

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (1971)  
**Heft:** 158

**Artikel:** Contrat de législature ou plutôt, programme minimum  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1028240>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.03.2025

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

# J.A. Lausanne Domaine 158 public

Bi-mensuel romand  
N° 158 28 septembre 1971 Huitième année

Rédacteur responsable : Pierre-Antoine Goy

Le numéro: 70 centimes

Abonnement pour 20 numéros:

Pour la Suisse: 12 francs

Pour l'étranger: 15 francs

Changement d'adresse: 50 centimes

Administration, rédaction:

Lausanne, Case Chauderon 142

Chèque postal 10 - 155 27

Imprimerie Raymond Fawer S.A., Renens

Aux articles de ce numéro ont collaboré:

Eric Baier

Claude Bossy

Jean-Daniel Delley

Jean-Claude Favaz

Jean-Pierre Ghelfi

Marx Lévy

Le N° 159 sortira de presse le 12 octobre 1971

## Contrat de législature ou plutôt, programme minimum

Plus que jamais nous en sommes partisans

L'idée nous tarabustait depuis longtemps. Que ferions-nous, à D. P., pour les élections ? Nous avons été très présents avant le précédent renouvellement des Chambres fédérales. Allions-nous être absent ? Pas tout à fait ! La situation n'est toutefois plus la même. Plusieurs de nos chevaux de bataille ont été mal enterrés (finances fédérales) ou simplement passés sous la jambe (extension des pouvoirs de la banque nationale). Reste le programme minimum. Là, notre réflexion s'est précisée depuis cinq ans. Nous savons être marre, s'il le faut. Pas au point cependant d'être immuable dans nos répétitions.

En 1966 déjà nous disions donc qu'à notre avis le parti socialiste devrait négocier sa participation au gouvernement. Il nous paraissait qu'un accord sur un minimum de réformes indispensables devait être une condition du ralliement de la gauche.

Sur des tons différents et avec un contenu variable, le contrat de législature était évoqué au cours de l'été et de l'automne 1967 dans les congrès des partis. Mais on en resta là.

Le nouveau Conseil fédéral publia en mai 1968 son premier « rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968/1971 ». Il définissait ainsi ce texte : « Un exposé général des principes et intentions qui commandent l'activité gouvernementale que nous exercerons. » Le Conseil fédéral précisait que tout en ne se sentant pas lié absolument, il chercherait néanmoins à inscrire dans les faits les intentions qu'il exposait.

Tout innovateur qu'il soit, ce rapport restait très en-deçà des besoins politiques que nous avions exprimés. Et dont la légitimité se trouve attestée rétrospectivement par les échecs les plus cuisants enregistrés au cours de cette législature.

Même la presse a ressenti ce vide. Elle avait accueilli avec des flots d'éloquence le rapport de 1968. Elle mesura son approbation, et même ne cacha pas dans quelques cas sa déception lorsque le Conseil fédéral publia le 28 avril le rapport sur l'application des grandes lignes de la politique gouvernementale.

### La fin d'une symbiose

En fait, il y a impasse. Et elle est plus profonde qu'il n'y paraît au premier abord. Elle ressort d'un survol, même rapide, de la scène politique suisse. La symbiose entre la majorité bourgeoise du parlement et celle du Conseil fédéral qu'elle a élue et qu'elle réélira a cessé d'exister.

Théoriquement, le gouvernement est de centre-droite. Pratiquement, il fait — ou du moins il propose — une politique plus à gauche que l'Assemblée fédérale. Cela ne ressort pas seulement des propositions qu'il a présentées et que les Chambres ont refusées, mais aussi des projets en préparation: logement, enseignement, politique conjoncturelle. Parmi d'autres éléments d'explication de cette *dichotomie*, il faut mettre au premier rang l'extraordinaire atrophie que la présence de 600 000 travailleurs étrangers fait subir au corps électoral suisse. La réalité votante est de droite; la réalité sociale est de gauche.

