

ROLE DES PARLEMENTS DANS LA COLLABORATION INTERNATIONALE, INTERCANTONALE, INTERREGIONALE ET INTERCOMMUNALE

INTERVENTION DE M. RIBORDY

Le thème choisi cette année par la Société suisse pour les questions parlementaires pose maints problèmes, me paraît fort judicieux et vraiment d'actualité.

Dans un premier temps, et sachant que j'allais m'exprimer devant un auditoire de qualité connaissant par le détail l'ensemble des mécanismes parlementaires, j'envisageais d'entrer de plain-pied dans le thème arrêté, à savoir analyser les différentes collaborations des parlements à tous les niveaux.

Que ce soit sur le plan européen ou international, où la Suisse est très absente, mis à part le Conseil de l'Europe, que ce soit sur le plan intercantonal où je participe au Forum interparlementaire romand, qui remet en cause le fonctionnement des parlements cantonaux, que ce soit sur le plan interrégional, trois ensembles se profilent d'une manière générale sur le plan suisse, remettant en question l'ensemble des structures institutionnelles connues ; ces disparités entre cantons s'ajoutant à ce tableau, il devenait difficile d'ébaucher un rôle parlementaire spécifique sans poser préalablement des questions de fond. Vous me permettez donc, Mesdames, Messieurs et chers collègues d'esquisser préalablement une réflexion de fond sur nos sociétés politiques et par ces réflexions de tenter une réponse à la thématique choisie par votre Société.

1. La démocratie représentative contestée

C'est un premier postulat, un brin provocateur, je le reconnais. Voici trois exemples.

a) Les députés que nous sommes se

sont éveillés un jour d'été avec l'annonce d'une initiative visant à les faire taire pour donner la parole au peuple. Il s'agit d'une initiative lancée par les milieux UDC de Zürich encouragés par la chaîne de distribution Denner. Voilà donc les parlementaires que nous sommes, dont la mission est précisément de parler, obligés de se taire!

b) Jacques Attali, qui fut le conseiller personnel de François Mitterrand, dans une réflexion sur les fonctionnements de nos institutions, prétend que la démocratie est désormais en concurrence avec le marché. Thèse intéressante. Les deux types de fonctionnement s'adressent au client et visent l'un et l'autre à le satisfaire. Pour le court et le moyen terme le marché répondra toujours mieux à toutes les institutions politiques, au citoyen et client, beaucoup mieux que ne saurait le faire la démocratie et les services politiques dans leur ensemble. D'ailleurs, tout à l'heure, le professeur Moeckli a parlé du New Public Management qui est en partie une réponse à cette problématique. En revanche, une fois le meilleur prix, le meilleur produit transmis par le marché, que reste-t-il à la démocratie ? Il reste, prétend M. Attali, à satisfaire des objectifs à long terme. Un débat intéressant pour les députés que nous sommes.

c) M. le conseiller fédéral, Pascal Couchepin, quant à lui, déclarait récemment que la démocratie doit défendre des valeurs alors que l'économie défend des intérêts. Si le postulat est bien, les conséquences de son application posent une multitude de problèmes.

Voilà en ce 28 août 1999 les questions de fond qui doivent interpeller les

parlementaires que nous sommes. La démocratie a-t-elle encore un sens et le rôle des parlements se justifie-t-il encore?

2. Les crises

Essayons d'examiner sur cette toile de fond, quelle est la situation mouvante dans laquelle nous vivons. M. le professeur Moeckli en a énoncé dans son diagnostic, quelques éléments. J'essaie une autre approche qui est la collision des crises et la perte des valeurs.

La perte des valeurs

Les changements de société de cette fin de siècle ont en fait de multiples causes. Certains sont d'un constat simple, d'autres en revanche sont complexes et difficiles à cerner.

On peut dire que nous sommes à une période charnière de l'Histoire comme l'ont été d'autres périodes de la civilisation: Empire romain, Renaissance, Révolution française.

Ce que chacun peut constater, c'est que plusieurs crises touchent tous les secteurs de la société et pas seulement l'économie, comme on veut nous le faire croire.

