

Les commissions extra-parlementaires comme élément du processus législatif

Autor(en): **Poitry, Alain-Valéry**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology**

Band (Jahr): **12 (1986)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-815027>

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.

LES COMMISSIONS EXTRA-PARLEMENTAIRES COMME ELEMENT DU PROCESSUS LEGISLATIF

Alain-Valéry Poitry

Assistant au Département de science politique,
Université de Genève, CH - 1211 Genève 4

1. Introduction

L'élaboration législative en Suisse comprend trois phases : la phase pré-parlementaire, la phase parlementaire et la phase post-parlementaire. Dans la phase pré-parlementaire, on distingue en général quatre moments : l'élaboration d'un avant-projet par l'administration fédérale, l'examen de cet avant-projet par une commission d'experts; la procédure de consultation et la rédaction du message. Pour la phase parlementaire, on distingue en général trois moments : l'étude du projet par une commission parlementaire, la discussion de ce projet à l'intérieur des groupes et les débats aux Chambres. La phase post-parlementaire commence dès que l'acte soumis à référendum obligatoire ou facultatif est publié dans la Feuille fédérale.

Un moyen commode d'appréhender l'élaboration législative est alors de considérer ces différents moments comme un processus, à savoir comme un ensemble de cours d'action s'inscrivant dans une durée et qui se déroule au sein d'un ensemble d'éléments en interaction : administration fédérale, Conseil fédéral, Chambres fédérales qui forment un système ouvert. Dans cette perspective, la décision (loi votée) sera considérée à la fois comme *l'output* du système et comme le lien qui l'unit avec son environnement.

Si l'on adopte ce point de vue, on peut alors définir les demandes politiques comme les *inputs* du système : inputs externes venant de l'environnement et inputs internes venant soit de l'administration soit du Parlement (motion, postulat). Certaines de ces demandes seront directement "mises en forme" par l'administration fédérale et seront ensuite soumises au Parlement; d'autres suivront une voie plus sinueuse : élaboration à l'aide de commissions extra-parlementaires et ou avis consultatifs extérieurs (procédure de consultation). En langage "systémique" cela prendra le nom de

filtres, ou mieux de *mécanismes sélectifs*¹. Une fois filtrées, ces demandes seront à leur tour soumises au Parlement où elles subiront (ou non) des modifications (2ème mécanisme sélectif). Une fois votées, elles devront encore passer le cap du référendum obligatoire ou facultatif (3ème mécanisme sélectif). Ajoutons que le *temps de réponse* à une demande peut aussi être considéré comme un (quatrième) mécanisme sélectif.

Cet article a précisément pour objectif d'analyser l'un de ces mécanismes sélectifs appelés commissions extra-parlementaires, et ceci à partir de toutes les décisions (163 décisions) soumises à référendum obligatoires ou facultatifs : arrêtés constitutionnels, lois fédérales et arrêtés fédéraux de portée générale, adoptées par l'Assemblée fédérale pendant la période allant de décembre 1971 à octobre 1976, (Tableau 1).

	N	%
Arrêtés constitutionnels	18	11%
Lois fédérales	82	50%
Arrêtés fédéraux de portée générale	63*	39%
Total	163	100%

* dont 13 arrêtés urgents conformes à la Constitution et 7 arrêtés urgents non conformes à la constitution.

Après avoir défini la nature et les fonctions des commissions (ch. 2), cette analyse se fera en tenant compte de trois dimensions de ce phénomène, à savoir : la mesure de l'importance de ce mécanisme sélectif (ou filtre) dans les processus législatifs (ch. 3); les formes que celui-ci peut revêtir : permanence et degré de consultation (ch. 4); ses variations à partir de certaines caractéristiques décisionnelles formelles et matérielles que nous

¹ Ce sont essentiellement les travaux de Offe (1972, 1974, 1975) et de Hirsch (1976) qui ont le plus développé le concept de sélectivité. De manière très schématique, quatre types de sélectivité peuvent être reconnus. Il y a d'abord la sélectivité qui se situe à l'entrée du système politique et qui fait référence au concept de non-décision (Bachrach & Baratz, 1963). Ensuite, une fois que les demandes ont pénétré dans le système politique, il y a une sélectivité qui porte sur les modalités de traitement du processus décisionnel : mise sur pied de procédures où les processus de bargaining y sont favorisés, privilégiant par là le statu quo, ou qui ont pour but, soit de ralentir, soit de reporter la décision finale (Hirsch, 1976, 120). Les deux autres types de sélectivité, limitation structurelle du prélèvement par l'Etat de ressources financières et sélectivité idéologique ou répressive n'intéressent pas directement notre problématique.

considérons comme les déterminants de ces mécanismes sélectifs (ch. 5).²

2. Nature et fonctions des commissions extra-parlementaires

Les commissions extra-parlementaires de la Confédération sont définies par les directives du Conseil fédéral du 3 juillet 1974³ comme étant "des groupes d'études, des collèges d'experts et de conseillers ainsi que des organes d'exécution, qui assument des tâches pour le gouvernement et l'administration en vertu d'un mandat bien défini" (chiffre 13). Ces commissions sont instituées formellement soit par le Conseil fédéral, soit par les départements de l'administration fédérale, soit par la Chancellerie fédérale, soit encore en vertu d'un acte législatif (chiffre 15)⁴. Elles peuvent être instaurées pour une durée illimitée, commissions permanentes, ou pour une durée déterminée, commissions ad hoc (chiffre 14). Au niveau de leur composition, elles sont formées soit d'experts "indépendants" (chiffre 211 et 223), soit de représentants d'intérêts divers, ou le plus souvent des deux à la fois (chiffre 212 et 222). Leurs domaines d'intervention recouvrent des travaux de préparation, "commissions de l'administration", ou des prises de décision "commissions des autorités" (chiffre 14). Enfin, leurs lieux d'intervention peuvent se situer à n'importe quel niveau du processus décisionnel.⁵

