

Initiative parlementaire
Loi sur le Parlement
(LParl)

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 1^{er} mars 2001

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{ter}, al. 3, et à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la commission vous soumet le présent rapport, qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'adopter le projet de loi ci-joint.

Elle vous propose également:

– *de classer les initiatives parlementaires suivantes, leur objectif ayant été atteint:*

- 96.451 Iv.pa. Commission 95.067-CN. Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP
- 96.452 Iv.pa. Commission 95.067-CN. Haute surveillance parlementaire: directives de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral
- 96.453 Iv.pa. Commission 95.067-CN. Accès des commissions parlementaires de contrôle aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes
- 96.454 Iv.pa. Commission 95.067-CN. Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle
- 97.441 Iv.pa. Schlüer. Déclaration des intérêts
- 98.452 Iv.pa. Zbinden Hans. La Suisse dans les organisations internationales. Démocratisation des structures et des procédures

– *de classer les interventions parlementaires suivantes:*

- 1996 P 96.3151 Renforcer la coordination entre commissions des finances et commissions de gestion (N 21.6.96, Raggenbass)
- 1998 P 98.3052 Domaines attribués aux commissions permanentes. Modification (N 18.12.98, Commission des finances CN)

1998	P 98.3349	Conseillers fédéraux sollicitant le renouvellement de leur mandat. Procédure électorale (N 18.12.99, Weyeneth)
1999	P 99.3283	Intervention contre le flot d'interventions (N 13.12.2000, Theiler)
1999	P 99.3380	Motions et postulats. Renforcement du dispositif (N 8.10.99, Stamm Luzi)
1999	P 99.3526	Modifier la LREC (N 22.12.99, Bangerter)
1999	P 99.3565	Initiatives parlementaires. Instituer un examen préalable dans les deux conseils (N 24.3.2000, Peter Hess)
1999	P 99.3568	Formules du serment et de la promesse (N 22.12.99, CIP-CN)

1^{er} mars 2001

Pour la commission:

La présidente, Vreni Hubmann

Condensé

Comme son nom l'indique, la loi sur le Parlement (LParl) définit l'organisation et le fonctionnement du «cœur démocratique» – puisqu'élus – de l'Etat fédéral suisse. Appelée à se substituer à la loi de 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC), la LParl a essentiellement pour objet:

1. de préciser les dispositions de la Constitution (Cst.) du 18 avril 1999 relatives aux attributions de l'Assemblée fédérale et à la répartition des compétences entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral;
2. d'une part, de présenter d'une manière à la fois claire et structurée les dispositions d'une LREC aujourd'hui obsolète, et en tout cas devenue inextricable après avoir été soumise à plus d'une trentaine de révisions, et d'autre part, de supprimer certaines incohérences ou lacunes plus ou moins graves qui entachent le droit pertinent en vigueur.

La nouvelle Cst. dispose que «toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale»: or, s'agissant des dispositions qui touchent l'organisation et le fonctionnement du Parlement, ce n'est pas le cas aujourd'hui pour beaucoup d'entre elles. Pour prendre un exemple, sont ainsi désormais arrêtées, non plus dans la Cst., mais dans la LParl, les modalités qui régissent l'élection du Conseil fédéral, sans d'ailleurs que ce passage du plan réglementaire au plan législatif entraîne aucune modification de fond de la procédure applicable.

Par rapport au droit en vigueur, la LParl contient quelque 155 innovations et précisions matérielles: s'il s'agit le plus souvent d'améliorations légères, leur portée pratique peut parfois être considérable (p. ex.: alors qu'un certain flou régnait à ce jour sur le plan de la procédure, l'organisation d'une session des Chambres fédérales ailleurs qu'à Berne suppose désormais l'adoption ad hoc d'un arrêté fédéral simple, ce qui garantit une décision concordante des deux Chambres et, ainsi, une appréciation plus complète des implications d'une telle décision).

Les principales innovations de fond sont les suivantes:

- a. la nouvelle Cst. garantit aux commissions parlementaires le droit d'accéder aux informations détenues par le Conseil fédéral et son administration dans la mesure où elles en ont besoin pour remplir leurs tâches: la LParl définit les modalités qui régissent l'exercice de ce droit. S'agissant plus particulièrement des commissions chargées de la haute surveillance, elle dispose qu'il appartient désormais au contrôleur, et non plus au contrôlé, de décider des informations dont il a besoin pour exercer sa mission. Relevons par ailleurs que la LParl réserve également un droit d'accès à l'information au député considéré individuellement.
- b. la nouvelle Cst. prévoit que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation: la LParl assure une transposition active de ce principe en disposant que toute commission devra désormais veiller également à évaluer l'efficacité des actes à l'examen préalable desquels elle a procédé, sous réserve de la néces-

saire coordination avec les commissions chargées d'exercer la haute surveillance au nom du Parlement.

- c. la nouvelle Cst. dispose que l'Assemblée fédérale est associée aux «planifications importantes des activités de l'Etat» et à la définition de la politique extérieure (alors qu'elle n'était habilitée à ce jour qu'à prendre acte des rapports que lui soumettait le Conseil fédéral sur ces sujets): la LParl pré-cise cette compétence nouvelle en réservant à l'Assemblée fédérale le droit de se prononcer par voie d'arrêté fédéral simple sur ces «planifications importantes» (notamment le programme de la législature et la planification financière) et sur les principaux rapports qui lui sont adressés par le Conseil fédéral (concernant notamment les orientations générales en matière de politique extérieure), ce qui permet au Parlement d'exprimer un avis non seulement plus nuancé, mais possédant désormais un caractère plus contraignant que par le passé.
- d. la nouvelle Cst. donne à l'Assemblée fédérale le pouvoir de confier des mandats au Conseil fédéral à l'aide desquels elle peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral: la LParl re-définit à cet effet la nature et la portée de la motion, dans le cadre évidemment de la répartition actuelle des compétences entre Parlement et Gouvernement (qui peut toutefois évoluer, si le premier le souhaite).
- e. malgré son caractère a priori contraignant, la motion n'a cessé de se déprécier, notamment aux yeux des élus du Conseil national: il est vrai que le dépôt d'une motion est rarement suivi d'effets tangibles, et que la suite qui lui est donnée semble dépendre moins de considérations techniques ou politiques que de l'arbitraire. En disposant que les motions déposées par les commissions jouiront désormais d'un traitement privilégié pour ce qui est de leur inscription à l'ordre du jour, et en incitant par là le député réellement soucieux de voir sa démarche aboutir à passer par le canal de la commission, la LParl contribue à revaloriser l'instrument de la motion.
- f. le dépôt d'une motion restant aujourd'hui peu ou prou dépourvu d'effets, les députés ont de plus en plus tendance à recourir au dépôt d'une initiative parlementaire, même dans les cas où la motion serait a priori l'outil le mieux indiqué. Cette évolution entraîne logiquement une augmentation du nombre des initiatives auxquelles les conseils décident de donner suite, alors que les effectifs des agents censés assurer la préparation des projets d'acte concernés ne suivent pas dans la même proportion, avec pour conséquence les difficultés que l'on imagine. Aussi la LParl prévoit-elle d'associer l'autre conseil à l'examen des initiatives parlementaires dès la phase préliminaire: cette concertation en amont devrait en effet se traduire par une efficacité accrue, en permettant d'éviter désormais que l'un des conseils ne mette sur pied à grands frais un projet législatif dont l'autre ne veut pas. Ce meilleur filtrage introduit au stade de l'examen préliminaire constitue par ailleurs pour les députés une incitation à se tourner à nouveau vers l'instrument de la motion.

La CIP espère que la LParl pourra entrer en vigueur au début de la prochaine législature au plus tard. S'agissant des travaux à engager pour assurer la coordination de la LParl avec le projet de «réforme de la direction de l'Etat» dont le Parlement devrait être saisi d'ici à la fin de l'année 2001, ils devraient être minimes si l'on considère que le Conseil fédéral semble vouloir se limiter à une réforme de l'organisation du Gouvernement. Par ailleurs, et dans le droit fil de la LParl, les CIP ont l'intention de présenter sous peu deux projets de révision concernant, l'un, les textes applicables à l'indemnisation des députés, et l'autre, les textes régissant leur prévoyance professionnelle.

Rapport

1

Genèse

1.1

La LREC et son évolution

La première loi sur les rapports entre les conseils (LREC) a été adoptée le 22 décembre 1849. A l'époque, il s'agissait prioritairement d'établir des règles de procédure applicables aux relations entre les conseils. Il s'est, par exemple, révélé indispensable de fixer la procédure de désignation du conseil ayant la priorité d'examen, pour mettre fin aux continuelles discussions du début sur la question de savoir si l'on devait se saisir d'une affaire ou si l'autre conseil n'était pas déjà en train de la traiter. En l'espace de 150 ans, la loi a subi deux révisions totales. Celle de 1902 a permis d'une part d'apporter plusieurs modifications au niveau de la procédure régissant les rapports entre les conseils (vote final, conférence de conciliation), et d'autre part de créer la Délégation des finances. La seconde refonte a eu lieu en 1962. Cette fois, les principales modifications ont consisté à redéfinir les dispositions relatives aux formes d'actes et aux interventions parlementaires.

Depuis la fin des années soixante, la nécessité de régler plus largement les relations entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale s'est fait sentir de plus en plus impérieusement. L'affaire des «Mirages» est à l'origine d'une prise de conscience croissante de l'Assemblée fédérale pour les impératifs relevant de la haute surveillance. Depuis lors, les prérogatives du Parlement en la matière ont été progressivement étendues à la faveur de différentes révisions partielles. Les normes de procédure applicables aux relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral ont occupé une place de plus en plus grande dans la loi sur les rapports entre les conseils. De «charte fondamentale du système bicaméral» qu'elle était à l'origine (cf. Huber, Hans: Zum Entwurf eines neuen Geschäftsverkehrsgesetzes. Dans: NZZ du 23 août 1960), celle-ci s'est transformée en «charte fondamentale du partage des compétences».

Les nombreuses modifications de la LREC témoignent des mutations continues auxquelles est sujet le fonctionnement du Parlement. Les générations de parlementaires qui se succèdent manifestent à l'égard de leur activité et, partant, du Parlement en tant qu'institution, des attentes sans cesse renouvelées. Des études scientifiques ont, par exemple, mis en évidence que, ces dernières années, le Parlement a contribué à façonner la législation dans une plus large mesure qu'il ne l'a fait au début des années septante (cf. Jegher, Annina und Lanfranchi, Prisca: Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–1995). Institut de sciences politiques de l'Université de Berne/ Services du Parlement, Berne 1996). Un Parlement plus engagé a besoin d'un cadre juridique lui permettant d'agir conformément à ses besoins. Cela explique que, depuis le début des années septante, le droit parlementaire a été continuellement réaménagé à la faveur de diverses réformes. Jusqu'en 1991, la loi sur les rapports entre les conseils de même que les règlements de ceux-ci ont subi de nombreuses révisions, démarche dont le projet de réforme du Parlement (adopté par les conseils législatifs le 4 octobre 1991) peut être considéré comme étant l'aboutissement. La réforme s'est notamment traduite par l'instauration d'un nouveau système de com-

missions parlementaires permanentes ainsi que par une extension des pouvoirs du Parlement en matière de politique étrangère (cf. le rapport de la commission du Conseil national, dans FF 1991 III 641 s.). Cependant, lors de la votation populaire du 27 septembre 1992, les propositions tendant à une amélioration de l'infrastructure parlementaire et du régime des indemnités allouées aux députés, se heurtèrent à un refus.

Ainsi donc, la LREC s'est mise à couvrir continuellement de nouveaux aspects, d'où la difficulté de plus en plus marquée d'intégrer les innovations de manière satisfaisante du point de vue de la systématique. Il suffit pour s'en rendre compte de constater, par exemple, qu'entre les art. 47 et 48, il a fallu en insérer pas moins de neuf autres (47a, 47^{bis}, 47^{bis}a, 47^{bis}b, 47^{ter}, etc.).

1.2 La révision de la Constitution fédérale

1.2.1 Travaux préparatoires de la CIP en matière de droit parlementaire, en vue de la révision de la constitution

La révision de la Constitution acceptée lors de la votation populaire du 18 avril 1999 s'est traduite par une modernisation du droit parlementaire à l'échelon constitutionnel: d'une part, les dispositions partiellement désuètes de l'ancienne constitution ont été reformulées et adaptées aux exigences de la pratique; d'autre part, la réforme a permis de clarifier à divers égards les rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (voir ch. 2.1 et 2.2 pour les innovations apportées dans la nouvelle Cst. en matière de droit parlementaire). Rappelons que les importantes précisions constitutionnelles apportées dans ce domaine reposent largement sur les nombreux travaux préliminaires effectués par la CIP.

Après la scission engendrée par le résultat de la votation populaire de septembre 1992, les CIP ont tout d'abord dressé un «catalogue systématique» de toutes les réformes envisageables à l'échelon constitutionnel. Elles ont confié à une commission d'experts le mandat d'étudier le domaine particulièrement complexe de la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Le 15 décembre 1995, celle-ci a remis son rapport final intitulé «La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» (FF 1996 II 413 s.).

Lors de leurs séances des 2 et 13 février 1996, les CIP se sont déterminées sur la manière de traduire en projets et propositions concrets ces travaux préliminaires de grande ampleur. Des propositions de modifications constitutionnelles ont été soumises aux conseils dans le cadre du rapport complémentaire des deux CIP daté du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243 s.). La plupart d'entre elles ont été agréées par les Commissions de révision constitutionnelles et, ultérieurement, par les conseils eux-mêmes.

1.2.2 Adaptation de la LREC à la nouvelle Cst.

La nouvelle Cst. est entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2000. Plusieurs dispositions de cette charte fondamentale ne sont applicables qu'à la condition qu'existe une législation d'exécution. L'absence de celle-ci crée un vide juridique. Comme il

s'est rapidement avéré que l'élaboration de l'avant-projet de la nouvelle LREC prendrait plus de temps que prévu, on a estimé qu'il était indispensable de procéder de manière anticipée aux adaptations *indispensables* s'agissant de l'organisation des autorités, cela à la faveur d'une révision partielle.

La CIP du Conseil national a élaboré le projet ad hoc (99.419; FF 1999 IV 4471 s.). Les conseils ont, quant à eux, adopté cette révision partielle de la LREC dès le 8 octobre 1999, de sorte que les dispositions modifiées ont pu entrer en vigueur à la même date que la nouvelle Cst.

Les modifications apportées constituent des *adaptations indispensables* à la nouvelle Cst. Sans celles-ci, en effet, l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst. se serait traduite par des lacunes juridiques (délimitation des compétences respectives de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière de ratification des traités, statut des Services du Parlement, publicité des séances), ou encore il aurait subsisté des *contradictions évidentes* entre la LREC en vigueur et la nouvelle Cst. (invalidation partielle d'initiatives populaires, convocation de sessions extraordinaires, forme des actes édictés par l'Assemblée fédérale).

Cette révision partielle «sous toit», une part importante des travaux préliminaires de la révision totale de la loi était achevée. Les nouvelles dispositions ont été intégrées aux endroits pertinents de la nouvelle loi.

1.2.3 Pourquoi effectuer une révision totale de la LREC?

Lors de la révision partielle mentionnée ci-dessus, il n'a été procédé qu'aux adaptations les plus urgentes de la LREC à la Cst. Il reste cependant sans conteste d'autres principes qui attendent d'être concrétisés au niveau de la loi. En outre, dans le cadre des travaux préliminaires entrepris de 1993 à 1995, les commissions ont élaboré toute une série de propositions de réforme, qui peuvent être concrétisées au degré législatif sans exiger de modifications constitutionnelles préalables. La LREC de 1962 a subi plus de 30 révisions partielles qui en ont affecté notablement la systématique et la clarté. Il s'imposait donc d'en entreprendre la révision totale en lieu et place d'une révision partielle d'une certaine ampleur.

La révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils vise trois objectifs:

1. Concrétiser les nouvelles perspectives ouvertes par la Constitution dans le domaine du droit parlementaire.
2. Traduire dans les textes les indispensables réformes du droit parlementaire.
3. Présenter le droit parlementaire selon une systématique claire et reformuler les dispositions désuètes du point de vue rédactionnel.

1.3 Travaux des CIP concernant la révision totale de la LREC

1.3.1 Décision de principe

Dès les 2 et 13 février 1996, les CIP ont pris la décision de principe de mettre en chantier une révision totale de la LREC. Deux ans plus tard, alors que les conseils législatifs délibéraient de la réforme constitutionnelle et que le domaine «organisation des autorités» commençait à prendre des contours de plus en plus précis, le moment était venu d'entamer des démarches concrètes. Par décisions des 12 et 14 mai 1998, les CIP ont chargé leur secrétariat d'élaborer un avant-projet accompagné d'un rapport explicatif. En outre, elles ont institué des sous-commissions chargées chacune de l'examen préliminaire de questions bien spécifiques. La décision précisait que pour la révision de la LREC, les commissions pouvaient faire appel à d'autres unités des Services du Parlement ainsi qu'à l'administration fédérale.

1.3.2 Constitution de sous-commissions chargées d'examiner des thèmes spécifiques de la réforme

Les sous-commissions instituées par les CIP les 12 et 14 mai 1998 ont tenu six séances communes de l'automne 1998 à l'été 1999¹. Elles y ont traité des thèmes suivants:

1. Procédure de l'Assemblée fédérale en matière d'élection (notamment, réexamen de la procédure applicable au renouvellement intégral du Conseil fédéral)
2. Haute surveillance (notamment examen du problème de la coordination entre les commissions de gestion et les commissions des finances)
3. Droits des parlementaires et des commissions en matière d'obtention de renseignements
4. Interventions personnelles et initiative parlementaire

Au sein des sous-commissions, il s'est principalement agi d'examiner les desiderata formulés en matière de réforme et de chercher des solutions aux problèmes manifestes que posait la satisfaction de ces souhaits. Les sous-commissions ont arrêté des décisions de principe sur la base des documents de travail qui leur ont été soumis par le secrétariat des CIP et d'autres unités des Services du Parlement. Ces décisions ont servi de lignes directrices au secrétariat des CIP dans l'élaboration de projets concrets de normes.

¹ Sous-commission CIP-N: *Detting* (président), David, Ducrot, Fritschi, Gross Andreas, Hubmann, Schmid Samuel, Vollmer, Zwygart
Sous-commission CIP-E: *Reimann* (président), Aeby, Rhinow, Spoerry, Wicki

1.3.3

Elaboration d'un projet par le secrétariat des CIP avec le concours des services directement concernés

Parallèlement aux travaux des sous-commissions, le secrétariat s'est attelé à l'élaboration d'un projet de refonte totale de la loi sur les rapports entre les conseils. A cette fin, il s'est efforcé d'établir, domaine par domaine, une étroite collaboration avec d'autres services, de manière à bénéficier de l'expertise de ceux-ci. Certaines des normes ont, du reste, été élaborées par d'autres services pour le compte du secrétariat des CIP.

1.3.4

Consultation au sein de l'administration et expertises

Le 30 septembre, un premier avant-projet complet a été soumis à l'appréciation des services intéressés. 16 d'entre eux ont fait parvenir leur avis au secrétariat des CIP.

Simultanément, l'avant-projet a fait l'objet d'une expertise de la part de divers spécialistes du droit parlementaire, qui se sont prononcés sur la totalité du document ou sur certaines parties de celui-ci. Ces experts étaient les suivants: MM. Jean-François Aubert, Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Niklaus Oberholzer et Hans-jörg Seiler.

Dans leurs avis, tant les services consultés que les experts ont formulé des remarques précieuses en vue de l'amélioration de l'avant-projet. Après avoir analysé ces avis, le secrétariat a remanié l'avant-projet en conséquence.

1.3.5

Examen de l'avant-projet par la CIP du Conseil national, avis des autres commissions concernées

L'avant-projet, retouché en fonction des différents avis, a officiellement vu le jour le 31 janvier 2000. Les deux CIP ayant désigné le Conseil national comme conseil prioritaire, la CIP du Conseil national a alors commencé ses travaux. Entre février 2000 et mars 2001, elle a consacré un total de dix séances à l'examen par art. de l'avant-projet. Après avoir, dans un premier temps, demandé aux autres commissions concernées (Commissions des finances, Commissions de gestion, Commissions de politique extérieure, Commissions des affaires juridiques, Commission de rédaction, Délégation administrative, Commission spéciale chargée de l'examen du programme de la législature) de lui faire part de leur avis, afin d'en tenir compte dans son examen, la CIP a invité les représentants de ces commissions à participer aux séances pour qu'ils précisent leur point de vue. Pour le détail des différents points de vue émis, veuillez vous référer au commentaire des différents article.

1.4

Rapports entre la révision totale de la LREC et d'autres projets de réforme

1.4.1

Vue d'ensemble de la réforme des institutions de l'Etat fédéral

Loin d'être isolées les unes des autres, les institutions que constituent le Parlement, le gouvernement, les tribunaux et les droits populaires interagissent à de multiples égards. La réforme de l'une de ces institutions a par conséquent en règle générale des répercussions plus ou moins importantes sur les autres. *Il est ainsi nécessaire d'avoir une vue d'ensemble des différentes réformes en cours.* C'est la raison pour laquelle les CIP des deux conseils, à l'instar des commissions qui les ont précédées (avant 1992), se sont toujours engagées en faveur de réformes de toutes les institutions centrales de l'Etat. Dès 1990, différentes initiatives parlementaires et motions visant de façon coordonnée des réformes fondamentales du Parlement et du gouvernement ont été déposées dans les deux conseils. Sous l'égide des commissions parlementaires, des réformes, d'une part, de la procédure et de l'organisation parlementaires, et, d'autre part, des rapports entre le Parlement et le gouvernement, ont ainsi pu être effectuées en relativement peu de temps – tout d'abord aux niveaux législatif et réglementaire (réforme parlementaire du 14 octobre 1991), puis au niveau constitutionnel (dans le cadre de la révision totale de la Cst., du 18 avril 1999). Les travaux de réforme du gouvernement ont par contre pris du retard, et ce malgré le dépôt de nombreuses interventions parlementaires visant à les accélérer (p. ex.: la motion déposée par la CIP du Conseil national le 20 juin 1997). Il a ainsi fallu attendre le 21 mars 1997 pour que soit adoptée la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui prévoyait un certain nombre de réformes sur la base de la Constitution alors en vigueur. Quant à la réforme constitutionnelle du gouvernement – qui fait pendant aux réformes parlementaires effectuées dans le cadre de la révision totale de la Cst. –, elle est encore à venir (cf. ch. 142).

S'il est important, voire indispensable d'avoir une vue d'ensemble de la situation, un tel objectif ne saurait toutefois justifier que soit différé l'examen par les conseils du projet de LParl, alors qu'il est prêt, au motif qu'il faut attendre les résultats de projets moins avancés. Cela vaut en tout cas aussi longtemps qu'il ne peut pas être établi de lien objectif clair entre deux projets. La réforme constitutionnelle du gouvernement notamment, qui, selon toute vraisemblance, ne s'achèvera pas avant quelques années, ne saurait justifier un retard dans la mise en œuvre, au niveau législatif, des principes de droit parlementaire contenus dans la nouvelle Cst..

La réforme des institutions de l'Etat atteint, dans son ensemble, un degré de complexité trop important pour pouvoir être réalisée de façon entièrement coordonnée et uniforme. Il est par conséquent inévitable de procéder par étapes, même s'il est clair que des réformes effectuées à un stade ultérieur ne resteront pas sans effet sur les réformes effectuées préalablement (les futures réformes constitutionnelles du gouvernement et des droits populaires nécessiteront la révision de certaines dispositions de la LParl). Il s'agit ainsi maintenant de mettre en œuvre les principes de la Cst. du 18 avril 1999 en matière de droit parlementaire et d'élaborer une loi moderne, à la systématique claire. Une telle loi se prêtera à l'intégration d'innovations ultérieures, si tant est que celles-ci recueillent l'adhésion de majorités.

1.4.2

Réforme du gouvernement

Le 17 janvier 2001, le Conseil fédéral a pris un certain nombre de décisions préliminaires concernant la mise en chantier d'une réforme de la direction de l'Etat – qui se limitera toutefois, dans les faits, à une réforme du gouvernement. Il a notamment prévu l'institution en principe d'un ministre (appelé «ministre délégué») par département, chacun de ces ministres étant compétent dans un domaine spécifique. Les séances du gouvernement revêtiront donc à l'avenir deux formes: certaines séances ne regrouperont que les conseillers fédéraux, alors que les autres réuniront conseillers fédéraux et ministres, ces derniers n'ayant toutefois pas le droit de voter. Ces ministres seront nommés par le Conseil fédéral, puis confirmés dans leurs fonctions par l'Assemblée fédérale. Un projet est attendu d'ici la fin 2001.

Le projet de «réforme de la direction de l'Etat» présenté par le Conseil fédéral devrait donc, selon toute vraisemblance, être limité à des propositions de réaménagement de l'organe gouvernemental, qui n'auront que peu d'incidences sur la loi sur l'Assemblée fédérale. Du point de vue du contenu, le besoin de coordination est trop faible pour qu'il faille grouper les projets de LParl (niveau législatif) et de «réforme de la direction de l'Etat» (niveau constitutionnel). Ainsi, si le Conseil fédéral s'en tient à ce qui est actuellement prévu pour la réforme du gouvernement, seuls deux art. de la LParl concernant la représentation du Conseil fédéral au sein des conseils et des commissions devront être adaptés. Il est toutefois possible qu'au cours des débats parlementaires dont fera l'objet la réforme de la direction de l'Etat, il soit décidé d'effectuer d'autres réformes (p. ex. une élection «en bloc» du Conseil fédéral, un élargissement substantiel des compétences du président de la Confédération, etc.). Il y aurait alors lieu d'entamer une révision partielle de la LParl. Dans un tel cas, la réforme du gouvernement prendrait toutefois nettement plus de temps que prévu. Dans ces conditions, rien ne s'oppose à ce que l'on procède à la révision totale de la LREC, sans attendre le projet du Conseil fédéral, voire l'issue des débats sur la réforme de la direction de l'Etat.

1.4.3

Réforme des droits populaires

Après que les deux conseils ont décidé – le 9 juin et le 30 août 1999 – de ne pas entrer en matière sur le projet de réforme des droits populaires soumis par le Conseil fédéral dans le cadre de la réforme de la Cst. (objet 96.091/projet B), le Conseil des Etats a donné suite par 30 voix contre 6 à une initiative parlementaire émanant de sa commission de révision constitutionnelle (BO 1999 E 611 s.). L'initiative demande que les visées de la réforme qui a été écartée soient reprises dans la mesure où elles sont susceptibles de recueillir l'adhésion d'une majorité, ce qui permettrait de combler diverses lacunes dont sont entachés les droits populaires. Par la suite, le Bureau a chargé la CIP du Conseil des Etats d'élaborer un projet d'ici à la session d'automne 2001. Le terme prévu pour l'adoption de ce projet également est plus lointain que celui de la révision totale de la LREC. En tout état de cause, s'il s'avérait nécessaire d'adapter ultérieurement le chapitre «Procédure applicable aux initiatives populaires», cela pourrait se faire sans problème dans le cadre d'une révision partielle.

1.4.4

Indemnités des membres du Parlement et infrastructure à leur disposition

Nous avons déjà mentionné que l'Assemblée fédérale est impliquée plus largement qu'auparavant dans le processus législatif. Les exigences posées non seulement au Parlement, mais encore à chacun de ses membres sont donc plus élevées. A cet égard, la nouvelle LParl vise à créer le cadre juridique permettant aux parlementaires de satisfaire à ces exigences. Certes, il importe également que les conditions financières et l'infrastructure dont bénéficient les parlementaires soient à la hauteur des impératifs de plus en plus lourds auxquels ils doivent faire face. Ces aspects ne sont, toutefois, pas réglés dans le cadre de la révision totale de la LREC. Ils relèvent bien plutôt de la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires (RS 171.21).

Réunie le 31 août 2000, la CIP du Conseil national a, sur le principe, décidé la mise en chantier d'un projet de développement de la prévoyance vieillesse et d'amélioration des infrastructures parlementaires. Elle s'est fixée pour but d'examiner ce projet juste après la LParl, pour ensuite le soumettre à son conseil.

1.5

Liquidation d'interventions et d'initiatives pendantes qui touchent le droit parlementaire

La révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils permet également d'examiner et de liquider toute une série d'interventions et initiatives parlementaires touchant le droit qui régit le Parlement.

1.5.1

Interventions parlementaires

Au cours des travaux préparatoires de la nouvelle LParl, plusieurs interventions parlementaires ont été transmises aux CIP pour qu'elles les examinent. Les demandes contenues dans ces interventions ont été analysées lors de l'élaboration des dispositions auxquelles elles se rapportaient. On trouvera dans le commentaire desdites dispositions le résultat de cette analyse. Cela étant, les interventions suivantes peuvent être classées comme étant réalisées:

1996	P 96.3151	Renforcer la coordination entre commissions des finances et commissions de gestion (N 21.6.96, Raggenbass) (cf. commentaire des art. 50 à 55)
1998	P 98.3052	Domaines attribués aux commissions permanentes. Modification (N 18.12.98, Commission des finances CN) (cf. commentaire des art. 50 à 55)
1998	P 98.3349	Conseillers fédéraux sollicitant le renouvellement de leur mandat. Procédure électorale (N 18.12.99, Weyeneth) (cf. ch. 245 et commentaire de l'art. 131/131a)
1999	P 99.3283	Intervention contre le flot d'interventions (N 13.12.2000, Theiler) (cf. ch. 243.4)

- | | | |
|------|-----------|--|
| 1999 | P 99.3380 | Motions et postulats. Renforcement du dispositif
(N 8.10.99, Stamm Luzi) (cf. ch. 243.4) |
| 1999 | P 99.3526 | Modifier la LREC
(N 22.12.99, Bangerter) (cf. ch. 243 et 244) |
| 1999 | P 99.3565 | Initiatives parlementaires. Instituer un examen préalable
dans les deux conseils
(N 24.3.2000, Peter Hess) (cf. ch. 244.2) |
| 1999 | P 99.3568 | Formules du serment et de la promesse
(N 22.12.99, CIP-CN) (cf. commentaire de l'art. 3) |

L'examen du projet par le Conseil des Etats permettra de classer le postulat suivant:

- | | | |
|------|-----------|--|
| 1993 | P 93.3260 | Rapport de gestion bisannuel
(E 30.9.93, Bühler Robert) (cf. commentaire de l'art. 143) |
|------|-----------|--|

1.5.2 Initiatives parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires auxquelles le Conseil national avait décidé de donner suite ont été transmises à la CIP en vue de l'élaboration d'un projet ou de leur intégration dans le processus de révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils. En conséquence, les initiatives énumérées ci-après peuvent être classées comme étant réalisées.

- | | | |
|--------|--------|--|
| 96.451 | Iv.pa. | Commission 95.067-CN. Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP (cf. commentaire du titre neuvième, art. 162 à 170) |
| 96.452 | Iv.pa. | Commission 95.067-CN. Haute surveillance parlementaire: directives de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (cf. ch. 243.2) |
| 96.454 | Iv.pa. | Commission 95.067-CN. Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle (cf. commentaire des art. 50 à 55) |
| 97.441 | Iv.pa. | Schlüer. Déclaration des intérêts (cf. commentaire de l'art. 12) |

La LParl permet de mettre en œuvre deux autres initiatives parlementaires pour lesquelles la CdG ou la CPE ont été chargées de préparer un projet. Avec l'accord de la commission concernée, elles pourront par conséquent être rayées de la liste des objets à traiter.

- | | | |
|--------|--------|---|
| 96.453 | Iv.pa. | Commission 95.067-CN. Accès des commissions parlementaires de contrôle aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes (cf. commentaire des art. 152 et 153) |
| 98.425 | Iv.pa. | Zbinden Hans. La Suisse dans les organisations internationales. Démocratisation des structures et des procédures (cf. commentaire de l'art. 151) |

Par ailleurs, l'examen du projet par le Conseil des Etats permettra de liquider quatre autres initiatives parlementaires de même teneur que celles déposées au National:

- 96.446 Iv. pa. Commission 95.067-CE. Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP (cf. commentaire du titre neuvième, art. 162 à 170)
- 96.447 Iv.pa. Commission 95.067-CE. Haute surveillance parlementaire: directives de l'Assemblée fédérale au conseil (cf. ch. 243.2)
- 96.448 Iv.pa. Commission 95.067-CE. Accès des commissions parlementaires de contrôle aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes (cf. commentaire des art. 152 et 153)
- 96.449 Iv.pa. Commission 95.067-CE. Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle (cf. commentaire des art. 50 à 55)

2 Grandes lignes de la nouvelle loi sur l'Assemblée fédérale

2.1 Aperçu des attributions, de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée fédérale

Toute réforme d'organes étatiques devrait débiter par une réflexion sur la question de savoir *quelles sont les tâches* qui doivent incomber à ces différents organes et à leurs membres respectifs. S'agissant de l'Assemblée fédérale, c'est essentiellement dans la Cst. que figurent les dispositions régissant ses attributions. La révision totale de la Cst. a permis de définir, dans le nouveau texte en date du 18 avril 1999, les attributions de l'Assemblée fédérale de manière beaucoup plus complète et précise que la constitution du 29 mai 1874. Rappelons à cet égard que ce sont en premier lieu les CIP qui ont pris les choses en main en soumettant leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la Constitution (FF 1997 III 243). Il résulte de ces nouvelles dispositions constitutionnelles qu'au niveau de la loi, il n'y a plus que des précisions minimales à apporter aux attributions de l'Assemblée fédérale, et que les possibilités de réforme de ces attributions sont limitées.

Si l'on désire procéder à une réforme approfondie des attributions du Parlement, il faudrait ainsi commencer par modifier la Constitution. Toutefois, comme la nouvelle Cst. de 1999 précise, et par là confirme, d'une part, les vastes attributions de l'Assemblée fédérale en tant qu'autorité suprême, et, d'autre part, les droits étendus dévolus à ses membres, une telle réforme ne pourrait se faire que dans le sens d'une réduction de ces attributions et droits, ce que, actuellement, rien ne justifierait.

Quant aux dispositions législatives relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée fédérale, elles doivent être adoptées à la lumière des dispositions constitutionnelles relatives aux attributions fondamentales de l'Assemblée fédérale et aux droits dévolus à ses membres. Si l'on part de ce principe, on se rend compte que l'actuelle loi sur les rapports entre les conseils (LREC) – qui, de par sa systématique, est largement procédurale – ne répond pas à cette exigence. Il ne serait toutefois pas suffisant de se borner à réformer les procédures parlementaires dans le seul but d'accroître l'efficacité de l'activité du Parlement. On ne saurait en effet perdre

de vue la *fonction de représentation* de l'Assemblée fédérale et de ses membres, fonction qui est en fait la raison d'être d'un parlement, même si, d'une certaine manière, elle peut s'opposer aux impératifs d'efficacité de l'activité étatique. Rappelons en effet que les membres de l'Assemblée fédérale ont pour fonction première de représenter les intérêts, nombreux et parfois très différents, de leurs électeurs. C'est ainsi le débat parlementaire public et le processus démocratique de décision qui confèrent à l'activité étatique la légitimité dont elle a besoin pour pouvoir recueillir l'approbation du peuple, et ainsi être efficace. Quiconque se sent représenté au Parlement, quiconque constate que ses opinions et intérêts sont défendus lors de débats publics (notamment dans le cadre de l'activité législative et de l'élection des magistrats), quiconque a la certitude que l'administration et le gouvernement font l'objet d'un contrôle et que le Parlement intervient en cas de dysfonctionnement, sera plus enclin à considérer comme «sein» l'Etat dont il est citoyen. Par ailleurs, le droit de référendum, par lequel le peuple peut sanctionner les décisions parlementaires importantes, permet de nettement renforcer la légitimité de l'activité étatique. N'oublions pas que le droit de référendum s'appuie largement sur les droits dévolus au Parlement: là où le Parlement n'a plus qualité pour agir, le peuple n'a plus qualité pour se prononcer.