Ainsi, nous assistons à des collisions de crises. Elles ne sont pas nées – et c'est là le paradoxe et la difficulté du diagnostic – en même temps et ne mourront pas en même temps.

Par ailleurs, elles exercent, les unes sur les autres, des interactions fort différentes.



Cinq crises sont aujourd'hui inventoriées:

- la crise conjoncturelle, celle à laquelle nous nous rattachons tous en demandant des crédits supplémentaires, en aidant un secteur économique, car elle est un constat évident et simple ;

- la crise structurelle ;

- la crise institutionnelle ;

- la crise des valeurs ;

et la crise spirituelle.

La crise conjoncturelle est fournie, elle, par les chiffres, par les comptes du produit national brut en quelque sorte. La croissance économique n'est plus ce qu'elle était et cette croissance nulle ou affaiblie menace des pans entiers de l'économie traditionnelle ; nous essayons donc d'intervenir.

C'est le cas de la construction et de l'agriculture, notamment. C'est essentiellement vers des solutions à cette crise que se tournent, de préférence, les responsables politiques.

La crise structurelle, elle, est plus importante. Elle nous fait quitter l'ère industrielle commencée, disent certains, avec Gutenberg et qui a trouvé son plein vers 1750 ; elle se termine pour faire sa place à l'ère de l'information.

Elle met en jeu plus durement le système de production, les connaissances ordinaires, elle engendre la mondialisation, elle fait éclater les schémas habituels et inquiète. C'est elle qui inquiète le plus.

La crise institutionnelle – qui nous concerne directement – fait paraître désuets les cadres juridiques des pays ou à l'intérieur des pays. Elle est au centre des débats de ce jour.

Ces cadres furent construits, pour la plupart, lors des deux derniers siècles.

Ainsi des ensembles nouveaux se créent, des anciens se défont, l'interdépendance ne permet plus ici de faire valoir une règle, là un principe de souveraineté.

Dans beaucoup de domaines les pays ne sont plus adaptés aux mutations en cours.

La crise des valeurs – c'est la quatrième – touche des repères relatifs aux personnes, qui sont aussi un moyen de perception.

Ainsi la mobilité des gens leur enlève les racines ordinaires, les familles éclatent, le savoir de la génération précédente ne s'applique plus automatiquement à la génération suivante.

Enfin, la crise religieuse résulte de l'absence de réponse ou d'une mauvaise réponse des religions traditionnelles aux interrogations fondamentales de l'homme devant les changements en cours. Sectes, croyances de toutes sortes se substituent aux modèles classiques.

Ces crises entrent en collision aujourd'hui et ne permettent plus aux citoyens, avec qui nous devons dialoguer, de fixer avec assurance les repères nécessaires pour cheminer dans la société.

Si certains évoluent avec aisance sur ce sol meuble, en revanche la plupart sont déroutés.

Il revient à la politique, à nous, de rappeler les quelques repères qui subsistent et de redonner confiance à l'homme pour traverser ces périodes troubles.

Voilà pour les crises. Venons-en maintenant plus directement à la partie institutionnelle et au parle-

ment.

3. Qu'est-ce qu'un parlement?

Reposons-nous la question de fond, non pas dans le cadre de la définition juridique ou institutionnelle, mais dans une réponse de caractère ethnologique ou sociologique, dirais-je.

Parmi les quatre principes de base qui fondent le fonctionnement de tout groupe humain, il y a :

- la définition des règles,

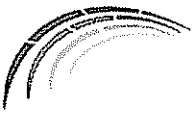
- de la sanction à la non observance des règles,

- la transmission du pouvoir,

- les exigences de solidarité.

C'est dans la définition des règles que prend place le rôle du parlement.

