitution leur assure. Alors que, dans les autres Parlements d'Europe, les rôles sont distribués d'avance; qu'à Westminster, par exemple, le député conservateur a pour tâche principale de soutenir M. Major et que le député travailliste a pour devoir constant de le critiquer; qu'à Bonn la fonction naturelle du Bundestag est d'approuver les projets de M. Kohl; que, d'une façon générale, une commission d'enquête composée, en majorité, de membres dont le souci ordinaire est de protéger le Gouvernement court toujours le risque de voir ses travaux s'embourber; les parlementaires suisses, eux, ont l'insigne avantage d'être dispensés de ce genre de contrainte. Cela veut dire que le député radical ou socialiste de l'un ou l'autre de nos deux conseils peut encore pratiquer *l'esprit d'examen* et décider, de cas en cas, s'il votera pour ou contre ce qui lui est proposé. Sans doute s'agit-il là d'une faculté dont il fera bien de n'user qu'avec mesure: l'homme politique qui multiplierait les écarts y perdrait son crédit. Mais cette liberté existe, elle donne au mandat parlementaire un supplément de dignité et il me semble que l'Assemblée fédérale devrait considérer avec une certaine circonspection toutes les réformes qui pourraient avoir pour conséquence, immédiate ou lointaine, de la diminuer.

20. Or, parmi ces réformes qui pourraient, ne fût-ce qu'indirectement, affecter l'équilibre entre le Parlement et le Gouvernement, je compte celles qui tendent à supprimer le caractère purement collégial du Conseil fédéral et à donner à cette autorité un véritable chef. Je compte aussi, par conséquent, celles qui, en augmentant notablement le nombre des conseillers fédéraux, rendraient inévitable la création d'un chef. Parce que – sans parler de la difficulté qu'il y aurait à concilier cette personnalisation du pouvoir avec un usage normal du référendum, qui n'est pas en cause ici – je suppose qu'un véritable chef de gouvernement issu d'une élection parlementaire devrait pouvoir compter en tout temps sur la majorité qui l'a élu; qu'en d'autres termes le député devrait alors faire d'une inconditionnelle fidélité sa vertu cardinale. – Voilà pourquoi il est souhaitable que ceux qui travaillent à revigorer le Gouvernement se préoccupent aussi des répercussions que leur démarche pourrait avoir sur la liberté du Parlement et de ses membres.

Conclusion

Les lecteurs du présent ouvrage auront pu constater, peut-être avec surprise, que la plupart des contributions qui y sont réunies étaient écrites sur un mode majeur. Les faiblesses du Parlement n'y sont pas cachées, mais elles n'y sont pas amplifiées non plus. Et surtout, pour chaque insuffisance, il y a des remèdes qui sont proposés, des moyens souvent très simples. Cela nous change de tant d'écrits désespérément pessimistes. Cela nous en change même assez pour que nous puissions quitter le volume avec la conviction que l'Assemblée fédérale, en cette fin du vingtième siècle, est encore en mesure de remplir la fonction démocratique et fédérative, qu'un siècle précédent lui avait confiée, qui est de représenter le peuple et les cantons suisses dans la conduite des affaires nationales.

Im Auftrag der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates
herausgegeben von den Parlamentsdiensten
Sur mandat des présidents du Conseil national et du Conseil des Etats
édités par les Services du Parlement
Su mandato dei presidenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
edita dai Servizi del Parlamento

*Das Parlament –
«Oberste Gewalt des Bundes»?
Le Parlement –
«Autorité suprême de la Confédération»?
Il Parlamento –
«Potere supremo della Confederazione»?*

Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier
der Eidgenossenschaft
Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire
de la Confédération
Miscellanea sull'Assemblea federale in occasione del 700esimo anniversario
della Confederazione

Redaktion/Rédaction/Redazione
Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf, Annemarie Huber-Hotz

Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Das *Parlament* – «*Oberste Gewalt des Bundes*»? : Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft = Le *Parlement* – «*Autorité suprême de la Confédération*»? / im Auftr. der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates hrsg. von den Parlamentsdiensten. Red.: Madeleine Bovey Lechner ... – Bern ; Stuttgart : Haupt, 1991

Beitr. teilw. dt., teilw. franz., teilw. ital.

ISBN 3-258-04400-7

NE: Bovey Lechner, Madeleine [Red.]; Schweiz; Schweiz / Bundesversammlung; PT

Copyright © 1991 by Paul Haupt, Bern

Alle Rechte vorbehalten

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig
Umschlaggestaltung: ADD, Atelier Design + Druck AG, Bern, Eugen Götz-Gee
Printed in Switzerland