D'un point de vue politologique, les commissions extra-parlementaires sont présentées généralement comme le lieu où s'articule et se forge le compromis helvétique (Germann et Frutiger, 1979, 1981, 1983). On explique généralement leur origine comme une conséquence découlant de l'institution du référendum, ou/et à celle liée à la complexité des affaires publiques. A cet égard, on peut rappeler l'interprétation de Neidhart qui considère les

² Dans un travail ultérieur, qui doit faire l'objet d'un rapport au FNRS, notre objectif sera de repérer les quatre mécanismes sélectifs que nous avons évoqués, d'étudier leur répartition et leur éventuel cumul et de les mettre en rapport avec la fonction générale de l'Etat, que nous appelons "fonction d'ordre" et dont les dimensions sont à la fois régulative, impérative, intégrative et reproductive.

³ Directives du 3 juillet 1974 touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles.

⁴ Formellement, car en pratique, un certain nombre d'experts sont désignés par des organismes extérieurs à l'administration fédérale. A ce propos, Germann et al., 1974.

⁵ L'utilisation des commissions extra-parlementaires dans la préparation des ordonnances est courante. Sur les conséquences parfois étonnantes de cette pratique, voir Ackermann, 1981.

commissions comme un facteur d'intégration des organisations à capacité référendaire, ce qui selon lui diminuerait ainsi le risque de leur opposition future et empêcherait ainsi des votations référendaires à résultats incalculables⁶. Quant à l'augmentation de la complexité, elle est en général reconnue comme étant liée à l'accroissement des tâches de l'Etat. Cela aurait alors pour conséquences à la fois de stimuler les demandes politiques, de surcharger les organes compétents de traitement et d'augmenter sensiblement la conflictualité. Les commissions seraient alors là pour servir simultanément d'organes spécialisés dans la résolution de problèmes complexes (diminution de surcharge) et d'organes représentatifs susceptibles, par leur composition, de réduire les conflits sociaux inévitables (transfert de conflictualité).⁷

3. L'importance du phénomène commissionnaliste

Même décrites de manière schématique, les commissions extra-parlementaires se présentent comme un des phénomènes complexes du jeu politique suisse. Il n'est donc pas étonnant qu'elles aient attiré l'attention à la fois des juristes et des politologues qui, de manière générale, les ont étudiées aussi bien dans leurs structures et dans leurs fonctionnements globaux,⁸ que dans leurs interactions avec un processus particulier.⁹ Toutefois, aucune étude globale et chiffrée des commissions n'a jusqu'à ce jour été entreprise en rapport avec les processus législatifs. Les seules informations que nous avons, sont donc essentiellement "subjectives" et proviennent en grande partie de juristes ou d'observateurs avertis de la politique suisse. Ce manque d'études chiffrées se reflète d'ailleurs dans les jugements qui sont portés sur l'importance du

⁶ Neidhart, 1970. Pour des commentaires sur cette thèse, Germann 1981 et 1985.

⁷ D'autres fonctions importantes peuvent être aussi mentionnées : la fonction de "savoir-faire", qui est comprise comme tout ce qui contribue à apporter des connaissances et des solutions rationnelles pour résoudre les problèmes et les conflits sociaux; la fonction "d'arbitrage" dans ses dimensions de décision, de simulation et de reproduction du système; enfin, une fonction de "légitimation" des décisions à prendre ou des décisions déjà prises.

⁸ Dans cette optique, on peut situer les travaux du Prof. R.E. Germann et de ses collaborateurs.

⁹ Pour cette approche, voir C. Mironesco, 1983, p. 28 ss.

phénomène commissionnaliste et qui sont imprécis, pour la plupart, et volontiers catastrophiques ¹⁰ pour quelques uns.

L'étude que nous avons menée, précise et nuance à la fois les appréciations qui ont pu être émises sur l'importance du phénomène commissionnaliste puisque sur l'ensemble de nos 163 processus décisionnels, *seuls* 37 % (60 processus) transitent par la phase commissionnaliste. Ce résultat, à son tour, doit être cependant relativisé. Il faut en effet se souvenir que ce taux de 37 % n'est qu'une moyenne et que celui-ci variera parfois fortement lorsque l'on analysera les caractéristiques formelles et matérielles des décisions. Il faut ensuite prendre en compte la période analysée. Cette dernière constitue, selon les observateurs avertis, une période charnière qui a vu, après une phase continue de croissance, basculer les économies occidentales dans la crise. ¹¹ Pendant cet intervalle, le processus de décision s'est accéléré et on a constaté parallèlement une diminution des commissions. ¹² Savoir si cette tendance est allée en se confirmant reste une question encore ouverte. Deux mesures contradictoires prises en 1974, la première par le Conseil fédéral, qui dans ses directives tentent de limiter la création de nouvelles commissions, la seconde, par les Chambres qui visent à restreindre l'engagement du personnel fédéral, ne facilitent guère le pronostic. On imagine en effet sans peine qu'une manière de contourner ce blocage consisterait de plus en plus à confier des travaux à l'extérieur. C'est d'ailleurs ce que semble redouter la commission de gestion du Conseil national qui, dans son rapport de 1981, s'inquiète de ce procédé.

4. Permanence des commissions et degré de consultation

Le chapitre 14 des Directives du Conseil fédéral de 1974, établit une distinction entre les commissions des autorités et les commissions de l'administration. Les premières sont habilitées à prendre des décisions alors que les secondes sont chargées exclusivement des travaux de préparation. Elles peuvent toutes deux être soit

¹⁰ Le dernier ouvrage de H. Tschäni est à cet égard exemplaire. Il y parle des "innombrables commissions d'experts"; du "champ de bataille" des experts; des experts qui forment "une gigantesque infrastructure"; du "noyautage du système" par les experts; d'une "inflation d'experts" et même de "chaos d'experts", (1984, p. 79 et ss.).

