

99.418

Initiative parlementaire du Bureau Présidence du Conseil national. Adaptation du règlement

Rapport du Bureau du Conseil national

du 26 août 1999

Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{ter}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le présent rapport concernant la création d'une seconde vice-présidence conformément à l'art. 152 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

Nous soumettons par la même occasion le présent rapport au Conseil fédéral afin qu'il en prenne acte.

Le Bureau propose à l'unanimité au plénum d'approuver le projet d'acte ci-annexé.

26 août 1999

Au nom du Bureau:

La présidente, Trix Heberlein

Rapport

1 Situation initiale

Une disposition selon laquelle le Conseil national choisit dans son sein «pour chaque session ordinaire ou extraordinaire» un président et un vice-président figurait déjà dans la constitution fédérale de 1848. La constitution approuvée le 18 avril 1999 par le peuple et les cantons stipule quant à elle, dans son art. 152, d'une part que les présidents des conseils sont élus pour la durée d'un an; en l'occurrence, il s'agit d'une adaptation à une pratique en vigueur depuis la création de l'Etat fédéral et qui se retrouve également au niveau réglementaire. D'autre part, l'art. 152 prévoit désormais également l'élection d'un deuxième vice-président du Conseil national.

Le renforcement de la présidence des conseils soit par le biais d'une prolongation du mandat du président soit au moyen d'un élargissement de la présidence, a été envisagé à répétition reprises, également au sein du groupe de travail Wahlen en 1973. En cette occasion, une prolongation du mandat du président des conseils, qui aurait constitué un facteur de continuité, a été rejetée pour la raison que dans le parlement de milice helvétique, peu de personnes se trouveraient en mesure d'exercer une telle fonction pour un durée prolongée (voir le rapport final du groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution, vol. VI, Berne 1973, p. 535).

Cette question a été soulevée à nouveau dans le cadre de la réforme du Parlement lorsqu'il s'agissait de proposer les modifications de la constitution requises à la suite des révisions de la loi sur les rapports entre les conseils et des règlements des conseils. C'est ainsi que la Commission des institutions politiques du Conseil national a proposé, le 21 octobre 1994, par le biais d'une initiative parlementaire, une révision des dispositions de la constitution fédérale relatives à l'Assemblée fédérale de 1874 (rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national [CIP-N]; FF 1995 I 1113 ss). Ces propositions ont été étudiées dans le cadre de la révision totale de la constitution et elles ont été en grande partie intégrées au projet.

Les tâches des présidents des conseils tant dans le domaine de la direction des conseils que dans celui de la représentation et avant tout des relations avec les parlements étrangers étant devenues à la fois plus nombreuses et plus exigeantes, la majorité de la CIP-N a proposé la création d'une seconde vice-présidence grâce à laquelle «les obligations pourront donc être réparties entre plusieurs personnes: ainsi la direction des conseils gagnera en continuité» (rapport de la CIP; FF 1995 I 1114).

Une minorité de la CIP souhaitait pour sa part que le mandat du président du conseil soit prolongé à deux ans afin de renforcer la continuité sur le plan personnel ce qui s'avère avant tout nécessaire pour l'entretien de contacts sur le plan international et pour les relations publiques. La conduite des conseils serait ainsi clairement identifiée avec une personne vers l'extérieur, ce qui pourrait contribuer à un renforcement du Parlement – également par rapport au Conseil fédéral.

Lors de leurs délibérations sur la nouvelle constitution, les deux conseils ont accordé la préférence à la solution préconisée par la majorité de la CIP qui correspond mieux à la tradition suisse du système de milice et du principe de la collégialité. Cette formule garantit en particulier que tous les grands partis pourront participer comme précédemment à la conduite du conseil au cours d'une législature, système auquel l'introduction d'une présidence de deux ans aurait mis un terme. La concen-

tration du pouvoir entre les mains d'une ou de deux personnes peut être ainsi également évitée.

La teneur du nouvel art. 152 cst. est la suivante: «Chaque conseil élit pour un an un de ses membres à la présidence, un deuxième à la première vice-présidence et un troisième à la seconde vice-présidence. Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante.»

Il s'agit dès à présent de d'édicter les dispositions d'exécution y relatives, en d'autres termes d'adapter le règlement du Conseil national du 22 juin 1990 (RCN).

2 Aménagement de la nouvelle fonction du second vice-président

21

L'élection de même que les tâches du président sont réglementées aux art. 7, 8, 9, 10 et 11 RCN. Alors que l'art. 10 de ce même règlement décrit en détail les tâches du président, celles du vice-président se résument en des fonctions d'assistance définies de manière générale. En l'espèce, la question se pose de savoir dans quelle mesure un vice-président supplémentaire exerce une influence sur le statut des membres actuels de la présidence.

