

Initiative
de la conférence des présidents de groupe du Conseil national
concernant le financement des secrétariats de groupe

(Du 23 juin/19 novembre 1970)

A. Rapport de la conférence des présidents de groupe

Monsieur le Président et Messieurs,

La présente initiative vise à renforcer encore davantage la position du Parlement. Les contributions de la caisse fédérale doivent mettre les groupes en mesure de développer leurs secrétariats afin qu'ils puissent mieux remplir leurs tâches, dans le cadre de l'activité du conseil et également en faveur de leurs membres. Nous proposons à cet effet de compléter tant la loi sur les rapports entre les conseils que la loi dite des indemnités journalières.

Notre rapport comprend les subdivisions suivantes :

1. Etat de la question,
2. Considérations principales,
3. Questions juridiques; constitutionnalité,
4. Principes déterminant le financement,
5. Commentaire des textes proposés.

1. Etat de la question

Lorsque, une fois l'affaire des Mirages terminée, l'Assemblée fédérale commença non seulement à étendre ses contrôles sur l'administration, mais aussi à améliorer d'une manière générale ses propres conditions de travail, elle voua également une certaine attention à la situation des groupes. Dans son postulat du 14 décembre 1964, le conseiller national Blatti rappela que les groupes ont au Parlement la même importance que les partis dans la démocratie. Etant donné l'influence croissante des organisations économiques, les groupes ayant pour objectif l'intérêt général devraient être renforcés. Afin qu'ils puissent

donner de l'extension à leurs secrétariats, il faudrait examiner la possibilité de contributions de la caisse fédérale. Lors de la discussion sur l'entrée en matière relative au projet de la commission de gestion concernant l'extension du contrôle sur l'administration, le conseiller national Furgler avait insisté le 5 octobre 1965 sur la nécessité de développer les secrétariats de groupe (Bulletin officiel, p. 506). Le conseiller national Blatti a motivé son postulat le jour suivant. Ce postulat a été accepté, toutefois non sans quelques réserves du Conseil fédéral au sujet des conditions juridiques et des difficultés qu'il y a à calculer et à répartir les contributions éventuelles (Bulletin officiel, p. 514 s.).

Les travaux préparatoires du secrétariat de l'Assemblée fédérale en vue de la création d'un service de documentation visaient à imposer une solution selon laquelle ce service se composerait dans une certaine mesure de personnes de confiance des groupes. Cependant, sur la recommandation du Conseil fédéral, c'est la forme actuelle – sans indication des rapports entretenus par les fonctionnaires avec tel ou tel groupe – qui a été choisie.

Mais certains allègements ont été apportés aux travaux des groupes. Selon la nouvelle teneur de la loi sur les indemnités journalières, on a introduit avant chaque session des séances de groupes préparatoires donnant aux membres du conseil le droit de toucher une indemnité versée par la Confédération, comme s'il s'agissait d'une séance de commission. Dans le bâtiment du Parlement, les présidents de groupe disposent maintenant, pour eux et pour leur secrétariat, de salles de travail, c'est-à-dire d'une ou deux salles selon l'importance du groupe.

Peu après le début de la législature en cours, la conférence des présidents de groupe a repris la suggestion contenue dans le postulat Blatti. Il s'agissait d'abord d'élucider les problèmes juridiques que poserait le versement d'une contribution fédérale aux secrétariats de groupe. Les avis de droit exprimés le 12 juillet 1968 par la Division de la justice et le 1^{er} décembre 1968 par le professeur Aubert, de Neuchâtel, ont montré qu'il fallait créer une base juridique claire, en l'occurrence édicter une loi. Au cours de plusieurs discussions, la conférence des présidents de groupe a examiné la question – passablement controversée au début – de l'opportunité de verser des contributions aux groupes, solution qui a finalement été approuvée sans aucune équivoque. Le 19 février 1970, la conférence des présidents de groupe a décidé à l'unanimité de passer à la réalisation du projet. Elle a prié la délégation des finances et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale d'élaborer des propositions concrètes et d'ébaucher les dispositions légales nécessaires. Une fois les projets mis au point et adoptés le 21 mai 1970, l'initiative a été déposée en date du 23 juin 1970.