¹¹ Pour une analyse de la situation en Suisse, P. Tschopp, 1983, 422 ss.

¹² Selon nos données, on est passé d'un taux d'environ 50 % de commissions pendant les années 1970-73 à un taux d'environ 20 % pour les années 1974-77. La même phénomène s'observe dans les données de Germann et Frutiger, 1979, p. 7ss.

permanentes, soit ad hoc. La classification des commissions permanentes et des commissions ad hoc est relativement simple. Des listes établies par la Chancellerie fédérale nous renseignent en effet à la fois sur la date de la première séance, la durée prévue du mandat ainsi que du contenu de celui-ci pour chaque commission créée. C'est ainsi que pour nos données, ces renseignements nous ont permis de constater un taux de 35 % pour les commissions permanentes et de 61 % pour les commissions ad hoc. Le score relativement bas des commissions permanentes n'est cependant pas représentatif de l'univers des commissions. L'étude sur les commissions existantes en 1978 indiquait un résultat inverse au nôtre, à savoir un taux de 70 % de commissions permanentes et de 30 % de commissions ad hoc. L'interprétation de cette différence n'est d'ailleurs pas très aisée, la création de commissions permanentes pouvant relever des motifs divers non exempts de contradictions. C'est ainsi qu'une commission permanente peut être créée pour des motifs liés à la complexité de la matière, ce qui peut entraîner la mise en place d'un organe spécialisé. Elle peut l'être aussi à partir de la constatation de la répétition des problèmes à traiter, ce qui peut entraîner la routinisation de la procédure de traitement. Elle peut l'être enfin à partir de l'importance que tels ou tels groupes accordent à la résolution de certains types de problèmes. L'institutionnalisation de la phase commissionnaliste peut alors jouer un rôle symbolique de "stigmatisation" de certains problèmes considérés comme différents, ou/et de légitimation d'une non-décision par la création d'une commission d'experts permanente.

En qui concerne maintenant les commissions d'administration chargées exclusivement des travaux de préparation, la difficulté provient de ce qu'il faut comprendre précisément par ce dernier terme. Toutes les commissions de préparation ne participent pas d'une manière identique à la formation d'une décision donnée. Certaines interviennent déjà au stade de l'élaboration de l'avant-projet de loi, d'autres seulement après que celui-ci ait été "concocté" par l'administration ou par une autre commission extra-parlementaire, d'autres, enfin, après que toutes ces étapes aient été réalisées et que la procédure de consultation ait eu lieu. Ces interventions aux différents moments de la phase pré-parlementaire du processus législatif nous incitent donc à différencier les commissions selon le moment de leur intervention dans le processus législatif et selon leur contribution dans l'élaboration du contenu de la norme. Cette différenciation, nous l'appelons "*degré de consultation*".¹³ Ainsi, les commissions qui interviennent au début du

¹³ Nous établissons une distinction entre le degré d'ouverture de l'Etat, qui est la plus ou moins grande perméabilité de ce dernier à un ou plusieurs modes consultatifs

processus législatif et qui contribuent de manière systématique à l'élaboration d'un projet de loi, nous les appelons "*commissions concertatives*". Celles qui interviennent à la fin de la phase pré-parlementaire et qui sont là pour donner leurs avis sur un projet déjà constitué, nous les appelons "*commissions consultatives*".

Afin de déterminer ces différentes "formes" de commissions, nous avons essentiellement tenu compte des documents officiels de la Chancellerie fédérale qui indiquent très précisément le mandat des commissions, ainsi que des Messages du Conseil fédéral qui sont eux aussi suffisamment précis pour opérer ces distinctions.¹⁴ Cela nous donne alors un taux de 26 % de *commissions consultatives*, de 70 % de *commissions concertatives* et de 4 % de commissions à la fois concertatives et consultatives. Ces résultats tendraient donc à démontrer un fort degré d'intégration des acteurs extérieurs à l'Etat dans l'élaboration des normes juridiques puisque environ sept commissions sur dix se rangent dans la catégorie des commissions concertatives.

5. Les déterminants sélectifs

Le problème qui va maintenant nous occuper consiste à analyser la répartition de ce mécanisme sélectif particulier que sont les commissions extra-parlementaires à l'aide de certaines caractéristiques formelles et matérielles des décisions, que nous appelons "déterminants sélectifs". L'hypothèse est alors la suivante : si le processus décisionnel détermine en grande partie le contenu futur de la décision, ce dernier, en retour, oriente de manière significative l'ensemble du processus.¹⁵ Si donc l'on accepte comme point de départ cette hypothèse de la variation du processus par le contenu décisionnel, nous devons alors trouver les indicateurs susceptibles de rendre compte de ce contenu.

Pour cela, il faut se souvenir qu'un contenu décisionnel est une réponse à un problème social. Bien que ces problèmes soient à

spécifiques : commissions extra-parlementaires ou/et procédures de consultation, et le degré de consultation qui est une mesure de l'intégration de la société civile à l'Etat.

¹⁴ Exemple de commission classée dans la catégorie concertative : "la commission d'experts a remis au Département de l'Intérieur un avant-projet de loi entièrement révisé avec le rapport y relatif" (Message no. 11564 du 24.10.73). Exemple de commission classée dans la catégorie consultative : "Avis de la commission consultative (sic) pour l'exécution de la loi sur l'agriculture. Faute de temps, la commission consultative n'a pas eu la possibilité de discuter les deux variantes envisagées. Les membres ont dû exprimer par écrit leurs avis (Message no. 11921 du 20.02.1974).