La nouvelle Cst. accentue le caractère individualiste de la représentation dans le régime parlementaire suisse, étant donné qu'elle garantit au député non seulement le droit de déposer des initiatives, mais également celui de formuler des propositions. Tout membre de l'Assemblée fédérale peut non seulement s'exprimer par la voix collective du groupe parlementaire auquel il appartient, mais peut également, à la différence de certains de ses homologues étrangers, faire valoir son opinion devant le conseil en tant que représentant individuel d'une partie de l'électorat. Par conséquent, la loi doit garantir que le droit du député à déposer des initiatives ou des propositions ne soit pas purement théorique, mais puisse effectivement être exercé. C'est en ce sens que la loi sur l'Assemblée fédérale (LParl) doit désormais définir les droits de chaque député à s'informer. Il y a également lieu de modifier les dispositions actuelles relatives au droit de déposer une initiative ou une motion. Si l'on s'en tient à la définition de la motion en particulier, il faut reconnaître que ni le Parlement, ni le Conseil fédéral ou l'administration n'accordent à cet outil l'importance qu'il mérite. Il revient donc à la nouvelle loi de prendre les *mesures appropriées pour garantir l'exercice de ces droits individuels, sans pour autant que ceux-ci entravent le fonctionnement du Parlement dans son ensemble*. Les droits dévolus au Parlement et à ses membres seraient en effet remis en question si le Parlement, par un fonctionnement insatisfaisant, n'était plus en mesure de prendre des décisions pertinentes et au moment opportun. Un fonctionnement chaotique du Parlement affaiblirait la confiance du peuple dans l'institution parlementaire, ce qui, comme nous l'enseigne l'histoire, par exemple la fin de la 4^e République française, ne peut que favoriser le sentiment antiparlementaire et la demande d'un pouvoir fort, d'inspiration souvent démagogique et par là même pseudo-démocratique. La requête visant à ce que les conseillers fédéraux soient élus par le peuple va par exemple dans ce sens.

Si la définition des attributions de l'Assemblée fédérale dans les art. 164 à 173 de la Cst. ne nécessite que l'apport de précisions minimales au niveau de la loi, il est toutefois nécessaire, pour que ces attributions puissent effectivement être exercées, de prévoir dans la loi une organisation et un fonctionnement appropriés du Parlement. Comme tel est aujourd'hui déjà le cas pour la LREC, ce sont ainsi ces deux aspects

qui formeront le corps de la LParl. Soulignons que la LParl donne la possibilité de procéder à d'importantes réformes sur ces plans.

La Constitution attribue certes à l'Assemblée fédérale la fonction de législateur en lui donnant autorité pour édicter toutes les «dispositions importantes qui fixent des règles de droit» (art. 164 Cst.). C'est toutefois à la loi qu'il incombe de définir la procédure législative applicable par l'Assemblée fédérale. Etant donné que, depuis 1848, il s'agit là d'une fonction centrale du Parlement, cette procédure est déjà entièrement régie par la LREC. Cette procédure ayant dans l'ensemble fait ses preuves, seules des précisions mineures doivent être apportées. Etant donné que la compétence en matière de législation relève essentiellement de l'Assemblée fédérale, la LParl garantit désormais, à la différence du droit actuel, l'accès aux informations relatives à la procédure législative préparlementaire et postparlementaire.

Aucune modification législative capitale ne s'impose s'agissant des fonctions gouvernementales et administratives traditionnelles du Parlement, par exemple concernant l'établissement du budget (art. 167 Cst.). Des modifications sont par contre nécessaires au niveau de la loi en ce qui concerne l'exercice de deux attributions de l'Assemblée fédérale désormais explicitement régies par la Cst., à savoir la participation du Parlement aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173, al. 1, let. g), et à la *définition de la politique extérieure* (art. 166 Cst.). Par conséquent, la procédure habituelle par laquelle l'Assemblée fédérale se contente de prendre acte des rapports du Conseil fédéral ne répond plus aux nouvelles exigences constitutionnelles en matière de participation; cette participation devra désormais être plus nuancée et contraignante, et devra se traduire par l'édiction d'arrêtés fédéraux.

Pour pouvoir exercer sa *fonction de haute surveillance* (art. 169), le Parlement a certes besoin d'une organisation appropriée, mais il doit également pouvoir disposer de droits lui permettant de s'informer sur les activités et le fonctionnement du gouvernement et de l'administration. Si, depuis les années soixante, la LREC s'est déjà considérablement développée dans ce domaine, il y a néanmoins lieu de préciser dans la LParl trois nouveaux principes constitutionnels: tout d'abord, les commissions ont le droit d'obtenir toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions (art. 153, al. 4, Cst.); ensuite, en cas de conflit, c'est l'autorité de contrôle, et non l'organe contrôlé qui, en dernière instance, décide de l'étendue des droits en matière d'information; enfin, aucune information ne peut plus être refusée aux délégations des commissions de contrôle (art. 169, al. 2).

La nouvelle Cst. confère à l'Assemblée fédérale la tâche de veiller à ce que *l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation* (art. 170 Cst.). La LParl doit garantir la mise en œuvre de cette norme constitutionnelle en prévoyant des dispositions appropriées en matière d'organisation, et en attribuant la tâche précitée à certains organes de l'Assemblée fédérale.

Enfin, le Parlement est investi d'une fonction d'élection (art. 168 Cst.). Il élit notamment les membres du Conseil fédéral et il confirme la nomination de membres d'autres organes. Pour l'heure, les procédures y relatives soit ne sont régies qu'au niveau de l'ordonnance (élection des membres du Conseil fédéral, etc.), soit ne sont régies dans aucun texte (confirmation de nominations). Selon la nouvelle Cst., des questions importantes de ce type doivent être régies dans une loi, afin que les citoyens aient la possibilité de se prononcer. La LParl donne l'occasion d'examiner si la procédure actuelle d'élection du Conseil fédéral, notamment, a fait ses preuves.

La majorité de la commission pense que tel est le cas.

Pour que l'Assemblée fédérale et ses membres puissent exercer les attributions qui leur sont dévolues par la Cst., il est également nécessaire qu'ils aient à leur disposition une *infrastructure* suffisante. A cet égard, d'une part, l'Assemblée fédérale et ses organes disposent des Services du Parlement et peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale – principes qui sont désormais régis dans la LParl; d'autre part, il est nécessaire que les membres de l'Assemblée fédérale reçoivent une indemnisation suffisante et disposent chacun d'une certaine infrastructure individuelle – principes qui, eux, n'apparaissent pas dans la LParl: estimant qu'il y a lieu d'effectuer une importante réforme dans ce domaine, la commission a en effet décidé de présenter un projet distinct concernant la révision de la loi sur les indemnités parlementaires.

2.2 **Grandes lignes de la séparation des pouvoirs**

La question de la délimitation entre les attributions de l'Assemblée fédérale et celles des deux autres autorités fédérales suprêmes est elle aussi largement traitée au niveau constitutionnel. Il revient ainsi à la LParl de mettre en œuvre les principes constitutionnels relatifs à la séparation des pouvoirs en apportant quelques précisions au droit en vigueur.

Comme les constitutions de 1848 et de 1874, la nouvelle Cst. prévoit une large autonomie formelle de chacun des trois pouvoirs (stricte séparation en matière de personnel; durées de fonction fixes pour les membres du gouvernement, sans droit de révocation des gouvernants par le Parlement et sans droit de dissolution du Parlement par le gouvernement). A la différence des anciennes constitutions, cependant, la nouvelle Cst. précise clairement un principe qui est depuis toujours ancré dans la pratique, à savoir que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral sont appelés à travailler en étroite collaboration. *Le fait qu'il y ait une nette séparation entre les attributions et responsabilités des deux pouvoirs ne leur interdit en effet nullement d'intervenir dans le domaine de compétences de l'autre.* Il importe toutefois de distinguer clairement entre, d'une part, compétences décisionnelles formelles et, d'autre part, possibilités d'influence sur l'autre pouvoir. Depuis toujours, il va de soi que le Conseil fédéral intervienne dans le champ de compétences de l'Assemblée fédérale, soit en exerçant son droit d'initiative et de proposition à l'intention de l'Assemblée fédérale, soit en participant directement aux débats qui se déroulent au sein des conseils ou des commissions. Par contre, le Conseil fédéral a toujours repoussé les tentatives d'intervention du Parlement dans son domaine de compétences, faisant valoir qu'une telle ingérence était contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Or, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst., cet argument ne peut plus être invoqué, dans la mesure où l'art. 171 Cst. précise désormais que l'Assemblée fédérale doit disposer d'outils à l'aide desquels elle peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral. Par ailleurs, la nouvelle Cst. s'éloigne des anciennes conceptions en prévoyant que le Conseil fédéral n'a plus la compétence exclusive en matière de politique extérieure (art. 166 et 184) et de planifications importantes (art. 173, al. 1, let. g, et 180, al. 1, 2^e phrase), deux domaines dans lesquels l'Assemblée fédérale est désormais habilitée à participer. C'est à la loi sur l'Assemblée fédérale qu'il incombe de concrétiser

ces dispositions constitutionnelles en définissant plus précisément l'étendue de ces droits de participation et en régissant plus en détail les procédures y afférentes.

Le débat relatif à la séparation des pouvoirs repose souvent sur une *vision statique de l'organisation des compétences*, selon laquelle telle requête parlementaire n'est pas recevable sous prétexte que la compétence en la matière ressort au gouvernement. Cet argument n'est guère pertinent, dans la mesure où il ne tient pas compte de la *possibilité de modifier l'attribution des compétences*. Ladite requête n'est en effet pas irrecevable, mais sa mise en œuvre nécessite une modification préalable de l'attribution des compétences. Dans la quasi-totalité des cas, la compétence de procéder à une telle modification échoit au législateur; dans les rares cas où il n'est pas compétent, c'est le constituant qui l'est. L'Assemblée fédérale a ainsi dans tous les cas la possibilité de s'attribuer une compétence – sous réserve des droits dont disposent le peuple et les cantons –, et ce même dans les domaines habituellement considérés comme étant de la compétence soi-disante «exclusive» du Conseil fédéral.

Dans son propre intérêt, et afin de garantir le bon fonctionnement de l'Etat dans son ensemble, l'Assemblée fédérale doit toutefois se limiter à l'examen des questions essentielles. Quant à savoir ce que l'on entend par «essentiel», ce n'est pas sur la base de critères juridiques abstraits qu'il y a lieu de le définir, mais c'est l'Assemblée fédérale qui doit trancher sur la base de critères politiques; à noter que les commissions ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Comme, à cet égard, la LParl confère aux commissions des droits très étendus en matière d'information et de consultation, on pourrait craindre que les commissions voient leur activité paralysée par un déluge d'informations et par une multiplication des consultations concernant des détails techniques; elles risquent en outre de solliciter l'administration de manière excessive. D'un autre côté, on peut faire confiance aux députés, conscients du caractère politique de leur rôle, et dont les disponibilités sont en tout état de cause limitées, pour faire en sorte que les commissions exercent leurs droits à bon escient, ne s'attachant qu'aux questions politiques majeures.

Le principe de la séparation des pouvoirs s'appliquant également aux relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral, la LParl régira également désormais les *relations de l'Assemblée fédérale avec le troisième pouvoir indépendant qu'est le Tribunal fédéral*. Elle traitera de la représentation directe des intérêts du Tribunal fédéral devant l'Assemblée fédérale, ainsi que de l'étendue de la haute surveillance parlementaire sur celui-ci. L'indépendance du Tribunal fédéral en matière de décisions judiciaires devra être garantie.

2.3 La structure de la nouvelle loi

La LREC de 1962, qui régit les rapports, d'une part, entre les conseils, et, d'autre part, entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, était destinée, de par sa structure, à être une loi purement procédurale. En vigueur depuis près de 40 ans, elle a fait l'objet de plus de 30 révisions partielles, qui, si elles ont permis d'en compléter la teneur – notamment en matière de haute surveillance – en ont quelque peu altéré le caractère purement procédural. La systématique adoptée n'étant pas de taille à supporter de multiples révisions, la LREC est ainsi devenue confuse, voire illisible. Soulignons à titre d'exemple que la numérotation des art. est parfois devenue très compliquée (cf. art. 47^{bisb} LREC), et que certains art. comprennent aujourd'hui jusqu'à neuf alinéas (cf. art. 27 LREC). Diverses dispositions ont en outre subi

plusieurs révisions, pour être ensuite abrogées ou intégrées dans un autre article. Par conséquent, certains points de la LREC ne peuvent plus être compris que par la voie de l'interprétation, ou par analogie. La révision totale donne ainsi l'occasion de repenser l'articulation de cette loi.

L'établissement d'une nouvelle systématique ne peut se faire qu'une fois défini l'objet de la loi. Tenant compte de l'évolution de la LREC, le nouveau texte vise à régir toutes les questions ayant un lien direct avec le Parlement, ses membres ou ses organes (cf. ch. 1.1). La LParl reprend à cet effet l'actuelle LREC, qu'elle complète par des dispositions issues d'autres lois et concernant par exemple l'immunité et la garantie de participation aux sessions, ou l'incompatibilité de la fonction de député avec certaines autres fonctions. Par ailleurs, la nouvelle définition de la notion de loi au niveau constitutionnel fait qu'il y a lieu aujourd'hui d'élever au niveau législatif diverses dispositions des règlements des conseils, telles que celles concernant la procédure de vote au sein des conseils ou la procédure d'élection des conseillers fédéraux ou des juges fédéraux, procédures qui sont des composantes essentielles du fonctionnement de l'Assemblée fédérale (art. 164, al. 1, let. g, Cst.); il importe également d'inscrire dans la nouvelle loi la procédure d'examen des pétitions, étant donné qu'elle concerne les droits et obligations des citoyens (art. 164, al. 1, let. c, Cst.).

Elaboré en fonction du contenu ainsi délimité, le canevas adopté dans le projet LParl s'inspire de deux principes de base: d'une part, la séparation entre attributions, organisation et fonctionnement de l'Assemblée fédérale, ce qui permet de distinguer plus nettement les rapports entre les différentes dispositions; d'autre part, le souci de pouvoir, lors de révisions partielles ultérieures, intégrer des modifications de manière satisfaisante. En conséquence, la nouvelle loi a été rédigée selon une systématique plus affinée que la LREC.

La nouvelle loi débute par une série de dispositions générales fixant les règles nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée fédérale (titre 1). Le titre 2, qui traite de la question des membres des conseils et donc de l'Assemblée fédérale, souligne le caractère individualiste de la procédure de l'Assemblée fédérale, qui repose sur les droits et obligations des députés. Le titre 3 précise les dispositions constitutionnelles relatives aux attributions de l'Assemblée fédérale, et permet de dresser la liste des droits institutionnels dévolus au Parlement. Rappelons que, dans la LREC, les dispositions régissant ces droits se mêlent aux dispositions de procédure et apparaissent de façon très éparpillée. Ces trois premiers titres fournissent ainsi tous les éléments nécessaires pour pouvoir régler l'organisation interne de l'Assemblée fédérale et la répartition du travail au sein du Parlement (titre 4). Les titres 5 et 6, consacrés respectivement au fonctionnement du Parlement et aux élections, régissent le déroulement des travaux et les mécanismes de décision applicables au sein de l'Assemblée fédérale elle-même ou entre ses organes. Les titres 7 et 8 régissent pour leur part les relations avec le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. Enfin, le neuvième et dernier titre régit la procédure applicable à la Commission d'enquête parlementaire, procédure définie dans un titre séparé du fait du caractère d'exception de cet organe, institué en dernier ressort pour exercer des tâches de haute surveillance.

Les innovations de la LParl par rapport à la LREC résident notamment dans l'ajout des titres «Membres de l'Assemblée fédérale» et «Attributions de l'Assemblée fédérale», ainsi que du chapitre «Dispositions générales» de procédure (chap. 1 du titre 5). Ce dernier chapitre permet de transférer (sans en modifier les libellés) dans la nouvelle loi des règles de procédure figurant actuellement dans les règlements des

conseils. Est ainsi établie une distinction nette entre la procédure applicable au sein des conseils et celle régissant les rapports entre ces derniers.

2.4 Sujets importants examinés dans le cadre de la révision totale de la LREC

2.4.1 Droits en matière d'information

2.4.1.1 Situation initiale

La redéfinition des droits en matière d'information, au niveau de la loi, repose sur l'art. 153, al. 4, de la Cst. de 1999, selon lequel les commissions ont le droit, «afin de pouvoir accomplir leurs tâches, (...) d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes». Ce principe charge le législateur de doter les commissions de droits en matière d'informations qui soient adaptés à leurs fonctions, afin de leur permettre d'exercer leurs attributions. Or, les dispositions de la LREC sur ce point ne satisfont que partiellement à cette exigence, étant donné que c'est au Conseil fédéral qu'il revient actuellement de décider si des informations tombant sous le coup du secret de fonction peuvent être transmises ou non aux commissions; il peut, s'il le souhaite, présenter un résumé de ces informations aux commissions sous la forme d'un rapport (cf. art. 47^{bis} et 47^{quater}, al. 2, LREC). Par conséquent, la CIP s'est fixé pour objectif de repenser, à la lumière de la constitution, le système des droits en matière d'information.

Dans ce cadre, la CIP a également examiné les possibilités de réforme de la procédure à suivre en cas de désaccord sur l'exercice des droits en matière d'information. Elle considère en effet que ces droits ne peuvent véritablement déployer leurs effets que si le Parlement, en tant qu'autorité suprême de la Confédération, est en mesure de déterminer lui-même quelles sont les informations dont il a besoin pour pouvoir exercer ses attributions. C'est précisément dans le domaine de la haute surveillance que l'on mesure toute l'importance de ce principe. En effet, on ne saurait admettre qu'en sa qualité d'autorité qui fait l'objet de la haute surveillance, le Conseil fédéral décide des informations qu'il communiquera à l'autorité chargée d'exercer cette haute surveillance. Aussi le projet prévoit-il à chaque échelon du système des droits en matière d'information des mécanismes permettant de trancher les controverses qui pourraient opposer le Conseil fédéral et les commissions ou les parlementaires quant à l'exercice de ces droits.

Ces considérations fondamentales mises à part, un réaménagement des droits en matière d'information s'impose également du fait que les dispositions actuelles sur ce point sont aussi confuses que lacunaires, et soulèvent diverses questions juridiques sans y apporter de réponse. Ainsi, il y a controverse, autant en doctrine que dans la jurisprudence, sur le point de savoir si les droits des commissions législatives en matière d'information sont judicieusement proportionnés par rapport à ceux des commissions de surveillance. Une autre question prête aussi à discussion: jusqu'à quel point le Conseil fédéral est-il tenu de produire des documents ou de donner des renseignements²? En outre, la densité normative des dispositions relatives aux droits

² Cf. Regina Kiener, Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Berne 1994, p. 131 et suiv., et 181; Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Bâle 1991 p. 176 et suiv.

en matière d'information est très variable. Alors qu'au chapitre de la haute surveillance, la LREC énumère ces droits de manière exhaustive, les normes régissant ces droits dans d'autres domaines sont plutôt sommaires. Enfin, il importe de revoir les droits en matière d'information des commissions de surveillance en tenant compte du fait qu'elles prennent une part de plus en plus importante à la haute surveillance des secteurs administratifs décentralisés ainsi que des établissements qui se sont vus octroyer l'autonomie juridique.

2.4.1.2 Gradation des droits en matière d'information

Les droits des commissions en matière d'information sont énumérés à l'art. 149 de la LParl, sous la forme d'une réglementation générale. Les droits spéciaux en matière d'information dont bénéficient les Commissions de politique extérieure (CPE), les commissions de surveillance et leurs délégations, ainsi que les commissions d'enquête parlementaires (CEP) sont mentionnés à titre complémentaire aux art. 151 ss et 165. L'art. 8 innove quant à lui en cela qu'il régit les droits des parlementaires en matière d'information. Car si les députés jouissent aujourd'hui déjà du droit de demander des renseignements et de consulter des dossiers, ces droits ne sont pas régis au niveau de la loi, mais uniquement mentionnés dans des instructions du Conseil fédéral à l'attention des départements et des offices³. Il y a lieu de remédier à cette situation insatisfaisante sur le plan juridique, afin que, de même que les commissions doivent pouvoir disposer de droits adaptés à leurs fonctions et attributions, les députés puissent bénéficier eux aussi de droits taillés sur mesure leur permettant d'exercer leur mandat parlementaire.

Les droits en matière d'information sont – comme dans la LREC – structurés selon un système à échelons: plus on monte, plus les ces droits sont étendus. L'échelon le plus bas est constitué par les droits des parlementaires en matière d'information, le deuxième par ceux des commissions législatives, le troisième par ceux des commissions de surveillance, et le quatrième par ceux des délégations de surveillance et des CEP. L'institution de cette gradation s'appuie non seulement sur le principe constitutionnel selon lequel les commissions doivent bénéficier de droits en matière d'information propres à leurs fonctions et attributions, mais également sur l'art. 169, al. 2, Cst., qui prévoit que le secret de fonction ne constitue pas un motif pouvant être opposé aux délégations de surveillance dans l'exercice de leurs droits en matière d'information. Ce dernier art. est le fruit de longues discussions au sein des conseils⁴, qui se sont concentrées sur la question de savoir si les commissions de surveillance devaient avoir accès à toutes les informations provenant du Conseil fédéral et de l'administration, et notamment s'il fallait leur accorder le droit de consulter les co-rapports des départements relatifs à des projets émanant du Conseil fédéral. Au bout du compte, les conseils ont décidé que seules les délégations de surveillance auraient accès aux documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est fondé pour prendre ses décisions.

³ Instructions du 29 octobre 1975 réglant la communication de renseignements, l'autorisation de consulter des documents et la remise de documents à la demande de membres des conseils législatifs, de commissions parlementaires ou de services du Parlement; RS **172.010** (Manuel ch. 24, p.163 s.).

⁴ BO, tiré à part, Réforme de la Constitution fédérale, **1998** N 88, 361, 474, 489; E 124, 191, 220, 225.

Ce nouveau cadre constitutionnel indique ainsi clairement que des intérêts au secret sont opposables aux demandes d'information formulées par le Parlement, ses organes et ses membres. Autrement dit, l'accès à l'ensemble des informations émanant du Conseil fédéral ou de l'administration n'est pas un droit qui revient obligatoirement à tout parlementaire ou commission. Aux demandes d'information exprimées par le Parlement sont opposables les intérêts au secret tant des autorités que des particuliers, car il importe que les droits en matière d'information respectent aussi bien le principe de la protection de la personnalité régi dans les droits fondamentaux que d'autres principes constitutionnels tels la collégialité ou la liberté de décision du Conseil fédéral.

Afin d'établir un équilibre entre ces intérêts, la LParl énumère à chaque échelon du système des catégories d'information auxquelles les personnes ou organes concernés ne peuvent prétendre avoir accès, ces exceptions ne restreignant cependant d'aucune façon la capacité des parlementaires et des commissions d'accomplir les tâches qui sont les leurs. A titre d'exemple, les députés et les commissions peuvent se voir refuser – à la différence des délégations de surveillance et des CEP – l'accès, d'une part, aux informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, et, d'autre part, aux informations qui doivent rester confidentielles pour des raisons de sécurité de l'Etat (art. 8, al. 2, let. a et b, et 149, al. 1, let. b). En outre, les députés ne doivent pas utiliser leurs droits en matière d'information dans un but de médiation et consulter à l'intention de particuliers des dossiers émanant des autorités. C'est pourquoi ils peuvent se voir refuser des informations qui doivent rester confidentielles pour des raisons de protection de la personnalité (art. 8, al. 2, let. c).

L'innovation apportée au système de gradation des droits en matière d'information réside dans le fait qu'il n'est désormais plus possible de refuser l'accès à des informations au seul motif qu'elles tombent sous le coup du secret de fonction. Les autorités ne peuvent ainsi opposer un refus que si les informations demandées par les commissions ou les parlementaires ne sont pas destinées à l'accomplissement de leurs tâches, respectivement à l'exercice de leur mandat, ou alors si elles entrent dans l'une des catégories d'exceptions prévues par la LParl. Ce qui ne signifie pas que les parlementaires et les commissions puissent disposer librement des informations obtenues: les députés qui ont eu accès à des informations confidentielles sont liés par le secret de fonction, et ils sont passibles des peines prévues à l'art. 320, al. 1, CP en cas de violation dudit secret. Ce principe, qui s'applique déjà selon le droit actuel, ressort désormais plus nettement de la définition du secret de fonction telle que formulée à l'art. 9 de la LParl. L'art. 9 instaure en effet davantage de transparence en la matière, et indique clairement que l'obtention d'informations complètes et précises sur un sujet est assortie d'obligations dont le non-respect est sanctionné. De l'avis de la CIP, ce nouveau système de droits en matière d'information permettra de combler une importante lacune du système actuel, qui présente en effet une anomalie en ce sens que les députés sont passibles de sanctions en cas de violation du secret de fonction, alors qu'ils n'ont en fait pas accès aux informations confidentielles.

2.4.1.3

Procédure applicable en cas de désaccord sur l'exercice des droits en matière d'information, et protection du secret

Les dispositions légales précitées ne permettent toutefois pas, à elles seules, de prendre en compte l'ensemble des intérêts au secret. Lors de désaccords, il y aura lieu de décider au cas par cas de la manière la plus appropriée d'exercer les droits en matière d'information. La LParl prévoit pour ce faire à chaque échelon du système un mécanisme destiné à mettre en balance les intérêts au secret, d'une part, et les demandes d'information émanant du Parlement, d'autre part, afin de permettre de trancher les controverses qui pourraient opposer le Conseil fédéral et les commissions ou les parlementaires quant à l'exercice de ces droits. La décision finale appartiendra dorénavant – et c'est là une nouveauté – à l'Assemblée fédérale, de facto à ses organes. A l'échelon des droits des parlementaires et des commissions législatives en matière d'information, il incombe aux collèges présidentiels des conseils de déterminer si un député ou une commission a droit à l'information qui lui est refusée (art. 8, al. 3 et art. 149, al. 3). En revanche les commissions de surveillance et leurs délégations continueront de décider elles-mêmes de l'ampleur des informations auxquelles elles veulent avoir accès (art. 152, al. 4). Le Conseil fédéral devra cependant être entendu avant toute prise de décision, afin qu'il puisse être tenu compte de l'ensemble des intérêts en présence.

Le Conseil fédéral conserve donc la possibilité de refuser à une commission parlementaire ou à un député l'accès à certaines informations. En cas de désaccord, la commission ou le député concerné peut saisir le collège présidentiel de son conseil, qui entend les deux parties et se prononce sur le bien-fondé des motifs de refus invoqués. Le collège présidentiel est cependant autorisé à prononcer une décision plus nuancée que le simple soutien ou rejet la requête. Il pourra par exemple accorder à la commission ou au député l'accès aux informations demandées, tout en tenant compte des principaux intérêts au secret, notamment en prenant toutes mesures appropriées pour garantir le secret de fonction. Il pourra par exemple décider que les informations en question ne sont communiquées qu'à une sous-commission, chargée de faire ensuite rapport à la commission plénière (art. 149, al. 2), ou bien que le député ne peut consulter qu'une certaine partie des informations qu'il a demandées. Quant aux commissions de surveillance, elles ne peuvent se prononcer qu'après avoir entendu le Conseil fédéral, et sont elles aussi tenues, si besoin est, de prendre des mesures pour garantir le secret de fonction. Elles peuvent en outre charger leurs délégations d'élucider une question particulière (art. 152, al. 5).

La compétence de trancher qui est conférée aux collèges présidentiels des conseils constitue une innovation. Par «collège présidentiel» on entend ici, aux termes de l'art. 34, l'organe composé de trois membres, à savoir le président et les deux vice-présidents de chaque conseil (cf. également art. 152 Cst.). En tant qu'autorités collégiales, les collèges présidentiels des conseils constituent les organes appropriés pour trancher de telles controverses. Il émane d'eux une certaine impartialité et autorité qui forcent le respect de la part non seulement des parlementaires mais encore du Conseil fédéral. Pour exercer cette compétence avec efficacité, elles doivent pouvoir consulter les dossiers controversés.

2.4.1.4 Avis des commissions de surveillance sur le projet

Dans leurs co-rapports, les Commissions de gestion (CdG) et les Commissions des finances (CdF) ont approuvé les propositions d'amélioration du droit en vigueur en matière d'information, notamment concernant la position privilégiée accordée aux

délégations de surveillance. Les CdG ont par ailleurs salué le fait que la compétence qui leur revient de statuer elles-mêmes sur leurs droits en matière d'information soit désormais clairement définie, faisant valoir que c'était là l'unique façon d'assurer l'efficacité de la haute surveillance. L'art. 152, al. 5, n'en garantit pas moins le respect de l'intérêt au secret, enjoignant aux CdG de faire un usage approprié de leurs droits en matière d'information. De par sa formulation ouverte, cette disposition laisse toutefois une latitude suffisante pour qu'il puisse être pris des mesures de protection du secret définies au cas par cas.

2.4.2 Arrêtés de principe et arrêtés relatifs aux planifications (s'agissant en particulier du programme de législation et de la politique extérieure)

2.4.2.1 Situation initiale

L'Assemblée fédérale joue un rôle capital en *matière législative*: c'est elle qui adopte les lois et qui soumet au peuple et aux cantons les modifications constitutionnelles. Dans des cas bien spécifiques, il lui incombe également *d'appliquer le droit*, en édictant les actes particuliers qui relèvent de sa compétence en vertu de la Cst. ou de la loi. *Façonner la politique qui doit guider l'action de l'Etat ne consiste toutefois pas seulement à légiférer et à appliquer le droit*, deux activités qui sont la résultante d'un processus à la fois de formation de l'opinion et de décision. Ce processus est gouverné par des choix, des décisions de principe et des *décisions préliminaires* qui, sans avoir valeur de règle de droit, n'en n'ont pas moins une portée politique considérable, puisqu'elles influent de manière déterminante sur l'issue du processus. Dans certains secteurs de la politique, *notamment dans celui des relations extérieures*, l'activité législative joue, à n'en pas douter, un rôle de second plan. Dans ce secteur, en effet, la politique est définie dans une large mesure par des conceptions et décisions de principe (plus ou moins explicites) qui n'ont pas de caractère normatif.

Le statut d'organe suprême de représentation du peuple et des cantons, que la Cst. confère à l'Assemblée fédérale, exige que celle-ci soit associée à la définition de la *politique qui doit guider l'action de l'Etat*. La nouvelle Cst. fédérale tient compte de cette exigence aux dispositions suivantes:

Art. 166, al. 1

L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure

Art. 171, 1^{re} phrase

L'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral

Art. 173, al. 1, let. g

Elle (*l'Assemblée fédérale*) participe aux planifications importantes des activités de l'Etat.

L'ancienne constitution fédérale ne comportait pas de semblables dispositions.

Pourtant, les trois dispositions susmentionnées n'entraînent aucune innovation matérielle. Elles ne font que rendre transparente la réalité constitutionnelle telle qu'elle existe depuis 1848. De quels outils dispose l'Assemblée fédérale, en vertu du droit actuel, pour assumer les tâches dont il vient d'être question?

a. *Interventions parlementaires*

En application de l'art. 171 Cst., l'Assemblée fédérale peut *demande par des interventions parlementaires que des objectifs déterminés soient atteints* et, ce faisant, provoquer des décisions préliminaires et des décisions de principe. En l'occurrence, il s'agit d'*instruments* permettant à l'Assemblée fédérale ou à ses organes et à ses membres de *prendre des initiatives*. Ces instruments servent essentiellement à déclencher des procédures autour de différents thèmes (à ce sujet, cf. ch. 2.4.3).

b. *Consultations de commissions parlementaires*

La participation de l'Assemblée fédérale «à la définition de la politique extérieure» se manifeste notamment dans le fait que le Conseil fédéral est tenu, en vertu de l'art. 47^{bis} LREC, de consulter les commissions de politique extérieure sur les «directives et les lignes directrices» concernant les mandats de négociation (à ce sujet, cf. ch. 3, commentaire de l'art. 151).

c. *Rapports du Conseil fédéral*

La participation de l'Assemblée fédérale «aux planifications importantes des activités de l'Etat» et – partiellement aussi – «à la définition de la politique extérieure» se matérialise par le fait que le Conseil fédéral lui soumet des rapports sur des *planifications d'ensemble de la politique fédérale ou encore des conceptions et programmes relatifs à différents domaines* (p. ex. la *politique extérieure*), pour qu'elle en prenne acte. Certains de ces rapports sont prévus par la loi, par exemple le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale (art. 45^{bis} LREC), le plan financier de la législature et le plan financier annuel (art. 23 de la loi sur les finances de la Confédération). En vertu de l'art. 10 de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures, «le Conseil fédéral renseigne au moins une fois par année l'Assemblée fédérale sur des questions importantes touchant la politique économique extérieure». Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale d'autres rapports, de son propre chef ou par suite d'un postulat qui lui a été transmis. Tel est le cas, par exemple, du rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (FF 1994 I 150), du rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1999 6903) et du rapport sur la politique extérieure 2000, du 15 novembre 2000 (FF 2001 237). «Pris acte» signifie simplement que le conseil a examiné le rapport, généralement dans le cadre d'un débat. Le Parlement peut prendre prétexte du rapport pour transmettre des interventions parlementaires ou encore, il peut renvoyer tout ou parties du rapport au Conseil fédéral en lui demandant d'y apporter des modifications.

d. *Arrêts fédéraux simples*

L'Assemblée fédérale peut également adopter des décisions de principe par voie d'arrêt fédéral simple. Par l'arrêt fédéral du 3 juin 1987 sur la révision totale de la constitution fédérale (FF 1987 II 977), elle a donné au Conseil fédéral le mandat de lui soumettre un projet de nouvelle Cst. et lui a imposé certaines directives dans l'exécution de son mandat. Par son message du 27 janvier 1999 sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» (FF 1999

3494), le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale un contre-projet indirect à ladite initiative, sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Ce contre-projet prévoyait que l'objectif de la politique suisse d'intégration et les principes régissant la procédure en la matière devaient tout d'abord être fixés. Les *effets juridiques de ces arrêtés fédéraux simples* ne se distinguent pas de ceux d'une motion. Dans son rapport du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la constitution fédérale, le Conseil fédéral relevait ce qui suit: «Juridiquement, peu importe que le nouveau mandat de l'Assemblée fédérale revête la forme de la motion ou celle d'un arrêté fédéral simple» (FF 1985 III 122). Ce qui précède vaut également pour le projet d'«arrêté fédéral concernant les négociations d'adhésion de la Suisse avec l'Union européenne». Dans son exposé à l'appui de cet arrêté, le Conseil fédéral réservait expressément la «responsabilité gouvernementale qui lui incombe en vertu de la constitution» (FF 1999 3502). Cet arrêté fédéral simple aurait induit non pas une contrainte juridique impérative, mais, *au bout du compte*, une contrainte seulement politique⁵: «Le Conseil fédéral tient à signaler que le résultat de la délibération parlementaire sur l'arrêté fédéral simple constituerait un élément d'appréciation central quant à la question de savoir si les conditions de politique intérieure pour l'ouverture des négociations sont réunies. Il est convaincu qu'il pourra décider de la réactivation de la demande suisse d'adhésion et par la suite négocier avec l'UE avec succès lorsqu'une majorité des membres des Chambres fédérales exprimera son soutien à la politique d'intégration du Conseil fédéral» (FF 1999 3501). *Ce n'est pas au niveau des effets juridiques que se situe la différence entre la motion et l'arrêté fédéral simple mais à celui de la procédure. Dans le cadre de la procédure normale d'examen des projets d'actes, le Parlement peut procéder aux modifications qu'il juge pertinentes. La procédure qualifiée applicable pour l'examen d'un projet d'arrêté fédéral simple confère au résultat des délibérations un caractère plus contraignant du point de vue politique.* En outre, cette procédure, à la différence de celle qui vaut pour la motion, permet au Conseil fédéral de présenter un projet de son propre chef et, par là, d'obtenir une légitimation démocratique accrue de sa politique⁶.

Les lacunes et les besoins de réforme qui se font jour en matière d'interventions parlementaires et de consultations des commissions parlementaires sont exposés aux ch. 2.4.3 et 3.

⁵ En tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire, cet arrêté fédéral simple a cependant eu une incidence juridique directe à un autre égard: conformément à l'art. 27, al. 5^{bis}, LREC, il a entraîné une prolongation du délai impartit pour le traitement de l'initiative.