De l'opinion du Bureau, aucune modification ne doit être apportée au statut du président: celui-ci doit continuer à avoir pour tâche de conduire les délibérations du conseil du Bureau, de veiller à la gestion des affaires entre les sessions ainsi qu'à la représentation du conseil vis-à-vis du Conseil fédéral et de l'extérieur et enfin d'assurer la coordination avec le Conseil des Etats.

22

Il conviendrait en revanche de préciser les tâches du vice-président. Pour ce faire, l'objectif visant à décharger le président devrait être réalisé grâce à une répartition claire des tâches de représentation. Le premier vice-président se chargera avant tout de la direction du conseil et de la représentation à l'extérieur tandis que le 2^e vice-président règlera les questions d'organisation et de procédure qui se posent au plénum du conseils, au Bureau, lors des délibérations sur les objets au sein des commissions ainsi que dans la coordination avec le Conseil des Etats. Un tel partage des tâches permettra aussi au second vice-président de se familiariser dans le détail avec la fonction de président.

Pour le premier vice-président, sa participation aux obligations de représentation lui offrira la possibilité de nouer des contacts au niveau international et d'assumer des tâches de relations publiques durant deux ans; ainsi en sa qualité de président du Conseil national – qui exerce, du point de vue protocolaire, la plus haute fonction de l'Etat fédéral – il aura déjà acquis un certain degré de notoriété. Par ce biais, la tâche essentielle que constitue la représentation du conseil vers l'extérieur pourrait être assumée avec une plus grande efficacité, ce qui correspond à un véritable besoin.

23

Jusqu'à ce jour, le RCN n'a fourni aucune indication en ce qui concerne la représentation des groupes au sein de la présidence du Conseil national et la pratique selon laquelle un vice-président accède en règle générale à la présidence. De l'avis du Bureau, la présidence serait avant tout renforcée si le deuxième vice-président entrait dans le système de rotation habituel et accédait à la présidence par le biais de la vice-présidence. Cette formule présenterait également l'avantage que le président du conseil aurait déjà fait partie du Bureau pendant deux ans avant d'être élu président. Demeurent bien sûr réservées les élections à la présidence au début de chaque année parlementaire. Toutefois, la règle précitée, de même que la répartition des sièges entre les groupes ne devraient pas figurer dans le règlement et rester non écrites.

24

Les tâches décrites plus haut et le statut du second vice-président impliquent son appartenance au Bureau du conseil. L'art. 7 RCN doit par conséquent être adapté. Le Bureau compte ainsi un membre de plus.

Le Bureau a renoncé à modifier sa composition dans le cadre de la présente révision, par ex. en procédant à une modification du statut des scrutateurs. Cette question devra être réglée dans le cadre de la prochaine révision totale du RCN.

3 Conséquences aux niveaux pratique et financier

31

Les vice-présidents des deux conseils reçoivent, conformément à l'art. 11 de la loi du 18 mars 1998 sur les indemnités parlementaires, une indemnité annuelle (5000 francs). Le Bureau propose qu'une indemnité de 5000 francs soit également versée au second vice-président. Une adaptation de la loi sur les indemnités parlementaires ainsi que de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires ne s'avère en revanche pas nécessaire.

32

Enfin la question se pose de savoir où le second vice-président devra être placé dans la salle du Conseil national. La solution la plus simple consisterait à lui attribuer la place occupée par le président du bureau électoral à côté de la tribune (à gauche, 2^e place). L'un des scrutateurs suppléants devrait alors donner sa place à un scrutateur. Le Bureau laisse à la présidence des conseils le soin de trancher cette question.

4 Entrée en vigueur

L'art. 7 RCN prévoit que le conseil élit sa présidence au début de la session d'hiver. Celle-ci commencera le 6 décembre 1999: or, la création d'une seconde vice-présidence n'est constitutionnellement possible qu'à compter du 1^{er} janvier 2000, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale.

Il serait évidemment souhaitable que la présidence et le Bureau soient constitués conformément à la nouvelle Constitution dès la session d'hiver, donc augmentés d'un second vice-président. Il est nécessaire pour cela que la révision de RCN ait été achevée à la session d'automne, de façon que le second vice-président puisse être élu et entrer en fonctions dès le début de la session d'hiver, même s'il est entendu que la modification n'entrera en vigueur qu'avec la nouvelle Constitution fédérale.