2. Considérations principales

2.1 *La nécessité de l'existence des groupes* pour la formation de l'opinion politique au Parlement est évidente. La démocratie a besoin de partis et, dès lors, de groupes parlementaires. Ceux-ci découlent si naturellement du

système de la représentation professionnelle appliqué à l'élection du Conseil national (art. 73 cst.) que la loi sur les rapports entre les conseils (art. 11, 2^e al.) et le règlement du Conseil national (art. 11, 17, et 48, 2^e al.) impliquent tout naturellement leur existence. En ce qui concerne le Conseil des Etats, les groupes ne sont mentionnés dans aucune disposition, mais ils apparaissent dans la liste des membres du conseil. Ils sont, ici également, bien réels et on les reconnaît facilement dans la composition des commissions et du bureau, ainsi que dans le choix du président du conseil. Les membres des groupes des deux conseils se réunissent régulièrement lors des séances de groupe.

2.2 *Les affaires de secrétariat* sont traitées, suivant les groupes, soit par un ou plusieurs membres du groupe, soit par le secrétariat du parti en question. Un seul groupe a son propre secrétaire depuis quelque temps. Le secrétariat de l'Assemblée fédérale s'occupe de certains travaux auxiliaires, par exemple des invitations aux séances. L'état actuel est considéré comme peu satisfaisant par la plupart des groupes, surtout par les personnes chargées des travaux de secrétariat des groupes; il est caractérisé par une activité réduite au strict minimum.

La nécessité d'un développement se justifie surtout d'après les expériences faites par les présidents de groupes importants. En effet, la direction de tels groupes exige un travail que l'on ne saurait accomplir sans un certain appareil, car les charges qui incombent aux parlementaires de milice sont de toute façon très lourdes.

C'est ressasser des choses connues depuis longtemps que de rappeler la complexité croissante des problèmes, la puissance plus grande que jamais de l'administration, l'activité de divers groupes de pression, ainsi que les multiples difficultés que l'on rencontre au cours des travaux parlementaires. Tout cela justifie la nécessité d'un examen politique plus poussé des questions à résoudre et des affaires des conseils, examen qui ne serait pas concevable sans le développement des secrétariats de groupe.

Trop peu nombreux sont les services que les groupes sont en mesure de prêter à leurs membres, par exemple lorsqu'il s'agit de fournir une documentation de caractère politique et une information sur les activités précédentes des groupes ainsi que d'assumer les relations avec des groupes d'étude et d'experts du parti, tâches qui exigent une étroite collaboration entre le secrétariat du groupe et le secrétariat du parti, sans que toutefois cela les empêche d'avoir chacun une administration autonome, du moins dans les groupes importants.

Il n'y a pas de danger, et cela pour plusieurs raisons, que l'on passe d'un extrême à l'autre et que les groupes dotés jusqu'ici de quelques rares aides constituent un appareil hors de proportion avec leurs besoins. Même les grands groupes ne songent pas à prendre à leur service plus d'un secrétaire travaillant à plein temps et plus d'une sténodactylo. D'autre part, les secrétariats de groupe ne se chargeront pas de tâches qui peuvent être accomplies par les

services du Parlement, par exemple le secrétariat de l'Assemblée fédérale et le service de documentation. Ils auront au contraire besoin de l'aide de ces services.

2.3 Les groupes *font actuellement face à leurs dépenses* grâce aux cotisations de leurs membres, à certaines prestations (surtout des prestations de services) de leur parti et aux facilités accordées par la Confédération dont il a déjà été question.

Les dépenses supplémentaires qu'entraîne le développement des secrétariats ne sauraient être supportées par les membres des groupes puisque les indemnités versées actuellement aux membres de l'Assemblée fédérale sont extrêmement modestes, tant par rapport à la somme de travail exigée que comparées à celles que reçoivent les parlementaires dans les autres pays. Financer les groupes grâce à des moyens fournis par l'économie aurait pour effet d'affaiblir l'autonomie de ces groupes. Quant à l'idée d'un véritable financement des groupes par les partis, cela pourrait faire naître des appréhensions semblables s'il n'existait pas d'emblée d'énormes difficultés pratiques.