⁶ Le projet d'arrêté fédéral concernant l'information relative au projet RAIL 2000 constitue un autre exemple. Dans son message, le Conseil fédéral relevait ce qui suit: «Etant donné l'importance de RAIL 2000 pour l'aménagement des transports publics et la politique des transports, nous estimons toutefois que le Parlement ne doit pas se contenter de discuter du rapport et de prendre une décision informelle à son sujet. Son avis devrait revêtir la forme d'un acte législatif. Seul un arrêté fédéral simple entre en ligne de compte» (FF 1986 I 250). L'Assemblée fédérale a intégré le contenu de cet arrêté fédéral simple dans l'arrêté fédéral de portée générale par lequel elle s'est prononcée sur la construction des nouvelles lignes ferroviaires. (FF 1987 I 46). Ce dernier arrêté, sujet au référendum est donc, d'une part, un arrêté de principe en son art. premier (cf. ch. 1.3.2.3) et, d'autre part, un acte particulier en son art. 2, acte tel que le prévoit expressément l'art. 173, al. 1, let. h, Cst.

S'agissant de la *procédure* par laquelle l'Assemblée fédérale *prend acte* des planifications et conceptions importantes du Conseil fédéral, on constate les défauts suivants:

- A tous les égards – tant juridiquement que politiquement – le fait de prendre simplement acte *n'engage en rien*. Les débats sur les rapports concernés ne servent qu'à permettre aux parlementaires d'exprimer leur avis et, partant, à l'échange d'opinions. Il est donc malaisé de tirer de ces débats des conclusions quelque peu fiables quant à la capacité des objectifs et conceptions proposés par le Conseil fédéral de recueillir l'appui d'une majorité. Par voie de conséquence, ces débats ne sont pas faits pour rehausser l'importance de ces objectifs et conceptions. Souvent, du reste, de tels débats, sont ressentis comme une perte de temps.
- S'il est possible au Parlement de prendre une position nuancée sur les divers objectifs proposés dans la cadre des planifications et des conceptions d'une certaine envergure, la procédure, en revanche, n'est pas satisfaisante. Certes, au titre du traitement des Grandes lignes de la politique gouvernementale, il est loisible aux membres des conseils de mettre d'autres accents en déposant des motions relatives audit rapport (art. 45^{ter}, al. 2, LREC). Toutefois, les thèmes de ces motions sont choisis moins à la lumière d'un examen global des Grandes lignes qu'en fonction de préférences personnelles, tout à fait fortuites, qui ont été exprimées au sein des commissions chargées de l'examen préalable. D'autres rapports peuvent faire l'objet de propositions de renvoi assorties du mandat de remanier le document dans tel ou tel sens. Le 7 mars 1994, par exemple, lors de l'examen du rapport sur la politique extérieure au Conseil national, quatre propositions de renvoi qui se recoupaient du point de vue du contenu ont été formulées (BO 1994 N 174). Dans ces conditions, il fut impossible de délibérer avec toute la clarté voulue sur les diverses propositions.
- Suite à l'insatisfaction croissante que suscitait la forme de la «prise d'acte», un nouvel art. 44^{bis} a été introduit par une modification de la LREC en date du 23 juin 1995. Aux termes de celui-ci, les conseils peuvent exprimer leur approbation ou leur désapprobation lorsqu'ils prennent acte d'un rapport. La nouvelle disposition ne permet donc toujours pas au Parlement de porter une appréciation nuancée. De plus, une question se pose dorénavant: lorsque les conseils prennent acte du rapport en exprimant leur approbation, quels sont les effets de cette dernière? Sur le plan juridique, elle n'a pas de portée contraignante impérative, pas plus d'ailleurs que toutes les autres formes de décision entrant dans la définition de la politique qui doit guider l'action de l'Etat. En revanche, comme elle est plus qu'une simple «prise d'acte», elle engage du point de vue politique⁷. Ce qui pose problème en l'occurrence c'est que les conseils émettent un avis global sur les projets que le Conseil fédéral expose dans son rapport, alors qu'ils n'ont pas pu s'exprimer sur chacun d'entre eux. On reste donc dans l'incertitude quant à savoir si les conseils se sont bornés à porter une appréciation d'ensemble positive du point de vue politique ou si c'est réellement les différents projets dans leur totalité qui ont été appréciés positivement. Lors de la mise en œuvre ulté-

⁷ A vrai dire, lorsque les conseils se bornent à prendre acte d'un rapport, le public a souvent l'impression erronée qu'ils ont «adopté» ou «approuvé» le rapport.

rieure des projets, le Conseil fédéral et l'administration auront plutôt tendance à opter pour la seconde hypothèse qui leur permet de se prévaloir de ce que le Parlement a «approuvé» le rapport.

2.4.2.2

Choisir la forme de l'arrêté fédéral simple pour les décisions touchant les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le rapport sur la politique extérieure et d'autres rapports importants du Conseil fédéral

Il est possible de pallier les carences que présente la procédure selon laquelle le Parlement prend acte des planifications et conceptions importantes du Conseil fédéral en faisant en sorte que l'Assemblée fédérale choisisse, dans une plus large mesure, la forme de l'arrêté fédéral simple pour s'exprimer sur ces documents. Il importe, en particulier, de prévoir cette forme pour le programme de législature (art. 145 et 146), le plan financier (art. 142) et le rapport sur la politique étrangère (art. 147, al. 3); il convient, en outre, que l'Assemblée fédérale adopte cette forme pour s'exprimer sur les autres rapports importants.

En pratique, le rapport sur le programme de la législature peut être structuré de telle manière, par exemple, que les buts visés par les 26 objets des Grandes lignes du rapport sur le programme de la législature 1999–2003 soient définis en autant d'art. d'un arrêté fédéral simple. Le choix du degré de précision des objectifs est très important: si les objectifs sont formulés en termes trop généraux et trop vagues, la décision à laquelle ils donneront lieu ne voudra rien dire; en revanche, il n'est pas non plus judicieux de les libeller de manière trop détaillée puisque, pour les concrétiser, le Conseil fédéral dispose encore d'une certaine latitude politique qui fait qu'il ne vaut pas la peine de se lancer dans des délibérations approfondies qui prennent beaucoup de temps. Comme c'est le Conseil fédéral qui soumet le projet, il lui appartient de choisir le degré de précision qui lui semble le plus approprié; le Parlement, quant à lui, a la faculté d'ajouter des détails et d'apporter des modifications.

Il importe de même que le Conseil fédéral joigne à ses autres rapports importants un projet d'arrêté fédéral simple. En l'occurrence, il jouera un peu le rôle d'un rapporteur très méthodique qui accompagne son exposé d'une annexe portant dix thèses, dans le but de mieux structurer le débat qui suivra et de cerner plus facilement l'opinion majoritaire qui s'en dégage. L'arrêté fédéral sur les objectifs de la politique étrangère de la Suisse qui accompagnait le rapport sur la politique extérieure de 1993 aurait, par exemple, pu contenir un art. disposant que le soutien aux pays d'Europe centrale et orientale n'est accordé qu'à la condition que les principes de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et du pluralisme politique soient respectés par les pays receveurs, ou, tout du moins, que des progrès significatifs soient en cours (FF 1994 I 177).

La nouvelle procédure proposée présente les avantages suivants:

- En premier lieu, il importe de partir des considérations pratiques suivantes: la procédure qui régit normalement l'examen d'un projet d'acte, en particulier les délibérations article par article, est la condition pour que l'Assemblée fédérale, ses organes et ses membres puissent, *dans le cadre d'un processus de décision transparent et démocratique, exprimer leur opinion sur les diffé-*

rents éléments qui composent une planification importante ou une conception globale, par exemple en matière de politique étrangère.

- Cette procédure qualifiée confère aux planifications ou conceptions globales importantes *un caractère plus impératif du point de vue politique*. La portée du programme de législature et du plan financier sera accrue par le fait que le Conseil fédéral sera davantage lié politiquement par les indications qu'il obtiendra au cours des débats sur les objectifs qui sont appuyés par une majorité et sur la manière de définir plus précisément ces objectifs. Le fait que les planifications auront une portée accrue pourrait aussi contribuer à renforcer leur rôle d'instrument de gestion permettant au collège gouvernemental d'imposer ses vues aux départements et à l'administration.
- Il faut que les planifications et conceptions globales importantes acquièrent une portée politique accrue, si l'on veut que *l'Assemblée fédérale puisse mieux assumer sa mission constitutionnelle de participation à la définition de la politique qui doit guider l'action de l'Etat*. En matière législative et de haute surveillance financière, il arrive souvent qu'au moment où le Conseil fédéral soumet un projet de loi ou le projet de budget à l'Assemblée fédérale, d'importantes décisions ont déjà été arrêtées qu'il n'est pas ou que difficilement possible de faire rapporter. Les compétences de l'Assemblée fédérale en matière législative et financière s'en trouvent restreintes. Si elle veut assumer ces compétences primordiales, l'Assemblée fédérale doit pouvoir prendre des décisions préliminaires plus contraignantes sous l'angle politique, lors de l'examen du programme de législature ou du plan financier, ou éventuellement encore de projets législatifs éminemment importants sous la forme d'arrêtés de principe⁸.
- Comme il n'est pas possible de conduire la politique étrangère en légiférant, l'arrêté fédéral simple est l'instrument propre à permettre à *l'Assemblée fédérale d'assumer effectivement et avec une portée plus contraignante sur le plan politique sa mission constitutionnelle de participation à la définition de la politique extérieure à moyen et long termes*⁹.

⁸ Cette application de l'«arrêté de principe» a été proposée par la commission d'experts «Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» dans son rapport du 15 décembre 1995 (FF 1996 II 446 à 451). Si cette commission mise en place par les CIP prévoyait ainsi le recours systématique à l'«arrêté de principe» pour prendre des décisions préalables en vue de l'aménagement ultérieur du contenu de modifications constitutionnelles ou de lois fédérales d'importance majeure, donc de projets spécifiques, elle estimait l'outil en question peu adapté s'agissant de la définition du programme de la législature en général. Lorsque les CIP ont examiné cette proposition, la crainte – d'ailleurs déjà exprimée précédemment – a prévalu d'un allongement excessif de la procédure législative et d'une «surinstrumentalisation». Pour répondre à cette préoccupation, il a été décidé d'utiliser l'arrêté fédéral simple essentiellement pour le programme de la législature, dont l'établissement est en tout état de cause prévu par la loi. Ce choix n'exclut pas cependant qu'il puisse se révéler utile au début d'une procédure complexe et touchant un projet de loi majeur de préparer là aussi un projet d'arrêté fédéral simple et un rapport pour définir les orientations de la loi concernée. Une telle démarche pourrait d'ailleurs être profitable au Conseil fédéral lui-même.

⁹ Les interventions parlementaires et la consultation des commissions de politique extérieure sur différents projets du Conseil fédéral en la matière servent, en revanche, davantage à définir cette politique à court terme.

Dans le cadre de la consultation parlementaire sur l'avant-projet de LParl, les Commissions des finances des deux conseils, de même que la Commission spéciale chargée de l'examen préalable du programme de la législature 1999–2003 ont approuvé sur le principe cette utilisation de l'arrêté fédéral simple. Les Commissions de politique extérieure elles-mêmes sont d'avis que les conseils devraient pouvoir prendre des décisions de principe relatives à la définition de la politique extérieure lorsqu'il s'agit de donner un poids particulier et un caractère contraignant à la volonté du Parlement.

Quelles *objections* peut-on opposer à cette procédure et comment les réfuter?

Lors des discussions¹⁰ – qui ont surtout eu lieu au cours des années septante et quatre-vingt du XX^e siècle – sur les formes que devait prendre la participation du Parlement à la planification politique, on est parti de l'idée qu'en approuvant cette planification ou en arrêtant lui-même une telle planification, le Parlement lui conférerait *un caractère juridique trop contraignant* pour cela puisse cadrer avec la vocation de l'activité de planification. Non seulement la latitude dont a besoin le gouvernement pour concrétiser ultérieurement ces planifications s'en trouve restreinte, mais encore *le Parlement se lie ainsi lui-même, ce qui n'est pas souhaitable*. Dans son rapport du 10 mars 1986 sur la participation du Parlement à la planification politique, le Conseil fédéral relevait que toute décision parlementaire sur cette planification «lui donne un caractère juridique contraignant, qui est proche de celui des lois»¹¹. La portée contraignante du plan obligerait, par la suite, au moment de sa concrétisation, à recourir à la voie législative pour pouvoir y déroger (c'est-à-dire, pour pouvoir modifier le plan), procédure manifestement lourde et irrationnelle.

Des objections similaires ont été soulevées contre l'utilisation de l'arrêté fédéral simple comme instrument permettant à l'Assemblée fédérale de participer à la définition de la politique extérieure. Lorsque la CIP a formulé, dans le cadre de l'examen de la nouvelle Cst., sa proposition visant à ce que «l'Assemblée fédérale fixe les orientations fondamentales de la politique étrangère»¹², le Conseil fédéral avait en effet fait valoir que cette proposition revenait «en quelque sorte à introduire le principe de la réserve de la loi en matière de politique extérieure (...), il ne resterait plus au Conseil fédéral que de simples tâches d'exécution». La capacité d'action de la Suisse sur le plan extérieur en serait considérablement amoindrie.

Le Conseil fédéral a invoqué les mêmes arguments dans sa réponse du 27 septembre 1999 à une motion Zbinden du 17 mars 1999 (99.3089 Conception de la politique extérieure de la Suisse). Il a reproché au motionnaire que sa conception de la politique étrangère de la Suisse sous la forme d'un arrêté fédéral simple figerait les paramètres de la politique extérieure de la Suisse pendant des années. Or ce reproche repose sur une interprétation erronée de la nature juridique de l'arrêté fédéral simple. Il y a argumentation contradictoire, lorsque, dans le même contexte, le Conseil fédéral qualifie son propre projet d'arrêté fédéral simple de contre-projet à l'initiative «Oui à l'Europe!», «en ce sens que les référentiels peuvent être fixés de manière plus précise dans un domaine bien défini de la politique étrangère». Les deux arrêts

¹⁰ Cf. notamment le rapport du 16 mai 1978 que la commission du Conseil national a consacré à l'initiative parlementaire Weber-Arbon (FF 1978 II 90), et le rapport du 10 mars 1986 que le Conseil fédéral a établi sur la participation du Parlement à la planification politique (FF 1986 II 1).

¹¹ FF 1986 II 28. Mêmes considérations dans FF 1978 II 104.

¹² Rapport complémentaire des CIP du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la constitution, FF 1997 III 284; avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997; FF 1997 III 1325.

fédéraux en question ont manifestement la même nature juridique. Il est donc difficilement compréhensible que le Conseil fédéral considère l'un comme étant simplement anticonstitutionnel, tout en soumettant l'autre à la décision du Parlement.

Les objections élevées contre l'utilisation de l'arrêté fédéral simple s'appuient sur *une conception trop tranchée du caractère contraignant de ce type d'arrêté*, selon laquelle il y aurait, d'un côté, l'acte juridiquement contraignant (p. ex.: la loi), de l'autre, l'acte juridiquement non contraignant. Or, comme le rappelle la doctrine, *un acte peut être contraignant à des degrés divers*. Thomas Cottier, par exemple, distingue ici quatre catégories: la «unverbindliche informative Planung» (planification informative non contraignante), la «indikative Planung» (planification indicative), la «rechtlich relevante influenzierende Planung» (planification incitative à caractère juridique) et la «verbindliche imperative Planung» (planification contraignante dans tous les cas), sans d'ailleurs que soit possible de délimiter clairement celles-ci. Les arrêtés parlementaires de principe et les arrêtés relatifs aux planifications seraient, selon cette classification, à ranger dans la catégorie des «rechtlich relevante influenzierende Planungen», ce qui signifie que le caractère contraignant lié à ces arrêtés n'est pas absolu, mais relatif, en fonction des circonstances, et donc, finalement, *politique*. A cet égard, Thomas Cottier affirme: «Die Vorstellung rechtlicher Verbindlichkeit verläuft [...] als Behördenverbindlichkeit gleichsam mit der politischen Verbindlichkeit und hängt mangels gerichtlicher Durchsetzungsmöglichkeiten letztlich auch von dieser ab»¹³. De même, Martin Lendi rappelle que: «Letztlich ist die politische Kraft bestimmend, die sich mit dem Gesamtplan und den Sachplänen verbindet. Sie kann nicht formaliter den Plänen beigelegt werden, sondern ist das Ergebnis des in die Pläne hineingelegten und mit ihnen verbundenen politischen Willens»¹⁴.

Si un arrêté fédéral simple était effectivement aussi contraignant qu'une loi fédérale, il serait légitime d'affirmer qu'un tel arrêté fédéral serait contraire aux dispositions constitutionnelles prévoyant que le Parlement ne fait que participer aux planifications importantes et à la définition de la politique extérieure, et qu'il n'est donc pas le seul à décider: il y aurait donc violation de la répartition des compétences prévue par la Cst.. Aussi faut-il impérativement considérer le caractère contraignant d'un tel arrêté fédéral simple comme *relatif* si l'on souhaite utiliser cet instrument dans un domaine où l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral sont tous deux compétents. Ainsi, *le caractère contraignant qu'il revêt dans les relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral est finalement de nature «uniquement» politique*. L'intensité de cette contrainte politique ou, en d'autres termes, la latitude laissée au Conseil fédéral dans la mise en oeuvre ultérieure est déterminée par différents facteurs, notamment la qualité de la procédure de décision et le degré de précision choisi. Si la situation se modifie durant la période séparant, d'une part, la prise de décision sur les planifications et les conceptions, et d'autre part, la mise en oeuvre de celles-ci, les arrêtés fédéraux perdront partiellement, voire totalement, leur caractère

¹³ Thomas Cottier, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne, RDS 1984, p. 394 et 412.

¹⁴ Martin Lendi, Gesamtplanung und Sachplanungen, in: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a/M 1982, p. 545

politiquement contraignant¹⁵. En pareille occurrence, le Conseil fédéral et, bien sûr, l'Assemblée fédérale elle-même, peuvent déroger aux décisions prises antérieurement sur les planifications et conceptions, à condition de motiver leur décision¹⁶.

La commission d'experts chargée d'examiner la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral a proposé une définition de la nature juridique des arrêtés de principe et des arrêtés relatifs aux planifications qui tient compte des objections formulées contre l'utilisation de l'arrêté fédéral simple dans de tels cas. Il s'agit de «décisions *préliminaires* qui fixent les objectifs à *atteindre*, les principes ou critères à *respecter* ou les mesures à *prévoir*» (FF 1996 II 448). Par définition, une décision préliminaire ne saurait être définitive; autrement dit, il existe une certaine marge de manœuvre entre une décision préliminaire et une décision définitive. Soutenue par les CPE et les CdF des deux conseils ainsi que par la Commission spéciale du Conseil national chargée de l'examen préalable du programme de la législature 1999–2003, la CIP a repris la formulation proposée par la commission d'experts à l'art. 28 LParl. Sur l'initiative des CPE, la CIP a en outre complété cet article par une disposition prévoyant que le Conseil fédéral peut s'écarter d'un arrêté de principe ou d'un arrêté relatif à une planification, à condition toutefois de motiver sa décision.

2.4.2.3 Choisir la forme de l'arrêté fédéral sujet au référendum pour les décisions de principe d'une grande portée

Lors de la dernière révision totale de la LREC (1962), l'arrêté fédéral de portée générale a été défini comme étant la forme à donner exclusivement aux actes législatifs qui contiennent des règles de droit (art. 6 LREC, abrogé lors de la révision partielle du 8 octobre 1999). Il en est résulté qu'en règle générale, seuls les actes législatifs qui contiennent des règles de droit étaient sujets au référendum. Depuis lors, la doctrine a rappelé de manière convaincante que cette restriction du droit de référendum n'était pas conforme à la volonté du constituant de 1874¹⁷. Le principe démocratique qui fonde le droit public suisse exige que des critères matériels (tels que, notamment, la portée d'une réglementation) déterminent si le Parlement ou, éventuellement, le peuple est compétent pour adopter une réglementation. Non seulement les actes législatifs contenant des règles de droit, mais encore d'autres actes peuvent avoir une portée telle qu'ils doivent être adoptés par l'Assemblée fédérale ou, au besoin, le peuple, pour pouvoir acquérir la légitimité démocratique nécessaire. Ce constat vaut non seulement pour les actes particuliers (cf. art. 173, al. 1, let. h, Cst. et l'art. 29 du projet de loi qui fait l'objet du présent rapport), mais encore pour les arrêtés de principe.

¹⁵ Thomas Cottier (cf. note de bas de page 13, p. 408): «Bei alldem ist klar, dass diese Faktoren keine strikte Verbindlichkeit hervorrufen können, da der Plan von Anfang an der Möglichkeit rollender Anpassung unterliegt. (...) Der Plan ist insofern und insoweit verbindlich, als nicht veränderte Umstände und Rahmenbedingungen zu einer sachlichen und zeitlichen Plananpassung Anlass geben».

¹⁶ S'agissant du programme de la législature, le Conseil fédéral est aujourd'hui déjà tenu par la loi de justifier les écarts par rapport aux objectifs visés (art. 45, al. 5, LREC)

¹⁷ A ce sujet, cf. le rapport complémentaire des CIP du 6. Mars 1997 relatif à la réforme de la constitution, notamment la bibliographie; FF 1997 III 284 s.

Dans quelques cas, la pratique s'est écartée de la norme introduite en 1962 et voulant que la forme de l'arrêté fédéral de portée générale soit réservée aux actes législatifs contenant des règles de droit: elle a revêtu de cette forme d'importants actes particuliers et décisions de principe, de manière à les rendre sujets au référendum. Exemples de ces dérogations: l'Arrêté fédéral du 19 décembre 1986¹⁸ concernant le projet RAIL 2000 et l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104). Ces deux arrêtés contiennent des actes particuliers et des décisions de principe ainsi que – cela dit en passant – des dispositions qui contiennent des règles de droit. L'art. 3^{bis}, 2^e phrase, de l'arrêté sur le transit alpin constitue, par exemple, une décision de principe. Il dispose que «s'agissant du transport de marchandises, les axes du transport combiné non accompagné seront intégrés de façon optimale dans les corridors de fret européens». Manifestement, cette disposition a la même nature juridique que celle qui est décrite en détail au ch. 242.2. Elle définit la politique qui doit guider l'action de l'Etat, avec une portée contraignante sur le plan politique et non directement contraignante sur le plan juridique, portée qui par rapport à celle de l'arrêté fédéral simple est encore considérablement accentuée par le fait que la disposition en question est sujette au référendum. Pourtant, dans ce cas aussi, cet effet politiquement contraignant deviendrait caduc, si la situation venait à changer. En pareille occurrence, il ne viendrait à l'idée de personne d'exiger que cette phrase de l'arrêté sur le transit alpin soit biffée, avant que l'on puisse mettre en œuvre une autre politique. Cela montre bien que cette disposition ne produit pas d'effet directement contraignant sur le plan juridique.

La nouvelle Cst. fédérale a supprimé la forme de l'arrêté fédéral de portée générale. Elle ne prévoit la forme de la loi fédérale que pour les dispositions qui contiennent des règles de droit. Si l'on veut néanmoins, pour des raisons de transparence, indiquer clairement que les arrêtés de principe d'une grande portée peuvent être sujets au référendum conformément à la pratique adoptée jusqu'ici ponctuellement et selon les exigences de la doctrine, il convient d'intégrer dans la LParl une disposition ad hoc. Il s'agira, en l'occurrence d'une disposition au sens de l'art. 141, al. 1, let. c, Cst., en vertu duquel, la loi peut prévoir qu'un arrêté fédéral est soumis au référendum facultatif.

2.4.3 Effets juridiques de la motion et procédure applicable à ce type d'intervention

2.4.3.1 Effets juridiques des diverses formes actuelles de mandat

L'art. 171 Cst. a la teneur suivante:

L'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral. La loi règle les modalités et définit notamment les outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral.

Ainsi donc, la nouvelle Charte fondamentale consacre explicitement un état de fait qui était contesté par une partie de la doctrine et le Conseil fédéral lui-même, mais qui, dans la pratique, constitue, à proprement parler, un truisme: dans le processus

¹⁸ RS 742.100. Cf. également note de bas de page 6.

politique, l'Assemblée fédérale *exerce une influence* sur ce qui ressortit au Conseil fédéral et *vice et versa* (le Conseil fédéral le fait, p. ex., en intervenant lors des débats parlementaires sur les projets de lois). L'art. 171 Cst. ne définissant pas *la forme sous laquelle ladite influence peut être exercée*, il incombe au législateur de régler les modalités.

Selon le droit en vigueur, l'Assemblée fédérale dispose de quatre instruments pour confier des mandats au Conseil fédéral:

- a. D'abord, la *motion* qui «charge le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure» (art. 22 LREC). Cette définition des effets juridiques de la motion instaurée pour la première fois au degré législatif, lors de la révision de la LREC du 22 juin 1990 ne précise pas de quelle «mesure» il peut s'agir. Ce point a été laissé en suspens parce que le Conseil national, d'une part, et le Conseil des Etats appuyé par le Conseil fédéral, d'autre part, ne sont pas parvenus, même au stade de la Conférence de conciliation, à se mettre d'accord sur la réponse à y apporter. Le règlement du Conseil national dispose qu'une motion n'est inadmissible que dans le cas suivant: lorsqu'elle vise à «influer sur un acte administratif qui sera pris dans une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision de recours» et lorsqu'elle demande «la modification de l'acte ou de la décision» (art. 32, al. 1, RCN). On en déduit que le Parlement peut charger le Conseil fédéral de prendre toutes les autres mesures, notamment dans le domaine législatif qui lui est délégué (p. ex., modification d'une ordonnance). Au contraire de la position du Conseil national, le Conseil des Etats a adopté, le 24 septembre 1986, une modification de son règlement, qui précise qu'une motion est inadmissible lorsqu'elle demande au Conseil fédéral de prendre une mesure ayant trait «à une affaire qui relève de la seule compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ou à une compétence législative déléguée au Conseil fédéral» (art. 25, al. 1, RCE).
- b. Lors de la révision susmentionnée de son règlement, le Conseil des Etats a introduit la *recommandation*, intervention qui permet d'inviter le Conseil fédéral à prendre une mesure dans un domaine qui relève de sa seule compétence (art. 25, al. 2, RCE). A la différence de la motion, la recommandation n'a aucun caractère impératif. Cependant, elle permet d'exercer une influence sur un domaine relevant de la compétence du Conseil fédéral, ce qui est tout à fait dans la ligne de ce que veut instaurer l'art. 171 Cst.
- c. La loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) a conféré au Conseil fédéral la compétence de confier des mandats de prestations à certains groupements ou offices (art. 44). A la demande des CIP, le Parlement a introduit simultanément le *mandat*, instrument qui permet de charger le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier un mandat de prestations. Toutefois, comme en recourant au mandat on influe sur un domaine ressortissant qu'au Conseil fédéral, le mandat n'a pas le caractère impératif d'une instruction. Il a «valeur de directive dont le Conseil fédéral ne peut s'écarter que dans des cas justifiés» (art. 22^{quater} LREC; art. 32, al. 1^{bis}, RCN; art. 25, al. 1^{bis}, RCE).
- d. «Le *postulat* charge le Conseil fédéral d'examiner s'il convient de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet» (art. 22^{bis} LREC). Ainsi donc un postulat qui a été transmis

constitue un mandat aussi impératif qu'une motion transmise. Seule la teneur du mandat diffère. Cependant, la pratique assez répandue, voulant que les motions soient transformées en postulats sur proposition du Conseil fédéral, fait que l'on a l'impression que les postulats ont un caractère moins impératif que les motions.

La situation dépeinte ci-dessus est insatisfaisante à divers égards:

- Sur un point capital, les deux conseils donnent de la motion, l'instrument le plus important pour confier des mandats au Conseil fédéral, des définitions divergentes; au surplus, le Conseil des Etats dispose d'un outil inconnu au Conseil national: la recommandation. Ces différences ne font qu'affaiblir la position de l'Assemblée fédérale par rapport au Conseil fédéral.
- La distinction opérée entre la motion et la recommandation ne procède pas de la prise en compte des impératifs pratiques de la vie politique: elle relève du dogmatisme juridique et a un caractère statique. Aussi, ne prend-elle pas en considération le fait qu'il faille pouvoir parfois modifier les compétences si l'on veut atteindre un objectif politique.
- La distinction susmentionnée présuppose que l'auteur de l'intervention sache d'avance qui est compétent pour mettre en œuvre les mesures qu'il propose. Toutefois, souvent, il est difficile de répondre à cette question avec toute la clarté voulue.
- Il est fréquent qu'en lieu et place d'un débat politique sur les objectifs d'une intervention on assiste à une discussion stérile – parce que de pure forme – sur l'admissibilité de cette intervention. Argumenter sur la forme peut également être une façon d'éviter de devoir prendre position sur le fond.
- Il était judicieux d'instaurer à titre expérimental le «mandat», instrument s'ajoutant à la motion (même si cet essai, compte tenu du champ d'application restreint de cet instrument, était plus théorique qu'autre chose); à la longue, cependant, il ne se justifie pas d'avoir deux instruments différents pour atteindre des objectifs très similaires. Cela ne fait que compliquer inutilement la procédure.

2.4.3.2 Redéfinition des effets juridiques de la motion (art. 119)

Dans leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la constitution (FF 1997 III 243), les CIP, se fondant sur le rapport du 15 décembre 1995 de la commission d'experts «répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» (FF 1996 II 413) ont proposé que les effets juridiques du «*mandat*» soient définis comme il suit:

Elle [l'Assemblée fédérale] peut confier des mandats au Conseil fédéral; les mandats qui portent sur un domaine ressortissant du Conseil fédéral ont valeur de directives desquelles il ne peut être dérogé que dans des cas justifiés.

C'est cette proposition des CIP qui, lors de la troisième lecture du projet de constitution, a finalement débouché sur le libellé plus général de l'art. 171 Cst. Les commissions parlementaires d'enquête qui se sont penchées sur les problèmes d'organisation et de conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) avaient formulé la même proposition par la voie d'initiatives parlementaires déposées devant les

deux conseils (FF 1996 V 453); les conseils ont donné suite à ces initiatives au cours de la session d'hiver 1996. Le fait que le mandat a valeur de directive dans le domaine de compétence du Conseil fédéral a déjà été établi au niveau de la loi, mais limité aux seuls mandats de prestations confiés par le Conseil fédéral aux offices fédéraux (art. 22^{quater}, LREC, cf. ch. 2.4.3.1 ci-dessus).

Les lacunes – exposées au ch. 2.4.3.1 – que présente la panoplie actuelle des outils dont dispose le Parlement pour confier des mandats au Conseil fédéral doivent être comblées par une redéfinition des effets juridiques de la motion selon la proposition de la commission d'experts de 1995. La motion nouvelle regroupe, en une seule et même intervention, les trois instruments que sont aujourd'hui la motion, la recommandation et le mandat. Il s'agit là d'une réelle simplification qui facilite, au surplus, l'utilisation de la panoplie à disposition. En outre, elle permet de mettre fin aux stériles discussions formelles sur la délimitation des différents instruments. Un élément doit cependant subsister: le partage clair des compétences entre les organes de l'Etat, en application du principe de la séparation des pouvoirs.

La nouvelle définition des effets juridiques de la motion s'inspire de la considération pragmatique selon laquelle la motion sert au premier chef à atteindre des objectifs politiques bien déterminés. Ce n'est qu'en second lieu que se pose la question des moyens de les atteindre. Il est prioritaire que le Parlement et le Conseil fédéral discutent de l'opportunité d'appuyer les objectifs de la motion et que le Parlement en débattenne et arrête sa décision. Si celle-ci est positive et que la motion soit adoptée, il importera d'examiner en second lieu qui est compétent pour atteindre les objectifs fixés. Dans la mesure où il existe une réglementation légale des compétences, celle-ci sera appliquée. Toutefois, contrairement à la situation juridique et à la pratique actuelles, il ne suffit pas que le Conseil fédéral déclare qu'il est seul compétent et que, par conséquent, la motion ne saurait le concerner. Le régime des compétences n'est pas immuable. Selon le droit public suisse, les attributions du Conseil fédéral sont dans une large mesure à la disposition du législateur. La plupart des prérogatives que la constitution confère au Conseil fédéral soit sont exercées à l'adresse du législateur (cf., p. ex., les art. 180, 181 et 183 Cst.), soit sont circonscrites par le législateur (cf., p. ex., art. 182 Cst.), soit encore sont exercées par le Conseil fédéral

sous réserve que l'Assemblée fédérale n'agisse pas elle-même (cf., p. ex., art. 184, al. 3, art. 185, et diverses dispositions transitoires)¹⁹.

En établissant une distinction entre motions ayant le caractère contraignant d'une instruction et motions ayant valeur de directive, la nouvelle définition des effets juridiques de la motion prend en compte les différents régimes de compétences. D'après le régime des compétences valable selon le cas, la motion, une fois adoptée, produit les effets suivants:

a. *Atteindre les objectifs de la motion ressortit à l'Assemblée fédérale*

L'adoption de la motion revient – comme c'est déjà le cas – à imposer au Conseil fédéral l'obligation de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte législatif (loi fédérale, ordonnance de l'Assemblée fédérale, arrêté fédéral, arrêté fédéral simple).

b. *Atteindre les objectifs de la motion ressortit à la compétence déléguée au Conseil fédéral par la loi ou à la compétence conjointe de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral*

Dans le régime de compétences du Conseil fédéral, une motion qui a été adoptée a valeur de *directive*, ce qui signifie que l'Assemblée fédérale fixe les principes et les critères dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour prendre des réglementations ou accomplir des actes d'exécution (à l'exception des actes de justice). Autrement dit, une motion qui a été adoptée indique au Conseil fédéral la direction à prendre, mais sans le lier dans sa décision. Le Conseil fédéral peut donc s'écarter des directives s'il a un motif valable, dont il fera part à l'Assemblée fédérale. Si l'Assemblée fédérale n'est pas d'accord avec le Conseil fédéral, elle peut, par une initiative parlementaire, modifier le régime de compétences du Conseil fédéral.

Une minorité de la commission craint quant à elle qu'en laissant au Conseil fédéral la possibilité de s'écarter des directives, celui-ci n'ait une marge de manœuvre trop importante. Elle propose par conséquent que, lorsqu'une motion visant des mesures qui relèvent de la compétence du Conseil fédéral

¹⁹ En revanche, l'Assemblée fédérale ne peut pas, en édictant une loi ou un arrêté fédéral, se prévaloir de sa compétence dans tous les domaines relevant de la haute autorité du Conseil fédéral en matière de politique étrangère au sens de l'art. 184, al. 1 et 2, Cst.; en la matière, en effet, le Conseil fédéral dispose, dans une mesure limitée, de compétences exclusives que lui confère la constitution. Le régime de compétences instauré par la constitution pourrait, certes, lui aussi être modifié par le peuple et les cantons, mais, à vrai dire, cela conduirait dans maints cas d'application théoriquement imaginables à des résultats par trop absurdes. Cela signifie également que dans la pratique, il ne faut pas s'attendre à ce que de telles motions soient déposées, et encore moins, à ce qu'elles soient appuyées par des majorités au sein des deux conseils. P. ex., une motion qui exigerait la ratification d'un traité international n'est pas praticable si, exceptionnellement, cette ratification ne peut pas être considérée comme la simple concrétisation de l'adoption du traité par l'Assemblée fédérale. En revanche, une motion qui demanderait que la Suisse conclue un traité international ne poserait aucun problème. En effet, une telle motion, si elle était adoptée, contraindrait le Conseil fédéral à conclure ce traité et à le soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale (à ce sujet cf. JAAC 40/IV, 1976, p.13, où l'on trouvera des exemples tirés de la pratique). Dans le domaine couvert par l'art. 184, al. 1 (responsabilité des affaires étrangères; représentation de la Suisse à l'étranger), il est difficile de délimiter ce qui est du ressort exclusif du Conseil fédéral et ce qui relève de l'Assemblée fédérale; une telle délimitation ne peut s'opérer que cas par cas. Toutefois, en la matière également, il est parfaitement imaginable qu'au besoin, une loi fédérale ou des arrêtés fédéraux imposent au Conseil fédéral de mener la politique étrangère de telle ou telle manière.

est adoptée, ce dernier soit tenu soit de prendre lui-même les mesures visées, soit de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte qui permette de mettre en œuvre la motion. Mais lorsqu'une motion vise la modification d'une ordonnance du Conseil fédéral, celui-ci peut, s'il le désire, modifier directement l'ordonnance. Mais il n'est pas tenu de le faire, parce que cette mesure relève de sa compétence. S'il n'entend pas user de celle-ci, il est, en revanche, tenu d'agir en lieu et place, en soumettant, par exemple, à l'Assemblée fédérale un projet de loi modifiant la norme de délégation sur laquelle son ordonnance se fonde, de telle sorte que les exigences posées par la motion puissent être satisfaites.