¹⁵ Pour la justification de cette hypothèse, voir A. Ranney, 1968 et T.J. Lowi, 1964.

chaque fois différents, il demeure cependant possible de les regrouper à l'intérieur de grandes catégories qui permettent de construire des typologies. Pour ce travail nous avons utilisé celle développée par Gournay (1970) sur les activités de l'Etat ou domaines politiques. Outre ce regroupement, ces problèmes peuvent aussi être ordonnés selon leur ordre d'importance politique. Nous devons à Kriesi (1980) d'avoir effectué ce classement pour 156 décisions sur les 163 que nous utilisons.

D'autres caractéristiques peuvent aussi faire varier le processus décisionnel. Si l'on se reporte aux décisions que nous avons choisies, on se rend compte que celles-ci présentent dans certains cas des différences sensibles. En effet, même si notre étude concerne toutes les décisions soumises à référendum prises par le Parlement pendant la période 1971-1976, celles-ci ne présentent pas toutes le même degré juridique hiérarchique ou la même permanence. De même, certaines sont nouvelles, d'autres modifiées etc.

Ce sont quelques unes de ces différentes caractéristiques susceptibles de faire varier à la fois le degré d'ouverture et le degré de consultation de ce mécanisme sélectif que sont les commissions extra-parlementaires que nous allons maintenant étudier.

5.1. Les commissions et les types de décision

Comme nous l'avons déjà indiqué, sont compris dans les 163 décisions soumises à référendum, les arrêtés constitutionnels, les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale. Pour des raisons pratiques, nous avons regroupé dans une rubrique unique les arrêtés constitutionnels pris en vertu de l'article 85 ch. 14 de la Constitution, et ceux pris en vertu de l'article 121 al.6 (contre-projet). Par contre, nous avons subdivisé les arrêtés fédéraux de portée générale selon leur caractère d'urgence ou non (art. 89 bis al.1 Cst.), et selon qu'ils dérogent ou non à la Constitution (art. 89 bis al.3). Après répartition des commissions selon ces différents types de normes, on se rend compte que si l'on a pu dégager une moyenne de 37 % de commissions, la présence de ces dernières varie fortement selon le type de décision considéré. Cette variation est d'abord sensible entre les normes de rang constitutionnel et les normes de rang légal puisque nous avons pour les premières un taux de 65 % de commissions alors que pour les secondes, celui-ci se monte à 34 %. Il en est de même en ce qui concerne la variation entre les normes de rang légal puisque pour les lois fédérales on note la présence de commissions à raison de 44 % pour ce type de décision alors que ce taux n'est que de 21 % pour l'ensemble

des arrêtés fédéraux. Enfin l'on note, et ce n'est bien sûr pas une surprise, la grande différence entre la législation d'urgence qui n'a que 15 % de commissions et la législation commune dont le taux de commissions se monte à 37 %. Décrit en d'autres termes, cela signifie que l'importance du phénomène commissionnaliste suit parfaitement la logique de la construction juridique : les normes de rang constitutionnel ont proportionnellement plus de commissions que les normes de rang légal, parmi celles-ci, les lois fédérales en ont proportionnellement plus que les arrêtés fédéraux, et parmi les arrêtés fédéraux, ceux qui sont urgents en ont proportionnellement moins. Cette observation est d'ailleurs corroborée par la répartition fortement différenciée des formes des commissions par rapport au type de décision.

5.2. Le degré de nouveauté de la décision

Précisons d'abord ce que l'on entend par "degré de nouveauté" d'une décision. Pour l'ensemble de nos décisions, nous avons pris en considération quatre situations (Linder et al., 1985, 65 ss.):

- a. Il y a "création d'actes" lorsque le nouvel acte normatif n'abroge, ne proroge, ni ne modifie un acte antérieur portant sur le même objet.
- b. Il y a "revision totale" lorsqu'un acte normatif abroge entièrement un acte normatif antérieur sur le même objet et introduit à sa place des dispositions nouvelles.
- c. Il y a "revision partielle", lorsque l'on modifie ou abroge une partie d'un acte en vigueur ou lorsqu'on le revise totalement par étape. (Les revisions constitutionnelles n'entrent pas dans cette définition).
- d. Il y a "prorogation" lorsque l'on prolonge la durée de validité d'un acte normatif limité dans le temps.

Pour des raisons à la fois logique et pratique, nous avons regroupé dans une catégorie "*nouvelles décisions*", les créations d'actes ainsi que les révisions totales et nous avons regroupé dans une catégorie intitulée "*décisions modifiées*", les révisions partielles et les prorogations d'actes. Cette combinaison nous permet de nuancer très fortement la thèse largement répandue qui énonce qu'une commission extra-parlementaire est créée lors de l'élaboration d'une nouvelle décision puisque parmi les décisions qui transitent par la phase commissionnaliste, nous ne trouvons que *quatre nouvelles commissions sur dix* alors que ce taux est de 33 % pour les décisions modifiées.

Tableau 2							
Les commissions selon le degré de nouveauté et le type de décision							
	Loi fédérale			Arrêté fédéral de portée générale			
	Nouv. Déc.	Déc. mod.	Total (1)	Nouv. Déc.	Déc. mod.	Total (2)	Total (3)
Commissions oui	19 (61%)	17 (33%)	36 (44%)	6 (14%)	7 (33%)	13 (21%)	49 (34%)

Cependant, si l'on désire avoir une idée à la fois plus objective et plus complexe de la réalité, il est nécessaire d'introduire le type de décision comme troisième variable. Dans le tableau 2 nous n'avons pas reporté les arrêtés constitutionnels, les résultats étant par définition les mêmes que ceux déjà présentés. Pour les 145 décisions restantes, nous pouvons alors faire les commentaires suivants :

- a. Sur les 145 décisions restantes, la moitié sont nouvelles
- b. Parmi les nouvelles décisions, environ quatre décisions sur dix sont des lois fédérales, alors que six décisions sur dix sont des arrêtés fédéraux de portée générale.
- c. Par rapport à la totalité des lois fédérales, nous trouvons quatre lois sur dix qui sont nouvelles alors que sur l'ensemble des arrêtés fédéraux de portée générale, le taux est de six sur dix.
- d. Malgré cela, on constate que sur l'ensemble des nouvelles décisions, les lois fédérales "nouvelles" ont proportionnellement trois fois plus de "chance" d'avoir des commissions que les arrêtés fédéraux de portée générale.
- e. De plus, parmi les lois fédérales nouvelles, six sur dix ont des commissions extra-parlementaires alors que le taux se monte à un tiers pour les lois modifiées.
- f. Le résultat est complètement inversé pour les arrêtés fédéraux de portée générale pour lesquels nous trouvons relativement plus de commissions parmi les arrêtés modifiés que parmi les nouvelles décisions.

