

13.483

Initiative parlementaire
Améliorer l'efficacité du Parlement
Rapport du Bureau du Conseil national

du 7 novembre 2014

Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification du règlement du Conseil national.

Le bureau propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

7 novembre 2014

Pour le bureau:

Le président, Ruedi Lustenberger

Rapport

1 Genèse du projet et rappel des faits

1.1 Décision prise à la session de printemps 2011 de prévoir une procédure accélérée pour les interventions combattues

Le 17 décembre 2010, dans le cadre de l'examen de l'initiative parlementaire 10.458 *Traitement des interventions combattues*, déposée par le Bureau du Conseil national (pour la genèse du projet, cf. rapport du Bureau du Conseil national, FF 2010 7367 s.), le Conseil national avait adopté, par 179 voix contre 9, un projet de révision de son règlement (RCN; RS 171.13), introduisant ainsi une procédure accélérée pour le traitement des interventions combattues. Le nouvel al. 2 de l'art. 28a avait la teneur suivante:

² Si l'auteur d'une motion ou d'un postulat approuve la proposition du Conseil fédéral relative à son intervention et que cette proposition est combattue au sein du conseil, la motion ou le postulat est soumis au vote, sans droit à la parole, à la prochaine session ordinaire. ...

Cette disposition étant entrée en vigueur à la session de printemps 2011, les premiers votes relatifs aux interventions combattues ont eu lieu au cours de la session d'été 2011.

Une intervention est considérée comme combattue lorsqu'un député propose de la rejeter alors que le Conseil fédéral recommande de l'accepter. Dans la pratique, les interventions pour lesquelles l'auteur approuve la proposition du Conseil fédéral sont inscrites sur une liste (appelée «liste du vendredi») qui est distribuée pendant la troisième semaine de la session et qui est traitée le dernier jour de la session en complément de l'ordre du jour. Les députés ont donc jusqu'à l'avant-dernier jour de la session pour proposer de rejeter une intervention que le Conseil fédéral recommande d'accepter, c'est-à-dire pour «combattre» cette intervention.

1.2 Droit en vigueur

Dans le cadre de la révision de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) du 21 juin 2013 (cf. 10.440 Iv. pa. CIP-E. Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement), le droit de demander la parole sur des initiatives parlementaires et des interventions contestées a été inscrit dans la loi (cf. art. 6, al. 4, LParl). Par conséquent, l'art. 28a, al. 2, RCN visé ci-dessus, qui servait de base à la procédure accélérée pour les interventions combattues, a été abrogé.

C'est le Conseil des Etats qui, le premier, avait souligné la nécessité que les initiatives parlementaires et les interventions contestées fassent l'objet d'un développement oral. Il avait en particulier déploré le fait que, lorsque le Conseil national examinait un grand nombre d'interventions dans le cadre d'un «débat organisé» consacré à un sujet déterminé, il ne prenait pas position sur chacune des interventions (cette situation s'étant présentée surtout pendant les sessions extraordinaires). Le Conseil des Etats avait également critiqué le traitement d'interventions combat-

tues en procédure accélérée. Dans les deux cas, il n'est pas toujours parvenu à comprendre sur la base de quels arguments les motions contestées avaient été adoptées par le Conseil national (cf. 10.440 rapport de la CIP-E, FF 2011 6280 s.).

Le Bureau du Conseil national avait proposé sans succès, lors de la première lecture au conseil, de supprimer le droit à la parole obligatoire lors du traitement des interventions combattues (BO 2012 N 2072 ss).

Conformément au droit en vigueur, les interventions non contestées sont traitées dans le cadre d'une procédure accélérée. Les interventions que le Conseil fédéral propose d'accepter et qui ne sont pas combattues sont adoptées sans discussion le dernier jour de la session. De même, les interventions que le Conseil fédéral recommande de rejeter sont rejetées sans discussion le dernier jour de la session, pour autant que les auteurs approuvent la proposition du Conseil fédéral.

Par contre, les interventions qui sont combattues par un ou plusieurs députés ne peuvent pas être traitées dans le cadre de cette procédure accélérée et sont inscrites sur la liste des interventions pendantes, qui suit un ordre chronologique.

1.3 Réintroduction de la procédure accélérée pour les interventions combattues dans le respect du temps de parole

Le 13 décembre 2013, la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer a déposé une initiative parlementaire intitulée *Améliorer l'efficacité du Parlement*, afin de réintroduire la procédure accélérée pour les interventions combattues. Cette initiative vise à accorder un traitement prioritaire aux interventions combattues, tout en garantissant un droit à la parole aussi bien aux auteurs qu'aux députés qui combattent ces interventions. Afin d'empêcher les tactiques d'obstruction et de donner plus de poids aux interventions (susceptibles de recueillir une majorité), le Bureau du Conseil national a donné suite à cette initiative parlementaire le 16 mai 2014. Le 7 novembre 2014, il a approuvé le projet d'acte ci-joint à l'intention de son conseil.