Le droit public suisse ne fixe pas de limites matérielles à la révision de la Constitution (font cependant exception les règles impératives du droit international). Ce constat vaut autant pour les droits d'initiative du Parlement que pour l'initiative populaire. Par principe donc, par voie de motion (comme du reste par voie d'initiative parlementaire), on peut tout exiger; *il est cependant impératif que lors de la réalisation d'une motion qui a été adoptée, le droit et le régime des compétences applicables dans le cas d'espèce soient respectés et, au besoin, d'abord modifiés*. Compte tenu de cette restriction (qui est au fond une évidence) on peut escompter que la nouvelle définition des effets juridiques des motions ne débouchera pas sur le dépôt de toutes les sortes de motions imaginables en théorie. En pratique, des motions n'ont de chance d'aboutir que si elles sont réalisables sans grandes complications et à condition – bien sûr – qu'elles soient appuyées par une majorité dans les deux conseils. Il est vrai que la nouvelle définition des effets juridiques ouvre la porte à des motions qui visent à atteindre, dans le domaine relevant de la compétence du Conseil fédéral, des objectifs susceptibles de recueillir une majorité. Toutefois, dans ce domaine, l'Assemblée fédérale et ses commissions devront – ne serait-ce qu'en raison de leurs capacités limitées – se concentrer sur les quelques objectifs ayant une portée politique certaine.

La «résolution» proposée par le Conseil fédéral dans le projet de «Réforme de la direction de l'Etat» daté du 11 novembre 1998 et mis en consultation, est contraire à la nouvelle conception de la motion. Selon cette proposition, l'Assemblée fédérale peut «dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, lui donner des lignes directrices au moyen de résolutions, dans la mesure où le recours à la législation n'est pas approprié». S'agissant de la nécessaire distinction à opérer entre la motion et la «résolution», nous renvoyons aux considérations émises au ch. 2.4.3.1 à propos du *distinguo* entre les deux instruments actuels que sont la motion et la recommandation. *Un point continu, par ailleurs, de poser problème: comment peut-on déterminer de manière suffisamment claire que le «recours à la législation est approprié ou ne l'est pas»?* La voie législative est-elle, par exemple, appropriée lorsque l'Assemblée fédérale aimerait faire modifier une ordonnance du Conseil fédéral? De son point de vue, l'Assemblée fédérale pourrait répondre par la négative en arguant de ce que le «détour» par la modification de la norme de délégation législative est compliqué et donc inapproprié; par conséquent, on recourra à la «résolution» qui permettra d'atteindre l'objectif en fixant des lignes directrices au Conseil fédéral. A vrai dire, il ressort des explications formulées par le Conseil fédéral à l'appui de sa proposition d'instaurer la «résolution», que celui-ci ne conçoit pas que l'on puisse y recourir dans le cas susmentionné.

2.4.3.3

Problèmes posés par la procédure actuelle de traitement des motions

La procédure actuelle de traitement des motions peut être définie à grands traits, comme il suit:

- a. Tout membre d'un conseil jouit du droit illimité de déposer des motions.
- b. La motion est soumise au conseil qui a la priorité de discussion, sans examen préalable de la part d'une commission; en revanche, elle est accompagnée de la prise de position du Conseil fédéral.
- c. Une motion peut être adoptée, rejetée ou, avec l'assentiment de son auteur, transformée en postulat; son texte ne peut être modifié.
- d. Une motion est transmise au Conseil fédéral, lorsqu'elle a été adoptée par les deux conseils.
- e. Une motion est classée si le conseil ne l'a pas traitée dans les deux ans qui suivent son dépôt.

Depuis 1963, le nombre des motions déposées (motions de commissions non comprises) a évolué comme suit:

Législature	Conseil national	Conseil des Etats
1963–1967	87	23
1967–1971	157	33
1971–1975	252	31
1975–1979	299	34
1979–1983	346	56
1983–1987	460	47
1987–1991	556	82
1991–1995	606	118
1995–1999	701	89

En l'espace de neuf législatures, le nombre des motions déposées a augmenté de 800 % au Conseil national et de 400 % au Conseil des Etats. Pendant la même période, la durée annuelle des débats en plénum s'est allongée «seulement» de 50 % au Conseil national (1963: 206 heures, 1995: 310 heures) et de 100 % au Conseil des Etats (1963: 93 heures, 1995: 186 heures). Durant le même laps de temps, la procédure applicable au traitement des motions est restée la même dans ses grandes lignes. Ces trois facteurs (accroissement de plusieurs multiples du nombre des motions déposées, parallèlement, augmentation nettement moins importante de la durée des débats, procédure inchangée) ont, sans nul doute, influé sur le mode de traitement des motions.

De 1994 à 1997, le traitement des motions par l'Assemblée fédérale s'est traduit par les résultats²⁰ suivants:

Transmises au Conseil fédéral	96	(12,1 %)
Transmises sous forme de postulat	317	(40,0 %)
Rejetées	119	(14,9 %)
Classées, parce que pendantes depuis 2 ans	145	(18,2 %)
Classées pour diverses raisons ou retirées	118	(14,8 %)
Total	795	(100 %)

Au Conseil national, le traitement des motions est déterminé pour l'essentiel par la «procédure accélérée» appliquée le dernier jour de chaque session ordinaire, procédure qui a été instaurée lors de la session d'automne 1981. Dans le cadre de cette procédure, la Chambre basse traite sans discussion les motions, pour lesquelles ni l'auteur, ni un autre député ne conteste la proposition du Conseil fédéral. La plupart du temps, cette proposition consiste à préconiser la transformation de la motion en postulat (à noter que, dans nombre de cas, un tel postulat ne répond absolument pas à la définition légale de ce type d'intervention; à ce sujet, cf. ch. 2.4.3.1). Cela explique qu'un proportion importante des motions soient transmises sous la forme d'un postulat. L'auteur de la motion est confronté à l'alternative suivante qui est le plus souvent peu satisfaisante: ou bien il accepte que sa motion soit édulcorée ou bien, en s'y opposant, il s'expose à ce que le traitement de sa motion soit ajourné. Il est même très vraisemblable qu'il le soit au point que ladite motion tombe sous le «couperet» du classement (au bout de deux ans). La sélection des quelques rares motions controversées qui font réellement l'objet d'un débat de fond au sein du Conseil national, dépend du hasard et plus précisément du fait qu'un jour de session, à l'issue de l'examen des objets d'un département, il reste – ce qui est exceptionnel – un peu de temps pour traiter les motions relevant de ce département.

Les motions transmises ont une faible importance ne serait-ce qu'en raison de leur nombre. Or celle-ci est encore restreinte par d'autres facteurs. 70 % desdites motions ont été transmises sur proposition du Conseil fédéral; autant dire qu'elles «enfonçaient des portes ouvertes». Au surplus, seulement la moitié environ des motions transmises sont individuelles. Ainsi donc la motion «cas d'école» est devenue l'exception absolue: la motion émanant d'un parlementaire et politiquement controversée, qui, après une discussion avec le Conseil fédéral et d'autres députés, est adoptée pour déboucher finalement sur un projet de loi.

En résumé, on constate les lacunes suivantes:

1. *L'accroissement massif du nombre des motions déposées conjugué avec la procédure qui régit actuellement leur traitement s'est traduit par le fait que le Conseil national n'examine presque jamais quant au fond les motions controversées, pas plus qu'il n'en discute ni ne statue sur elles.*

²⁰ Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) à l'intention des CdG du 25 février 1999: Interventions parlementaires, procédure, statistiques, coûts, propositions de modifications concernant le régime des interventions parlementaires et comparaison de la situation avec d'autres Parlements européens, p. 29. – Ce rapport contient de nombreuses autres études et analyses, qui sont reprises en substance dans la suite du présent rapport.

2. *La sélection des quelques rares motions controversées qui font l'objet d'un examen matériel au Conseil national relève dans une large mesure du hasard. Elle n'est aucunement fonction d'un ordre de priorités établi selon des critères politiques ou objectifs.*
3. *La dévalorisation de la motion au Conseil national a pour corollaire manifeste que le Conseil fédéral considère de moins en moins les motions transmises (celles du Conseil des Etats également) comme des mandats impératifs à exécuter dans des délais utiles et de manière appropriée²¹.*

L'analyse des lacunes que présente la procédure en vigueur part du présupposé selon lequel la motion est un instrument permettant au Parlement d'exercer sa fonction législative; en d'autres termes, une motion est déposée afin d'atteindre un objectif concret.

Dans la perspective de l'élaboration de projets de réforme, il ne faut cependant pas perdre de vue qu'en pratique, les motions servent aussi à d'autres fins tout aussi légitimes: assurer la représentation d'intérêts et la communication du Parlement ou de ses différents membres. Autrement dit, une motion est déposée dans le but d'ouvrir le dialogue avec le Conseil fédéral et l'administration, d'une part, ainsi qu'avec le public (en particulier, l'électorat de l'auteur de la motion). Les effets juridiques et la procédure ne jouent qu'un rôle mineur s'agissant de l'exercice de ces fonctions. Les fins auxquelles elles servent peuvent tout aussi bien être atteintes au moyen d'un postulat, d'une interpellation ou d'une question ordinaire. Le véritable objectif de l'intervention parlementaire est, en effet, atteint, dès le moment où celle-ci a été déposée et où le Conseil fédéral y a répondu.

Ainsi donc, les lacunes que présente la procédure en vigueur affectent peu les fonctions de représentation et de communication que remplissent les interventions personnelles, ce qui explique aussi pourquoi, jusqu'à présent, il n'y a eu aucune tentative sérieuse de remédier aux défauts en question qui se sont fait jour depuis au moins vingt ans.

²¹ Exemples tirés du domaine de compétence des CIP (avec indication de l'année dans laquelle une motion a été transmise): Régime de la transparence au sein de l'administration (1982), Institution d'un médiateur (1989), Contributions fédérales aux partis politiques aux frais des élections au Conseil national (1991), Réforme du Gouvernement (1991), Révision totale de la loi sur les fonctionnaires (1991). Le compte rendu du Conseil fédéral sur l'exécution des mandats législatifs qui lui sont confiés par le Parlement peut être taxé de rudimentaire. Parfois, dans le rapport de gestion, il propose, avec un minimum de justifications, de classer des motions transmises, parfois il annonce que la suite des travaux a été «suspendue». Depuis quelque temps, il en est arrivé, à répétitions, à faire dépendre l'adoption de motions de déclarations interprétatives qui en modifient les objectifs. En dépit des protestations, le Conseil fédéral s'en tient à cette pratique. Comme la procédure parlementaire ne prévoit pas d'examen détaillé des motions, il n'est, en pareils cas, plus possible de se prononcer clairement, ce qui ne fait qu'affaiblir encore les effets de la motion. Relevons enfin qu'il est de plus en plus fréquent que le Conseil fédéral ne respecte plus le délai d'un trimestre qui lui est imparti pour communiquer son avis sur une motion qui a été déposée.

La réforme *doit avoir pour objectif* de redonner à la motion son efficacité en tant qu'outil permettant au Parlement, à ses organes et aux députés de *mettre en branle un processus législatif*.

La CIP a procédé à un examen approfondi de différentes propositions de réforme. Elle n'a pas remis en question le fait que le droit de chaque député de déposer autant de motions que bon lui semble ne devait pas être limité. Ce n'est qu'à cette condition que la motion pourra continuer non seulement de remplir sa fonction législative mais encore de jouer un rôle – tout aussi légitime – en matière de représentation d'intérêts ainsi que de communication. C'est pour cette raison que la proposition réitérée d'introduire un contingentement des interventions (motions et autres) n'a pas été retenue. Même s'il était souhaitable que le nombre d'interventions déposées soit réduit, un *contingentement* ne permettrait pas d'atteindre véritablement le but visé, comme le montre le petit calcul qui suit. Au cours de la législature 1995–1999, ce sont 3000 interventions qui ont été déposées (sans compter les interventions déposées par les commissions), ce qui ne fait que trois interventions environ par député et par an. Pour réduire le nombre total d'interventions, il y aurait donc lieu de prévoir un contingent annuel inférieur à trois interventions par député. Or, concrètement, on constate que seuls quelque 20 % des députés déposent plus de quatre interventions par année. Un contingentement ne toucherait donc que cette minorité; par contre, il est probable que la plupart des députés seraient dès lors tentés d'épuiser chacun le contingent qui leur revient. On pourrait même assister à la création d'une véritable «bourse d'échange». Une réduction du nombre d'interventions déposées ne pourrait donc être réalisée que par une limitation stricte du nombre d'interventions par député, à savoir deux interventions – voire une seule – par député et par an.

On pourrait imaginer en outre qu'une motion doive être appuyée par *un nombre minimal de signataires* pour pouvoir être déposée. Mais une telle mesure ne mènerait sans doute pas non plus au but visé. Les membres des groupes importants n'auraient aucune peine à recueillir le nombre de signatures nécessaires, à l'inverse des députés non inscrits ou membres de petits groupes, ce qui serait contraire au principe de l'égalité entre députés.

Les sous-commissions des deux CIP ont proposé que *les commissions procèdent à un examen préalable des motions*, de sorte à séparer «l'ivraie du bon grain». Un examen préalable par la commission compétente permettrait d'établir une liste des priorités sur la base de critères politiques et matériels. Dans la mesure où, selon toute vraisemblance, relativement peu de motions seraient approuvées par la majorité de la commission, ces dernières pourraient à nouveau être traitées au conseil même lorsqu'elles divisent les esprits et que leur traitement prend donc un certain temps. De plus, si les motions étaient examinées préalablement par les commissions, celles-ci pourraient en modifier le texte et éventuellement le rendre plus incisif. La proposition des sous-commissions des deux CIP permettrait donc de garantir le droit des députés d'adresser des motions au conseil dont ils font partie. Toutefois, les motions n'ayant pas recueilli l'approbation de la commission ne seraient pas traitées de façon prioritaire au conseil, ce qui, signifie, au Conseil national du moins, qu'elles ne pourraient être que rarement traitées – comme c'est le cas aujourd'hui pour les motions d'une façon générale.

La commission a rejeté ladite proposition de la sous-commission. La CIP craint en effet qu'en se voyant confier l'examen préalable de toutes les motions, les commissions n'aient à faire face à une charge de travail trop importante (chacune des dix commissions législatives du Conseil national auraient à examiner quelque cinq motions par trimestre). Les commissions n'auraient dès lors plus suffisamment de temps pour se consacrer à leur mission principale qui est de procéder à l'examen préalable des projets d'acte. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la motion s'adresse en premier lieu au Conseil fédéral. Il n'est donc pas opportun de renoncer à recueillir l'avis du Conseil fédéral, comme le propose la sous-commission; à l'inverse, vouloir recueillir l'avis à la fois du Conseil fédéral et de la commission chargée de l'examen préalable alourdirait considérablement la procédure.

La commission n'a cependant pas rejeté en bloc la proposition de la sous-commission et en a repris quelques éléments sous une forme légèrement différente. Elle estime notamment qu'il est juste de *privilégier systématiquement les motions déposées par les commissions*: une proposition soumise au conseil par la majorité d'un organe représentatif de ce conseil doit avoir davantage de poids qu'une proposition déposée par un seul député, qu'il s'agisse d'une intervention personnelle ou d'une initiative parlementaire rejetée par la commission chargée de son examen préalable. Or, tout député peut, pour autant que la réalisation de l'objectif visé lui importe plus que son «palmarès» personnel, proposer à la commission compétente (même s'il n'en est pas membre; cf. art. 76, al. 1) de déposer une motion de la commission. S'il s'avère, à l'avenir, que les motions déposées par des commissions sont systématiquement traitées par les conseils avant les autres objets et qu'elles acquièrent ainsi plus d'importance que les autres motions, on peut s'attendre à ce qu'il soit plus fréquemment fait recours à cet instrument par les commissions.

La commission a rejeté la proposition de sa sous-commission visant à ce qu'une motion puisse être modifiée par le conseil prioritaire, si une commission ou le Conseil fédéral le lui propose. Si l'idée d'un examen préalable des motions par les commissions n'est pas retenue, la possibilité de proposer de telles modifications reviendra essentiellement au Conseil fédéral, ce qui lui conférera un rôle privilégié dans la procédure. La commission estime en revanche qu'il est judicieux de prévoir que le second conseil puisse modifier une motion, sur proposition de la commission chargée de l'examen préalable. A l'heure actuelle, si la commission du second conseil n'approuve que partiellement une motion transmise par l'autre conseil, elle n'a d'autre choix que de proposer le rejet de la motion et de déposer elle-même une nouvelle motion; il serait donc plus rationnel qu'elle puisse modifier directement une motion sur les points qu'elle n'approuve pas.

Enfin, si la possibilité – très prisée à l'heure actuelle – de transformer une motion en postulat est supprimée, l'instrument de la motion s'en trouvera sensiblement renforcé. Comme évoqué ci-dessus (ch. 2.4.3.3), les motions sont aujourd'hui le plus souvent transformés en postulats. Le Conseil fédéral en fait en règle générale la demande, si bien que l'auteur de la motion est contraint de choisir entre les deux solutions suivantes: soit il accepte de transformer sa motion en postulat, soit il voit le traitement de son intervention repoussé à une date indéterminée, car le Conseil national a un calendrier si chargé qu'il ne trouve que difficilement le temps de traiter les interventions controversées. Les effets juridiques d'une motion transformée en postulat ne sont pas très précis; en effet, dans nombre de cas elle ne confie pas clairement au Conseil fédéral un mandat d'examen qui le lie, au sens de l'art. 22^{bis}, LREC; l'idée est donc largement répandue que la transformation d'une motion en

postulat condamne celle-ci à finir dans un tiroir. Or, si, à l'avenir, il n'est plus possible de transformer une motion en postulat, tant les députés que le Conseil fédéral seront incités à utiliser l'instrument de la motion de façon plus réfléchie. Avant de déposer une intervention, les députés devront notamment se demander lequel, de la motion ou du postulat, est l'instrument le plus approprié dans le cas qui les intéresse; quant au Conseil fédéral, il devra adopter une attitude claire lorsqu'il émettra un avis sur une motion.

2.4.4 Procédure applicable aux initiatives parlementaires

2.4.4.1 Situation initiale

Selon l'ancienne constitution fédérale et la nouvelle, tout parlementaire fédéral peut soumettre une initiative au conseil auquel il appartient (art. 91, al. 1, aCst.; art. 160, al. 1, Cst.). Ce droit qui remonte à la constitution fédérale de 1848, constitue l'un des acquis les plus importants du parlementarisme moderne. Il permet, en effet, au Parlement d'utiliser de ses compétences, notamment en matière législative, sans que le gouvernement puisse exercer une influence décisive. Il est vrai que pour élaborer la législation, le Parlement doit disposer généralement d'une administration. A la différence, par exemple, du Congrès américain, l'Assemblée fédérale a renoncé à créer une administration d'une certaine envergure qui lui soit directement subordonnée (à elle ou à ses commissions) et qui se charge de la totalité des travaux législatifs préparatoires. C'est pourquoi, en pratique, le droit d'initiative parlementaire ne joue qu'un rôle secondaire et ce, depuis la fondation de l'Etat fédéral moderne. Du point de vue formel, en effet, la plupart des projets d'acte émanent du Conseil fédéral (en vertu de l'art. 102, ch. 4, aCst. ou de l'art. 181 Cst.), le Parlement ayant cependant à sa disposition un instrument, la motion, qui lui permet de contraindre le Conseil fédéral d'exercer son droit d'initiative pour le compte du Parlement. Jusque dans les années soixante du XX^e siècle, c'est cette procédure législative qui a presque toujours été appliquée (à noter, toutefois, quelques rares cas où des commissions parlementaires ont élaboré elles-mêmes des projets d'actes, sans que cette activité porte explicitement le nom d'initiative parlementaire). La notion d'initiative parlementaire n'a été introduite que le 24 juin 1970, sous l'effet de la modification de la LREC, qui a également réglé la procédure applicable à ce type d'intervention. Cette procédure a subi, ensuite, une réforme fondamentale: l'instauration de l'examen préalable par une commission des diverses initiatives déposées par les membres des conseils (modification de la LREC du 23 mars 1984).

Or cette innovation de l'examen préalable a donné toute satisfaction: elle permet un examen suffisamment approfondi des objectifs d'une initiative par la commission, ce qui contribue à l'efficacité des délibérations en plénum. En effet, grâce audit examen, il est possible d'identifier assez rapidement les initiatives susceptibles d'être appuyées par une majorité; le temps – précieux – que les plénums (notamment celui du Conseil national dont le programme est très chargé) doivent consacrer aux délibérations sur les initiatives parlementaires s'en trouve fortement réduit. Un point pose cependant problème: le net accroissement du nombre des initiatives auxquelles chaque conseil donne suite.

Le nombre des initiatives parlementaires est en constante augmentation:

Législature	déposées	liquidées	iv. pa. en 2 ^e phase pendants à la fin de la législature	adoptées
1971–1975	29	26	(pas d'examen préalable)	13
1987–1991	144	115	25	19
1991–1995	190	200	33	24
1995–1999	261	201	65	30

La comparaison entre le nombre des initiatives liquidées et celui des initiatives adoptées fait apparaître un taux de succès restreint. Mais il s'agit-là d'une apparence trompeuse. En effet, un nombre relativement important d'initiatives, sans déboucher directement sur l'adoption d'un acte de l'Assemblée fédérale, atteint cependant son objectif en amenant une commission ou le Conseil fédéral à prendre, à leur tour, une initiative (p. ex.: l'iv. pa. visant l'élaboration de la présente loi permettra de classer 10 autres initiatives parlementaires comme étant réalisées). Une analyse plus détaillée des initiatives adoptées montre que celles-ci recouvrent non seulement de nombreux actes législatifs de moindre importance (relevant, en particulier, du droit parlementaire) mais encore des lois importantes (p. ex. la loi fédérale du 2 septembre 1999 concernant la taxe sur la valeur ajoutée) ainsi que sept modifications constitutionnelles.

Aujourd'hui, l'initiative parlementaire remplit trois fonctions principales:

- a. Elle est l'instrument indispensable à l'activité normative dans le domaine du droit parlementaire.
- b. Elle permet de mener à chef, avec une grande efficacité, des projets législatifs simples (p. ex., modification d'un article d'un acte).
- c. Elle sert au Parlement d'outil de remplacement chaque fois que la procédure «normale», déclenchée par la motion, ne conduit pas au résultat désiré.

C'est surtout cette troisième fonction qui revêt de l'importance sur le plan de la politique générale de l'Etat: Dans le principal domaine d'activité de son ressort, la législation, l'Assemblée fédérale doit pouvoir également imposer sa volonté dans l'hypothèse où le Conseil fédéral ne concrétiserait pas, dans des délais utiles et de manière idoine, les motions qui lui ont été transmises. L'organe de l'Etat auquel appartient la compétence de légiférer doit aussi pouvoir, en dernier ressort, garder le contrôle du processus législatif.

A vrai dire, ces 20 dernières années, la fonction d'outil de remplacement de la motion, que remplit l'initiative parlementaire, a pris une ampleur nettement plus importante qu'on ne le concevait initialement. Si les membres du Parlement recourent de plus en plus à l'initiative parlementaire, ce n'est pas seulement parce que le Conseil fédéral n'a pas exécuté des motions qui lui ont été transmises, mais encore et surtout parce que la procédure qui régit actuellement le traitement des motions présente de très graves lacunes, au point même que cette procédure ne débouche plus que rarement – et encore dans des situations exceptionnelles qui relèvent du hasard – sur le résultat escompté (cf. ch. 1.3.5). Cette situation a pour effet que les membres des conseils ont tendance à recourir de plus en plus à l'initiative parlementaire, même là où la motion serait un instrument plus approprié. C'est en général le cas

s'agissant de projets législatifs d'une certaine complexité, dont l'élaboration requiert une assistance importante de la part de l'administration relevant du Conseil fédéral. Il est vrai que, dans le cadre de la procédure applicable à l'initiative parlementaire, les commissions chargées de l'élaboration des projets d'acte peuvent demander à cette administration de leur fournir les informations juridiques et factuelles nécessaires; toutefois, c'est à la commission – ou le cas échéant à son secrétariat dûment mandaté par elle – qu'il incombe de diriger les travaux d'élaboration susmentionnés et d'évaluer politiquement les options proposées. L'administration propre au Parlement est dépassée par le fort accroissement du nombre des initiatives pendantes à ce qu'il est convenu d'appeler le «2^e stade». Si cette évolution se poursuit, le Parlement court le risque de voir l'initiative parlementaire se dévaloriser au même titre que la motion.

2.4.4.2 Association des deux conseils à l'examen préalable des initiatives parlementaires (art. 109)

L'élaboration d'un projet d'acte, suite à une initiative parlementaire, implique un volume de travail très conséquent. Outre l'élaboration du projet même, il faut rédiger un rapport explicatif détaillé qui doit répondre aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (cf. art. 111, al. 4). Dans nombre de cas, il est nécessaire d'ouvrir une procédure de consultation. Enfin, pour sa part, le Conseil fédéral doit préparer une prise de position sur le projet de la commission.

Sous l'empire du droit en vigueur, il suffit de la décision *d'un seul conseil* ou, s'il s'agit d'une initiative de commission, de la décision d'une seule commission, pour déclencher toutes ces opérations. Le second conseil ne traite de l'initiative qu'après que le premier a adopté le projet d'acte, lors du vote d'ensemble. Or cette procédure est diamétralement différente de celle qui est applicable à la motion et qui implique l'assentiment des deux conseils pour que mandat puisse être confié au Conseil fédéral d'élaborer un projet. Ces dernières années, relativement nombreux ont été les cas dans lesquels le second conseil n'est pas entré en matière sur le projet d'acte du premier conseil: au cours des deux dernières législatures (1991–1999), le Conseil des Etats a refusé six fois d'entrer en matière sur des projets du Conseil national, et le Conseil national, deux fois sur des projets du Conseil des Etats.

On améliore la coordination entre les conseils s'agissant du traitement des initiatives parlementaires, en prévoyant désormais *qu'il faut que les deux conseils aient décidé de donner suite à l'initiative parlementaire individuelle d'un député*, pour que l'on commence à entreprendre l'élaboration d'un projet. On réduit ainsi considérablement le risque de voir l'important travail fourni par un conseil réduit à néant parce que l'autre conseil, complètement coupé de l'élaboration d'un projet, aura décidé à la fin du processus de ne pas entrer en matière.

La *minorité II de la commission* demande qu'une décision d'examen préalable positive suppose l'approbation non pas des deux conseils, mais celle des commissions des deux conseils. La nouvelle procédure permettrait du même coup de transférer des conseils aux commissions la compétence de prendre, au stade de l'examen préalable, la décision *positive* de donner suite à une initiative parlementaire. La procédure n'en sera que plus efficace, toujours d'après la minorité II. Quant aux délibérations des conseils, elles en seront allégées. Il importe, en revanche, que les conseils conservent la compétence de prendre les décisions *négatives* au stade de

l'examen préalable car, à la différence des décisions positives, les premières ne sont pas des décisions incidentes à caractère provisoire, mais bien des décisions de fond à caractère définitif.

La minorité II fait valoir que sa solution atteint le même objectif que la solution de la majorité: il est inutile de déployer de gros moyens pour élaborer un texte concret s'il est évident dès le départ que le deuxième conseil n'approuvera pas ce projet ultérieurement. Généralement, ce même objectif pourra être réalisé par l'implication de la seule commission de l'autre chambre. La procédure en devient beaucoup moins lourde; et un autre avantage de la démarche est qu'elle crée un régime cohérent pour les initiatives de commission. Selon la proposition de cette minorité, la décision d'une commission de lancer une initiative de commission devrait dorénavant rallier la majorité des membres de la commission de l'autre chambre (ce que d'ailleurs les deux CIP ont pratiqué de leur propre chef lorsqu'elles élaboraient la présente initiative visant la nouvelle LParl). A cela s'oppose la proposition de la majorité selon laquelle une commission peut toujours soumettre à son conseil un projet d'acte sans examen préalable. La minorité objecte donc que ce système était incohérent et qu'il ouvrait la porte aux manœuvres pour tourner la règle: si une commission est favorable à l'objet soulevé par un parlementaire individuel dans une initiative parlementaire, elle a alors intérêt à lancer une initiative de commission suite à quoi le parlementaire peut retirer son initiative au motif qu'il a atteint son objectif. Ainsi est éludée la procédure complexe de l'examen préalable par les deux Chambres.

La majorité de la commission oppose à cette proposition de la minorité II l'argument selon lequel les commissions se voient attribuer une trop grande importance dans l'examen d'initiatives parlementaires individuelles. Il n'est pas rare que ce soit déjà le conseil prioritaire qui rejette la proposition de sa commission et refuse donc de donner suite à une initiative. La procédure relativement complexe de l'examen préalable pour les initiatives parlementaires individuelles est voulue: elle a pour but de diminuer l'attrait de l'instrument de l'initiative parlementaire et d'assimiler la procédure à celle de l'examen de motions.

La *minorité I* rejette toute implication de l'autre conseil dans l'examen préalable d'initiatives parlementaires et y voit une restriction manifeste du droit d'initiative parlementaire. La marge de manœuvre d'un conseil serait trop restreinte. L'autre conseil serait utilisé quasiment comme autorité de censure. Une initiative pourrait être bloquée très tôt, bien avant que son objet puisse être examiné de plus près dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'acte législatif.

La question qui doit encore être examinée est celle de savoir si, par le fait qu'une initiative parlementaire est examinée au préalable par les deux Chambres, ladite initiative reste en suspens devant les deux Chambres une fois qu'il lui aura été donné suite. Cette question transparait aussi bien dans la version de la majorité que dans la version de la minorité II, dans ce dernier cas toutefois lors des rares occasions où les commissions ne sont pas d'accord et où, par conséquent, les plénums sont impliqués. La réponse à cette question: une initiative parlementaire est adressée au conseil auquel appartient son auteur. L'autre conseil obtient seulement un droit d'approuver ou un droit de veto s'agissant de l'élaboration d'un projet d'acte. Mais l'initiative, une fois qu'il lui aura été donné suite, ne restera pas en suspens dans cette chambre. Si tel devait être le cas, la suite de la procédure s'en trouverait considérablement compliquée. Il faudrait ajouter aux art. 113 et 114 des régimes spéciaux réglant l'implication de l'autre conseil lors du classement ou du traitement du projet d'acte législatif.

2.4.4.3

Prescriptions sur la forme d'une initiative parlementaire (art. 107)

Selon le droit en vigueur (art. 21^{bis}, al. 1, LREC), une initiative parlementaire peut être déposée «sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces ou d'une demande conçue en termes généraux». Empruntée à l'initiative populaire, cette terminologie peut donner lieu à des malentendus dans la mesure où la procédure applicable aux initiatives parlementaires se distingue fondamentalement de celle qui régit les initiatives populaires. Contrairement à une initiative populaire présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, une initiative parlementaire «présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces» est susceptible d'être amendée. Exactement à l'instar de ce qui vaut aujourd'hui pour l'initiative parlementaire conçue en termes généraux, on prendra – au stade de l'examen préalable de l'avant-projet d'acte rédigé de toutes pièces – d'abord la décision de principe de donner ou de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. Si la décision est positive, l'avant-projet n'en constitue pas pour autant une base de discussion formelle contraignante. Il ne fait que fournir des «pistes» à la commission qui, par ailleurs, à toute latitude dans l'élaboration du projet.

Dans la pratique, les initiatives parlementaires sont déposées pour la plupart sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Il est fréquent que lesdits «termes» soient tellement «généraux» que leur possible mise en œuvre offre une très grande latitude. Il existe des initiatives qui contiennent au fond un simple mandat d'examen de telle ou telle question sans aucun élément concret de réglementation nouvelle²². Une telle initiative trouvera plus facilement, lors de l'examen préalable, l'adhésion d'une majorité; c'est alors au stade de la mise en œuvre que deux situations se présentent: soit aucune proposition concrète ne se présente, soit les idées quant à la mise en œuvre sont tellement divergentes qu'aucune solution susceptible de rallier une majorité de voix ne peut être trouvée.

L'initiative parlementaire n'est pas l'instrument approprié pour ce type de propositions. Pour formuler des desiderata moins axés «résultat» et à des fins tenant d'abord de la représentation d'options politiques, les parlementaires disposent d'autres formes d'interventions. L'instrument que constitue l'initiative parlementaire devrait être circonscrit de manière plus nette par rapport aux interventions personnelles. Si de simples propositions conçues en termes généraux ne sont plus admises, les efforts que demandera à tout parlementaire le dépôt d'une initiative seront plus importants. On peut raisonnablement l'exiger, si l'on songe au notable volume de travail qu'induit une initiative lorsque les conseils ont décidé d'y donner suite. Si, en effet,

²² Exemples:

- 93.454 Iv. pa. Hubacher. Politique en matière de drogue. «... La loi fédérale sur les stupéfiants doit être modifiée de sorte que l'on puisse réexaminer et améliorer la politique actuelle en matière de drogue, telle qu'elle est admise et pratiquée, dans le but d'éliminer autant que possible le marché noir de la drogue et la criminalité qui en découle, avec ses conséquences connues pour la société et pour les intéressés».
- 97.409 Iv. pa. Rhinow. Réforme des institutions de direction de l'Etat. «je propose, (...) qu'on réforme aussi les institutions de direction de l'Etat, dans le cadre de l'actuelle révision totale de la constitution. Cette réforme ne doit pas seulement porter sur le Conseil fédéral en tant qu'organe gouvernemental, mais aussi sur les rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, notamment dans les domaines de la direction politique, de la législation, des élections, de la politique étrangère, des compétences financières et de la haute surveillance. (...)»

pour un projet d'une certaine complexité, la commission doit faire tout le travail, on ne voit pas pourquoi le projet qu'elle a élaboré devrait être considéré comme le résultat de l'initiative parlementaire d'un seul député qui, en une phrase, n'a fait que demander l'élaboration du projet. Aussi importe-t-il que l'on sache d'emblée que de telles exigences passent par la voie de la motion, du postulat ou de l'initiative de commission. Ainsi tout député pourra continuer de les faire valoir, mais en proposant au sein d'une commission que celle-ci élabore une initiative en son propre nom (cf. art. 76, al. 1).

Les sous-commissions des deux CIP avaient proposé qu'une initiative parlementaire ne puisse être déposée que sous la forme d'un projet rédigé d'un acte de l'Assemblée fédérale. La commission, quant à elle, aimerait aller moins loin parce que bon nombre de parlementaires risquent d'être dépassés par cette exigence quant à la forme. L'Assemblée fédérale demeure un parlement de milice doté de moyens relativement faibles: aussi longtemps que des parlementaires sans formation juridique n'ont pas la possibilité de recourir aux compétences de collaborateurs scientifiques personnels qui les aideraient dans la mise au point de textes d'initiatives formulés de toutes pièces, ils ne doivent pas se voir restreindre leur droit d'initiative.

La commission propose qu'une initiative parlementaire contienne au moins les «lignes générales» d'un projet d'acte de l'Assemblée fédérale. Ce libellé n'admet donc plus les propositions ne visant qu'à demander l'examen de telle ou telle question (cf. les exemples donnés dans la note en bas de page 22). N'est également plus autorisée l'initiative parlementaire qui vise uniquement l'édiction ou la modification d'une loi sans indiquer les lignes générales de la révision demandée²³.

La *minorité de la commission* considère que ce projet de réforme va trop loin et qu'il restreint trop le droit d'initiative garanti par la Cst. à chaque parlementaire; elle demande donc de s'en tenir au statut quo. En plus, le critère des «lignes générales» est, à ses yeux, trop flou pour qu'une décision puisse être prise quant à l'admissibilité d'une initiative; soit – toujours aux yeux de la minorité – le critère n'est pas pris en compte, soit il donne lieu à des considérations qui relèvent de l'arbitraire.