Par rapport aux lois fédérales, nous ne sommes donc pas loin des affirmations qui énoncent que "souvent, mais pas toujours", on crée une ou plusieurs commissions pour les lois nouvelles (en ajoutant généralement "et relativement importantes"). Cette pratique ne se trouve cependant pas vérifiée pour les arrêtés fédéraux

de portée générale, il s'avère même que la tendance soit inverse. Cela pourrait en partie s'expliquer par la présence parmi ces normes d'un nombre relativement élevé d'arrêtés fédéraux urgents.

5.3. *Le domaine politique de la décision*

Au contraire des déterminants d'une sélectivité qui porte sur le type ou sur la nouveauté d'une décision, le domaine politique d'une décision est un déterminant sélectif qui a trait au contenu de celle-ci. En d'autres termes, et en rappel, nous faisons l'hypothèse que pour un contenu donné, il devrait y avoir une variation du processus décisionnel et que cette variation présenterait des constantes. Afin de déterminer ce "contenu politique", nous sommes parti des grandes fonctions ou activités de l'Etat. Il existe un grand nombre de typologies qui tentent de cerner ces activités. Celle que nous utilisons est un mixte dont l'origine est tirée des travaux de Gournay sur les fonctions administratives (Gournay, 1970, 17ss.), repris et complété par Germann et Frutiger (Germann, 1981; Frutiger, 1983), complété à nouveau par Zehnder¹⁶ et enfin revisité par nos soins. La démarche que nous avons suivie est relativement simple. Nous sommes d'abord parti des quatre grandes fonctions de l'activité étatique développées par Gournay : fonctions de souveraineté, fonctions économiques, fonctions sociales et fonctions éducatives et culturelles. Nous avons ensuite réparti chacune de ces fonctions en onze sous-groupes, puis nous avons divisé à nouveau ces sous-groupes en 63 catégories. On trouvera dans les tableaux 3 et 4, l'illustration d'une partie de ces distinctions.

En visualisant ces tableaux 3 et 4, cela nous permet de constater qu'il existe des différences majeures dans l'utilisation qu'il est fait des commissions extra-parlementaires et ceci aussi bien par rapport aux grandes fonctions de l'Etat que par rapport à leur composition interne. Ces variations par domaines politiques sont d'autant plus intéressantes qu'elles ne correspondent d'abord pas entièrement à la répartition en valeur absolue de nos 60 commissions et, ensuite, qu'elle ne correspondent pas non plus aux résultats globaux que Frutiger a publiés sur l'ensemble des commissions en 1978 (Frutiger, 1983). Le tableau 5 reflète parfaitement cette situation. On s'aperçoit en effet que le plus fort taux de commissions en données globales se situe pour les commissions existantes en 1978 dans le domaine politique classé "économie", alors qu'il vient seulement en deuxième position pour nos données en valeur

¹⁶ E. Zehnder, sans date ni lieu

absolue et en dernière position en valeur relative. Mais ce sont assurément les résultats du domaine politique "enseignement/-culture" qui de ce point de vue sont les plus passionnants. Avec un

Tableau 3				
Commissions par domaines politiques				
	Souve- raineté	Economie	Politique sociale	Enseignement- culture
Commissions	25%	24%	64%	73%

Tableau 4			
Commissions par domaines politiques élargis - en %			
	Commissions oui	Commissions non	Total
Institutions politiques	-	100%	100%
Droit civil/pénal	75%	25%	100%
Politique étrangère	18%	82%	100%
Armée	33%	67%	100%
Politique financière	5%	95%	100%
Politique économique	18%	82%	100%
Politique agricole	36%	64%	100%
Politique de l'énergie	40%	60%	100%
Environnement	50%	50%	100%
Politique sociale	67%	33%	100%
Enseignement/culture	73%	27%	100%

taux de 19 % pour les données globales de Frutiger et de 18 % de commissions pour les processus législatifs, ce domaine politique semblerait être à l'abri de l'expertocratie. Ce jugement est cependant rapidement révisé lorsque l'on tient compte des données en valeur relative. Sur dix décisions prises dans ce domaine, on s'aperçoit en effet qu'environ sept l'ont été avec l'aide de commissions extra-parlementaires. Dans le même ordre d'idée, on remarquera le score tout aussi significatif du domaine politique intitulé "politique sociale".