Le financement des groupes par la Confédération n'est nullement injustifié si l'on songe que leur activité est indispensable à la bonne marche du Parlement et que les groupes sont et doivent être non pas l'instrument des partis, mais au contraire des organes du Parlement. Le financement par la Confédération paraît, abstraction faite des cotisations directes des membres, le mieux correspondre à cet esprit d'indépendance conscient de ses responsabilités qui caractérise les parlementaires et qui, en dépit de l'appartenance des conseillers nationaux et des députés au Conseil des Etats à un parti déterminé, est recherché par la constitution lorsqu'elle prescrit que les membres des deux conseils votent sans instructions (art. 91 cst.).

2.4 Des contributions de la Confédération versées aux groupes *ne constituent pas un financement des partis* par l'Etat ni un premier pas dans cette voie. Ces deux choses ont toujours été nettement séparées au cours des discussions qui ont eu lieu à la conférence des présidents de groupe. Les partis seront tout au plus déchargés de certaines prestations de services qu'ils ont accordées jusqu'ici aux groupes en cas de nécessité; mais, à l'avenir, ce seront les secrétariats de groupe qui bénéficieront davantage de l'aide des secrétariats de parti plutôt que le contraire. Les contributions de la Confédération seront versées aux groupes exclusivement en tant qu'organes du Parlement. Même dans les pays étrangers qui ne connaissent pas le financement des partis par l'Etat, les groupes parlementaires sont souvent financés grâce à des fonds prélevés sur le budget de l'Etat. En République fédérale d'Allemagne, le financement des groupes repose sur une autre base juridique que, par exemple, les subventions de l'Etat pour les dépenses électorales des partis. Un financement des partis n'est pas en cause en l'occurrence. Nous ne faisons pas fausse route en disant qu'il n'y a pas de base constitutionnelle pour des contributions de la Confédération en faveur des partis, tandis qu'il en existe une pour les contributions en faveur des groupes.

Si l'on ne crée pas une distinction artificielle entre les prestations aux membres des groupes (pour la participation aux séances préparatoires avant les sessions) et celles qui sont versées aux groupes mêmes (pour leur secrétariat), ainsi qu'entre les prestations en argent (pour les frais de secrétariat) et les prestations en nature (mise à disposition de locaux), les contributions de la Confédération en faveur des groupes ne constituent pas une innovation fondamentale comme on pourrait le croire lorsqu'on voit les choses de l'extérieur.

3. Questions juridiques; constitutionnalité

Les avis de droit donnés par la Division de la justice et par le professeur Aubert en 1968 aboutissent à la même conclusion, à savoir que l'on ne saurait introduire des prestations financières aux groupes par un simple arrêté fédéral, par exemple un arrêté relatif au budget, mais qu'il faut au contraire une véritable base juridique, dans la constitution et sous forme de loi, et que les dispositions légales à cet effet font actuellement défaut.

Alors que la Division de la justice estime qu'il faudrait créer une base juridique formelle plutôt sur le plan constitutionnel qu'au niveau de la loi, le professeur Aubert a prouvé de manière convaincante qu'une base constitutionnelle implicite suffit et que celle-ci existe. Seuls les organes principaux de l'Etat doivent être expressément prévus dans la constitution; quant aux autres organes, ils peuvent être créés par une loi qui, bien entendu, ne soit pas en contradiction avec l'organisation constitutionnelle. Notre constitution n'empêche pas le législateur d'instituer ou de reconnaître les groupes comme des organes du Parlement, d'autant plus que les groupes sont la conséquence ou le corollaire du principe système de la représentation professionnelle appliqué aux élections pour le Conseil national (art. 73 cst.). Mais, si le législateur peut élever les groupes au rang d'organes du Parlement, il est aussi autorisé à verser les contributions nécessaires à l'exercice de leur activité.