2.4.5 Renouvellement intégral du Conseil fédéral

2.4.5.1 Le point de la situation

Selon l'ancienne constitution fédérale (art. 96 aCst.) et la nouvelle (art. 175), les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national. Le libellé de cette disposition – selon lequel ce n'est pas «le Conseil fédéral» qui est élu, mais bien les «membres» de celui-ci – et le fait que la pratique suivie en la matière depuis 1848 n'a jamais été remise en cause, plaident en faveur d'un renouvellement du Conseil fédéral à la faveur de l'élection individuelle de ses membres (cf. Kurt Eichenberger: Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, art. 96, ch. 13). Ainsi donc, la procédure régissant l'élection des conseillers fédéraux s'inscrit dans des limites

²³ Exemple: 93.461 Iv. pa Dettling. Taxe sur la valeur ajoutée TVA. Loi fédérale. «Le législateur ordinaire, appliquant l'art. 41^{er}, al. 6, doit exécuter aussitôt que possible le mandat constitutionnel de légiférer et arrêter une loi fédérale concernant la taxe sur la valeur ajoutée.»

constitutionnelles étroites. La proposition de réforme qui sera commentée ci-après, table d'ailleurs sur le régime en vigueur en vertu duquel sept personnes élues individuellement forment le collège gouvernemental fédéral. Il n'est pas question ici de mettre en discussion des réformes du gouvernement et du système électoral aussi fondamentales que, par exemple, l'élection collective du Conseil fédéral au moyen de listes intangibles. La réforme de la direction de l'Etat annoncée par le Conseil fédéral constitue le cadre dans lequel il y aura éventuellement lieu de proposer, au niveau de la Cst., de tels réaménagements. Au préalable, il s'agit d'élaborer, sur les bases constitutionnelles actuelles, une réglementation législative des compétences électorales de l'Assemblée fédérale, en intégrant naturellement dans cette démarche les projets de réforme conformes à la Cst., qui sont pendants devant les conseils législatifs.

Cela explique que deux variantes aient été discutées par la CIP s'agissant du renouvellement intégral du Conseil fédéral. La variante 1 reprend le droit en vigueur en y ajoutant quelques précisions d'ordre purement rédactionnel, notamment celle voulant que les sièges soient pourvus séparément et successivement. La variante 2 n'est rien d'autre que la traduction de la motion Weyeneth 98.3349, que le Conseil national a transmis pour examen, sous forme de postulat, à la CIP, en date du 18 décembre 1998 (cf. BO 1998 N 2843 s.). Aux termes de cette variante, tous les sièges du Conseil fédéral doivent être repourvus *simultanément* sur le même bulletin électoral. Le 22 mars 1996, le Conseil national avait déjà adopté – par 82 voix contre 67 – une motion Weyeneth 95.3140, de même teneur (BO 1996 N 573 s.). Toutefois, le 4 octobre 1996, le Conseil des Etats avait rejeté cette motion par 19 voix contre 15, quand bien même la CIP chargée de l'examen préalable en avait recommandé l'adoption par 10 voix contre 1 (BO 1996 E 846 s.).

La CIP a analysé dans le détail les avantages et les inconvénients de chacune des deux variantes. En tout état de cause, il y a lieu de souligner qu'il est extrêmement difficile d'évaluer les répercussions d'une réforme du système électoral. Si les règles institutionnelles exercent des effets sur le comportement des acteurs politiques, elles ne sont, toutefois, pas de nature à déterminer celui-ci une fois pour toutes. Aussi est-il pratiquement impossible de prédire la tactique qu'adopteraient les acteurs politiques et les incidences qui en résulteraient. Ainsi, le système suisse de concordance et la formule magique qui en fait partie, sont le résultat d'un processus politique qui est empreint dans une notable mesure par des règles institutionnelles telles que le droit de référendum et, beaucoup moins, par les normes procédurales régissant l'élection des membres du Conseil fédéral. La concordance peut être atteinte sous l'empire de différents systèmes électoraux. Ci-après, nous nous sommes d'abord livrés à une énumération des arguments auxquels a donné lieu jusqu'à présent la proposition Weyeneth au sein de l'Assemblée fédérale et avons passé en revue les avis émis dans la doctrine à propos du sujet de cette proposition

2.4.5.2 Arguments pour et contre chacune des deux procédures électorales

Arguments pour les élections individuelles successives (système en vigueur)

L'argument essentiel qui plaide en faveur du système actuel est celui de la simplicité: l'électeur n'a qu'un nom à porter sur le bulletin et le décompte des voix est ra-

pide. Telle est d'ailleurs l'opinion de Jean-François Aubert: «Il s'agit là de la seule solution pour permettre au Parlement d'avoir une vue d'ensemble de la procédure d'élection» (Aubert, Jean-François: *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Bd. II., Bâle et Francfort sur le Main 1995, ch. 1484).

On a reproché parfois au système de défavoriser le membre du gouvernement le moins ancien. Or une analyse empirique des résultats des élections du Conseil fédéral montre que ce grief n'est pas fondé. En effet, lors des 14 scrutins de renouvellement intégral qui ont eu lieu depuis 1943, il apparaît que, dans trois cas seulement, le conseiller fédéral le plus jeune dans la fonction a obtenu le moins de voix: en 1971, le socialiste Graber, en 1979, le socialiste Aubert et en 1991, le radical Villiger. A propos de Graber et d'Aubert, il convient de noter que lors des renouvellements intégraux suivants, alors qu'ils étaient mieux placés au départ, ils ont obtenu les résultats les plus faibles, ce qui tend à prouver que les critères politiques ont été plus déterminants que l'ordre dans lequel les deux candidats ont été réélus. Lors de cinq scrutins, en revanche, le premier candidat dans l'ordre a été élu avec le plus mauvais résultat ou le dernier candidat dans l'ordre a été élu avec le meilleur résultat ou encore les deux cas se sont produits en même temps. Au cours des débats auxquels a donné lieu la motion 95.3140 au Conseil des Etats, d'aucuns n'ont d'ailleurs pas manqué de relever que s'il advenait que les membres les moins anciens du Conseil fédéral obtiennent de mauvais résultats, il fallait considérer que ceux-ci n'étaient pas seulement dus à l'ordre dans lequel ces conseillers fédéraux avaient été élus (BO 1996 E 846 s.).

Arguments contre les élections individuelles successives

Jean-François Aubert relève toutefois que le système des élections individuelles successives présente aussi des inconvénients. Ainsi – estime-t-il – les différents scrutins qui se succèdent ne sont pas totalement indépendants les uns des autres. Par exemple, lorsqu'un parti n'est pas satisfait du résultat obtenu par son candidat ou sa candidate, ce mécontentement peut avoir des répercussions négatives sur le résultat du scrutin de réélection du candidat suivant. Les partisans de la motion Weyeneth critiquent notamment le fait qu'en appliquant le système en vigueur, l'Assemblée fédérale limite elle-même sa liberté de vote et transforme le renouvellement intégral du Conseil fédéral en un simple rituel. Ils estiment, par ailleurs, que si des membres critiqués du Conseil fédéral sont toujours réélus, c'est parce que les parlementaires ne veulent pas compromettre la réélection des conseillers fédéraux appartenant à leur propre parti.

Arguments pour des scrutins simultanés (proposition Weyeneth)

Manifestement, les partisans de la proposition Weyeneth éprouvent le besoin de dynamiser quelque peu la procédure de vote et de rendre possible, dans une plus large mesure, la non réélection de membres du Conseil fédéral. A leurs yeux, en effet, le système électoral en vigueur fait obstacle à une sélection véritable des meilleurs: «une chose est toutefois sûre: cette procédure se superpose à ce qui fait le cœur d'une élection, savoir l'élément sélection et qualification» (extrait du développement de la motion 95.3140). Le 4 octobre 1996, au sein du Conseil des Etats, d'aucuns ont fait valoir qu'il fallait que, dans l'élection, l'appréciation véritable du mérite des candidats passe avant les manœuvres partisanses. A n'en point douter, le nouveau système préconisé faciliterait la non réélection d'un membre du gouverne-

ment, ce qui diminuerait la stabilité gouvernementale. En effet, estiment les tenants du changement de système, la procédure de renouvellement intégral ne saurait avoir comme seul but de permettre la réélection de l'ensemble du collège gouvernemental.

Le motionnaire escompte également que le système des scrutins simultanés contraindra le Conseil fédéral à se comporter à nouveau davantage comme un collège «à défaut de quoi lors du prochain renouvellement intégral, il risque bien de voir l'Assemblée fédérale ne pas renouveler sa confiance à l'un de ses membres. La volonté de concordance n'en sera que renforcée» (extrait du développement de la motion 98.3349). Dans son commentaire de l'art. 96 de la constitution de 1874, Kurt Eichenberger émet d'ailleurs l'opinion selon laquelle il correspond «... plus à l'idée du gouvernement collégial (art. 103, al. 1, 2^e phrase), de procéder lors de renouvellements intégraux à des élections intégrales ...» (extrait de: Eichenberger, Kurt: Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, art. 96, ch. 13). De leur côté, les partisans de la motion Weyeneth ne sont pas sans souligner que l'intervention n'est pas plus dirigée contre le principe de la collégialité que contre le système de concordance. A propos de ce dernier, ils estiment que le nouveau régime préconisé pas plus que l'actuel n'exclut aucunement «l'application du système proportionnel à titre volontaire». Ils font référence au système qui régit l'élection du gouvernement dans différents cantons, système selon lequel tous les candidats figurent sur un seul et unique bulletin électoral, les partis s'obligeant souvent à respecter un système proportionnel.

Arguments contre les scrutins simultanés

Les adversaires de la motion ont certes concédé que la procédure électorale en vigueur garantissait une certaine stabilité de la composition du gouvernement ce qui est absolument souhaitable. Pour eux, même sous l'empire du système en vigueur, les membres de l'Assemblée fédérale bénéficient d'une totale liberté de vote. Si le besoin se fait sentir de ne pas réélire un membre du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale peut y parvenir sans difficulté, dans la mesure où, au préalable, plusieurs groupes se sont mis d'accord sur le nom d'une autre personne, qui est porté sur le bulletin électoral en lieu et place du nom du conseiller fédéral sortant. Aux yeux des adversaires de la motion, l'insatisfaction à laquelle donne lieu la situation actuelle, ne tient donc non pas à la procédure électorale elle-même, mais bien au comportement adopté par les membres de l'Assemblée fédérale lors de l'élection du Conseil fédéral.

2.4.5.3 Evaluation des incidences de différentes procédures électorales

Comme déjà exposé précédemment, il est extrêmement difficile d'évaluer les effets que produiraient de nouvelles procédures électorales. On peut néanmoins dégager les lignes de force suivantes:

1. Compte tenu de la composition actuelle de l'Assemblée fédérale, il faut une majorité d'au moins 3 des 4 groupes parlementaires importants pour élire un membre du Conseil fédéral.
2. Pour qu'un membre sortant du Conseil fédéral ne soit pas réélu, il importe de lui opposer une candidature soutenue par une large portion de l'Assem-

blée fédérale et ce, quel que soit le système électoral choisi. Si au moins 3 des 4 groupes parlementaire importants s'entendent pour soutenir un même candidat contre un certain membre sortant lors de la réélection ou lors de l'élection complémentaire, il est fort probable que le conseiller fédéral sortant ne sera pas réélu. Si celui-ci continue, néanmoins, de bénéficier du soutien de son groupe parlementaire, sa non réélection s'accompagnera d'un débat sur la composition du gouvernement.

3. Si l'opposition manifestée à la réélection d'un membre du Conseil fédéral n'est que diffuse et ne peut déboucher sur une contre-candidature véritable, la non réélection de ce membre sera difficile à obtenir. Si le scrutin se déroule selon le système Weyeneth, il est certes possible qu'un membre sortant soit forcé de participer à une élection complémentaire. Toutefois, si aucune candidature susceptible de rallier une majorité ne lui est opposée, il en sortira vainqueur, car ses adversaires, trop nombreux et recueillant trop peu de voix, seront éliminés l'un après l'autre. Sous l'empire de la procédure en vigueur, le corps électoral se montrera peut-être un peu moins enclin à voter contre le candidat sortant par crainte des répercussions sur le score des autres candidats, au cours des scrutins suivants. Néanmoins, il est tout à fait pensable que, même dans le système actuel, le candidat dont la réélection est controversée n'atteigne pas la majorité absolue lors du premier tour de scrutin.
4. C'est donc plutôt en cas d'opposition diffuse, sans proposition d'une contre-candidature sérieuse, que les effets du système Weyeneth seraient le plus sensibles. En présence d'une contre-candidature officielle, il y a débat public avant les scrutins et la procédure de vote choisie n'a que peu d'influence. On peut donc considérer que le système préconisé par la motion Weyeneth aurait pour effet probable que, lorsqu'il s'agit de réélire un membre du Conseil fédéral dont la candidature est contestée de manière diffuse, sans véritable alternative, ce dernier courrait un risque plus grand de ne pas être élu au premier tour de scrutin que dans le système en vigueur.

La CIP est parvenue à la conclusion qu'il importait de mener de façon transparente, au niveau politique, les discussions en cas de divergence d'opinion concernant la composition du gouvernement ou l'appréciation d'un de ses membres. Si la majorité de l'Assemblée fédérale décide que, pour telle raison, elle ne réélira pas un membre du gouvernement, elle peut le faire en appliquant la procédure actuelle. La mise en place du système Weyeneth, par contre, donnerait beau jeu aux personnes qui, dans l'ombre et sans discussion publique préalable, se seraient entendues pour que tel membre sortant soit forcé de participer à un deuxième tour de scrutin ou à une élection complémentaire. Un tel système serait opaque pour le public, contrairement au système actuel, qui, lui, se caractérise justement par sa transparence. Une autre raison plaide en outre en faveur du maintien du système actuel: l'analyse empirique des résultats d'élections a montré que le reproche le plus fréquemment formulé à l'encontre de la procédure en vigueur, à savoir qu'elle pénaliserait les derniers élus au Conseil fédéral, n'était pas fondé.

Opposée au statu quo, une minorité de la CIP estime quant à elle que la réélection des membres du Conseil fédéral doit se faire au moyen d'une liste commune. Elle a fait valoir à cet égard que les membres de l'Assemblée fédérale devaient pouvoir exprimer leur volonté sans avoir à prendre en compte les considérations tactiques générées par le système actuel de réélections successives.

3 **Commentaire des différentes dispositions**

Titre 1 Dispositions générales

Le titre premier de la loi sur l'Assemblée fédérale contient les dispositions régissant les conditions préalables au fonctionnement même de l'Assemblée fédérale. En même temps, ces dispositions revêtent une importance éminente à la lumière de l'histoire de cette institution démocratique qu'est le Parlement: l'art. sur la publicité des débats, par exemple, qui est le fondement même du fonctionnement démocratique des conseils ou encore, la norme qui fixe les périodes de session, qui souligne l'indépendance du Parlement par rapport aux autres organes de l'Etat. La disposition relative à la prestation du serment ou de la promesse solennelle est de même nature.

Art. 1 **Objet**

L'art. 1 donne un aperçu du contenu de la LParl, les différentes lettres énumérant les grands axes de la matière traitée.

Art. 2 **Réunion des conseils**

L'*al. 1* reprend l'art. 151, al. 1, Cst., qui dispose que les conseils se réunissent régulièrement. Historiquement, le principe de la régularité avec laquelle le Parlement se réunit est une des caractéristiques essentielles d'un Parlement tel qu'on le perçoit aujourd'hui et il doit, de ce fait, se situer à un emplacement privilégié du texte. La commission renonce à fixer de manière rigide les quatre sessions ordinaires, comme c'est le cas dans l'actuelle LREC (art. 1, al. 1). L'on pourra en effet s'interroger plus tard sur la question de savoir si un autre rythme serait plus adéquat²⁴. La formulation peu contraignante de l'art. 2, al. 1, permettrait un changement de système. L'on notera toutefois que l'absence d'une disposition stipulant les quatre sessions ordinaires ne signifie pas pour autant qu'il serait possible d'instituer un Parlement professionnel siégeant de manière plus ou moins permanente. Si une décision dans ce sens devait être prise, c'est une autre voie qui serait choisie, à savoir une refonte du régime des indemnités des parlementaires. Ajoutons d'ailleurs que le fait de fixer dans la loi le principe des quatre sessions ordinaires ne serait pas forcément une garantie contre cette évolution car les conseils pourraient toujours prolonger librement la durée des sessions ordinaires ou décider de leur propre chef de fixer des sessions spéciales.

Les *al. 2 et 3* définissent la session spéciale et la session extraordinaire; la première est désormais définie selon un critère objectif et peut donc être plus nettement distinguée de la deuxième. Une telle innovation s'imposait parce qu'en pratique les deux formes ont souvent prêté à confusion. La session spéciale est réglée à l'al. 2, qui correspond à l'art. 1, al. 2^{bis}, LREC. Il s'agit d'une session supplémentaire que peut tenir un conseil pour rattraper un retard dans le traitement des affaires (FF 1991 III 641 s.). Cette fonction sera dorénavant explicitement définie dans la loi. La session extraordinaire, quant à elle, est réglée à l'al. 3. La majorité de la commission ne veut pas définir cet important droit des minorités par des critères objectifs afin de ne pas violer l'art. 151, al. 2, Cst. car ce dernier n'offre aucune marge pour restreindre ou limiter des droits. Un critère surtout, demandé par la minorité de la commission,

²⁴ Après mûre réflexion, une réponse négative a été opposée à cette question en 1991, cf. FF 1991 III 707 à 712.

n'est pas conforme au sens et à l'objectif de cette forme d'assemblée: c'est celui selon lequel une session extraordinaire a pour seul objectif de faire prendre une décision d'urgence. La session extraordinaire a aussi pour vocation de permettre aux minorités d'influer sur l'agenda politique. Les sessions extraordinaires peuvent ainsi être organisées même quand aucune décision et aucune urgence ne le justifient. Ces sessions ont également une importance politique. C'est donc surtout pour que le texte permette une vue d'ensemble du sujet que l'al. 3 se borne à reprendre dans la loi le libellé de l'art. constitutionnel. Une minorité ne voit, quant à elle, aucune violation de la Constitution si une session extraordinaire est demandée dans le but d'aboutir concrètement à une décision d'urgence; elle estime d'une part qu'une distinction plus nette peut être faite entre la session extraordinaire et la session spéciale; d'autre part, cette situation correspond à la pratique de l'Assemblée fédérale. Les minorités continueraient d'avoir la possibilité d'influer sur l'agenda politique en demandant la convocation de sessions extraordinaires, car cette forme particulière de session sert aux conseils à délibérer sur la nécessité ou non de prendre une décision d'urgence; c'était le cas de la session extraordinaire sur la mort des forêts. Comme sous l'empire de la législation actuelle, le droit des minorités est limité à la convocation de l'Assemblée fédérale, de sorte qu'il appartient aux Bureaux de fixer la date de la session extraordinaire et l'ordre du jour.

Art. 3 Serment et promesse

L'obligation qu'ont les membres des conseils nouvellement élus ou réélus de prêter serment ou de faire la promesse (al. 1) est réglée aujourd'hui à l'art. 4, RCN et à l'art. 1 RCE. Il en résulte qu'aucun parlementaire n'a le droit de participer aux débats tant qu'il ne s'est pas acquitté de cette obligation (art. 4, al. 1, RCN; art. 4, al. 2, RCE). En conséquence il ne peut pas exercer ses prérogatives mais n'est pas non plus tenu de respecter les devoirs qui s'attachent au mandat parlementaire. Ainsi, le fait de prêter serment ou de faire la promesse exerce un effet sur le statut juridique des membres des conseils, ce qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, let. c, Cst., nécessite une codification au niveau de la loi. L'al. 1 statue l'obligation qu'ont les membres des conseils législatifs de prêter serment ou de faire la promesse. Le cercle des personnes visées à l'al. 1 est élargi à l'al. 2 puisque les personnes élues par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) doivent elles aussi prêter serment ou faire la promesse devant celle-ci. Ces nouvelles dispositions permettront d'abroger le texte le plus ancien du Recueil des lois fédérales, à savoir le *décret de l'Assemblée fédérale du 15 novembre 1848 concernant le serment à prêter par les autorités supérieures de la Confédération* (RS 170.31). La référence qui est faite à d'autres lois permet l'adoption de dispositions particulières, telles que l'art. 9 de la loi fédérale d'organisation judiciaire, qui dispose que les membres du Tribunal fédéral doivent prêter serment devant celui-ci. L'al. 3 définit les effets juridiques du serment ou de la promesse d'une manière plus explicite que ne le font les normes actuelles: aucun élu ne peut entrer en fonctions avant d'avoir prêté serment ou fait la promesse. Cette disposition vaut aussi pour les personnes élues par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (al. 2).

L'al. 3 règle les effets juridiques découlant du fait qu'un parlementaire élu ne veut pas prêter serment ou faire la promesse. D'après le projet, ce refus équivaut à la renonciation au mandat. L'al. s'applique aussi aux personnes qui sont élues par l'Assemblée fédérale, Chambres réunies (al. 2). La commission estime que le refus de prêter serment ou de faire la promesse doit être sanctionné, sinon le respect de

cette obligation est laissé au libre vouloir de chacun et peut donc être «tourné». L'al. 3 crée à cet égard une situation juridique plus claire qu'auparavant. Jusqu'ici le parlementaire désigné peut maintenir son mandat parlementaire, mais il lui est interdit de l'exercer. Cette situation n'est pas satisfaisante et il n'est pas admissible qu'une partie de l'électorat ne puisse pas être représentée pendant une certaine période en raison du refus de prêter serment ou de faire la promesse. Il est préférable, d'un point de vue démocratique, que le siège soit libéré et qu'une personne élue comme vient-ensuite ou une autre personne – élue au cours de nouvelles élections – prennent place au parlement.

La minorité I exige, quant à elle, que l'al. 3 soit biffé. Elle n'est pas opposée à l'obligation de prêter serment ou de faire la promesse; mais elle y voit un rituel de caractère solennel et non une condition constitutive pour l'exercice du mandat. Il n'est pas possible d'exiger de toutes les personnes d'une société qu'elles soient tenues de prêter serment ou de faire une promesse sans conflit de conscience, qu'il soit de nature morale, politique ou philosophique. Si l'on place sur un même plan ce genre de refus et celui d'assumer un mandat, il n'est plus utile de se faire élire à une charge à laquelle on doit, avant de l'assumer, renoncer pour des raisons de conscience. L'al. 3 a donc, selon cette minorité, un effet sur les élections à l'Assemblée fédérale et restreint ainsi le droit de vote, violant le principe même de la démocratie.

Les al. 4 et 5 contiennent les nouvelles formules du serment et de la promesse. Ces propositions ont pour origine l'initiative Teuscher (98.452) qui visait la mise au point d'une formule plus moderne pour le serment et la promesse. L'initiative a été transmise à la CIP pour examen préalable. A sa séance du 22 octobre 1999, celle-ci a décidé d'adresser au Bureau une motion qui reprenait l'objectif visé par l'initiative, ce qui a entraîné le retrait de celle-ci. Le 22 décembre 1999, et sur proposition du Bureau, le Conseil national a décidé de transformer la motion (99.3568) en postulat, il et a chargé la CIP de lui remettre un rapport. Le présent rapport permet de classer le postulat car son objet aura été réalisé.

La CIP est favorable à cet objectif et estime qu'il est plus conforme à notre époque de retenir des formules aussi brèves que possible. Le libellé proposé se borne à reprendre les deux points essentiels des formules en vigueur. De surcroît, il cite nommément la Cst. et l'ordre juridique qui sont les fondements et des valeurs de la Confédération helvétique. Le canton de Bâle-Campagne a adopté une solution similaire (art. 3 de la loi sur le Landrat du 21 novembre 1994). Une formule plus élaborée qui contiendrait les objectifs de l'Etat et certains aspects du préambule, serait incomplète parce qu'il ne serait pas possible de reprendre dans la formule tous les principes essentiels de la Constitution ou tout le préambule. La référence à la Constitution est plus claire et plus complète.

La minorité II est favorable à l'idée de concevoir de nouvelles formules pour le serment et la promesse, mais elle veut les rédiger d'une manière plus élaborée. Ceci permettrait de s'inspirer de l'ancienne formule et de mieux mettre en valeur les liens avec la tradition. L'intégration de différents aspects du préambule de la Constitution dans la formule soulignerait davantage sur quels fondements est bâti notre Etat. Il s'agit en outre d'une formule utilisée dans les cantons, notamment ceux de Berne (art. 3 de la loi sur le Grand Conseil du 8 novembre 1988) et d'Argovie (art. 5 de la loi du 19 juin 1990 sur les rapports entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et la Cour suprême).

Art. 4 Publicité des débats

Le principe de la publicité des débats est posé à l'art. 158 Cst. Il convient donc de préciser, au niveau de la loi, aussi la manière de garantir cette publicité que les cas dans lesquels les Chambres fédérales sont habilitées à siéger à huis clos. L'*al. 1* cite le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale comme moyen d'assurer la publicité des débats. Cette conception est conforme à la pratique. Certes, le libre accès de tout un chacun aux tribunes du public contribue aussi à assurer la publicité des débats: mais, en cas de forte affluence, cet accès est limité à quelques-uns. C'est pourquoi la reproduction in extenso des délibérations des conseils dans le Bulletin officiel, joue en matière de publicité un rôle beaucoup plus déterminant, d'autant que les techniques actuelles, aussi efficaces que rapides, de production et d'édition (p. ex. sur Internet) permettent au Bulletin de satisfaire sans problèmes aux exigences voulues, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. Le Bulletin n'est d'ailleurs pas un simple outil informatif ou documentaire; mais constitue également une partie des éléments à la lumière qui permettront le cas échéant d'interpréter telle ou telle disposition et de mieux cerner l'intention du législateur. Document historique enfin, le Bulletin officiel s'inscrit naturellement dans la tradition de l'institution parlementaire fédérale.

L'*al. 2* régit les délibérations à huis clos. Sa teneur correspond à la réglementation en vigueur (art. 3, al. 2, LREC). Pour plus de précisions, on se reportera avec profit au rapport de la CIP du 7 mai 1999 (FF 1999 4471 s.). A la *let. b*, la commission propose une précision par rapport au droit en vigueur. La formulation «majorité de la commission» doit faire ressortir que seule la commission, et non la minorité de ladite commission, a le droit de demander le huis clos. La légitimation démocratique du Parlement et le principe de la publicité des débats sont intrinsèquement liés. Ce n'est que grâce au caractère public des délibérations que les électeurs ont la possibilité de suivre le travail accompli par le Parlement. L'exclusion du public constitue donc une atteinte essentielle à l'ordre démocratique, ce qui justifie que la possibilité de proposer que les délibérations se déroulent à huis clos doit être un droit qualifié. En outre, il ne serait pas compatible avec le principe de l'égalité de tous les parlementaires qu'il faille, d'un côté, attendre, dans un conseil, le consentement d'un sixième des membres pour obtenir le huis-clos alors que, de l'autre côté, la même demande peut émaner d'un seul membre s'exprimant en tant que représentant de la minorité de la commission. Quant à la *minorité de la CIP*, elle veut donner également aux minorités des commissions le droit de demander le huis-clos. D'après elle, c'est justement sur des sujets brûlants du genre de ceux qui justifieraient un huis-clos que les opinions des minorités exprimées en commissions doivent pouvoir être entendues en séance plénière.

Art. 5 Représentants des groupements d'intérêt

Pendant les sessions on peut observer à l'intérieur du Palais fédéral – notamment dans la salle des pas-perdus et dans les antichambres – des personnes qui, à des moments plus ou moins réguliers, font la promotion des intérêts d'associations ou de groupements dont ils sont les représentants. Ces personnes obtiennent aujourd'hui le droit de pénétrer dans les locaux du Parlement soit parce qu'elles ont été accréditées en tant que représentants des médias soit parce qu'elles portent des cartes de légitimation qui leur ont été remises sur la recommandation d'un parlementaire. Chaque parlementaire a le droit de faire délivrer ce type de carte d'entrée à deux personnes de son choix. Si la liste des représentants des médias est publique, celle de personnes

qui font partie du cercle de connaissances des parlementaires est en revanche inaccessible.

Il s'agit là d'une situation qui manque de transparence, tant pour les parlementaires que pour le grand public. Eu égard au rôle que peuvent jouer les «lobbys» dans le processus de décision politique, l'on peut se demander si leurs représentants ne devraient pas faire l'objet d'une accréditation au même titre que les représentants des médias. Si tel est le cas, cette accréditation doit être réglée dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale similaire à l'actuelle ordonnance sur l'accréditation de journalistes, du 21 décembre 1990 (RS 170.61; cf aussi les commentaires au sujet de l'art. 6). L'art. 5 permet de créer la base légale nécessaire pour élaborer une ordonnance dans ce sens.

La commission veut se borner à n'inscrire dans la loi que la possibilité d'édicter cette ordonnance. La formulation potestative permet ainsi, en temps voulu, de déterminer d'un peu plus près si le besoin de réglementer ce domaine est réel. La minorité II de la commission considère, quant à elle, que le besoin existe réellement et elle tient, par le biais de la LParl, à obliger l'Assemblée fédérale à faire preuve de transparence en la matière. La minorité I conteste toute nécessité de réglementer dans ce domaine en faisant valoir qu'une réglementation ne ferait que conférer aux groupes de pression une importance excessive par rapport à la place qu'ils méritent.

Art. 6 Information du public

Dans une société démocratique, la libre formation de l'opinion présuppose un devoir d'information de la part des autorités. L'*al. 1* statue ce devoir pour l'Assemblée fédérale. La dernière phrase fait cependant ressortir que l'obligation d'informer le public ne saurait justifier la violation d'intérêts nécessitant le maintien du secret. Cet al. revêt notamment de l'importance pour les commissions qui, en vertu des règlements des conseils en vigueur (art. 25 RCN; art. 17 RCE), sont d'ores et déjà tenues de fournir une information complète en raison de la confidentialité de leurs délibérations. Le principe énoncé au premier al. est concrétisé à l'art. 48. L'*al. 2* permet à l'Assemblée fédérale d'adopter une ordonnance réglant les relations entre le Parlement et les journalistes accrédités. Pendant longtemps, cette tâche a relevé de la Chancellerie fédérale, qui a édicté les dispositions d'exécution nécessaires. Depuis que les Services du Parlement ont pris leur autonomie par rapport à la Chancellerie fédérale, ces dispositions continuent d'être appliquées sur la base de la norme générale de renvoi qui figure à l'art. 8^{novies}, al. 7, LREC (repris à l'art. 70 LParl). Comme rien ne s'oppose au maintien de cette pratique, l'al. 3 crée la base légale permettant d'adopter une ordonnance, qui continuera à renvoyer aux dispositions d'exécution de la Chancellerie fédérale et qui, au besoin, statuera les dérogations nécessaires au bon fonctionnement du Parlement (FF 1999 4471 s.).

Titre 2 Membres de l'Assemblée fédérale

Chapitre 1 Droits et obligations

Eparpillées dans plusieurs lois et règlements, les dispositions régissant les droits et les obligations des députés se sont transformées progressivement en un ensemble normatif disparate devenu difficile à appréhender. Leur regroupement en un chapitre unique s'impose aujourd'hui afin d'assurer à la loi sur l'Assemblée fédérale la

transparence nécessaire à sa bonne applicabilité, d'autant qu'elles concernent les députés des deux Chambres. Cette démarche permet par ailleurs de circonscrire de manière plus claire les droits des députés par opposition aux attributions des commissions. L'emplacement choisi, soit le titre suivant immédiatement les dispositions générales, se justifie par cette considération que l'Assemblée fédérale agissant par l'intermédiaire de ses conseils et de ses membres, elle ne peut agir qu'à la condition que ses membres puissent eux-mêmes agir. Le droit en vigueur confère aux députés pris individuellement des droits de procédure étendus, ce que la commissions d'experts des CIP a exprimé en rappelant que «le système suisse envisage la représentation individuelle» (FF 1996 II 527). Ce caractère «individualisé» de la procédure a été maintenu dans le cadre de la révision totale de la constitution (FF 1997 III 274), ce qu'exprime l'emplacement choisi pour le titre «membres de l'Assemblée fédérale», placé quasiment en exorde du texte.

Art. 7 Droits de procédure

Aux *al. 1 et 2* sont énumérés les différents droits que la procédure confère aux députés en matière d'initiatives, d'interventions et de propositions. L'*al. 3* régit les droits dont ils disposent relativement à la demande de parole et au temps de parole. Comme les conseils sont de taille différente, ce qui les a conduit à régler la question de manière également différente dans leurs règlements respectifs, il a été fait en sorte qu'ils puissent l'un et l'autre continuer de restreindre ces droits à l'avenir (cf. art. 68 s. RCN). Cette disposition est ainsi conforme au droit aujourd'hui en vigueur.

Art. 8 Droits en matière d'information

Le rôle et la portée des droits conférés aux députés en matière d'information ayant déjà été abordés dans la première partie du présent rapport (cf. ch. 2.4.1), le présent développement se borne à compléter ce qui a été dit précédemment.

L'*al. 1* indique la portée des droits des députés en matière d'information, et les moyens dont ils disposent pour exercer ces droits: outre les interventions parlementaires – question et interpellation – les parlementaires ont le droit d'accéder à certains documents de l'administration et peuvent obtenir du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale des renseignements juridiques. La portée des droits concernés est limitée par la précision «dans la mesure où l'exercice du mandat parlementaire l'exige», ce qui fait apparaître que lesdits droits sont destinés à permettre aux députés, par exemple, de préparer leurs propositions ou leurs interventions dans les conseils mais aussi de se procurer les informations dont ils ont besoin pour assumer leurs fonctions en disposant des compétences techniques nécessaires. Comme les députés sont eux-mêmes soumis au secret de fonction, le Conseil fédéral et l'administration fédérale sont également tenus de leur fournir des informations couvertes par ce secret (cf. art. 9 et, dans le présent rapport, ch. 2.4.1.2). En raison du caractère très étendu de la notion de mandat parlementaire, l'*al. 2* dresse la liste des informations qui peuvent être refusées aux députés, et qui se subdivisent en trois catégories, soit, d'abord (*let. a*), les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, c'est-à-dire notamment les corapports des départements, ensuite (*let. b*), les informations touchant la sécurité de l'Etat et le renseignement; ces informations sensibles sont accessibles seulement à la Délégation de gestion (cf. art. 53, al. 2). Etant donné que, dans ces domaines, le besoin des parlementaires en informations se heurte aux impératifs de sécurité de

l'Etat et aussi à la nécessité de protéger les informateurs, l'accès à ces informations doit être réservé exclusivement à la Délégation des commissions de gestion. C'est pourquoi la *let. b* doit correspondre au domaine de compétences de la Délégation figurant à l'art. 53, al. 2. Une minorité demande, en revanche, que la *let. b* soit reformulée de telle sorte que les parlementaires ne se voient refuser l'accès qu'aux informations qui doivent «rester confidentielles pour des raisons de sécurité de l'Etat». Ils estiment que toutes les informations et tous les documents qui émanent des services s'occupant de la sécurité de l'Etat ne sont toujours en rapport avec cette sécurité de l'Etat. Ils précisent par exemple que les documents qui concernent le service lui-même ne sont pas différents de ceux en provenance d'autres services; c'est le cas par exemple de dossiers sur la restructuration du personnel ou sur les effectifs. C'est dans cette optique que la formulation proposée par la minorité constitue une précision par le fait que l'accès aux dossiers est exclu quand il s'agit d'informations qui sont concrètement en rapport avec la sécurité de l'Etat. La *let. c*, mentionne les informations qui doivent rester confidentielles pour des motifs de protection de la personnalité; cette précaution se justifie dans la mesure où la consultation d'informations visées par cette disposition pourrait servir les intérêts personnels d'un député, par exemple en lui donnant accès à un secret professionnel ou à un certificat médical.