En effet, depuis le début de l'organisation sociale, l'Histoire a mis en place des centaines de systèmes avant d'aboutir aux réflexions modernes de la vie démocratique. Les trois pouvoirs énoncés par Montesquieu ont fixé le rôle du parlement. Mais de la fameuse formule de l'Abbé Sieyès « Le Tiers-Etat n'était rien, il est tout » qui donnait la prééminence absolue aux députés élus, en passant par les parlements anglosaxons sans oublier les parlements alibis des régimes dictatoriaux, la vie parlementaire a connu toutes les gammes dans l'échelle des pouvoirs. Cette assemblée est donc le lieu idéal pour réaffirmer les valeurs de la démocratie auxquelles sont liés non seulement le droit de vote et d'élection du peuple mais également tous les droits fixant la dignité et la liberté de l'être humain, je veux parler des droits de l'homme, de l'Etat de droit comme finalité de l'organisation politique, du tout récent droit d'ingérence ou encore des toutes prochain-



nes clauses sociales et environnementales qui devront accompagner inévitablement les échanges internationaux.

Qu'est-ce que le parlement? C'est le premier pouvoir après celui du peuple. Il faut réaffirmer sa prééminence sur les autres pouvoirs.

4. Le rôle du parlement

Qui accepterait, parmi les auteurs de théâtre, de Molière à Dürrenmatt, que l'on modifiât au gré des humeurs d'un metteur en scène les rôles principaux d'une pièce de théâtre? Aucun auteur, bien sûr. Et pourtant en politique le transfert de la conduite politique a quitté très souvent et de plus en plus le sein des parlements pour s'en aller vers l'exécutif et plus paradoxalement, à certaines occasions, vers le pouvoir judiciaire.

Il y a plusieurs raisons à cela. La première est certainement due à la double légitimité issue du scrutin populaire pour les chefs d'exécutifs ou pour les élus du peuple. En Suisse le Conseil fédéral échappe pour l'instant à cette règle. Cette double légitimité va inévitablement cesser un jour – et cela s'est déjà vu dans le passé – l'exécutif dominera. C'est un appel que je lance à la Constituante vaudoise qui examine actuellement une nouvelle Constitution pour lui dire : faites réélire vos conseillers d'Etat par le parlement et laissez fonctionner les processus de séparation classique et de contrôle. C'est une idée que je lance en l'état.

Une autre raison est la faiblesse des moyens que se sont donnés tous les parlements du monde pour jouer pleinement leur rôle de conducteurs de la politique.

Enfin, – adressons-nous une petite critique à nous-mêmes – c'est le seul métier au monde où l'on ne demande pas aux gens d'être bons,

mais d'être populaires. Il y a certainement mille autres raisons qui ont dévalorisé le rôle du parlement – quelques-unes ont été énoncées tout à l'heure par notre collègue saint-gallois ; parmi ces mille autres raisons, il y a également, il faut le souligner, la concurrence avec les deux autres pouvoirs ; on ne va pas les analyser ici.

5. Les systèmes parlementaires sont-ils encore d'actualité ou dépassés?

Winston Churchill avant moi a dit que la démocratie et partant le parlementarisme était le moins mauvais des systèmes. En effet, dans la mise en place des règles de tout groupement social, l'humanité a expérimenté tous les systèmes tous pouvoirs confondus : idéologique ou théocratique – il y a en a encore quelques-uns par les temps qui courent –, dictatorial ou militaire, d'anciens ou de jeunes, de femmes et d'hommes, monarchique ou oligarchique, de patriciens ou de bourgeois – particulièrement en Suisse alémanique –, finalement, avec le recul, le système parlementaire demeure pleinement d'actualité. Comme toute institution, une réflexion constante doit être opérée. Mais comme l'orchidée dans le règne végétal, comme l'homme dans le règne animal, la démocratie et le système parlementaire sont à la pointe de l'évolution de la pensée politique.

6. Bref survol : international, intercantonal, interrégional, intercommunal

Durant ce siècle la démocratie et les valeurs qui lui étaient attachées ont failli sombrer dans le chaos – rappelez-vous, ce n'est pas tellement loin – et être enterrée sous les régimes forts. Or, depuis dix ans – et c'est rassurant – la démocratie et les systèmes parlementaires connaissent un regain d'intérêt. Petit à petit les quelque deux cents nations du

globe créent des institutions parlementaires pour mieux faire fonctionner leur pays, parfois douloureusement, parfois difficilement, on le voit dans les pays de l'Est, mais enfin la cause, elle, continue d'avancer. Sur le plan international tous les parlements se voient octroyer, trop lentement, des pouvoirs accrus. D'autres que moi, plus experts, plus maîtres en la matière, pourront vous dire comment les assemblées onusiennes, comment les assemblées continentales, je veux parler de l'Assemblée européenne mais également du Conseil de l'Europe, celles des organisations internationales, bien qu'elles ne soient pas représentatives au sens propre du terme, accroissent leurs compétences pour réglementer un monde en mutation complète. Dans notre pays des esquisses de régions se mettent en place.