Il faut compléter cette indication sociologique par une analyse, brève, des données économiques et institutionnelles.

### La transformation de la conjoncture économique

En quatre ans, la conjoncture internationale s'est considérablement transformée. Conséquence de l'engagement militaire américain au Viet-nam, la situation économique des Etats-Unis s'est progressivement détériorée: inflation, chômage, forte réduction du taux de croissance. Les unités industrielles géantes se sont affirmées, entraînant une exaspéra-

tion de la concurrence internationale. Les vaincus de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale ont définitivement relevé la tête. La question du « décollage » des pays en développement reste intégralement non-résolue, avec à la clé un endettement considérablement accru.

La dureté de l'affrontement met en échec le fonctionnement « naturel » de l'Etat libéral. Les bourgeoisies occidentales l'ont compris, qui, pour mieux préserver leurs privilèges, ont doté leur gouvernement de pouvoirs d'intervention considérables. Le Conseil fédéral, chez nous, est conscient de cette situation. Bien que dépourvu des « attributs » reconnus aux gouvernements actuels, il a, par ses propositions, indiqué dans quelle voie il fallait s'engager. Ses projets les plus importants n'ont toutefois pas abouti: extension des pouvoirs de la Banque nationale, dépôt à l'exportation, réforme des finances fédérales. Même pour le projet, accepté, de modification de la loi sur la monnaie (qui autorise le Conseil fédéral à modifier la parité-or du franc en lieu et place du parlement), on peut soutenir l'hypothèse que les députés auraient refusé de se désaisir de cette compétence s'ils avaient su que 39 jours après sa mise en vigueur le Conseil fédéral réévaluerait de 7 %.

### Pas encore la panique

Après avoir nié la nécessité de ces réformes, la majorité parlementaire doit s'y rallier. Et « lâcher » davantage que ce que le Conseil fédéral avait antérieurement sollicité. Le projet d'arrêté urgent pour défendre la monnaie est aussi la sanction brutale de quatre années d'immobilisme. Ce n'est pas, à proprement parler, la panique. Plutôt le désarroi. Le sentiment d'avoir péché — on y revient toujours ! — et de rechercher, par conséquent, le moyen de se réconcilier avec les bons génies de la prospérité... Le patron du patronat suisse, M. Etienne Junod, n'a pas fait autre chose le vendredi 17 septembre à Zurich lorsqu'il a proposé de bloquer prix, salaires, dividendes, loyers et d'augmenter la durée du travail.

Il n'en faut pas tant pour montrer combien un contrat de législature aurait été utile en 1967 !

### Une arme d'une rare efficacité

Au niveau de l'analyse des institutions, le débat est plus subtil. Le référendum reste une arme, ou du moins une menace, d'une rare efficacité entre les mains des groupes de pression les plus puissants: l'Union des arts et métiers, le Vorort de l'industrie et du commerce, l'Association suisse des banquiers. Le référendum joue à deux niveaux. Lors de l'élaboration des projets et de leur discussion — préconsultation des organisations — l'administration *doit* tenir compte des objections majeures. Les projets gouvernementaux sont donc dépourvus à priori de toute démarche ambitieuse.

On sent la même menace planer en permanence lors des débats des Chambres. Il n'y a pas de député qui puisse s'exprimer sans savoir que toute audace verbale qu'il s'autoriserait et qu'il voudrait concrétiser par un amendement *peut* mettre en péril l'ensemble d'un projet. En fait, la discussion parlementaire rabote tout ce que les textes gouvernementaux pouvaient avoir de courageux. Voyez le dépôt à l'exportation, les articles du code des obligations sur la protection des locataires, l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme, la ratification de la convention du BIT sur l'égalité de salaire des hommes et des femmes, etc.

La mise en œuvre d'un contrat de législature se heurterait donc à des difficultés réelles qu'il faut reconnaître. La proposition moins contraignante des démocrates-chrétiens de conclure un accord pré-

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<sup>er</sup> 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