En dépit de ces restrictions quant aux droits à l'information, il n'est pas possible de fixer de manière définitive dans le texte de loi la portée des droits des parlementaires en matière d'informations. Si ces critères supplémentaires ne suffisent pas pour évaluer une demande émanant d'un parlementaire, c'est alors la notion de «mandat parlementaire» d'une part, et l'interprétation de la demande dans le cadre d'une procédure d'application des droits à l'information qui sont déterminants. L'*al. 3* définit la procédure à suivre en cas de conflit, à savoir dans le cas où le Conseil fédéral ou un service administratif refuserait de communiquer une information à un député ou de le laisser consulter un document. Le député peut alors saisir le collège présidentiel du conseil dont il est membre, à qui il appartient alors de trancher sur l'issue à donner à l'affaire. Sa marge de manœuvre est cependant limitée par les al. 1 et 2: s'il s'agit d'informations correspondant à un critère figurant à l'al. 2, la décision du Conseil fédéral prime, dans le cas contraire, il appartient au collège présidentiel de déterminer, selon l'al. 1, si les informations concernées sont effectivement nécessaires à l'exercice du mandat parlementaire. Il incombe alors au collège présidentiel de déterminer dans quelle mesure la demande en informations est en adéquation avec l'exercice du mandat parlementaire et comment il convient d'évaluer les motifs de refus du Conseil fédéral. La notion de mandat parlementaire ne peut pas être interprétée de telle sorte que les parlementaires puissent faire valoir des intérêts économiques ou privés pour consulter des documents de l'administration fédérale. C'est pourquoi les motifs avancés par le Conseil fédéral pour justifier son refus revêtent une importance particulière. Afin que le collège présidentiel puisse statuer en toute connaissance de cause, l'*al. 4* lui donne le pouvoir de consulter sans restriction les documents concernés.

Art. 9 Secret de fonction

Le secret de fonction des députés ne se trouve défini ni dans la LREC, ni dans d'autres lois, alors même que la violation de ce secret est punissable aux termes de l'art. 320, al. 1, du code pénal. Aussi sa définition a-t-elle à ce jour été dérivée de l'art. 47^{bis}, al. 6, LREC, en relation avec la définition du secret de fonction applica-

ble aux agents de l'Etat. L'art. 9 comble cette lacune en indiquant clairement que les députés sont eux aussi soumis au secret de fonction dans la mesure où des faits sont portés à leur connaissance qui répondent à la définition du secret de fonction. Ils n'ont pas le droit de révéler ces informations au public. En contrepartie, le Conseil fédéral et l'administration ne peuvent en conséquence pas refuser aux parlementaires des informations au motif qu'ils ne sont pas liés par ce secret, sauf dans le cadre de l'art. 8. La formulation «dans le cadre de leur activité parlementaire» doit garantir que les parlementaires ne soient tenus au secret de fonction que s'ils prennent connaissance de faits tombant sous le coup du secret de fonction que dans l'exercice de leur travail parlementaire. Toute information dont ils auraient connaissance en dehors de leur activité parlementaire n'est pas concernée par l'art. 9. Le terme d'activité officielle est utilisé également dans la règle concernant l'immunité à l'art. 14 de la loi sur la responsabilité (cf. art. 18 LParl) et correspond à une définition suffisante au regard de la pratique. Une *minorité* veut biffer ce passage, en faisant valoir qu'elle craint des difficultés de délimitation par rapport à l'art. 320, al. 1, du code pénal, selon lequel toute personne est tenue au secret de fonction «en sa qualité de membre d'une autorité». Si de telles difficultés sont programmées, il s'en suivrait un affaiblissement de la nouvelle disposition concernant le secret de fonction dont la vocation est à l'origine de renforcer l'activité du Parlement. Comme le montreraient les cas d'immunité dans l'Assemblée fédérale, la notion d'«activité officielle» a un sens large et pose toujours des problèmes d'interprétation. Il est donc difficile d'appliquer cette notion également pour l'art. 9.

Afin de circonscrire la portée du secret de fonction, il est précisé que sont visées les informations portant sur des faits qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle «pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants», à savoir notamment des informations dont la divulgation serait de nature:

- à compromettre le libre arbitre du Conseil fédéral, de l'administration fédérale ou du Tribunal fédéral, ou l'efficacité de mesures réglementaires de portée majeure;
- à compromettre la sécurité intérieure, ou la répression et la prévention d'actes punissables aux termes du code pénal ou d'infractions fiscales ou douanières, ou encore la bonne marche d'une enquête disciplinaire;
- à porter atteinte à des intérêts économiques majeurs de la Confédération;
- à compromettre des négociations menées avec des Etats ou organisations étrangers;
- à mettre en péril des intérêts majeurs liés à la défense nationale ou générale.

S'agissant des intérêts privés et des droits de la personnalité, il est difficile de fixer des principes généraux: aussi est-il simplement proposé de les circonscrire par la formulation «pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours». En tant que dépositaires de l'autorité publique, et dans l'exercice aussi bien de leurs droits en matière d'information que de leurs autres attributions, les députés sont tenus au respect des règles de l'Etat de droit et des droits fondamentaux du citoyen. Or, les droits de la personnalité sont notamment touchés lorsqu'un député a accès à des dossiers contenant des données personnelles, par ex. dossiers de sécurité sociale, comptes rendus de surveillance de personnes, ou encore dossiers du service du personnel de l'entreprise où ils travaillent, certificats médicaux ou secrets industriels. En vertu des dispositions constitutionnelles sur la

protection de la personnalité, mais aussi de la loi sur la protection des données, toutes ces informations sont couvertes par le secret de fonction. Enfin, comme il faut distinguer cas par cas s'il y a lieu en vertu de ces textes de préserver tel ou tel intérêt privé, il est impossible de dresser la liste exhaustive des données couvertes par le secret de fonction.

Art. 10 Indemnités

L'art. 10 indique que les députés sont indemnisés pour les travaux qu'ils effectuent dans le cadre de leur mandat. Cet article, qui complète les dispositions relatives à leurs différents droits et obligations, renvoie à la loi du 19 mars 1988 sur les indemnités: la raison en est que l'inclusion dans la loi sur l'Assemblée fédérale de l'ensemble des dispositions pertinentes, souvent très détaillées, entraînerait un alourdissement aussi considérable qu'inutile de cette dernière.

A sa séance du 31 août 2000, la CIP a décidé de mettre au point un texte visant à étendre la prévoyance sociale et à améliorer les infrastructures dont disposent les parlementaires. Ce projet aura pour conséquence une révision de la loi sur les indemnités.

Art. 11 Obligation de participer aux séances

Cette disposition correspond aux dispositions pertinentes actuellement en vigueur des règlements des conseils (art. 48 RCN; art. 39 RCE). La reprise de ces dernières dans la loi sur l'Assemblée fédérale est commandée par l'art. 164, al. 1, let. c, Cst., qui prévoit que les droits et les obligations des personnes sont édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Art. 12 Obligation de signaler les intérêts

Les al. 1, 3 et 4 correspondent aux dispositions pertinentes actuellement en vigueur de la LREC, soit aux art. 3^{bis} à 3^{quinq} LREC, qui ont été revues sur le plan rédactionnel. De petites modifications ont en outre été apportées sur le fond. Tout d'abord, l'art. 3^{bis}, al. 1, let. b, LREC prévoit aujourd'hui que tout député informe les Bureaux des fonctions qu'il assume au sein d'organes de direction et de surveillance de fondations, de sociétés ou d'établissements *importants*, suisses ou étrangers [...]. L'art. 12, al. 1, let. b, LParl supprime quant à lui l'adjectif «*importants*», au motif qu'il s'agit là d'une notion difficilement évaluable dans la pratique, du fait surtout de l'absence de critères tangibles permettant de distinguer entre sociétés importantes et moins importantes; l'importance d'une société pour le public ne se laisse notamment pas mesurer – bien que tel soit aujourd'hui le cas dans la pratique – par le volume de son capital. C'est pourquoi les députés devront désormais indiquer les fonctions qu'ils assument au sein d'organes de direction et de surveillance de *n'importe quelle* société suisse ou étrangère. De la même façon, l'adjectif «important» ayant été supprimé à la let. d, ils devront déclarer tous les mandats qu'ils exercent durablement à titre de conseiller ou de dirigeant pour le compte d'un groupe d'intérêts.

Une autre modification de fond a été apportée suite à la décision prise par le Conseil national le 8 décembre 1998 de donner suite à l'initiative parlementaire Schlürer (97.441) et de l'attribuer à la CIP. Cette initiative, qui prévoyait d'abord l'obligation pour les députés de déclarer les fonctions de conseil ou d'expert qu'ils exercent pour

le compte de services de la Confédération, a ainsi été concrétisée sur ce point à l'al. 1, let. c, qui devient ainsi le facteur d'une transparence accrue. Le second objectif de l'initiative, à savoir la déclaration par les députés des déplacements qu'ils effectuent en tout ou partie aux frais de la Confédération, n'a cependant pas été retenu: la commission considère en effet dans son rapport du 9 octobre 1998 déjà (BO 1998 N 2780) que ces déplacements n'étaient pas créateurs de liens d'intérêts au sens où l'entend l'al. 1, et qu'ils n'avaient pas par conséquent à figurer dans un registre précisément réservé à la consignation de ces liens. Parmi les déplacements concernés, on peut par exemple citer ceux qui sont effectués par les membres de la Délégation suisse auprès du Conseil de l'Europe, ou par les députés qui jouent le rôle d'observateurs dans le cadre du contrôle de la régularité de certaines élections. L'initiative peut ainsi être classée, son but ayant été atteint.

Le Bureau de chaque conseil pourra, comme aujourd'hui, sommer les députés de se faire inscrire dans un registre (cf. art. 3^{quater} LREC). Cette compétence du Bureau n'est toutefois plus mentionnée dans la nouvelle loi, car elle va de soi. A noter que tout parlementaire contrevenant à l'obligation de signaler les intérêts telle que prévue à l'art. 12, al. 1, peut, conformément à l'art. 14, al. 2, se voir infliger une sanction par le Bureau.

Par ailleurs, l'art. 12 ne reprend pas l'obligation qui avait été introduite le 23 juin 2000 d'informer le Bureau des titres et décorations acceptées de la part d'autorités étrangères (cf. art. 13).

Enfin, l'al. 2 est, du point de vue rédactionnel, plus précis que le droit en vigueur (art. 3^{bis}, al. 3, LREC), en cela qu'il fait une référence générale au code pénal, renvoyant ainsi aux art. 321 s. CP relatifs au secret de fonction.

Art. 13 Interdiction des dons et des distinctions octroyés par les gouvernements étrangers

Par un arrêté du 23 juin 2000 l'Assemblée fédérale a introduit dans la LREC une interdiction de recevoir des distinctions (art. 3^{sexies} LREC; RO 2001 114). La disposition a été intégrée dans la LParl, avec une modification toutefois: contrairement au texte du 23 juin 2000, la LParl ne reprend pas l'obligation pour les députés d'inscrire au registre prévu à l'art. 12 les titres et décorations qu'ils auraient reçus d'autorités étrangères. Il s'agit là d'une modification purement formelle, qui n'entraîne aucun changement sur le plan juridique. L'argument invoqué est que la loi ne peut pas en même temps interdire un acte et enjoindre aux personnes concernées d'inscrire un tel acte dans un registre si, malgré l'interdiction, elles devaient l'avoir commis.

Art. 14 Sanctions

D'après la doctrine, il n'est possible de prendre des sanctions qu'à la condition qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient proportionnées à la faute, que la personne concernée ait été entendue, enfin que celle-ci dispose d'une voie de recours (art. 5 Cst.). Or, depuis que la loi sur la responsabilité a été révisée en 1958, les sanctions prévues dans les règlements des conseils ne reposent plus formellement sur aucune base légale. Si cette pratique a longtemps été considérée comme admissible, elle ne l'est plus depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst. (cf. art. 164, al. 1, let. c, Cst.), ce qui entraîne aujourd'hui l'obligation de combler la lacune concernée en intégrant la norme nécessaire dans la LParl. L'art. 14 dresse la liste complète des

sanctions prévues par les règlements des deux conseils, en introduisant une distinction entre simples manquements (al. 1) et violations graves (al. 2), y compris la violation du secret de fonction. Pour ce qui des sanctions visées à l'al. 1, qui correspondent à celles qui sont en vigueur au Conseil national (art. 52 RCN), et qui sont à ce jour inconnues au Conseil des Etats, où seul existe le rappel à l'ordre (art. 56 RCE), elles sont destinées à garantir le bon fonctionnement des conseils. La mention expresse du rappel à l'ordre a été supprimée, car celui-ci ne constitue pas à proprement parler une sanction, plutôt un avertissement destiné à rappeler au député concerné qu'il s'exposerait à des sanctions s'il persistait à enfreindre les prescriptions. La décision de sanctionner un député relève du président du conseil, et le député peut faire appel de la décision prise à son encontre (al. 3). L'al. 2 indique les sanctions auxquels les députés s'exposent en cas de violation grave des prescriptions des conseils ou de violation du secret de fonction. Si le blâme est déjà prévu aujourd'hui par le règlement du Conseil national (art. 9, al. 6, RCN), la sanction consistant à exclure un député des commissions dont il est membre est une mesure nouvelle. Déjà envisagée en relation avec la violation de la confidentialité des séances des commissions, cette mesure n'a pu être prise en raison de l'absence de base légale, qui permettait uniquement de menacer les contrevenants de voir leur nom écarté au moment de la constitution des nouvelles commissions.

Chapitre 2 Règles d'incompatibilité

L'art. 144 Cst. contient toutes les règles concernant l'incompatibilité entre les diverses fonctions revêues au sein des autorités fédérales. Il n'a toutefois pas repris la norme figurant à l'art. 77 de l'ancienne constitution, selon laquelle les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral ne peuvent siéger au Conseil national. Cette disposition qui figurait encore dans le projet de constitution émanant du Conseil fédéral a, en effet, été biffée sur proposition des CIP des deux conseils (FF 1997 III 311). Elle a été remplacée par une norme déléguant au législateur le soin de régler les diverses incompatibilités. La nouvelle Cst. se limite à établir les incompatibilités fondamentales entre les fonctions exercées au sein des plus hautes autorités de la Confédération. L'intention des CIP n'était pas de déprécier le contenu de l'art. 77 ancienne Cst. en le ramenant du degré constitutionnel au degré législatif, mais bien d'établir une nouvelle réglementation des incompatibilités frappant les agents de la Confédération.

La réglementation en vigueur est critiquable à deux égards (pour de plus amples détails; cf. FF 1995 I 1123 s. et 1997 III 260 s.):

- Premièrement, elle ne traite pas les deux conseils législatifs sur le même pied, inégalité qui ne se justifie pas. En effet, les CIP ont relevé que le Conseil des Etats était une autorité fédérale au même titre que le Conseil national. Ainsi donc, qu'il soit membre de l'un ou de l'autre, un haut fonctionnaire pourrait très bien être confronté à un dilemme entre la volonté d'exercer son mandat en toute indépendance et la loyauté due au membre du Conseil fédéral auquel il est subordonné.
- Deuxièmement, il y a quelque chose de choquant à ce que, par exemple, des professeurs des EPF ou des employés de la poste n'aient pas le droit de siéger au Conseil national, alors qu'une telle incompatibilité n'existe pas pour les membres du conseil d'administration de la Poste ou des CFF. Les CIP se

sont déjà forgé une opinion concrète sur la teneur à donner aux normes régissant les incompatibilités entre le statut de salarié de la Confédération et celui de membre de l'Assemblée fédérale. A cet égard, elles ont en effet retenu deux principes déterminants: «Premièrement, l'incompatibilité devrait être limitée aux hauts fonctionnaires associés dans une mesure significative au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs, deuxièmement, une incompatibilité devrait être prévue pour les membres des conseils d'administration des établissements publics ainsi que pour d'autres personnes qui sont au service de la Confédération et exercent, à ce titre, des fonctions dotées de vastes compétences décisionnelles» (FF 1997 III 260 s.).

En résumé, il s'agit donc d'établir au degré de la loi, une réglementation des incompatibilités avec le mandat de parlementaire fédéral, réglementation qui traite les deux conseils législatifs sur pied d'égalité et prévoit une solution différenciée selon les catégories auxquelles appartiennent les personnes au service de la Confédération.

Art. 15 Incompatibilités

L'al. 1 prévoit que les personnes élues, ou dont la nomination a été confirmée par l'Assemblée fédérale, ne peuvent pas être membres de celle-ci. En vertu de l'art. 168, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération, les juges fédéraux (aussi bien ceux qui exercent leur mandat à temps plein qu'à titre accessoire) et le général. D'autre part, l'art. 168, al. 2, Cst. prévoit que la loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes ou d'en confirmer l'élection (c'est-à-dire en fait leur nomination). C'est ainsi que l'art. 14, al. 1, du code de procédure pénale militaire (PPM; RS 322.1) prévoit que c'est à l'Assemblée fédérale d'élire le président, les juges et les juges suppléants du Tribunal de cassation militaire. Selon l'art. 14, al. 6, de la loi sur la responsabilité, elle désigne un procureur général extraordinaire dans le cas où une affaire concernant un membre du parlement est renvoyée devant le Tribunal fédéral. A l'heure actuelle, les seuls cas de confirmation d'élection sont au nombre de deux: la nomination du directeur du Contrôle fédéral des finances (art. 2, al. 2, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances; RS 614.0) et celle du secrétaire général de l'Assemblée fédérale (art. 8^{er}, al. 4, LREC).

L'al. 2 est l'expression de la séparation stricte des pouvoirs entre le Parlement et la justice quant aux titulaires des diverses fonctions. Toute personne appartenant à une instance judiciaire fédérale doit être exclue d'un mandat parlementaire, quelle que soit l'autorité qui l'a élue, qu'il s'agisse de l'Assemblée fédérale comme c'est le cas des membres du Tribunal fédéral mentionnés à l'al. 1, ou d'une autre instance comme c'est le cas des membres de commissions indépendantes de recours.

En outre, le principe de la séparation des pouvoirs par rapport au troisième pouvoir exige que les collaborateurs des Tribunaux fédéraux qui sont impliqués dans l'élaboration des jugements ne puisse pas appartenir à l'Assemblée fédérale. Sont visés concrètement les greffiers ainsi que les collaborateurs personnels des juges.

La notion d'instance judiciaire fédérale s'inspire de la définition donnée à l'art. 169, al. 1, Cst. et doit être comprise au sens large. Elle recouvre:

- le Tribunal fédéral (y compris la section des assurances sociales à Lucerne),
- les Tribunaux spéciaux qui doivent encore être créés au niveau fédéral (Tribunal pénal fédéral, tribunal administratif le cas échéant),

- les commissions indépendantes de recours au sens de l'art. 71a et ss de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021),
- les Tribunaux militaires (tribunaux de division, art. 5 et ss, PPM; RS 322.1; tribunaux militaires d'appel, art. 9 s. PPM).

L'al. 3 énonce dans la première phrase le principe selon lequel il faut évaluer si une certaine personne au service de la Confédération peut ou non appartenir à l'Assemblée fédérale. Le texte tient compte de la proposition des CIP d'appliquer à ces personnes une réglementation différenciée. Dans le rapport concernant l'initiative 94.428, ces commissions ont en effet préconisé de ne frapper de l'incompatibilité que les hauts fonctionnaires qui sont associés dans une mesure significative au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs (FF 1995 I 1129 s.). On peut, toutefois, se demander s'il est judicieux de n'appliquer l'interdiction de siéger à l'Assemblée fédérale qu'au personnel dirigeant. En effet, certains fonctionnaires spécialistes, par exemple, peuvent être associés dans une mesure déterminante à l'élaboration d'un projet du Conseil fédéral et être confrontés aux mêmes problèmes de loyauté qu'un directeur d'office, dans l'hypothèse où ils seraient contraints, en leur qualité de parlementaire fédéral, de prendre position contre le projet que le Conseil fédéral les aurait chargés d'élaborer. Par ailleurs, on peut douter de la pertinence du critère de la *participation au processus décisionnel du Conseil fédéral*. Ainsi une personne peut très bien être impliquée dans ce processus de décision tout en n'ayant qu'un rôle de conseiller pour des tâches d'exécution qui n'ont que peu de rapport avec l'activité de l'Assemblée fédérale. Aussi, est-il proposé d'introduire ici une réglementation reposant sur un critère plus judicieux, à savoir celle qui frappe d'incompatibilité les personnes au service de la Confédération qui participent dans une mesure notable à la *préparation des éléments sur lesquels l'Assemblée fédérale se fondera pour prendre ses décisions*. Il n'est guère souhaitable, par exemple, que la même personne qui a été associée dans une mesure notable à la rédaction d'un projet de loi puisse, en tant que membre de l'Assemblée fédérale, présenter des propositions d'amendement relatives à ce projet.

La désignation des personnes *impliquées dans une mesure notable* dans l'élaboration de ces éléments de décision ne peut faire l'objet d'une énumération générale; la 2^e phrase de l'al. 2 aide à interpréter la règle en couvrant les cas les plus importants qui entreraient en ligne de compte: la liste n'est pas exhaustive, comme l'indique la présence du mot «particulièrement». Un examen détaillé permet de distinguer les catégories suivantes de personnes:

La let. a énumère tous les collaborateurs des Services du Parlement, y compris donc ceux qui n'occupent pas une fonction dirigeante. L'étroit rapport de ces personnes avec l'ensemble des éléments conduisant aux décisions parlementaires justifie une exclusion générale de tout mandat au sein de l'Assemblée fédérale.

Si la règle des incompatibilités vaut pour tous les employés des Services du Parlement, elle est plus sélective s'agissant des titulaires de postes d'Etat-major auprès du gouvernement et des tribunaux, car – selon la let. b – elle ne s'applique qu'aux personnes occupant des fonctions dirigeantes. Il serait disproportionné d'exclure d'un mandat parlementaire tout le personnel des secrétariats administratifs de la Chancellerie fédérale ou du Tribunal fédéral. La notion «assumant des fonctions dirigeantes» désigne les personnes qui occupent des postes de cadres et qui, de ce fait, sont impliquées d'une manière ou d'une autre dans la mise au point des éléments conduisant à des décisions. On peut citer parmi ces collaborateurs:

- les secrétaires généraux au sein des Secrétariats généraux des Départements, et leurs suppléants;
- toutes les personnes assumant des fonctions dirigeantes à la Chancellerie fédérale (chef de section, chef de division, chef de service, vice-chancelier);
- les collaborateurs dans les positions dirigeantes de l'administration judiciaire (p. ex. secrétaire général du Tribunal fédéral).

La *let. c* énumère les personnes des autres services qui remplissent les critères énoncés à la première phrase de l'al. 2. Il s'agit en règle générale de membres de direction. Il est bien évidemment loisible aux employeurs d'édicter des règles plus strictes d'incompatibilité. L'art. 23 de la loi fédérale sur le personnel (FF 2000 2105) permet des dispositions d'exécution qui soumettent à autorisation tout exercice d'une charge publique. Le problème qui se pose dans les unités administratives décentralisées est que les fonctions ne sont pas toujours définies de la même manière que dans l'administration fédérale centrale, d'où la présence du terme de «fonction analogue». Les «unités de l'administration fédérale décentralisée» sont énumérées de manière exhaustive dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1). Concernant les organisations extérieures à l'administration fédérale, c'est la position dominante de la Confédération qui sert de référence. Cette position se définit par exemple dans une entreprise par le fait que la Confédération détient la majorité des capitaux.

L'énumération de quelques exemples permet une interprétation des catégories énumérées à la *let. c*. L'on remarquera encore une fois que l'énumération n'est pas exhaustive. Chaque cas concret doit faire l'objet d'un examen.

Exemples de membres de la direction d'offices: *le directeur, le suppléant, le vice-directeur. Le surveillant des prix est assimilé au directeur d'un office en raison de son statut administratif.*

Quelques exemples de membres de direction de groupements: *le Groupement de la science et de la recherche (DFI), le directeur/secrétaire d'Etat, le vice-directeur.*

Exemples de personnes qui occupent une position similaire au sein d'unités administratives décentralisées au sens de l'art. 6 de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1):

- le délégué à la protection des données
- les membres du Conseil des EPF
- les membres de la direction des EPF
- les membres de la direction de l'Institut de la propriété intellectuelle et de l'Institut suisse de droit comparé.
- les membres de la direction de la Régie fédérale des alcools
- les membres des commissions des autorités (Commission fédérale des banques, Commission de la concurrence, Commission fédérale de la communication), mais non des commissions administratives.

Exemples d'organisations extérieures à l'administration dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante:

- membres de la direction de la CNA (établissement public de la Confédération)

- membres de la direction de La Poste (établissement public de la Confédération)
- membres du directoire de la Banque nationale (SA, dont la Confédération est unique actionnaire)
- membres de la direction générale de Swisscom (SA avec participation majoritaire de la Confédération)
- membres de la direction générale des CFF (SA, dont la Confédération est unique actionnaire)

La *let. d* recouvre les personnes appartenant au commandement de l'armée selon les art. 116 et 117 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10). Les différentes fonctions figurent à l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance sur la situation juridique des officiers généraux qui exercent leur fonction à temps complet (RS 510.22). Leurs titulaires qui ne font partie ni de l'administration centrale de la Confédération ni d'unités administratives décentralisées, sont toutefois nommés par le Conseil fédéral, ce qui incite à leur appliquer la réglementation sur les incompatibilités.

La disposition de l'*al. 4* a pour objet les personnes qui sont élues par le Conseil fédéral et qui représentent la Confédération dans les collectivités publiques, les établissements publics et les autres organisations, étant entendu que la Confédération doit y jouir d'un statut d'une importance particulière. Il s'agit en l'occurrence des membres de conseils d'administration. Les notions de collectivité et d'établissement publics se fondent sur les définitions du droit des sociétés. On entend par collectivités les SA, les sociétés en commandite par actions, les SARL, les coopératives et les associations. Font partie des établissements publics les entreprises de droit public (p. ex. la poste) et, surtout, les fondations. Les autres organisations comprennent les sociétés juridiques (société simple, société en nom collectif, société en commandite simple). La liste couvre autant les collectivités et établissements de droit public que ceux qui sont de droit privé.

exemples de personnes visées par l'al. 4:

- membres du Conseil d'administration de la CNA
- membres du Conseil d'administration de La Poste
- membres du conseil et du comité de la Banque nationale
- membres du conseil d'administration de Swisscom
- membres du Conseil d'administration des CFF
- membres du Conseil de fondation de «Pro Helvetia».

Se justifie-t-il de soumettre les personnes visées à l'*al. 4* aux règles d'incompatibilité? Cette question est politiquement controversée. Pour sa part, le Conseil des Etats s'est élevé contre cet assujettissement, de sorte que le Conseil national ne l'a intégré que dans son règlement, en limitant au surplus l'incompatibilité aux fonctions de membres des commissions de contrôle. Devant le Conseil des Etats, le rapporteur du projet a fait valoir que l'Assemblée fédérale ne pouvait que profiter des activités extraparlimentaires de ses membres, argument qui lui a permis de faire échec à l'intégration d'une norme d'incompatibilité ad hoc dans la LREC (BO 1983 E 484). L'on opposera à ces arguments que le principe de la séparation des pouvoirs rend pour le moins discutable qu'un membre du Conseil d'admi-

nistration de la Poste ou des CFF, nommé par le Conseil fédéral, soit impliqué dans l'élaboration des conditions cadre d'une législation sur la poste ou les chemins de fer ou qu'il se contrôle lui-même au sein des organes parlementaires de contrôle.

Art. 16 Dispositions à prendre dans le cas concret

L'art. 16 fixe la procédure à suivre lorsqu'il y a incompatibilité. En pareille occurrence, il appartient à la personne concernée d'opter pour l'une ou l'autre fonction. S'agissant des fonctions énumérées à l'al. 1, cette décision peut être prise directement après l'élection (soit à l'Assemblée fédérale, soit à la fonction incompatible avec le statut de parlementaire fédéral), puisque la Constitution ou la loi indiquent sans ambiguïté quelles sont les fonctions visées. En revanche, lorsqu'il doit y avoir d'abord validation de l'élection (al. 2 à 4), il importe d'accorder davantage de temps à la personne intéressée pour se démettre de l'une ou l'autre fonction. Si elle ne le fait pas, elle est exclue de l'Assemblée fédérale après écoulement du délai prévu par la loi.

La disposition a été libellée de telle sorte que les membres de l'Assemblée fédérale puissent se démettre de leur fonction de parlementaire si, au cours de leur période de mandat, ils acceptent une charge incompatible avec cette fonction. Dans ce cas également, il incombe à l'autorité chargée de valider les élections de constater l'incompatibilité: pour un membre du Conseil national, c'est selon l'art. 3 du règlement le conseil, pour un conseiller aux Etats, l'autorité cantonale compétente. Au Conseil national, le siège devenu vacant est repourvu soit par substitution, soit à la faveur d'une élection complémentaire, conformément aux art. 55 et 56 de la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1). En cas de vacance au sein du Conseil des Etats, il appartient au canton d'entreprendre les démarches nécessaires, conformément au droit cantonal.

Chapitre 3 Immunité et garantie de participation aux sessions

Actuellement régies par la loi sur la responsabilité et la loi sur les garanties, l'immunité parlementaire et la garantie de participation aux sessions confèrent aux députés un statut juridique privilégié. Il est aujourd'hui proposé d'inclure les dispositions pertinentes dans la loi sur l'Assemblée fédérale (cf. les art. 171, ch. 1, et 172, ch. 2). Devenus les art. 17 à 22 dudit projet, les art. 14 à 14^{ter} de la loi sur la responsabilité et les art. 1 à 3 de la loi sur les garanties ont subi uniquement des modifications d'ordre rédactionnel.

Dans son co-rapport sur les règles d'immunité, la Commission des affaires juridiques a approuvé la modification rédactionnelle. Elle estime qu'il n'est pas urgent de procéder à une révision globale parce que le Conseil national a déjà refusé, à deux reprises, d'entrer en matière sur l'initiative du Conseil des Etats (99.435) visant à édicter des règles d'immunité parlementaire plus strictes (BO 2000 N 1171). Elle fait valoir en outre que la disposition relative à la surveillance des téléphones des parlementaires (reprise à l'art. 19 et 20. LParl; art. 14^{bis} s. de la loi sur la responsabilité) doit être adaptée à la nouvelle loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT), du 6 octobre 2000 (98.037; FF 2000 4742). Les autorités d'enquête ne peuvent désormais être autorisées à prendre des mesures techniques en rapport avec l'enquête que si elles servent à permettre la poursuite d'une infraction, non à la prévenir. Aux fins d'améliorer la protection

des parlementaires concernés, la procédure d'autorisation figurant dans la LParl doit être couplée avec celle qui est prévue dans la LSCPT. C'est tout d'abord l'autorité compétente désignée par cette dernière loi qui décide si les conditions pénales sont réunies pour qu'une surveillance soit ordonnée à l'encontre d'un député. C'est ensuite que les collèges présidentiels se déterminent sur la question plutôt d'ordre politique de savoir si la levée de l'immunité est justifiée ou non. La CIP s'est ralliée aux propositions de la Commission des affaires juridiques.

La CIP a mené une discussion de fond sur la question de savoir si l'art. 21 concernant la garantie de participation aux sessions pouvait être abrogé. De fait, non seulement la garantie en question a rarement posé problème dans la pratique, mais il convient de rappeler que la loi sur les garanties a été édictée dans un contexte historique très particulier, à savoir le regain de faveur dont les conservateurs ont joui dans le canton de Berne en 1850, qui a fait craindre à une Assemblée fédérale dominée par les libéraux que ce canton puisse s'en prendre aux autorités fédérales, dont l'assise était encore à l'époque peu solide. Compte tenu de la faible portée et du caractère désuet de la disposition concernée, il n'est pas déraisonnable en effet d'envisager son abrogation pure et simple. Tant la CIP que la CAJ dans son co-rapport se prononcent en faveur du maintien de cette garantie. La garantie de participation aux sessions est une composante essentielle de l'immunité parlementaire. Elle permet le libre accès au Parlement et empêche toute poursuite pénale à l'encontre d'un parlementaire pendant la session pour crime ou délit qui ne serait pas en rapport avec sa position ou son activité officielles. Même de nos jours l'on ne peut pas exclure que, pour des raisons politiques, une procédure pénale soit entamée contre des parlementaires et qu'une influence injustifiée soit exercée sur le processus démocratique de décision.

Titre 3 Attributions de l'Assemblée fédérale

La LREC contient avant tout des dispositions de nature procédurale et organisationnelle, dont on ne peut que partiellement déduire les attributions de l'Assemblée fédérale. Aucune disposition ne détermine par exemple la portée et les limites de ses compétences en matière de haute surveillance. Quant aux critères d'exercice de ce contrôle, ils apparaissent à un endroit quelque peu inattendu (cf. les attributions de l'organe parlementaire de contrôle de l'Administration, à l'art. 47^{sexies}, al. 2, LREC). Comme le titre de la LREC «Exercice de la haute surveillance sur l'administration et la justice fédérale» ne contient pratiquement que des dispositions d'ordre procédural et organisationnel relatives aux différentes commissions parlementaires chargées d'exercer la haute surveillance, il ne constitue pas un cadre idéal pour l'introduction de normes définissant d'une part la portée et les limites des compétences de l'Assemblée fédérale en matière de haute surveillance, et fixant d'autre part les critères selon lesquels s'exerce cette fonction. C'est pourquoi il convient de rassembler de telles dispositions sous un titre général consacré aux «Attributions de l'Assemblée fédérale», qui concerne à la fois les commissions chargées de la haute surveillance et l'Assemblée fédérale.

Le législateur doit toutefois prendre en compte le fait que la Constitution régit déjà de manière exhaustive, aux art. 163 à 173 Cst., les attributions de l'Assemblée fédérale. Il ne reste ainsi que *deux aspects à expliciter au niveau de la loi*. Il s'agit de:

- a. préciser et formuler concrètement les attributions de l'Assemblée fédérale, là

où la Constitution doit encore être explicitée.

- b. définir la forme des actes édictés par l'Assemblée fédérale, dans la mesure où l'art. 163 Cst. ne le précise pas déjà.

Il est parfois inévitable de répéter, au niveau de la loi, certaines dispositions constitutionnelles, notamment lorsque la précision apportée par la loi se comprend difficilement en l'absence du reste de la norme. Ces répétitions pures et simples reprennent une formulation qui se rapproche autant que possible de celle de la Constitution, signifiant par là que le texte ne laisse aucune marge d'interprétation.

Par contre, les normes constitutionnelles ne sont pas reproduites dans la LParl lorsqu'elles ne requièrent aucune précision particulière, notamment concernant la forme que doit revêtir l'acte concerné. L'art. 30 indique à cet égard que l'énumération dans la LParl attributions de l'Assemblée fédérale n'est pas exhaustive, ce qui ne veut pas dire que les attributions non mentionnées dans le titre 3 soient des compétences de second ordre. Citons à titre d'exemple les compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'élections (art. 168 Cst.), de garantie des constitutions cantonales (art. 172, al. 2, Cst.), ou encore d'efficacité des mesures prises par la Confédération (art. 170 Cst.). Ce dernier exemple montre bien qu'il n'y a pas lieu de préciser davantage l'attribution en question. Il est par contre nécessaire de fixer les modalités organisationnelles et procédurales de sa mise en oeuvre. Ces dernières figurent toutefois dans une autre partie de la loi, ou dans les dispositions d'exécution de celle-ci (p. ex. à l'art. 44, al. 1, let. e, ou dans l'ordonnance sur les Services du Parlement, qui découle de l'art. 70, al. 1, et qui régit le fonctionnement de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration).

Art. 23 Législation

L'al. 1 reprend la première phrase de l'art. 164, al. 1, 1^{re} phrase, Cst. Pour le commentaire de cette disposition, prière de se référer aux documents relatifs à la réforme de la Constitution et aux nombreux textes de doctrine qui s'y rapportent.

L'al. 2 ne contient aucune disposition nouvelle par rapport à la Constitution, si ce n'est qu'il précise que les ordonnances de l'Assemblée fédérale sont à désigner comme telles, afin de les différencier des ordonnances du Conseil fédéral. En indiquant la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'édicter sous la forme d'une loi fédérale, non seulement les dispositions importantes, mais également d'autres dispositions fixant des règles de droit, l'al. 2 énonce expressément un point implicite de la Constitution. La seconde partie de l'al. 2 énumère les conditions d'édiction d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, explicitant ainsi le rapport étroit – mais non évident, de prime abord – entre les art. 163, al. 1, et 164, al. 2, Cst.