En ce qui concerne les rapports entre le degré de consultation et le domaine politique, il faut d'abord se souvenir que le taux de commissions consultatives ne représente que 26 % de l'ensemble des commissions. Si l'on compare ensuite ce taux avec ceux reproduits dans le tableau 6, on se rend compte que seuls les domaines politiques classés dans "économie" et "politique sociale" ont un taux à la fois supérieur à la moyenne et sensiblement plus élevé que ceux se référant aux domaines politiques "souveraineté" et "enseignement /culture". Nous pouvons alors résumer cette série d'in-

formations par un tableau récapitulatif qui nous indiquera pour chaque domaine politique, les correspondances entre le degré

Domaines politiques	Commis. exist. en 1978 (données glob.)	Commis. proc. législatif (valeurs abs.)	Commis. proc législatif (valeurs rel.)
Souveraineté	19,5%	20%	25%
Economie	40,1%	27%	24%
Politique sociale	21,4%	35%	64%
Enseignement/culture	19,0%	18%	73%

	Souveraineté	Economie	Politique sociale	Enseignement/culture
Commis. consultatives	10%	38%	33%	11%
Commis. concertatives	90%	56%	62%	89%
Mixtes	--	6%	5%	--
Total	100%	100%	100%	100%

d'ouverture de l'Etat et le degré de consultation de ce mécanisme sélectif que sont les commissions extra-parlementaires. Afin de faciliter la lecture, nous avons attribué le signe + (respectivement le signe -), à un degré d'ouverture ou de consultation supérieur (respectivement inférieur) au taux moyen de ces différents degrés.¹⁷

	Degré d'ouverture	Degré de consultation
Souveraineté	-	+
Economie	-	-
Politique sociale	+	+
Enseignement//Culture	+	+

¹⁷ Exemple : pour un taux moyen de 37 % de commissions (degré d'ouverture), nous trouvons pour le domaine politique "Enseignement/culture" un taux de 73 %. Cela signifie que le signe + est attribué. La même opération s'applique pour le degré de consultation.

Sans l'élaboration d'un cadre théorique plus substantiel et sans la prise en compte de l'ensemble du processus décisionnel, et en particulier des procédures de consultation, il apparaît difficile d'avancer une interprétation définitive des résultats publiés ci-dessus. A titre provisoire, et de manière tout à fait générale, on peut émettre l'hypothèse suivante, à savoir que lorsque les décisions émanant de l'Etat reproduisent ou renforcent les sous-systèmes existants (système économique, écologique, culturel, etc.), il y a relativement moins de commissions que lorsque ces décisions risquent de modifier ou de transformer ces sous-systèmes. A remarquer que cela ne doit pas être confondu avec la nouveauté de la décision, celle-ci, comme on l'a constaté, n'ayant que très peu d'impacts sur la distribution du phénomène commissionnaliste. On peut aussi ajouter que si l'on trouve relativement plus de commissions consultatives dans les domaines politiques "économie" et "politique sociale", cela pourrait être la résultante d'un processus d'apprentissage. On peut en effet soulever l'hypothèse que certains types de décisions par leur répétitivité et leur haut degré de conflictualité potentiel ont entraîné la mise en place de procédures consultatives stables et institutionnalisées. Ce phénomène d'intégration et d'institutionnalisation aurait donc pour objectifs à la fois de répondre rapidement aux demandes qui sont adressées à l'appareil d'Etat en "routinisant" les procédures consultatives et de désamorcer par là-même les conflits potentiels en intégrant les acteurs dans des instances de conciliations permanentes. On peut noter à ce propos que près de huit commissions consultatives sur dix sont des commissions permanentes.

5.4. L'importance politique de la décision

L'on sait le rôle joué par les décisions importantes ou cruciales dans la théorie pluraliste du pouvoir. C'est à partir de ces dernières que l'on en dégage la structure et ce sont elles qui permettent de répondre à la question classique "Qui gouverne" (Dahl, 1961) ? La prise en compte de l'importance des décisions devrait être pour nous tout aussi essentielle. Si l'on suppose en effet que la sélectivité des modalités des processus décisionnels varie en fonction d'un certain nombre de caractéristiques déterminées, comment ne pas tenir compte de l'importance de ces décisions.

C'est à H. Kriesi que nous devons d'avoir effectué le travail préliminaire de classification par ordre d'importance politique des décisions. On se rappelle que pour identifier la (les) structure(s) des élites politiques en Suisse, Kriesi a dû procéder d'abord au classement par ordre d'importance des décisions politiques prises pendant la période 1971-75 (Kriesi, 1980, 1982). Pour cela, il a

demandé à un "jury" composé de 20 experts (représentants des partis, des associations économiques et sociales, des membres de la Chancellerie fédérale) de classer 169 décisions, toutes soumises à référendum, selon un ordre d'importance allant de "très important" à sans "importance"(tableau 7). On se souvient que cet auteur n'a finalement retenu que 13 processus décisionnels considérés comme les plus importants de cette période.

Tableau 7					
Les commissions extra-parlementaires et l'importance politique de la décision - en %					
	Très import.	Import.	Import. moyenne	Plutôt pas important	Sans importance
Commissions	44%	43%	41%	34%	21%

A la lecture du tableau 7, on s'aperçoit que bien que l'on puisse dégager une corrélation positive entre l'importance politique des décisions et la présence de commissions, celle-ci est loin d'être aussi marquée que celle à laquelle on aurait pu s'attendre. Cela s'observe encore mieux lorsque l'on dichotomise la variable de l'importance politique en décisions "importantes" et décisions "non importantes". Pour le premier groupe, ces décisions représentent 56 % du total des décisions et 43 % de commissions alors que pour le deuxième groupe qui représente 44 % de décisions, le taux de commissions s'élève à 28 %.

Cette corrélation relativement faible s'explique essentiellement par la non congruence entre l'importance politique et le domaine politique d'une part, et les commissions et le domaine politique d'autre part. Si l'on prend par exemple les décisions classées dans "économie", celles-ci sont, pour la plupart, considérées comme des décisions importantes alors que ces mêmes décisions ont proportionnellement peu de commissions extra-parlementaires. Cette situation se retrouve, mais inversée, pour le domaine politique "enseignement/culture".