Ces deux dernières années, trois variantes ont été sur le devant de la scène :

- celle du Forum interparlementaire romand, dont je dirai un mot tout à l'heure ;

- celle de l'initiative des Verts visant à la création de sept régions en Suisse, et partant d'institutions qui feront fonctionner ces régions ;

- et celle, plus brutale, que l'on découvre ici sur les bords du Léman, qui est une fusion cantonale, avec un seul parlement qui devra redéfinir ses compétences.

La volonté politique se cherche, y est quelque peu, les objets à traiter y sont également. On se rend compte que l'habit est trop étroit ; ne manque donc que le cadre institutionnel qui ne saurait tarder un de ces jours.

Pour avoir participé depuis le départ au Forum interparlementaire romand, je voudrais mentionner ici l'originalité de cette rencontre de



députés provenant de tous les cantons romands visant à traiter par voie concordataire dès son départ avec le suivi parlementaire des problèmes supracantonaux et à enlever par ce biais des bribes de souveraineté aux cantons sur des objets particuliers. Ce cheminement que je qualifierai d'audacieux parce qu'au moment de son lancement, l'ensemble de la doctrine en Suisse nous a dit que ce n'était pas possible, la Constitution interdisant les ententes politiques puisqu'il y avait un article constitutionnel datant du siècle passé – élaboré par crainte bien sûr de l'arrivée d'une nouvelle d'un Sonderbund bis – qui interdisait donc les ententes politiques.

Rien de tel, fort heureusement, dans la nouvelle Constitution, mais la situation est moins nette trois ans après, les choses vont vite. C'était un cheminement audacieux à l'échelle suisse. La doctrine a donc modifié ses éléments d'analyse et la nouvelle Constitution, elle, n'en parle plus, ne fait plus obstacle. Elle offre surtout un habit juridique et institutionnel conforme non pas au concept théorique mais aux problèmes qui sont traités, des problèmes spécifiques ; c'était le cas des hôpitaux universitaires pour Genève et Vaud notamment. Donc elle s'adapte à ces nouveaux défis et à ces nouveaux problèmes que l'on peut trouver et qui devraient pouvoir essaimer à l'échelon fédéral.

Enfin, parce que la question est posée dans le thème, sur le plan intercommunal les délégations, le pouvoir et les collaborations ne sont pas à ma connaissance suffisamment développés. Or, pour tous les ensembles urbains qui regroupent plusieurs communes, il apparaît paradoxal qu'il n'y ait pas encore de parlement intercommunal institutionnalisé pour régler ces problèmes d'agglomérations. Et plus l'on tarde, plus les problèmes vont devenir aigus.

7. Esquisse pour un futur parlementaire

Au risque de brutaliser les puristes, j'affirmerai que le futur parlementaire passe par une prise de pouvoir, par un coup d'Etat parlementaire qui pourrait s'esquisser de la façon suivante, mais ce n'est pas exhaustif :

a) Les parlements doivent reprendre l'initiative en matière de réflexion politique. Il convient donc que des hommes et femmes, mais également les partis politiques désignent dans les instances parlementaires des hommes et des femmes plus au fait de la réflexion, des avancées de la société, des mutations qui l'animent plutôt que des parlementaires contemporains, experts techniques dans telle ou telle matière.