L'al. 3 indique qu'en vertu de sa fonction première d'autorité législative, l'Assemblée fédérale a un droit de regard sur la façon dont le Conseil fédéral remplit les compétences législatives qu'elle lui a déléguées. Les organes de l'Assemblée fédérale peuvent ainsi demander à être consultés sur un projet d'ordonnance du Conseil fédéral. Si cette forme de contrôle ne restreint aucunement les compétences du Conseil fédéral, l'organe consulté a toutefois la possibilité, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour que les compétences déléguées au Conseil fédéral lui soient retirées. L'art. 47a LREC se chargeant déjà de préciser les modalités d'une telle consultation, les principes qu'il énonce ont été repris à l'art. 150 de la LParl (voir à cet endroit).

Conformément à l'art. 163, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte des dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi ou d'une ordonnance; par ailleurs, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'art. 164, al. 1, Cst. définit désormais ce qu'on entend par «dispositions importantes» en énumérant, de façon non exhaustive, les types de dispositions qui entrent dans cette catégorie. Il inscrit ainsi à l'échelon constitutionnel, tout en la précisant, la définition de la règle de droit contenue à l'art. 5, al. 2, LREC jusqu'à fin 1999. Cet article a ensuite été abrogé dans le cadre des adaptations – en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 – de la LREC à la nouvelle Cst. (RO 2000 273). Les précisions apportées par la Cst. ne sont toutefois que partielles, un des éléments de la définition traditionnelle de la règle de droit n'étant pas explicité, à savoir le fait qu'il s'agit de règles générales et abstraites. Dans son rapport du 7 mai 1999, la CIP du Conseil national justifiait ce choix en alléguant qu'il était possible de supprimer cet élément de la définition de la règle de droit, d'une part en raison de la difficulté à distinguer clairement entre les règles générales et abstraites et les actes particuliers et concrets, d'autre part parce que, s'il était procédé à cette définition, c'est à juste titre que l'on pourrait également exiger une définition du caractère individuel et concret de l'acte particulier (FF 1999 V 4480). L'argument ne convainc toutefois que partiellement, car s'il est vrai que la délimitation entre les normes générales et abstraites et les actes individuels et concrets n'est pas évidente dans certains cas d'espèce, les critères de distinction sont en règle générale tout à fait adéquats. De plus, la notion de décision est définie dans la loi fédérale sur la procédure administrative (art. 5). Par conséquent, et compte tenu du fait que la définition de la règle de droit est d'une importance capitale pour l'application concrète des formes prévues par l'art. 163 cst. pour les actes édictés par l'Assemblée fédérale, il y a lieu de préciser au niveau de la loi cet élément de la définition non explicité dans la Cst.. Notons également à ce propos que le problème de la restriction du droit de référendum telle que découlant de la définition de la règle de droit introduite dans la LREC en 1962 ne se pose plus à l'heure actuelle de la même manière, étant donné que les arrêtés fédéraux ne contenant pas de dispositions fixant des règles de droit peuvent, en vertu de l'art. 163, al. 2, Cst., lui-même en rapport avec l'art. 141, al. 1, let. c, Cst., eux aussi être soumis au référendum facultatif, lorsque la Constitution ou la loi le prévoit (cf. le commentaire de l'art. 29).

En précisant qu'il doit s'agir de dispositions d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences, l'al. 4 exclut de la catégorie des textes fixant des règles de droit les mesures, directives et autres lignes directrices internes à l'administration (donc les ordonnances administratives). Cette restriction est d'une grande importance pratique pour ce qui est de la publication des actes: l'art. 1 de la loi sur les publications officielles (RS 170.512) prévoyant que tous les actes législatifs contenant des règles de droit sont publiés dans le Recueil officiel, on en déduit que cette obligation ne concerne pas les ordonnances administratives.

Art. 24 Modifications constitutionnelles

L'Assemblée fédérale adopte les modifications de la Constitution sous forme d'arrêté fédéral. On peut tout de même se demander si, conformément à l'art. 164 Cst., les modifications de normes constitutionnelles ne devraient pas, compte tenu de ce qu'il s'agit de dispositions importantes fixant des règles de droit, être édictées

sous la forme d'une loi fédérale. Le choix de la forme de l'arrêté fédéral, conformément à l'art. 163, al. 2, montre toutefois que ce n'est pas l'Assemblée fédérale, mais le constituant (peuple et cantons) – auquel l'Assemblée fédérale soumet un projet de modification constitutionnelle sous la forme d'un arrêté fédéral –, qui est compétent pour légiférer au niveau constitutionnel.

Art. 25 Participation à la définition de la politique extérieure

L'al. 1 précise l'art. 166, al. 1, Cst., qui dispose que «l'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure» en prenant part, en collaboration avec le Conseil fédéral, au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure. Les différentes formes de participation de l'Assemblée fédérale sont définies à différents endroits de la LParl. La motion, telle que définie à l'art. 119, peut également être utilisée dans le domaine de la politique extérieure. L'art. 151 régit la question des relations entre les commissions et le Conseil fédéral s'agissant de l'information et de la consultation en matière de politique extérieure. Les art. 145 et 147 prévoient que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des rapports relatifs, d'une part au programme de la législature (politique extérieure comprise), d'autre part à un domaine ou à une question en particulier (cela comprend la politique extérieure). Le Conseil fédéral soumettant les conclusions de ces rapports sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple, l'Assemblée fédérale a ainsi la possibilité de se prononcer de façon différenciée sur ces éléments (cf. ch. 242 du présent rapport explicatif, relatif à la participation de l'Assemblée fédérale à la définition de la politique qui doit guider l'action de l'Etat en général et dans le domaine de la politique extérieure en particulier).

L'al. 2 précise l'art. 166, al. 2, Cst. dans le sens où l'Assemblée fédérale est habilitée à approuver les traités internationaux «à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international *approuvé par l'Assemblée fédérale*» (cf. art. 172, ch. 3, modification de la LOGA).

L'al. 3 détermine, sur la base de la pratique actuelle, la forme dont l'Assemblée fédérale doit revêtir les actes relatifs à l'approbation de traités internationaux. Il s'agit en l'occurrence de la forme de l'arrêté fédéral ou de l'arrêté fédéral simple, l'acte d'approbation n'étant pas (à la différence de la ratification ultérieure), de nature à fixer des règles de droit.

L'al. 4 crée les bases légales concernant les relations que l'Assemblée fédérale entretient avec des assemblées parlementaires internationales (p. ex. avec l'Union interparlementaire) et avec des parlements étrangers. L'expression d'«assemblées parlementaires internationales» recouvre aussi bien les associations parlementaires internationales (p. ex. l'Union interparlementaire) que les assemblées parlementaires d'organisations internationales (p. ex. celle du Conseil de l'Europe).

Les Commissions de politique extérieure des deux Chambres ont approuvé par avis en date du 15 juin 2000 la présente version de l'art. 25.

Art. 26 Finances

L'art. 26, explicitation de l'art. 167 Cst., va dans le sens de la pratique actuelle en matière de finances. L'Assemblée fédérale arrête les dépenses au moyen du budget et de ses suppléments, et arrête les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses soit au moyen du budget et de ses suppléments, soit au moyen d'arrêtés distincts. Elle prend les décisions concernées et approuve le compte d'Etat sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

Art. 27 Haute surveillance

Les *al. 1 et 2* reprennent le texte de l'art. 169, al. 1, Cst., et établissent une distinction entre haute surveillance sur la gestion des organes concernés (al. 1) et haute surveillance financière (al. 2). L'*al. 3* recense les critères selon lesquels l'Assemblée fédérale exerce sa haute surveillance, et l'*al. 4* définit la portée de la haute surveillance exercée sur les décisions judiciaires. Dans les co-rapports qu'elles ont établis à l'attention des CIP, les CdF et les CdG se félicitent de la formulation choisie pour l'art. 27, qui à leurs yeux reflète simplement la pratique actuelle des commissions de surveillance et n'introduit aucun élément matériel nouveau.

Pour ce qui est du champ d'application de la haute surveillance en matière de gestion, l'*al. 1* se base textuellement sur la Constitution. En d'autres termes, la haute surveillance s'exerce non seulement à l'égard du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des commissions de recours, mais également à l'égard de tous les autres organes ou personnes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération. Le modèle dit «des quatre cercles» classe les organes chargés de tâches de la Confédération en fonction de leur degré d'autonomie. Le cercle intérieur (administration centrale) et le 2^e cercle (offices GMEB, c'est-à-dire dirigés suivant les principes de la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires) sont entièrement soumis, d'une part à la surveillance du Conseil fédéral, d'autre part à la haute surveillance du Parlement. Concernant le 3^e cercle (entreprises et établissements détenus à 100 % par la Confédération, mais disposant de leur propre personnalité juridique) et le 4^e cercle (sociétés d'économie mixte dont la Confédération détient une partie du capital social), le Conseil fédéral se limite à veiller sur les intérêts de propriétaire de la Confédération; il incombe par conséquent au Parlement d'exercer sa haute surveillance sur les activités du Conseil fédéral en la matière (pour le détail, cf. le rapport détaillé de la Délégation des finances, du 27 février 1998; FF 1998 2710 à 2715).

Concernant l'exercice de la haute surveillance financière, l'al. 2 renvoie à l'art. 8 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), qui définit dans le détail le cadre d'exercice de la haute surveillance par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Les entités soumises au contrôle financier du CDF sont également soumises à la haute surveillance parlementaire. Sont ainsi soumis à la haute surveillance, outre les unités centrales ou décentralisées de l'administration fédérale (art. 8, al. 1, let. a, LCF) et les tribunaux fédéraux (art. 8, al. 2, LCF):

- les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières (art. 8, al. 1, let. c)
- les collectivités, les établissements et les organisations, indépendamment de leur statut juridique, auxquels la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques (let. d)
- les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social

(let. e).

Il est vrai que l'art. 8, al. 1, let. b, LCF soumet également les Services du Parlement à la surveillance financière du CDF. L'Assemblée fédérale exerçant, par le biais de la Délégation administrative, une surveillance directe sur ces derniers (art. 65, al. 1), il va sans dire que la haute surveillance parlementaire ne s'applique pas dans ce cas, de sorte qu'il a été jugé inutile de faire explicitement mention de cette exception à l'al. 2 de l'art. 27.

L'al. 3 recense les critères auxquels doit se conformer la haute surveillance exercée sur la gestion administrative et budgétaire, à savoir: le critère de la légalité (let. a), qui permet de s'assurer qu'il n'y a pas violation de la Cst., de la loi ou des autres actes de l'Assemblée fédérale, le critère de la régularité (let. b), qui permet de vérifier l'exactitude comptable du compte financier, le critère de l'opportunité (let. c), qui permet de s'assurer que les mesures prises permettent d'atteindre les objectifs visés, le critère de l'efficacité (let. d), qui permet de déterminer les conséquences d'une mesure donnée sur la société et les entreprises, et le critère de l'efficacité économique (let. e), qui permet de s'assurer que les moyens mis en oeuvre sont proportionnés au résultat visé.

Il est à relever que le contrôle de l'efficacité visé à la let. d concerne uniquement les objets soumis à la haute surveillance: la disposition concernée ne constitue donc qu'en partie la traduction dans les textes de l'art. 170 Cst. Celui-ci prévoit en effet que «l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation», y compris l'efficacité des mesures que l'Assemblée fédérale prend elle-même, notamment en qualité de législateur (cf. l'art. 44, al. 1, let. e); or, ces mesures-là n'entrent pas dans le champ d'application de la let. d. Aussi l'évaluation de l'efficacité prévue à l'art. 170 Cst. entretient-elle des liens étroits avec la fonction législative dévolue à l'Assemblée fédérale.

Le contrôle de l'efficacité économique visé à la let. e est concrétisé à l'art. 5 LCF, qui précise que le Contrôle fédéral des finances examine si les ressources sont employées de manière économe, si la relation entre coûts et utilité est avantageuse, enfin si les dépenses consenties ont l'effet escompté. C'est d'ailleurs à l'incitation des CdF (cf. leur co-rapport) que le critère concerné a été substitué à celui de la seule «efficacité», trop vague dans la mesure notamment où il met insuffisamment en lumière l'élément de la rentabilité des moyens mis en oeuvre.

Il n'a pas été jugé utile d'indiquer formellement que la haute surveillance est un suivi *parallèle* des affaires. Comme l'ont en effet – avec insistance et exemples pratiques à l'appui – précisé les rapporteurs à propos de l'art. 169 Cst., dans le cadre de la réforme de la Cst., il va de soi que la haute surveillance peut s'exercer, dans tous les domaines, concomitamment aux activités soumises à contrôle (BO 1998 N tiré à part p. 80, E 1998 tiré à part p. 127). D'ailleurs, restreindre la fonction de haute surveillance à une fonction exclusivement *consécutif* aux activités à évaluer, non seulement résulte d'une interprétation dogmatique et trop stricte de la séparation des pouvoirs, mais irait de plus à l'encontre d'une pratique constante en matière de haute surveillance.

«La haute surveillance est un élément essentiel de la séparation des pouvoirs. Il s'agit d'un contrôle politique assuré par le Parlement et non d'une surveillance au sens de celle que le Conseil fédéral exerce en vertu de l'art. 102 Cst. Le Parlement fait part de sa satisfaction ou de ses critiques, et formule des recommandations quant aux actions futures. *Mais il ne peut se substituer aux organes qu'il surveille, ni*

abroger leurs décisions» (message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Cst. fédérale; FF 1997 I 396). L'*al.* 4 inscrit au niveau de la loi le principe contenu dans cette dernière phrase, primordial s'agissant de la surveillance exercée sur les organes juridictionnels (tribunaux fédéraux et commissions de recours, mais aussi Conseil fédéral et administration fédérale, dans la mesure où ces derniers participent à l'administration de la justice) puisqu'il vise à garantir l'indépendance de la Justice. Il n'y a au reste pas opposition entre la nécessité de garantir cette indépendance et la pratique qui est celle des CdG depuis de longues années, selon laquelle celles-ci contrôlent non seulement la gestion administrative des organes juridictionnels, mais aussi le respect des principes fondamentaux de procédure (pas de déni de justice, pas de retards injustifiés, égalité de droit concernant l'accès aux tribunaux, etc). Dans ce cadre, les CdG s'attachent à examiner les tendances de la jurisprudence, sans cependant entrer sur le fond lui-même des décisions judiciaires, comme cela a été explicitement précisé à la demande des CdG à l'*al.* 4, 2^e phrase.

Art. 28 Décisions de principe, et planifications

Cf. le commentaire détaillé présenté sous le ch. 242 du présent rapport.

Art. 29 Actes particuliers

Al. 1:

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., les actes qui ne fixent pas des règles de droit sont édictés sous la forme d'un arrêté fédéral, qui, s'il n'est pas sujet au référendum, est qualifié d'arrêté fédéral simple. S'il se contente de rappeler le principe contenu dans la disposition constitutionnelle précitée, l'*al.* 1 n'en constitue pas moins le point de rattachement de l'al. 2.

Al. 2:

De même que l'art. 163, al. 2, Cst., l'al. 1 ne précise pas dans quels cas un acte est sujet à référendum, et dans quels cas il ne l'est pas. Si toutefois seuls les actes fixant des règles de droit au sens de l'art. 23, al. 4 (normes générales et abstraites) peuvent encore revêtir la forme de la loi telle que visée aux art. 163, al. 1, Cst. et 164, al. 1, Cst., et compte tenu de l'art. 141, al. 1, let. c, Cst., les décisions habituellement soumises à référendum en tant que «lois» réglant un cas isolé (p. ex. arrêté fédéral du 18 décembre 1998 concernant l'octroi d'une aide financière au Musée suisse des transports; RS 432.51) ne devraient plus désormais faire l'objet d'un référendum que si le constituant ou le législateur le prévoit. Une telle restriction – indirecte – du droit de référendum ne correspondrait toutefois pas à la volonté du constituant. C'est la raison pour laquelle l'al. 2 dispose que les actes particuliers de l'Assemblée fédérale, qui nécessitent une base légale conformément au principe de la légalité, revêtent la forme de l'arrêté fédéral et sont sujets au référendum facultatif en l'absence d'une telle base. Cette disposition laisse ainsi à l'Assemblée fédérale le soin de décider, dans les cas particuliers, si l'acte concerné nécessite une base légale pour être soumis au référendum. L'Assemblée fédérale est ainsi habilitée à poursuivre sa pratique actuelle, d'ailleurs conforme aux exigences de la jurisprudence et de la doctrine concernant l'application du principe de la légalité (cf. également J.-F. Aubert, *Considération sur la réforme des droits populaires fédéraux*, in: *Revue de droit suisse* 1994 I, p. 299 s. et p. 310 s.).

Titre 4 Organisation de l'Assemblée fédérale

Chapitre 1 Généralités

Ce titre ne règle que les éléments à caractère législatif qui valent pour les deux conseils et permettent ainsi le bon fonctionnement du système bicaméral. Quant à l'organisation et aux questions de procédure, elles sont réglées par chacun des conseils séparément.

Art. 31 Organes

Le droit actuel ne comporte pas de liste des organes de l'Assemblée fédérale. L'art. 31 permet de combler cette lacune en présentant une liste exhaustive des organes de l'Assemblée fédérale, précisant ainsi le terme d'«organe» introduit par la nouvelle Cst.. Ainsi, par exemple, l'art. 162, al. 1, Cst. prévoit que l'immunité absolue est garantie pour tous les propos tenus devant les conseils et leurs organes. L'énumération exhaustive des organes de l'Assemblée fédérale permet dès lors de déterminer quels sont les organes devant lesquels les députés bénéficient de l'immunité absolue.

L'al. 2 consacre le principe selon lequel les droits et obligations des Bureaux des conseil sont identiques à ceux qui sont dévolus aux commissions par la loi, sauf disposition contraire de celle-ci, principe qui est déjà mis en pratique à l'heure actuelle.

Art. 32 Siège de l'Assemblée fédérale

La loi actuelle ne comporte aucune disposition relative au siège de l'Assemblée fédérale. Seul un décret du 27 novembre 1848 (RO I 47; ne figure pas dans le RS) désigne Berne comme siège de l'Assemblée fédérale. Il est précisé en outre dans les art. 13 et 13a de la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (RS 170.21) que les conseils peuvent, exceptionnellement, se réunir dans n'importe quel autre canton.

A ce jour, les conseils ont décidé à deux reprises de siéger dans un autre lieu (session d'automne 1993 à Genève et session de printemps 2001 à Lugano). En règle générale, il a été recouru à la motion d'ordre pour proposer de siéger ailleurs (cf. BO 1993 N 1338, E 577; BO 1999 N 1272; BO 1999 E 484), ou par une recommandation du Conseil des Etats (BO 1999 E 484). Ce mode de décision dont la forme est assez succincte soulève plusieurs questions, notamment: l'Assemblée fédérale a-t-elle le droit, dans l'absolu, de siéger ailleurs qu'à Berne? Les bases de décision suffisantes existent-elles? Que faire, lorsque les deux conseils ne parviennent pas à s'entendre? Le Conseil fédéral ne soit-il pas avoir l'occasion de se prononcer?

La disposition proposée précise donc désormais que Berne est le siège de l'Assemblée fédérale, qu'exceptionnellement elle peut siéger ailleurs qu'à Berne, et que la décision doit être prise par voie d'arrêté fédéral simple. Cette solution présente deux avantages: premièrement, il est nécessaire d'obtenir une décision concordante des deux conseils. Sur ce point, ce sont les dispositions usuelles relatives aux relations

entre les conseils qui s'appliquent. Deuxièmement, du fait que la demande est faite par voie d'initiative parlementaire, il sera obligatoirement rédigé un rapport, qui met notamment en évidence les conséquences financières et l'importance politique d'un projet. Comme pour toutes les initiatives parlementaires, le Conseil fédéral pourra, s'il le désire, faire part de son avis.

Art. 33 Convocation

Le droit en vigueur ne précise pas qui convoque le Conseil national, le Conseil des Etats ou l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Les *al. 1 et 2* inscrivent donc dans la loi la pratique actuelle, à savoir que le Conseil national et le Conseil des Etats sont convoqués par leurs Bureaux respectifs, et l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) par la Conférence de coordination.

Concernant la convocation de l'Assemblée fédérale en temps de crise, la LREC renvoie aux art. 13 et 13a de la loi actuelle sur les garanties, du 26 mars 1934. L'*al. 3* reprend en substance les dispositions contenues dans ces articles, de sorte que toutes les modalités de convocation de l'Assemblée fédérale soient réglés dans un seul article. A cet égard, l'art. 2, al. 3, précise que le Conseil fédéral peut ordonner la convocation de l'Assemblée fédérale pour une session extraordinaire (cf. art. 12 de la loi sur les garanties).

Chapitre 2 Conseil national et Conseil des Etats

Art. 34 Collèges présidentiels

Cet art. régit la composition du collège présidentiel de chaque conseil. Le collège présidentiel est l'organe qui, conformément à l'art. 152 Cst., est chargé de présider le conseil. Il se compose du président, du premier vice-président et du second vice-président. La présente loi attribue un certain nombre de compétences aux collèges présidentiels (cf. art. 8, al. 3; art. 19; art. 149, al. 3). Les attributions des présidents et des vice-présidents sont définies comme jusqu'à présent dans les règlements des conseils.

Art. 35 Bureaux des conseils

L'importance des Bureaux justifie l'introduction d'une base légale les concernant, d'où la création de la présente disposition. Il y est notamment précisé que le collège présidentiel fait partie du Bureau. Les autres membres du Bureau sont désignés par les règlements des conseils. Chaque conseil institue un Bureau chargé de sa direction et des autres affaires qui le concernent. La liste détaillée des attributions des Bureaux est définie comme précédemment par voie de règlement.

Art. 36 Règlements des conseils

L'art. 36 sert de base légale aux règlements des conseils, qui régissent l'organisation et les règles de procédure de chacun d'eux. Ces règlements doivent être édictés par voie d'ordonnance, mais avec une particularité: l'édiction de cette ordonnance ne requiert l'aval que du conseil concerné, et non celui de l'autre conseil. Il s'agira donc soit d'une ordonnance du Conseil national, soit d'une ordonnance du Conseil

des Etats. Toute disposition figurant dans une ordonnance doit se baser sur des dispositions légales.

Art. 37 Conférence de coordination

Cette art. reprend en grande partie les dispositions de l'actuel art. 8^{ter} LREC. Comme jusqu'à présent, la Conférence de coordination se compose du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des Etats.

Al. 2:

En règle générale, la Conférence de coordination se voit confier les attributions qui concernent les deux conseils et qui doivent être réglés uniformément.

Let. a:

La Conférence de coordination planifie les travaux de l'Assemblée fédérale, et elle coordonne les planifications des sessions des conseils et les planifications annuelles. L'élaboration de la planification des objets de la législature a été retirée des attributions de la Conférence de coordination, car cette planification n'a jamais existé dans les faits.

Let. b:

La let. b reprend le droit en vigueur (art. 8^{ter}, al. 3, LREC).

Let. c:

La let. c contient les bases légales permettant à la Conférence de coordination d'édicter, au besoin, des directives sur l'attribution de ressources humaines ou financières aux organes de l'Assemblée fédérale. Il existe désormais, par exemple, une base légale pour les directives actuelles concernant le recours à des experts par les commissions ou les délégations, ou encore pour les directives relatives aux voyages à l'étranger des députés, des commissions ou des délégations.

Let. d:

La disposition concernant l'élection du secrétaire général a été révisée récemment et a donc été reprise telle quelle (cf. loi fédérale du 8 octobre 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000).

Let. e:

Comme les groupes parlementaires se composent de députés des deux conseils, c'est à la Conférence de coordination qu'il revient d'examiner si les conditions énoncées à l'art. 61 de la présente loi, concernant la création des nouveaux groupes parlementaires, sont satisfaites.

Al. 3:

L'art. 8^{ter}, al. 7, LREC garantit au président de la Confédération et au chancelier le droit de participer aux séances de la Conférence de coordination, avec voix consultative. Dans la présente loi, il est proposé que ce soit le Conseil fédéral qui puisse participer aux séances; en d'autres termes, c'est à ce dernier qu'il incombera de décider lequel de ses membres le représentera aux séances. Ainsi, par exemple, lorsque la Conférence de coordination s'occupe, conformément à l'al. 5 du présent art., de la planification et de la coordination des relations extérieures de l'Assemblée

fédérale, le chef du Département fédéral des affaires étrangères doit pouvoir être présent. Ce sont les dispositions générales relatives à la participation du Conseil fédéral aux séances des commissions qui s'appliquent (cf. art. 159). Le Conseil fédéral peut formuler des propositions, mais n'a pas le droit de prendre part aux votes.

Al. 4:

La Conférence de coordination est une «commission conjointe» (cf. art. 153, al. 2, Cst.). L'art. 46, al. 2, de la présente loi prévoit que les décisions des commissions communes aux deux conseils sont adoptées à la majorité des membres votants de chaque conseil. L'al. 4 réitère ainsi le principe selon lequel la majorité des voix des membres de chaque conseil est requise pour les décisions des commissions communes, précisant que les décisions de la Conférence de coordination doivent être approuvées par les Bureaux des deux conseil. Cette disposition reprend le droit en vigueur. L'élection du secrétaire général selon l'al. 2, let. d, constitue une dérogation à la règle selon laquelle la décision est prise séparément. Est élue la personne qui recueille les voix de la majorité absolue des votants, comme c'est d'ailleurs aussi le cas pour la confirmation de l'élection par les Chambres réunies.

Al. 5:

Selon le droit actuel, la Conférence de coordination est chargée notamment des relations de l'Assemblée fédérale avec les parlements étrangers et les organisations internationales. Afin d'éviter des chevauchements entre les activités des commissions compétentes en matière de politique extérieure et la Conférence de coordination, et afin de permettre une meilleure coordination des travaux dans ce domaine, il est proposé que pour ces questions, la Conférence de coordination soit élargie aux présidents des commissions concernées et que les présidents d'autres organes concernés de l'Assemblée fédérale puissent y être appelés avec voix consultative.

Dans leur co-rapport du 15 juin 2000 à l'intention des CIP, les commissions de politique extérieure (CPE) des deux Chambres avaient demandé de créer, au moyen d'un art. propre, un organe séparé ayant pour mission de coordonner les relations extérieures de l'Assemblée fédérale. Les CPE ont proposé la composition suivante: les collèges présidentiels des deux Chambres, les présidents des commissions compétentes en matière de politique étrangère ainsi que les délégations qui représentent l'Assemblée fédérale dans les assemblées parlementaires internationales. La CIP rejette cette proposition parce qu'elle ne tient pas à créer, pour de simples motifs de coordination, un nouvel organe parlementaire organisant des séances supplémentaires. En outre, aux yeux des CIP, faire siéger et faire voter dans cet organe de coordination les présidents des six délégations est une mesure disproportionnée. L'objectif visé par les CPE peut être tout aussi bien réalisé si ces délégations et, le cas échéant, d'autres commissions sont appelées à participer avec voix consultative au moment où elles sont effectivement concernées.

Art. 38 Délégation administrative

La direction de l'administration du Parlement (cf. art. 64 à 70) est exercée par la Délégation administrative, dont les membres sont désignés par la Conférence de coordination (cf. art. 8^{ter}, al. 4, LREC). La Délégation administrative est une commission commune des deux conseils et se compose de trois membres du Bureau de chaque conseil. Comme précédemment, la Délégation administrative se constitue

elle-même, et elle désigne l'un de ses membres pour assumer les fonctions de délégué (cf. art. 8 de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement). L'al. 3 précise que la Délégation administrative prend ses décisions à la majorité des membres votants.

Chapitre 3 Assemblée fédérale (Chambres réunies)

La nouvelle Cst. prévoit à l'art. 164 que toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, raison pour laquelle de nombreuses dispositions du règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies; cf. RS 171.12) ont été reprises dans le présent chapitre.

Art. 39 Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)

La composition du Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est nouvelle et comprend les collèges présidentiels des deux Chambres; les scrutateurs n'en font dorénavant pas partie (cf. art. 1 RAF). Les scrutateurs et les scrutateurs suppléants des deux conseils ont pour rôle de déterminer les résultats des élections et des votes (cf. art. 41, al. 2). L'al. 4 indique que le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) institue des commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Les membres et le collège présidentiel de ces commissions sont nommés par le Bureau du conseil dont ils font partie. Cette disposition s'applique également pour la Commission des grâces et des conflits de compétences. La majorité de la commission propose que les commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) se composent de 12 membres du Conseil national et de 5 membres du Conseil des Etats. La minorité de la commission s'oppose à cet élargissement et propose que les commissions se composent, comme c'est le cas jusqu'ici, de 9 membres du Conseil national et de 4 membres du Conseil des Etats.

La création d'une commission permanente pour la préparation des élections auprès des instances judiciaires fédérales a été refusée. La CIP fonde sa réflexion sur le fait que la préparation des élections doit rester du ressort des groupes parlementaires. L'actuel «Groupe de travail interpartis pour la préparation des élections des juges», qui regroupe tous les groupes parlementaires, a fait ses preuves. L'argument invoqué en commission pour institutionnaliser cet organe est l'amélioration de la transparence du processus de préparation. Les opposants font valoir, quant à eux, que la consécration de cet organe dans la loi, avec ses droits et ses obligations, ne pourrait rien changer au fait que les groupes veuillent exercer leur droit de proposition directement dans les Chambres réunies. Le nécessaire travail de préparation des élections des juges consiste à ce que les groupes s'échangent et examinent en commun les informations sur les candidatures, informations qui, par définition, sont confidentielles. Un organe mis en place par la loi et qui serait composé de manière identique à l'actuel groupe de travail informel ne pourrait certainement pas accomplir le travail mieux que le «groupe de travail». Si l'organe devait être plus grand que le «groupe de travail», il ne pourrait pas accomplir son travail correctement en raison de la difficulté de préserver la confidentialité des débats; les accords entre les groupes auraient sans doute lieu en dehors de l'organe en question, ce qui le rendrait inutile.

Art. 40 Commission des grâces et des conflits de compétences

Cette disposition reprend elle aussi dans une large mesure le droit en vigueur (cf. art. 38 et 39 LREC, et art. 11 du règlement de l'Assemblée fédérale [Chambres réunies]). Selon le droit actuel, les membres de la commission susmentionnée sont élus pour six ans. Or, la durée du mandat des membres des autres commissions permanentes est de quatre ans, et elle est réglée par voie de règlement. Pour cette raison, il est proposé que les membres de la Commission des grâces et des compétences soient eux aussi désignés pour une période de quatre ans. En conséquence, il peut être renoncé à une réglementation sur cette question, car les dispositions du règlement du Conseil national s'appliquent par analogie (cf. art. 41).

Le droit actuel prévoit que les délibérations concernant un recours en grâce peuvent se faire à huis clos. Il n'est cependant pas nécessaire de prévoir expressément une telle disposition, car en vertu de l'art. 4, al. 2, de la présente loi, les délibérations peuvent avoir lieu à huis clos si un sixième des membres de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou une commission (p. ex. la Commission des grâces) le demandent, notamment pour garantir la protection de la personnalité.

Art. 41 Procédure

Cette disposition, qui reprend le droit en vigueur (art. 13 du règlement de l'Assemblée fédérale [Chambres réunies]), prévoit que la procédure de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est régie par le règlement du Conseil national, qui s'applique par analogie. De plus, elle constitue la base légale indispensable pour l'édiction, si besoin est, d'un éventuel règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). A l'heure actuelle, il peut être admis que le règlement existant peut être supprimé sans être remplacé, mais il n'est pas possible de faire une telle proposition dans le cadre du présent projet, car ce n'est pas l'Assemblée fédérale sous la forme des deux conseils délibérant séparément qui est compétente à ce sujet, mais l'Assemblée fédérale Chambres réunies.

Chapitre 4 Commissions

Le 4 octobre 1991, les conseils ont adopté une réforme parlementaire prévoyant, entre autres innovations, un réaménagement du système des commissions. Cette réforme avait été déclenchée par les initiatives parlementaires de Gilles Petitpierre et René Rhinow (90.228 et 90.229; cf. les rapports de commissions sur ces initiatives, in FF 1991 III 641 s. et 1991 IV 345 s.). La réforme a fait passer le Parlement fédéral d'un système mixte – mêlant commissions permanentes et commissions ad hoc – à un système prévoyant 12 commissions permanentes pour chaque conseil. Les dispositions consacrant le nouveau système ont été intégrées principalement dans les règlements des deux conseils: c'est ainsi que les art. 15 RCN et 10 RCE énumèrent les commissions et leurs tâches, et que les art. 15a et 11 disposent respectivement que des commissions spéciales ne peuvent être instituées que dans des cas exceptionnels. Quant aux normes relatives aux commissions contenues dans la LREC, elles continuent d'être, les unes, trop rudimentaires, les autres, trop détaillées, et ont fini par former un ensemble difficile à appréhender clairement. La révision totale en cours est donc l'occasion de débroussailler les dispositions qui se rapportent aux commissions, et de reprendre notamment dans la loi les dispositions pertinentes de contenu identique prévues par les règlements de l'un et l'autre conseils. Enfin,

il s'agit de faire passer de l'échelon réglementaire à l'échelon législatif un certain nombre de dispositions fondamentales qui ont trait à l'organisation des autorités fédérales, conformément à ce que prévoit l'art. 164 Cst.

Section 1 Dispositions générales

La section 1 contient les dispositions applicables à l'ensemble des commissions, c'est-à-dire tant aux commissions législatives qu'aux commissions de surveillance et aux commissions des finances. Les sections suivantes contiennent les dispositions particulières concernant les attributions des commissions de surveillance ou des finances et de leurs délégations, ainsi que celles de la commission de rédaction et celles des délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales.

Art. 42 Commissions permanentes et commissions spéciales

L'art. 42 indique les deux types de commission possibles. Comme aux art. 15 et 15a RCN et 10 et 11 RCE, il a été retenu les expressions de «commissions permanentes» et de «commissions spéciales», plus parlantes que «commissions permanentes» et «commissions non permanentes»: on comprend aisément qu'une commission spéciale n'est instituée que si des circonstances extraordinaires le justifient. Les différentes commissions elles-mêmes ne sont pas énumérées dans la loi: il a été estimé plus judicieux d'en dresser la liste dans les règlements, plus facilement modifiables (création ou suppression de commissions, ou encore changement d'appellation). Il convient d'ajouter que les deux conseils ne doivent pas impérativement instituer les mêmes commissions. En tout état de cause, les commissions permanentes doivent être expressément mentionnées soit dans la loi, soit dans les règlements des conseils.

Art. 43 Constitution des commissions

Les Bureaux des conseils sont chargés de désigner les membres et les collèges présidentiels des commissions: prévue à ce jour uniquement par les règlements des conseils (art. 9 RCN et art. 6 RCE) malgré son caractère de norme du degré législatif, cette compétence relativement importante est désormais établie explicitement à l'al. 1.

L'al. 2 précise que la désignation des collèges présidentiels des commissions communes – prévues explicitement à l'art. 153, al. 2, Cst. – incombe à la Conférence de coordination, sans entrer dans les modalités régissant la constitution de commissions communes, qui sont précisées dans la disposition constituant la base légale pertinente.

A l'instar de l'actuel art. 8quinquies, al. 2, LREC, l'al. 3 fixe les critères auxquels obéit la constitution des commissions. Ces critères s'appliquent à la constitution de toutes les commissions et sous-commissions. Précisant que les groupes sont représentés proportionnellement à leur force numérique, l'al. laisse cependant une marge de manœuvre suffisante pour les cas (notamment lors de l'institution de sous-commissions) où un groupe renonce au siège qui lui reviendrait. Concernant la deuxième phrase de l'al. 3, une minorité de la commission estime qu'il faut, d'une part, y inclure le critère du «sexe», et, d'autre part, supprimer les trois mots «autant que possible», car ils pourraient inciter le Parlement à ne pas tenir compte de ces critères. Si plusieurs groupes parlementaires veillent aujourd'hui déjà à une représenta-

tion équitable des deux sexes, la minorité susmentionnée souhaite que cela devienne une obligation pour tous les groupes. La majorité estime quant à elle qu'il importe avant tout de pouvoir désigner les personnes les plus compétentes pour un siège, et que cela devient très difficile si le nombre de critères à respecter est trop important.