Le professeur Aubert a montré en outre que l'exigence de l'article 91 de la constitution, selon laquelle les membres des deux conseils votent sans instructions, n'empêche pas que l'on verse des prestations aux groupes du moment que ces prestations n'encouragent pas les groupes à donner des instructions. Même les articles 79 et 83 de la constitution, qui traitent des indemnités accordées aux membres des conseils, ne s'y opposent pas car ce sont simplement des dispositions de principe visant à accorder au moins une indemnité pour la participation à l'assemblée plénière des chambres fédérales, mais qui n'empêchent pas plus le versement de contributions aux groupes que celui d'indemnités pour la participation aux séances de commission et aux séances de groupe avant les sessions.

Les avis de droit du professeur Aubert et de la Division de la justice concordent encore sur un point, à savoir qu'au niveau de la loi il faut définir en premier lieu les groupes et leurs tâches en tant qu'organes du Parlement (dans la loi sur les rapports entre les conseils), pour que l'on puisse ensuite régler la

question des contributions (dans la loi sur les indemnités journalières); celles-ci doivent être calculées de telle sorte qu'elles ne reviennent pas aux partis par l'intermédiaire des groupes.

4. Principes déterminant le financement

Le conseiller national Blatti avait, en motivant son postulat, déjà émis l'opinion qu'une contribution de la Confédération pourrait se composer d'un montant de base égal pour tous les groupes et d'un supplément pour chaque membre.

Après avoir examiné les diverses variantes, la délégation des finances est arrivée à la conclusion que la combinaison de ces éléments conduit à la solution la plus équitable.

Pour fixer le montant des contributions, on a calculé approximativement les dépenses actuelles de quelques groupes et, sur cette base, on a estimé que le montant en question devait, pour les grands groupes, couvrir les traitements d'un secrétaire travaillant à plein temps et d'une dactylo engagée à titre permanent, ainsi que les frais de matériel. Pour les autres groupes, le montant est réduit proportionnellement à l'importance de leurs besoins.

Cela posé et compte tenu des circonstances présentes, on est arrivé à une prestation annuelle se composant d'un montant de base de 5000 francs pour chaque groupe et d'un supplément de 1000 francs par membre. Les dépenses totales restent peu importantes. L'Assemblée fédérale occasionne des frais minimes non seulement si on les compare à ceux des autres pays, mais encore sur le plan fédéral car son budget est modeste par rapport aux autres organes de la Confédération, pas plus élevé par exemple que celui du Tribunal fédéral.

5. Commentaire des textes proposés

5.1 *Nature de l'initiative*

La loi ne prévoit pas explicitement qu'une initiative émane de la conférence des présidents de groupe ou de l'un des bureaux. Cependant, il n'est pas douteux que pareille initiative est à considérer, non pas comme une initiative individuelle, mais comme une initiative émanant d'une commission au sens de l'article 21^{quinqües} de la loi sur les rapports entre les conseils. La procédure est dans ce cas similaire.

5.2 *Complément apporté à la loi sur les rapports entre les conseils*

Classement systématique des nouvelles dispositions

La loi sur les rapports entre les conseils règle beaucoup plus la procédure que l'organisation du Parlement. Pour que l'on puisse insérer des règles concernant les groupes, règles qui ont le caractère de normes d'organisation,

nous proposons une nouvelle section de chapitre intitulée «Examen préalable», traitant non seulement des groupes mais aussi des commissions parlementaires.

La place qu'occupent les nouvelles dispositions dans la loi a pour effet que diverses fonctions des groupes n'apparaissent pas. S'il s'agissait d'un texte réglant l'organisation, il faudrait, parmi les tâches des groupes, de citer aussi par exemple les services que les groupes rendent à leurs membres dans le domaine de l'information et de la documentation.

La définition des groupes étant insérée dans la loi sur les rapports entre les conseils, il n'est pas possible de distinguer entre le Conseil national et le Conseil des Etats, d'autant moins que les groupes en tant que tels se composent de membres des deux conseils. Les dispositions proposées s'appliquent également au statut et aux fonctions que les fractions de groupes comprenant les membres du Conseil des Etats ont de facto dans ce conseil. Les nouvelles prescriptions légales n'exigent pas que l'on inclue – contrairement à la pratique actuelle – des dispositions concernant les groupes dans le règlement du Conseil des Etats.