6. Conclusion

Il y a quelques années déjà, A. Chandernagor notait que "Selon la théorie parlementaire classique, c'est aux membres du parlement et à eux seuls, réunis en assemblée, qu'il appartient de dégager des

faits dont ils ont connaissance et des impressions recueillies auprès de leurs mandants les solutions utiles au bien commun, à eux seuls qu'il revient également d'en apprécier l'opportunité, d'aménager les conditions de leur réussite et de convaincre les citoyens de leur nécessité (Chandernagor, 1967, 19). Il ajoutait que "sous la pression des réalités techniques et économiques du monde moderne, le vieux schéma parlementaire classique craque de toute part; de plus en plus les exécutifs supplantent le Parlement en tant qu'organe de décision et ils le concurrencent jusque dans sa fonction de représentation des citoyens; parallèlement à la montée des exécutifs grandit l'influence d'une catégorie sociale nouvelle, celle des technocrates, qui y puise sa justification en même temps qu'elle en accentue l'évolution" (ibid., 22).

En Suisse, le même phénomène s'observe. J.F. Aubert rappelle que le "Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale s'occupent à peu près des mêmes choses; mais c'est le Conseil fédéral qui propose presque toutes les délibérations des commissions et des chambres" (Aubert, 1978, 235). Il s'ensuit que "la fonction législative, d'où le Parlement tire sa supériorité juridique, appartient, pour une part essentielle, au Gouvernement" (ibid., 235). M. Bridel fait la même constatation mais pour le regretter, car même si le principe de la séparation des pouvoirs ne se trouve pas inscrit dans notre constitution, il n'en demeure pas moins que ce mouvement "n'est guère conforme à la lettre de l'art. 71, ni à l'esprit de notre constitution démocratique et fédéraliste, ni à la tradition libérale, qui voyait le premier bienfait d'un régime de séparations des pouvoirs dans le contrepois qu'un organe devait opposer à l'autre" (Bridel, 1965, 24.). A. Grisel rappelle cependant que le "droit suisse ne sépare pas les fonctions en elles-mêmes, mais les fonctions conférées aux divers organes. Ce sont les fonctions du corps électoral, du Parlement, des organes exécutifs et des tribunaux qui sont distinctes, non pas les fonctions législative, exécutive ou judiciaire. En exerçant une fonction législative qui tombe dans ses attributions, l'administration n'enfreint pas le principe de séparation; elle s'en écarte en revanche lorsqu'elle s'arroe une fonction administrative confiée au Parlement ou au juge. En somme, la séparation des fonctions a fait place à celle des compétences" (Grisel, 1970, 71).

De ces quelques prises de position, ce qu'il faut retenir, c'est la constatation du rôle dominant de l'exécutif dans l'élaboration législative. Comme le souligne Aubert "celui qui rédige le projet a, en fait, plus de pouvoir que celui qui l'adopte. Le projet, c'est la route; il est plus important de la tracer que de l'aménager. C'est aussi l'ornière; une fois qu'elle est creusée, il faudrait un puissant attelage pour en sortir" (Aubert, 1978, 235). Les commissions extra-parlementaires font partie de ces moyens qui aident à tracer

la route. La littérature qui en a rendu compte en a toutefois surestimé l'importance. Notre recherche en démontrant que près de deux tiers des décisions s'élaborent sans l'aide de commissions extra-parlementaires rétablit l'équilibre.

Cependant, pour le tiers de décisions restantes, "l'ornière" est profonde. Nous avons en effet montré que près de sept commissions sur dix interviennent déjà au tout début du processus décisionnel. Autrement dit, et en utilisant une autre terminologie, l'importance du degré de consultation "corrige" en quelque sorte la faiblesse relative du degré d'ouverture du mode consultatif commissionnaliste dans les processus législatifs.

Cette remarque devient d'autant plus importante lorsque l'on s'interroge sur les déterminants sélectifs des commissions, à savoir les variables qui déterminent le degré d'ouverture et le degré de consultation de ce mécanisme sélectif. Rappelons au passage les quelques résultats les plus significatifs :

- a. Parmi les normes classées dans les catégories "arrêté constitutionnel" et "loi fédérale", on trouve relativement plus de commissions (plus grand degré d'ouverture) que parmi celles classées dans la catégorie "arrêté fédéral de portée générale" (plus bas degré d'ouverture). La même logique s'observe en ce qui concerne le degré de consultation.
- b. On ne trouve pour ainsi dire pas de différence dans le degré d'ouverture parmi les normes classées dans la catégorie "nouvelles décisions" et celles qui sont classées dans "décisions modifiées". On note par contre des différences sensibles lorsque l'on introduit le type de décision comme troisième variable : il y a en effet trois fois plus de commissions parmi les lois fédérales "nouvelles" que dans les arrêtés fédéraux "nouveaux".
- c. Il y a relativement un fort degré d'ouverture dans les domaines politiques consacrés à la politique sociale et à la culture et relativement un bas degré d'ouverture dans les domaines consacrés à l'économie et à la souveraineté. Il y a par contre, et relativement, un bas degré de consultation parmi les domaines politiques classés dans l'économie et la politique sociale et relativement un haut degré de consultation parmi les domaines politiques classés dans la souveraineté et l'enseignement/culture.
- d. On observe une relation relativement faible entre le degré de l'importance politique et la présence de commissions extra-parlementaires.