2 Grandes lignes du projet

En général, les interventions des députés et des groupes parlementaires sont examinées dans l'ordre où elles ont été déposées. Dans la pratique, elles ne sont pas inscrites distinctement à l'ordre du jour, mais elles sont réunies dans des listes d'interventions établies par département¹. Le bureau propose que les interventions combattues soient de nouveau traitées en priorité et que, désormais, elles soient inscrites au sommet de la liste des interventions relatives à un département. Cette solution permet de prendre en considération le droit à la parole de l'auteur, conformément à l'art. 6, al. 4, LParl et à l'art. 46, al. 4, RCN.

¹ Conformément à l'art. 35, al. 2, RCN, les interventions des députés et des groupes peuvent – contrairement aux motions ou aux postulats déposés par une commission ou aux motions adoptées par l'autre conseil – être indiquées à l'ordre du jour sans autre précision sous un titre générique.

3 **Commentaire par article**

3.1 **Règlement du Conseil national**

Art. 28, al. 2, deuxième phrase

Conformément à l'art. 28, al. 2, les interventions qui sont déposées par les députés ou par les groupes et qui concernent un même sujet ou un sujet de nature analogue sont examinées dans l'ordre de leur dépôt. Dans la pratique, ces interventions sont traitées l'une après l'autre en fonction d'une liste chronologique établie par département. La notion de «sujet de nature analogue» est donc large: elle fait généralement référence au domaine de compétence d'un département. Les interventions peuvent également être traitées dans le cadre d'un débat consacré à un sujet politique d'actualité (par ex. lors de sessions extraordinaires ou de débats d'actualité)².

Le bureau propose de compléter l'al. 2 par une deuxième phrase, selon laquelle les interventions déposées par les députés ou par les groupes que le Conseil fédéral propose d'accepter et qui sont combattues au sein du conseil sont traitées avant les interventions déposées par les députés ou par les groupes que le Conseil fédéral propose de rejeter. Dans la pratique, les interventions combattues sont ainsi placées en tête des listes chronologiques des interventions relevant des départements.

Les interventions figurant sur ces listes sont traitées pour autant que le responsable du département concerné soit présent et sous réserve du temps disponible à la fin de la séance. L'objectif est de veiller autant que possible à garantir un certain équilibre entre les différents départements concernant le traitement de leurs interventions; toutefois, les départements concernés par un grand nombre d'interventions en suspens se voient souvent accorder la priorité. Les programmes spécifiques des sessions ne permettent pas d'instituer un roulement strict entre les différents départements. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que les listes d'interventions de tous les départements peuvent être traitées lors d'une même session. Au cours de la législature actuelle, il a été possible, en moyenne, de traiter les listes de trois à quatre départements par session ordinaire. Ainsi, un département est pris en considération en moyenne une fois sur deux. Il arrive fréquemment que les interventions inscrites à l'ordre du jour ne puissent être traitées par manque de temps.

Si le temps prévu pour l'examen des interventions reste le même, le fait de traiter les interventions combattues en priorité dans le cadre de listes par département a pour effet qu'un nombre inférieur d'interventions que le Conseil fédéral propose de rejeter et qui sont généralement déjà pendantes depuis un certain temps peuvent être examinées.

Au cours des quatre sessions ordinaires qui ont suivi la suppression de la procédure accélérée (à partir de la session d'hiver 2013), en moyenne, à peine douze des 32 interventions que le Conseil fédéral proposait d'accepter ont été combattues au sein du conseil. Le nombre d'interventions combattues par département varie et se situe, en moyenne, entre zéro et trois (ChF: 0,5; DFAE: 1,25; DFI: 3; DFF: 2; DFJP: 3; DETEC: 1,5; DDPS: 0; DEFR: 0,5). Si l'on part du principe qu'un départ-

² Avant l'introduction de l'obligation, pour l'auteur d'une intervention contestée, de développer ses arguments par oral (cf. ch. 1.2), il arrivait souvent qu'un grand nombre d'interventions soient traitées ensemble en catégorie II, dans le cadre d'un débat consacré à un sujet politique d'actualité, les groupes parlementaires étant libres de fixer des priorités et de répartir leur temps de parole entre leurs membres.

tement est pris en considération une session sur deux, il y a en moyenne au maximum six interventions combattues qui sont placées en tête de la liste chronologique des interventions relevant d'un département.

Il est possible que les députés aient davantage tendance à combattre les interventions vu que celles-ci seraient alors traitées en priorité. Le fait d'obtenir la parole pour expliquer les motifs pour lesquels on combat une intervention pourrait en effet aussi avoir pour conséquence que seules seront combattues les interventions qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie du contenu de la part de celui ou celle qui s'y oppose. Une manœuvre tactique – profiter de la nouvelle procédure pour donner la priorité à une intervention – serait contre-productive eu égard aux efforts visant à fluidifier l'activité parlementaire. En effet, la procédure accélérée en vigueur prévoit déjà qu'une intervention que le Conseil fédéral propose d'accepter est généralement adoptée tacitement le dernier jour de la session ordinaire suivant son dépôt, si elle n'est pas combattue.

Disposition transitoire ad art. 28

La nouvelle disposition s'applique aux interventions qui sont combattues au sein du conseil à partir de la date de l'entrée en vigueur de la modification.

4 Conséquences sur les finances et sur le personnel

Le projet n'a aucune conséquence sur les finances ni sur le personnel.

5 Bases légales

La modification proposée se fonde sur l'art. 36 LParl.