Article 11^{bis}

Le fait de mentionner en même temps les commissions et les groupes ne peut et ne doit pas faire disparaître les différences qui existent entre eux. Celles-ci sont mentionnées en partie dans les articles suivants.

Article 11^{ter}

La représentation des groupes proportionnelle à leur importance lors de la nomination des commissions est conforme à la pratique. C'est l'importance du groupe dans le conseil en question qui est déterminante.

Article 11^{quater}

1^{er} alinéa. Les membres de plusieurs partis peuvent constituer un seul groupe, mais les membres d'un seul parti ne peuvent pas former plusieurs groupes. Il n'est pas exclu qu'un groupe accueille un membre du conseil qui n'est d'aucun parti.

2^e alinéa. Il est expressément mentionné que les groupes peuvent également discuter les affaires qui ne sont pas examinées par des commissions; ils peuvent se prononcer par exemple sur une intervention personnelle.

5.3 Complément apporté à la loi sur les indemnités journalières

Article 9^{bis}

1^{er} alinéa. Selon cette disposition, les contributions de la Confédération ne peuvent être utilisées qu'en faveur des secrétariats de groupe. Cet alinéa servira de base au contrôle qui sera de l'utilisation des contributions, exercé par la délégation des finances.

Article 9^{bis}

3^e *alinéa*. La possibilité d'adapter par un arrêté relatif au budget les contributions à une situation nouvelle quant aux frais, est indiquée, non seulement en prévision de l'évolution du pouvoir d'achat de l'argent, mais encore parce que nous nous trouvons dans une phase d'essai en cette matière et qu'il faut par conséquent arriver à une certaine élasticité.

L'adoption des dispositions proposées implique la réalisation du postulat Blatti; celui-ci doit donc être classé.

Nous vous recommandons, Monsieur le Président et Messieurs, d'entrer en matière sur le projet et de vous rallier à nos propositions.

Berne, le 19 novembre 1970

Conférence des présidents de groupe:

Le président,

Mathias Eggenberger

19320

B. Texte de l'initiative

Loi fédérale concernant les groupes parlementaires et leurs secrétariats modifiant la loi sur les rapports entre les conseils et la loi sur les indemnités dues aux membres du Conseil national

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen d'une initiative parlementaire déposée le 23 juin 1970;

vu le rapport explicatif du 19 novembre 1970¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du

arrête:

I

La loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils) est complétée comme il suit:

¹⁾ FF 1970 II 1518

III. Délibérations dans les deux conseils

1^{bis} Examen préalable

Art. 11^{bis}

Les affaires soumises aux conseils seront préalablement examinées par des commissions permanentes ou spécialement constituées et par les groupes.

Art. 11^{ter}

Les commissions présentent à leur conseil un rapport et des propositions relatifs à tous les objets qu'elles sont chargées d'examiner. Pour la constitution des commissions, on tiendra compte de la force numérique des groupes.

Art. 11^{quater}

¹ Les groupes comprennent les membres du même parti qui siègent dans l'un ou l'autre conseil. Les membres de plusieurs partis peuvent former ensemble un seul groupe.

² Les groupes examinent les objets soumis aux commissions, préparent les élections auxquelles procéderont les conseils, et peuvent délibérer sur toutes les autres affaires dont le parlement devra s'occuper.

³ Ils contribuent à ce que les affaires soient traitées de manière adéquate au sein des conseils.

II

La loi fédérale du 4 octobre 1968 sur les indemnités dues aux membres du Conseil national et des commissions des conseils législatifs est complétée comme il suit:

V^{bis}. Contributions aux groupes

Art. 9^{bis}

¹ La Confédération accorde aux groupes des contributions destinées à couvrir les frais de leur secrétariat.

² Les contributions se composent:

- a. D'une indemnité de base, identique pour tous les groupes, de 5000 francs par année;
- b. D'un supplément de 1000 francs par membre du groupe et par année.

³ Lorsque les coûts se modifient, les contributions sont adaptées par la voie du budget.

III

Initiative de la conférence des présidents de groupe du Conseil national concernant le financement des secrétariats de groupe (Du 23 juin/19 novembre 1970)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10637
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1970
Date	
Data	
Seite	1518-1526
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 678

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.