b) Les parlements doivent se donner les moyens financiers. Permettez-moi une parenthèse ; nous sommes maîtres du budget ; il est paradoxal d'imaginer que c'est chaque fois une guerre invraisemblable pour voter des dispositifs pour créer des immeubles, des conditions-cadres, dirait-on dans l'économie, permettant à un parlement de fonctionner avec des bibliothèques, des groupements électroniques, des assistants parlementaires, toutes choses qui ressortent du budget ; pour des raisons qui échappent à ma compréhension, mais certainement pas à celle des exécutifs et des administratifs des Administrations cantonales, ces budgets restent toujours en dessous... Donc – je ferme la parenthèse – il y a là des moyens financiers par les voies budgétaires ; il faut se doter de ces moyens comme des moyens techniques d'assistance pour effectuer cette réflexion et que l'on ne soit pas perdu par des problèmes d'intendance ; cela permettrait de reprendre la conduite des

destinées d'un pays et de renvoyer l'exécutif – excusez-moi pour les anciens conseillers d'Etat – précisément à l'exécution de leurs mandats que le parlement devra leur donner.

c) Les parlements doivent se doter d'organismes externes, autonomes et capables de sanctions, dépendant très directement du parlement, pour contrôler la gestion administrative de l'exécutif. Je veux parler notamment d'une cour constitutionnelle partant du principe que certaines propositions de loi viennent des exécutifs et qui sont parfois, malgré tous les débats que l'on fait, à la limite de la constitutionnalité. On en a parlé avec quelques conseillers nationaux ; ils se sont immédiatement opposés à une cour constitutionnelle, ce qui permet de faire des lois plutôt à sa guise. Or là nous devons être partisans d'un Etat de droit et d'une cour des comptes par exemple. Je m'attache à des objectifs que je me suis fixés, notamment dans mon canton où je suis membre d'une commission d'enquête parlementaire sur l'affaire de Loècheles-Bains. Mais je m'attache moins à l'enquête elle-même, puisque les comptes sont établis, qu'au fait d'arriver à son terme en créant des organes de contrôle à disposition du parlement.

d) Ma quatrième proposition est un peu novatrice, je vous la soumets comme telle. Elle se situe au troisième degré dans le cadre de notre action politique : c'est le constat de l'immortalité des lois qui donne un pouvoir considérable à l'administration, voire la justifie et la maintient de façon trop pléthorique en vertu de l'axiome "derrière chaque norme il convient d'avoir un fonctionnaire."

Nous devrions donc créer deux sortes de législations. Une législa-



tion organique et une législation de fonctionnement. Cette dernière aurait une durée de vie limitée qui empêcherait qu'en l'absence de la nouvelle, l'ancienne demeure en fonction sans un nouveau processus parlementaire.

Je suis avec quelque intérêt une démarche qui se passe en Californie, sur une proposition à peu près identique, qui consiste à donner un délai de vie aux lois de fonctionnement et à les faire mourir. La première qui me vient à l'esprit en Suisse, c'est la Lex Friedrich qui a été créée à un moment donné et le message pour maintenir sa durée était un message signé de M. Koller qui, pratiquement, proposait son annulation, sauf dans la dernière ligne où il était dit qu'il fallait garder cette loi car on ne sait jamais.

e) Si certains envisagent la réduction du nombre de parlementaires, tant au niveau des cantons que de la Confédération, c'est bien parce qu'on le juge pléthorique par rapport au résultat. On peut imaginer une diminution du nombre de parlementaires, mais il faut alors que ceux-ci deviennent des vrais professionnels de la politique, sans quoi nos parlements de demain deviendront des parlements croupons.

f) Il faut s'insurger contre toute initiative – là, je m'excuse, monsieur le président et chers collègues, je m'engage un peu, je suis valaisan et les Valaisans ont du tempérament – visant à empêcher le débat populaire ou le débat parlementaire. C'est la noblesse même de leur existence. Ce débat – le débat parlementaire – a permis les plus grands projets, a permis d'éviter les guerres, partant du principe que lorsque l'on parle on ne se bat pas, a permis les plus grandes avancées de la démocratie et des droits de l'homme, il faut donc donner au parlement le

moyen de lutter contre ceux qui veulent le faire taire.

8. Conclusion

Si les parlements s'en donnent les moyens, ils seront demain les passerelles entre les Etats souverains, entre les communes et les régions. Pour avoir vécu intensément la vie politique de mon canton et de mon pays, je puis affirmer que les contacts interparlementaires et les volontés d'ouverture des députés sont bien supérieurs à la volonté que l'on trouve parfois chez les membres des exécutifs. A nous de relever ces défis futurs.