En résumé, on peut tirer de cette étude deux enseignements essentiels. D'abord que le phénomène commissionnaliste dans les processus législatifs est loin d'être aussi important que celui qui était prévu puisque l'on note la présence de commissions pour seulement un peu plus d'un tiers de décisions. Ensuite, que la répartition des commissions à l'intérieur de ces décisions ne s'établit pas au hasard mais semble au contraire suivre une logique qui lui est propre. Cela dit, l'interprétation de ces résultats est pour le moins complexe. Il faut en effet se souvenir que les commissions extra-parlementaires ne sont qu'une des modalités consultatives formelles qui a cours en Suisse, l'autre étant les procédures de consultation. De plus, ces modalités consultatives s'inscrivent dans la phase pré-parlementaire qui n'est, comme son nom l'indique, qu'une des phases du processus décisionnel législatif. Pour être complet, on doit ajouter que tous ces processus se déroulent dans le temps. Il s'ensuit que si l'on veut se faire une idée aussi objective que possible à la fois sur la signification des commissions extra-parlementaires dans les processus législatifs et sur les modalités variables processus décisionnels, il s'avère indispensable d'intégrer toutes ces dimensions.¹⁸ Cependant, et de manière très générale, si l'on tient compte non seulement de la sélectivité structurelle que nous avons analysée, mais aussi de la sélectivité des acteurs qui a été étudiée par Germann et Frutiger, et qui montre que celle-ci se marque à la fois au niveau du sexe (prédominance des hommes), de l'affiliation (prédominance des technocrates), de la représentation partisane (prédominance des partis bourgeois) et du niveau culturel (prédominance des universitaires), dessinant par là le portrait d'un expert comme celui d'un homme "établi" (Germann et Frutiger, 1983), alors on peut avancer l'hypothèse suivante, à savoir que les commissions dans les processus législatifs jouent un rôle *fonctionnellement* conservateur (au sens étymologique). En effet, même si l'on peut soutenir, non sans raison d'ailleurs, que les commissions représentent un facteur d'innovation supérieur au Parlement, il n'en demeure pas moins que, par leur place dans le processus législatif, leur composition (sélectivité personnelle) et leur utilisation (sélectivité structurelle), les commissions jouent bien le rôle d'un filtre ou *d'un mécanisme sélectif de première importance* car soit, et cela demeure la grande majorité, leurs fonctions consistent à poser les règles, le cadre d'action qu'il ne faudra pas dépasser, soit, elles "sanctionnent" ces manquements, libres bien sûr aux autres acteurs du processus décisionnel de se montrer encore plus restrictifs.

¹⁸ En réalité, tout processus décisionnel devrait se comprendre qu'en faisant référence à la fois à la fonction générale de l'institution dans laquelle il s'insère, ici la fonction d'ordre de l'Etat, à la forme spécifique de cette institution, ici l'Etat suisse, enfin à la période dans laquelle se prennent ces décisions.

BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMANN Charbel (1981), "Verordnungsrechtssetzung im Bereich des Umweltschutzes", *Annuaire suisse de science politique*, 21, 207-239.
- AUBERT Jean-François (1967, 1982), *Traité de droit constitutionnel suisse*, 3 volumes, Ides et Calendes, Neuchâtel.
- AUBERT Jean-François (1978), *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Payot, Lausanne.
- BACHRACH Peter & BARATZ Morton (1963), "Decisions and non Decisions : an Analytical Framework" *American Political Science Review*, 57, 641-651.
- BRIDEL Marcel (1965), *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, 2 vol., Payot, Lausanne.
- CHANDERNAGOR André (1967), *Un parlement pour quoi faire ?* Coll. Idées, No 122, Gallimard, Paris.
- DAHL Robert (1961), *Who Governs ?* Yale University Press, New Haven and London.
- DIRECTIVES (1974), *Directives (du Conseil fédéral) touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles*, du 3 juillet 1974.
- FRUTIGER Andreas (1983), "Les commissions extra-parlementaires de la Confédération en 1978", *Cahiers de l'Institut de hautes études en administration publique*, 9, Lausanne.
- GERMANN Raimund E. (1978), "Les experts et la politique", *Revue suisse de sociologie*, 2/2, 99-127.
- GERMANN Raimund E. & FRUTIGER Andreas (1979), *Les commissions extra-parlementaires créées de 1970 à 1977, tableaux statistiques*, Département de science politique, Université de Genève.
- GERMANN Raimund E. (1981), *Ausserparlamentarische Kommissionen : die Milizverwaltung des Bundes*, Paul Haupt, Berne.
- GERMANN Raimund E. et al. (1985), *Experts et commissions de la Confédération*, Presses polytechniques romandes, Lausanne.
- GOURNAY Bernard (1970), *Introduction à la science administrative*, Colin, Paris.
- GRISEL André (1970), *Droit administratif suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel.
- HIRSCH Joachim (1977), "The State Apparatus and Social Reproduction Elements of a Theory of the Bourgeois State", in OLLOWAY J. & PICIOTTO S., Eds., *State and Capital*, Edward Arnold, London.
- KRIESI Hanspeter (1980), *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Campus Verlag, Frankfurt/Main, New York.
- LINDER Wolf et al. (1985), *Inflation législative ? une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-1982*, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne.
- LOWI Theodore J. (1964), "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16, juillet, 677-715.

- LOWI Theodore J. (1970), "Decision Making and Policy Making : toward an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, May-June, 314-325.
- MIRONESCO Christine (1983), "Formation du consensus dans une commission extra-parlementaire", *Bulletin du Programme national de recherches* 6, No 5, novembre.
- NEIDHART Luzius (1970), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des Schweizerischen Gesetzesreferendums*, Franke, Bern.
- OFFE Claus (1972), "Political Authority and Class Structures : An Analysis of Late Capitalist Societies" *International Journal of Sociology* 2, Spring, 73-108.
- OFFE claus (1974), "Structural Problems of the Capitalist State", *German Political Studies*, Sage Publications, London, 31-57.
- OFFE Claus (1975), "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in LINDBERG, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, Mass, Lexington Books, 125-145.
- RANNEY Austin (1968), "The Study of Policy Content : A Framwork for Choice", In RANNEY Austin, *Political Science and Public Policy*, Markham, Chicago, 3-21.
- TSCHANI Hans (1984), *Qui dirige la Suisse ?* Ed. 24 Heures, trad. française, Lausanne.
- TSCHOPP Peter (1983), "De la conquête de la prospérité à la gestion collective de ses effets", in *Manuel système politique de la Suisse*, Haupt, Berne, 383-464.