L'al. 4 précise que si un membre d'une commission change de groupe parlementaire en cours de mandat, il n'en restera pas moins membre de cette commission jusqu'à l'expiration de ce dernier. Signalons enfin que la pratique en vigueur veut que les critères mentionnés à l'al. 3 sont applicables en cas de renouvellement intégral d'une commission, et lorsqu'il s'agit de repourvoir un ou plusieurs sièges devenus vacants: cette pratique peut parfaitement être établie au niveau des règlements des conseils.

Art. 44 Attributions

Dans les limites des compétences qui leur sont conférées par la loi ou par les règlements des conseils toutes les commissions exercent les mêmes attributions, qui sont aujourd'hui énumérées dans la loi alors qu'elles ne figuraient précédemment que dans les règlements des conseils (art. 15 RCN et 10 RCE). La définition de ces attributions a été un l'un des éléments clefs de la réforme du Parlement de 1991, qui s'est par exemple traduite par l'obligation pour les commissions de suivre l'évolution sociale dans leur domaine et, le cas échéant, de proposer d'elles-mêmes des solutions aux problèmes dont elles avaient à connaître, ce qui revient à leur reconnaître un droit d'autosaisine.

Si les *let. a, c et d de l'al. 1* correspondent aux *let. a, b et c* de la liste des attributions aujourd'hui dévolues aux commissions aux termes des art. 15 RCN et 10 RCE, la tâche de coordination citée à la *let. d* de cette même liste fait désormais l'objet d'un art. spécifique (cf. art. 49).

L'al. 1, *let. b*, reprend l'art. 153, al. 3, de la nouvelle Cst., aux termes duquel la loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception des compétences législatives. Il n'y a pas lieu d'énumérer ici les objets sur lesquels les commissions ont la compétence de statuer définitivement, puisque ceux-ci découlent des normes de compétence pertinentes, soit de la présente loi, soit même d'autres lois, par exemple de l'art. 44, al. 2, LOGA, qui dispose que le Conseil fédéral doit consulter la commission compétente de chaque conseil sur les mandats de prestations qu'il entend confier à certains groupements ou offices.

L'al. 1, *let. e*, se fonde sur l'art. 170 Cst., aux termes duquel l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Or, une telle évaluation fait partie des attributions dévolues à *chacune* des commissions de l'Assemblée fédérale, en vertu de l'art. 44. Ce dernier répond donc à la volonté du constituant, qui a délibérément créé une disposition distincte concernant la mission d'évaluation, au lieu d'intégrer celle-ci dans l'art. 169 Cst., relatif à la mission de haute surveillance impartie à l'Assemblée fédérale. Les travaux préparatoires effectués dans le cadre de la réforme de la Cst. montrent clairement que la création d'un art. constitutionnel distinct pour l'évaluation repose sur une idée très large du concept d'«évaluation», qui comprend aussi une auto-évaluation de la part du législateur. Au Conseil des Etats, le rapporteur de la commission a déclaré en substance que l'évaluation était une mission distincte de la haute surveillance; elle a un champ d'application plus large, en ce sens que ce n'est pas uniquement l'efficacité des mesures prises par le Conseil fédéral ou par l'administration qui fait l'objet d'une évaluation, mais que le Parle-

ment peut également décider de soumettre à une évaluation les mesures qu'il a prises lui-même, ou les actes qu'il a édictés (BO 1998 E, Tiré à part «Réforme de la Constitution fédérale», p. 134).

Une minorité de la commission, pour sa part, et à l'instar des commissions des finances des deux conseils (voir leur avis du 6 juin 2000), est d'avis que seules les commissions de surveillance doivent être habilitées à effectuer des évaluations. Si toutes les commissions avaient pour attribution d'effectuer des évaluations d'efficacité, cela entraînerait des activités inutiles, et les dépenses liées aux services rendus par des tiers augmenteraient considérablement. En outre, certains organes pourraient recourir à une évaluation pour s'autojustifier. Il est donc nécessaire que les évaluations soient effectuées par des organes de contrôle indépendants. Par conséquent, la minorité est d'avis que la mission d'évaluation attribuée à toutes les commissions doit être rayée de l'al. 1, let. e. Elle propose par contre que soit créé un nouvel *al. 1^{bis}*, qui précise que les commissions législatives peuvent s'adresser aux commissions de surveillance lorsqu'elles souhaitent qu'un acte fasse l'objet d'une évaluation.

La CIP estime cependant qu'en limitant les missions d'évaluation aux organes de surveillance, on s'écarte de la volonté du constituant. *Si l'on veut notamment respecter sa volonté d'instaurer une auto-évaluation du législateur, il faudra que les organes chargés d'élaborer des lois se demandent constamment si les lois qu'ils préparent permettent d'atteindre les objectifs visés.* La mission d'évaluation de l'efficacité confiée à l'Assemblée fédérale par l'art. 170 Cst. concerne donc à la fois le domaine de la haute surveillance et celui de la législation. D'un côté, dans le cadre de sa mission de haute surveillance, l'Assemblée fédérale doit donc examiner si le Conseil fédéral et l'administration mettent correctement en œuvre les lois édictées; d'un autre côté, elle doit se demander, lors de son travail de législation, quels sont les effets des lois qu'elle édicte. Il va de soi que les CdG et les CdF auront elles aussi leur mot à dire en matière d'auto-évaluation du législateur, dans la mesure notamment où il est impossible de distinguer nettement évaluation des activités de l'administration et évaluation des activités du législateur. Cependant, par manque de moyens, les CdG et les CdF ne pourront procéder que ponctuellement à l'évaluation des activités de législation. Il est donc nécessaire que les commissions législatives soient invitées à s'interroger systématiquement sur les effets des actes qui lui sont soumis pour examen préalable.

Concrètement, les commissions auront avantage à procéder de la manière suivante: une fois terminé l'examen préalable d'un projet d'acte, la commission examinera s'il est opportun de procéder à une évaluation des dispositions législatives prévues, et, dans l'affirmative, de quelle façon. En règle générale, la commission chargera le département compétent de lui soumettre un rapport d'évaluation dans un délai de deux à trois ans. Dans certains cas, cependant, il sera plus judicieux que la commission demande à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) ou au Contrôle fédéral des finances (CDF) d'effectuer une étude approfondie sur la question. Lorsqu'une commission choisit de s'adresser à l'OPCA ou au CDF, il est conseillé de charger un organe des commissions de surveillance de coordonner l'ensemble (voir art. 54, al. 4). Il s'agit en effet d'éviter que les services compétents des différents organes parlementaires ne soient submergés de mandats sans aucune coordination; les commissions de surveillance sont appelées à jouer un rôle important à cet égard.

Comme en témoigne leur avis du 11 mai 2000, les commissions de gestion des deux conseils approuvent le fait que la mission d'évaluation soit confiée à chacune des commissions, comme le prévoit l'art. 44, al. 1, let. e. Elles précisent cependant expressément qu'il est indispensable de garantir une certaine coordination dans ce domaine, souhait dont la CIP a tenu compte. Outre les tâches susmentionnées de coordination des évaluations scientifiques, tâches qui sont confiées à la conférence des collègues présidentiels des commissions et délégations de surveillance (art. 54, al. 4), il est prévu à l'art. 49 que les commissions veillent, d'une façon générale, à garantir une certaine coordination.

Art. 45 Pouvoirs en général

L'art. 45 définit les pouvoirs en général dont jouissent les commissions en tant qu'organes des conseils. Les droits spécifiques en matière d'information dont elles peuvent se prévaloir à l'égard du Conseil fédéral et de l'administration sont précisés au chapitre intitulé «Relations entre les commissions et le Conseil fédéral». Les *let. a et b de l'al. 1* reprennent simplement les art. 8^{quinquies}, al. 5, et 47^{bis}, al. 1, LREC.

La *let. c* établit expressément le droit – à ce jour non écrit – des commissions d'entendre les représentants des milieux intéressés. Or, s'agissant de la mise en œuvre des actes, la pratique actuelle veut que les organes chargés de l'exécution – en particulier les représentants des cantons – soient déjà de toute façon souvent invités à fournir leur avis sur les problèmes que peut poser celle-ci. Par ailleurs, concernant la mention des cantons, si rien n'empêche de considérer que la notion de «milieux intéressés» recouvre également les cantons, le statut particulier de ces derniers en qualité d'acteurs majeurs de l'exécution justifierait qu'ils soient cités expressément, d'autant que le 22 décembre 1999, sur la base de l'initiative parlementaire 96.456 (Rhinow), les conseils ont décidé d'ajouter à l'art. 47^{bis} LREC un al. 1^{bis}, qui prévoit que pour délibérer des possibilités de mise en œuvre d'un acte qu'elles sont chargées d'examiner, les commissions peuvent inviter les cantons à donner leur avis (BO 1999 E 305 s.; BO 1999 N 2601 s.). Par contre, il n'y a pas lieu de mentionner spécialement ici l'aspect de la mise en œuvre, dans la mesure où cet aspect est en règle générale au cœur des discussions, du fait des intérêts spécifiques des autorités et associations consultées.

L'*al. 1, let. d*, établit le droit des commissions de procéder à des visites. Ce droit, qui relève pourtant de l'évidence et dont les commissions font déjà usage dans la pratique, n'avait à ce jour jamais été inscrit dans les textes.

L'*al. 2*, ne figurait pas dans la LREC. Pourtant, sur le plan de la procédure, le droit de constituer des sous-commissions est capital. Il s'agira par ailleurs de préciser que les sous-commissions ne sont pas habilitées à s'exprimer directement devant les conseils. D'autre part, il est à noter que plusieurs commissions peuvent nommer des sous-commissions communes, c'est-à-dire communes aussi bien à deux commissions d'un même conseil qu'aux commissions homologues de l'un et l'autre conseils. Précisons incidemment que les délégations des commissions des finances et des commissions de gestion sont formellement des sous-commissions. Pour ce qui est des modalités de la constitution des sous-commissions, elles continueront d'être définies dans les règlements des conseils, qui devront préciser également certains points particuliers, comme l'interdiction faite aux sous-commissions – qui agissent toujours sur mandat des commissions plénières – d'informer le public de leur propre chef.

Art. 46 Procédure

L'al. 1 dispose que la procédure applicables au sein des commissions est identique à celle qui prévaut au sein de leurs conseils respectifs. L'ordre des votes, par exemple, est le même qu'au plénum du conseil. Cette réalité n'empêche pas que la loi ou le règlement puissent prévoir des règles de procédure spécifiques aux commissions: ainsi, les art. 21 RCN et 14 RCE prescrivent que le président de la commission participe au vote, alors que les art. 83 RCN et 71 RCE, de même que l'art. 80 de la présente loi, disposent que le président du conseil ne fait, lui, que départager en cas d'égalité des voix.

L'art. 153, al. 2, Cst. prévoit la possibilité d'instituer des commissions conjointes. De fait, celles-ci existent d'ores et déjà sous la forme de délégations: la disposition susmentionnée ne fait donc qu'asseoir les commissions conjointes sur une base constitutionnelle expresse. Il reste cependant à régler la procédure de vote applicable au sein de ces commissions: aussi *l'al. 2*, conformément au principe de la séparation des conseils inhérente au bicamérisme, prévoit-il que les membres de l'un et l'autre conseils votent séparément. Il est à noter que par exemple la conférence de conciliation constitue une exception à cette règle (cf. art. 92).

Art. 47 Confidentialité

La confidentialité des séances constitue un principe essentiel parmi ceux auxquels auquel obéit l'activité des commissions. A ce jour, il n'était statué qu'aux art. 24 RCN et 16 RCE, de teneur identique. La présente réforme consacre ce principe à l'échelon de la loi, même si les modalités pratiques peuvent continuer d'être définies simplement aux art. 25 RCN et 17 RCE. Même s'il y est fait référence aux art. 24 RCN et 16 RCE, il est superflu de mentionner dans la nouvelle norme le secret de fonction, puisqu'en tout état de cause les membres des conseils sont tenus d'observer ce dernier en vertu de l'art. 9 de la présente loi.

L'al. 2 prévoit que, conformément au droit en vigueur, les commissions peuvent décider de procéder à des auditions publiques, ce qui signifie qu'elles peuvent par exemple convier la presse à assister à l'audition d'un expert si l'affaire concernée le justifie. Mais le public est exclu de la salle dès que la commission reprend ses délibérations. La formation de la volonté au sein des commissions doit pouvoir se faire en toute liberté et sans influence des médias. Une minorité de la commission propose une solution moins restrictive, qui habiliterait les commissions à siéger en public, ce qui leur permettrait par exemple de rendre publics non seulement les délibérations qu'elles consacrent à un projet d'acte, mais les résultats de vote eux-mêmes. La décision de siéger en public reste cependant du seul ressort de la commission concernée. En d'autres termes, la commission pourra désormais siéger en public lorsqu'elle estimera judicieux de le faire, mais elle n'y sera jamais tenue.

Art. 48 Information du public

Cette disposition se limite à statuer le principe selon lequel les commissions sont tenues d'informer le public. Les modalités de cette information peuvent être définies, soit dans les règlements des conseils (art. 25 RCN et art. 17 RCE), soit par les commissions elles-mêmes.

La nécessité de coordonner les travaux des commissions ne cesse de croître, surtout s'agissant d'objets touchant à plusieurs domaines et concernant donc plusieurs commissions. S'il peut être extrêmement bénéfique que différentes commissions examinent les mêmes questions sous des angles différents, et n'entraîne en tout cas aucun inconvénient, cela peut devenir problématique lorsque plusieurs commissions procèdent aux mêmes investigations et font appel à cet effet aux mêmes personnes (agents de l'administration ou non). En conséquence, il convient de préciser le libellé de l'actuel art. 8^{quinquies}, al. 6, LRCE. Il est d'ailleurs à noter que la coordination en question concerne non seulement les travaux des commissions homologues de l'un et l'autre conseils, mais également ceux des différentes commissions législatives, ainsi que ceux des commissions législatives et des commissions de surveillance.

L'al. 1 statue que toutes les commissions qui traitent de questions identiques ou similaires sont tenues de coordonner leurs travaux.

L'al. 2 vise à rationaliser les démarches nécessaires à l'obtention des informations: soit les différentes commissions tiennent à cet effet des réunions communes, soit encore l'une d'entre elles est chargée d'élucider certains points et de communiquer les résultat de ses investigations aux autres commissions.

L'al. 3 prévoit que les commissions de gestion et les commissions des finances peuvent procéder à l'examen préalable du rapport de gestion et des comptes dans le cadre de séances communes. En effet, certains offices fédéraux travaillent eux aussi aujourd'hui selon les principes de la Nouvelle gestion publique, donc d'une gestion par mandat de prestations et enveloppe globale caractérisée notamment par la connexion de la planification des tâches et de la planification financière: s'agissant de ces offices, il est évidemment judicieux de procéder à un examen conjoint du rapport de gestion et des comptes. C'est pourquoi l'al. 3 autorise l'organisation de séances communes pouvant réunir aussi bien la commission de gestion et la commission des finances d'un seul conseil que les commissions de gestion ou les commission des finances des deux conseils. L'art. 153, al. 2, Cst. prévoit d'ailleurs cette dérogation au principe de la séparation des conseils commandé par le bicamérisme.

L'al. 4 concerne ce qu'il est convenu d'appeler les «co-rapports». Il prévoit que de tels rapports sont adressés à la commission chargée de l'examen préalable, de façon à éviter que plusieurs commissions ne fassent rapport au conseil sur la même question. Cette disposition ne porte d'ailleurs pas atteinte au pouvoir des commissions de s'adresser directement aux conseils: celui-ci est en effet garanti par l'art. 45, al. 1, let. a, qui leur réserve le droit de présenter des propositions. Enfin, il est clair que les commissions peuvent établir un co-rapport de leur propre initiative.

Section 2 Commissions des finances

Ces dernières années, la structure des organes chargés d'exercer la haute surveillance parlementaire a donné lieu à des discussions à répétition reprises. On s'est, en particulier, demandé s'il était encore judicieux que deux commissions différentes exercent cette haute surveillance, l'une sur les finances et l'autre sur la gestion. Le 21 juin 1996, le Conseil national a transmis pour étude à la CIP la motion 96.3151 Raggenbass, celle-ci ayant été transformée en postulat (BO 1996 N 1198 s.). Celui-

ci demande que l'on examine l'opportunité de faire fusionner les Commissions des finances (CdF) et les Commissions de gestion (CdG) ou, pour le moins, d'accroître la coordination entre ces deux organes. La même année, plus précisément le 10 décembre 1996, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire 96.454 de la commission 95.067 (CEP-CFP) (BO 1996 N 2270). Celle-ci demande que la LREC soit complétée par des dispositions qui permettent d'assurer une meilleure coordination entre les commissions de surveillance, par exemple en instituant une Conférence des présidents. Le 22 avril 1999, le délai imparti pour élaborer un projet ad hoc a été prolongé, compte tenu de la révision totale de la LREC en cours (BO 1999 N 769).

En relation avec la motion 96.3152, mentionnons également la motion Raggenbass 96.3151 transmise également sous forme de postulat par le Conseil national, le 21.6.96 (BO 1996 N 1190 s.). Cette motion demande la fusion des différents organes de contrôle ou une coordination plus intense entre ces organes; elle exige également que le Contrôle des finances acquière un statut d'autonomie. Le Conseil fédéral a proposé le classement de ce postulat, ayant considéré qu'il avait été réalisé dans le cadre de la révision de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (FF 1998 4101). Le Conseil national s'est rallié à cette proposition le 14 décembre 1998 (BO 1998 N 2618).

Ces discussions doivent être mises en relation avec l'évolution qu'ont subies les tâches de contrôle. Compte tenu de l'apparition de nouveaux modèles de gestion, comme la «nouvelle gestion publique» (NGP), il ne suffit plus de raisonner en termes de légalité et de régularité de l'action de l'administration. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, à l'art. 27, la liste actuelle des critères régissant l'exercice de la haute surveillance a été amplement complétée. En sus de la légalité et de la régularité, on y trouve la pertinence, l'efficacité et l'efficience. Les deux derniers critères, en particulier, soulignent bien qu'il est impossible de séparer strictement surveillance des finances et surveillance de la gestion.

Pour les raisons susmentionnées, les commissions de gestion et celles des finances ont intensifié leur collaboration et leur coordination autant que la législation le permettrait. C'est ainsi qu'ont lieu, à intervalles réguliers, des séances de coordination tant à l'échelon des présidences des commissions qu'à celui des secrétariats. Toutefois, comme la «conférence des présidents» est un organe informel qui ne repose sur aucune base légale, ses décisions ne sont pas contraignantes pour les commissions. Les membres des deux commissions collaborent également dans le cadre de sous-commissions qui tiennent des séances communes. Ainsi, les chapitres du rapport de gestion du Conseil fédéral qui concernent les CFF, La Poste et Swisscom sont examinés conjointement par les sous-commissions et sections compétentes des CdF et des CdG. Pour des affaires bien déterminées, les commissions instituent également des groupes de travail communs qui eurent, par exemple, à se pencher sur le placement du fromage ou le projet «Cargo domicile». Ainsi qu'il ressort du rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1996, Partie 1 (FF 1997 III 9), cette forme de collaboration a également ses limites: «De tels groupes de travail garantissent une coordination absolue sur le plan de l'examen matériel de l'affaire en cause, mais la procédure par-devant les commissions et le Parlement s'avère très compliquée du fait qu'ensuite, quatre commissions doivent traiter le rapport élaboré par le groupe de travail et préparer leur compte-rendu et leurs propositions à l'attention des deux conseils».

Ces problèmes de coordination mettent en évidence la nécessité d'améliorer les bases légales régissant la coordination entre les commissions de surveillance. Par ailleurs, la commission a examiné les avantages et les inconvénients que présenterait une fusion des commissions. Une solution avait été élaborée, à titre de variante: elle prévoyait qu'une commission de surveillance et des finances (CSF) serait instituée dans chacun des conseils, commission qui aurait repris toutes les tâches imparties actuellement aux CdG et aux CdF. Cette variante aurait permis (c'eût été là son *avantage*) de combiner étroitement surveillance de la gestion des affaires et surveillance de la gestion financière. Grâce à elle, il aurait été possible de procéder à un contrôle global de l'économicité et de l'efficacité, les divers aspects de ce contrôle pouvant être mis en relation par les sous-commissions. Cette variante aurait présenté l'autre avantage d'accroître l'efficacité tant de l'Assemblée fédérale que du Conseil fédéral. D'une part, au Parlement, elle aurait permis de réduire le nombre des séances. D'autre part, elle aurait allégé la charge du Conseil fédéral et de l'administration qui n'auraient plus eu à se présenter devant des commissions différentes pour débattre du même thème. Enfin, on aurait pu escompter que la fusion donne un regain d'importance à la haute surveillance. En effet, le fait de pouvoir se consacrer à la haute surveillance dans son ensemble aurait conféré un certain poids à la commission. La charge accrue à laquelle auraient dû faire face les membres des commissions a été considérée comme un possible inconvénient. Les collègues présidentiels de ces commissions, en particulier, auraient dû faire face à des exigences élevées. Or, une telle commission pourrait-elle encore être celle d'un parlement de milice? Un autre inconvénient aurait risqué de peser lourd, notamment au Conseil national: la fusion aurait réduit le nombre de sièges à attribuer. Enfin, une fusion des CdG et des CdF n'aurait-elle pas conduit à une prépondérance des critères financiers dans le domaine de la haute surveillance? En effet, comme, en pratique, il est plus facile d'appliquer des critères financiers que de contrôler l'accomplissement des tâches quant au fond, il aurait pu arriver que les aspects purement financiers l'emportent. Il convient de ne pas ravalier la haute surveillance au simple rang de contrôle de la gestion financière. Aussi doit-on se demander quelle est l'organisation des commissions qui garantit au mieux la prise en compte de la diversité des critères de contrôle.

Comme en témoigne l'avis qu'elles ont adressé à la CIP, les CdG ont estimé que la solution de la «fusion» offrait d'intéressantes perspectives, et que l'idée méritait d'être approfondie sur le long terme. Cependant, au vu des nombreuses questions qu'il reste à examiner, elles ont déclaré qu'il n'était pas possible de mettre en œuvre une réforme aussi profonde dans un délai aussi court, à savoir dans le cadre de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils. Les CdG se sont donc prononcées en faveur d'une solution qui, à leurs yeux, est plus judicieuse à court terme, à savoir un devoir de coordination ancré dans la loi, comme le prévoit l'art. 54. Les CdF, pour leur part, ont été très sceptiques à l'égard de la solution de la «fusion», se demandant notamment si une telle commission pouvait être celle d'un parlement de milice. Après avoir pris connaissance de ces avis, la CIP s'est prononcée contre la solution de la «fusion», mais en faveur de l'inscription dans la loi du devoir de coordination.

Art. 50 Attributions des commissions des finances

L'al. 1 énumère les attributions des commissions des finances. Par rapport à l'actuel art. 48 LREC, il précise que lesdites commissions sont chargées non seulement de l'examen préalable du budget et du compte d'Etat, mais encore de la gestion finan-

cière de la Confédération dans son ensemble, ainsi que de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Les commissions des finances examinent les questions importantes liées à la gestion financière de la Confédération, et elles sont compétentes pour toutes les questions transversales liées à la politique financière. La mission de haute surveillance attribuée aux commissions des finances s'étend à l'ensemble du domaine qui ressortit à la surveillance du Contrôle fédéral des finances (cf. art. 8, al. 1, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances; RS 614.0), même si d'autres textes peuvent prévoir qu'un autre organe parlementaire exerce la surveillance financière sur un domaine donné (cf. p. ex. l'art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin; RS 742.104). A ces attributions s'ajoute nouvellement l'examen préalable de la «planification financière»: cette expression est employée à dessein en lieu et place de la notion de «plan financier», de façon à viser d'une manière générale les différents instruments qui pourraient être utilisés à l'avenir au titre de la planification financière.

L'al. 2 prévoit que des projets d'actes législatifs ayant des conséquences financières importantes doivent être soumis aux CdF pour corapport ou peuvent leur être soumis pour examen préalable. Il a été renoncé ici à conférer aux commissions des finances la compétence générale d'examiner préalablement tous les projets ayant des incidences notables sur l'équilibre budgétaire, car une telle compétence se serait probablement traduite par un transfert vers les CdF d'une part majeure des objets normalement confiés aux commissions de l'économie et des redevances (CER). Or, il n'y a pas lieu de figer par voie législative les domaines de compétence des commissions, qui sont définis par les Bureaux des conseils.

Art. 51 Délégation des finances

L'al. 1 reprend les dispositions qui régissent aujourd'hui la composition de la Délégation des finances (DelFin), sauf celles qui concernent son organisation interne (comme sa subdivision en section), qui ne méritent pas d'être inscrites dans la loi elle-même. L'al. 2, qui correspond à l'actuel art. 50, al. 1, LREC, définit les principales attributions de la délégation. L'al. 3 renvoie à la loi sur le Contrôle fédéral des finances, dont les art. 14, 15 et 18 prévoient en matière de documentation ou d'information des droits que la délégation peut faire valoir à l'égard du Contrôle des finances. L'al. 4 consacre expressément – ce qui est nouveau – la pratique actuelle voulant que la Délégation des finances présente chaque année aux commissions des finances un rapport qui fait l'objet d'une publication. L'al. 5 réserve à la délégation un pouvoir d'autosaisine, qui lui permet de se saisir d'un objet même en l'absence de mandat de l'une des commissions des finances. Dans ce contexte, il peut se révéler judicieux qu'elle fasse part de ses conclusions non pas aux commissions des finances, mais à une autre commission. L'al. 6 indique que les membres de la délégation votent ensemble, et non séparés par conseil: cette précision est indispensable, sous peine de voir s'appliquer la disposition générale de l'art. 46, al. 2.

Il a été renoncé à préciser que la haute surveillance s'exerce comme un suivi parallèle des affaires (cf. le commentaire de l'art. 27). Mentionner expressément cette caractéristique à cet emplacement précis pourrait amener à en conclure, à tort, que dans des circonstances différentes la haute surveillance pourrait ne pas s'exercer comme un suivi parallèle des affaires.

Section 3 Commissions de gestion

Art. 52 Attributions des commissions de gestion

L'art. 27 définissant de manière circonstanciée le contenu de la haute surveillance, il est simplement ici, pour l'*al. 1*, renvoyé audit art.. Si l'examen du rapport de gestion n'est pas mentionné explicitement, c'est que cette tâche n'est pas considérée comme prééminente par les CdG. Pour celles-ci, en effet, l'essentiel de l'exercice de la haute surveillance sur la gestion des affaires consiste en un contrôle approfondi de cette gestion, et le rapport de gestion ne constitue dans ce cadre qu'une source d'informations parmi d'autres. Les modalités de son examen sont régies par les art. 143 et 144.

L'*al. 2* comprend les critères d'exercice de la haute surveillance qui s'appliquent, en premier lieu, pour la haute surveillance sur la gestion. Ces critères sont: la légalité, l'opportunité et l'efficacité. Pour ce qui est de la haute surveillance sur les finances, ce sont principalement les critères de régularité et d'efficacité (efficacité économique, emploi ménager des fonds) qui doivent être pris en compte. La définition de priorités permettra de renforcer davantage la coordination entre les commissions de gestion et les commissions des finances.

Art. 53 Délégation de gestion

Cet article, dont la structure est conforme à celle de l'art. consacré à la Délégation des finances (art. 51), définit les attributions et la composition de la Délégation de gestion. En ce qui concerne les modalités applicables à la présentation du rapport telles qu'elles sont définies à l'art. 47^{quinquies}, al. 7 et 8, LREC, il n'est pas nécessaire de les préciser ici: les CdG peuvent en décider elles-mêmes dans la mesure où elles sont maîtres de leur organisation.

L'*al. 3* précise que les Commissions de gestion, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, peuvent confier d'autres missions à la Délégation. On peut songer au cas où il serait nécessaire de consulter des documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est fondé pour prendre une décision: seule la Délégation y serait en effet habilitée. Contrairement à ce que prévoit l'actuel art. 47^{quinquies}, al. 3, LREC, il n'est plus indispensable que les deux commissions soient d'accord pour confier un tel mandat à la Délégation: la décision de l'une des deux suffit. Cette décision doit être prise à la majorité des votants: la disposition de l'art. 47^{quinquies}, al. 3, LREC prévoyant actuellement une majorité des deux tiers est en effet contraire à la Cst. fédérale, qui ne prévoit une dérogation au principe du vote à la majorité simple que lorsqu'il s'agit de déclarer urgente une loi fédérale ou de voter certaines dépenses (art. 159, al. 3, Cst.). Le fait que les deux commissions et la délégation disposent toutes trois d'un secrétariat commun devrait constituer une garantie suffisante de bonne coordination entre ces organes.

Section 4

Dispositions communes aux commissions des finances et aux commissions de gestion

Art. 54 Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance

Il est créé un organe de coordination commun, ce qui revient à institutionnaliser cette dernière. Si aux termes de l'art. 49, les commissions sont tenues de coordonner leurs activités avec celles d'autres commissions, l'institution d'un organe de coordination est spécifique aux commissions chargées d'exercer la haute surveillance. D'autre part, pour pouvoir assurer pleinement cette coordination, l'organe concerné doit disposer d'un pouvoir d'action et de décision suffisant pour lui permettre aussi d'engager une procédure extraordinaire en cas de besoin.

L'al. 1 régit la composition de l'organe de coordination, tandis que l'al. 2 définit ses principales compétences, dont la plus importante est d'assurer la coordination matérielle des programmes de contrôle. Autrement dit, les mandats doivent être attribués aux différentes commissions et délégations de façon claire et précise. L'organe est par ailleurs chargé de trancher les conflits de compétences et de décider des rapports à soumettre aux conseils. En cas d'institution d'une sous-commission commune, la conférence des collèges présidentiels pourra par exemple décider quelle sera la commission plénière chargée de faire rapport au conseil. Ces dispositions permettent ainsi de combler les lacunes actuelles en matière de coordination.

Un besoin accru de coordination se fait surtout sentir dans les domaines où s'établissent de nouveaux modèles de gestion, telle la nouvelle gestion publique, ou bien où les activités sont exercées par des personnes et organes de plus en plus autonomes auxquels sont dévolus des tâches de la Confédération. Précisons que l'effort accru à fournir en matière de coordination dans ces domaines concerne non seulement les commissions de gestion et des finances, mais également les commissions législatives, qui doivent travailler en plus étroite collaboration avec les commissions de surveillance. C'est pourquoi il importe que l'al. 3 prévoie la possibilité d'élargir l'organe de coordination aux collèges présidentiels des autres commissions concernées.

L'al. 4 délègue quant à lui à l'organe de coordination des commissions de surveillance la compétence de se prononcer sur les mandats d'évaluation à confier au service compétent des Services du Parlement (Organe parlementaire de contrôle de l'administration) ou au Contrôle fédéral des Finances. Aux termes de l'art. 44, al. 1, let. e, toutes les commissions veillent à ce que l'efficacité des actes édictés par l'Assemblée fédérale à l'examen préalable desquels elles ont procédé fasse l'objet d'une évaluation. Il y a cependant lieu d'éviter que les services compétents n'en arrivent à crouler sous les mandats visant un examen scientifique approfondi de l'efficacité d'actes. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'instituer ici un organe chargé de coordonner les mandats et d'établir un ordre de priorité. Partant du principe que, conformément à l'art. 44, al. 1^{bis}, les commissions législatives ne pourront pas confier d'elles mêmes de tels mandats aux services compétents, une minorité propose de biffer l'al. 4.

Art. 55 Rapport au conseil

Le rapport annuel vise à assurer la transparence des travaux des commissions de surveillance, à l'égard du conseil comme du public.

Section 5 Commission de rédaction

Les art. 31, 32 et 33 LREC sont à la fois trop détaillés sur certains points et trop succincts sur d'autres. Ainsi, les dispositions régissant la procédure de préparation des textes en vue du vote final et la procédure à suivre pour corriger les textes après le vote final, sont beaucoup trop longues. D'un autre côté, l'art. 32, al. 1, par exemple, ne recense qu'incomplètement les attributions concrètes de la Commission de rédaction. Pour remédier à ce déséquilibre, on peut envisager de n'inscrire dans la loi que les attributions principales de la Commission, pour fixer ultérieurement les modalités pratiques de la procédure au moyen d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la composition et le fonctionnement de la Commission. Une telle ordonnance permettra au surplus de nuancer les procédures à suivre s'agissant des corrections après le vote final, et de prévoir éventuellement des procédures simplifiées pour l'élimination d'erreurs de portée mineure.

Art. 56 Composition et organisation

Les dispositions régissant la composition de la Commission ont été réduites à l'essentiel, et ses modalités devront être précisées par voie d'ordonnance. L'al. 1 indique que la Commission de rédaction est une commission commune aux deux conseils, à laquelle s'appliquent en conséquence les dispositions applicables à ce type de commission.

L'al. 2 indique que la Commission de rédaction est subdivisée en trois sous-commissions, soit une pour chacune des langues officielles. L'al. 3 prévoit que la Commission se constitue elle-même, et décide donc elle-même de son organisation. L'al. 4, enfin, dispose que les membres de la Commission ne votent pas séparés par conseil: cette précision est nécessaire, sous peine de voir s'appliquer les dispositions générales de l'art. 46, al. 2.

Art. 57 Attributions et fonctionnement

L'art. 57 définit les missions que la Commission de rédaction doit remplir avant les votes finaux.

L'al. 1 correspond à l'art. 31, al. 1, LREC. Il précise toutefois que la Commission de rédaction n'examine le libellé que des actes législatifs qui seront soumis au vote final. Malgré l'appellation générique de «Commission de rédaction», il s'agit en réalité ici des sous-commissions qui la composent (une par langue officielle). La commission plénière ne se réunit en effet que rarement, et en premier lieu pour discuter de questions de fond.

L'al. 2, qui correspond à l'art. 32, al. 1, LREC, reprend les attributions actuelles de la Commission. S'y ajoute une idée, à savoir que la Commission doit veiller à ce que les textes soient intelligibles et concis. Il est en outre précisé qu'elle doit s'assurer que les textes sont conformes à la volonté de l'Assemblée fédérale. Un texte peut en effet être correct du point de vue linguistique et formel, mais ne pas être conforme à

ce qui a été décidé par l'Assemblée fédérale.

L'*al.* 3 dispose, mais de façon plus précise que l'art. 32, al. 1, LREC, que la Commission de rédaction ne peut pas procéder à des modifications de fond. Elle ne corrige donc pas elle-même les erreurs qu'elle constate quant au fond, mais elle en informe les collèges présidentiels des conseils. Ces derniers, qui sont responsables de la version définitive des actes édictés par l'Assemblée fédérale, devront alors veiller à ce que les modifications proposées soient examinées par les organes compétents. Dans la pratique, les collèges présidentiels transmettront l'objet à la commission chargée de l'examen préalable, afin qu'elle examine la question.

Art. 58 Erreurs constatées après le vote final

Tandis que l'art. 57 définit la compétence principale de la commission de rédaction, à savoir la vérification des textes aux niveaux linguistique et formel avant le vote final, l'art. 58 régit la procédure à suivre lorsqu'une erreur n'est découverte qu'après adoption du texte dans le cadre du vote final.

La procédure prévue à l'*al.* 1 doit toutefois rester exceptionnelle, sous peine de déprécier le vote final lui-même: a priori, en effet, les textes ont force de loi tels qu'ils ont été votés. L'art. 33, al. 1, LREC indique que cette procédure est suivie «lorsqu'on constate ultérieurement dans un acte adopté par le conseil des erreurs qui en modifient le sens», ce qui est relativement vague: s'agit-il d'incohérences, ou d'erreurs qui font que le texte n'est pas conforme aux délibérations parlementaires, ce qui est plus grave? Considérons l'exemple suivant: lors de la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain, l'Assemblée fédérale avait voté un certain pourcentage pour le calcul des allocations. Une erreur s'est toutefois produite au stade de la publication de l'acte dans la Feuille fédérale, où le pourcentage imprimé était incorrect (25 % au lieu de 20 %). Il s'agissait là d'un erreur grave, avec des incidences financières. Comme la volonté de l'Assemblée fédérale ressortait clairement du Bulletin officiel (les deux conseils s'étaient prononcés en faveur de 20 %), la commission de rédaction s'est permis d'ordonner la correction de cette erreur. Il a donc été décidé de reprendre, à l'*al.* 1, l'idée de «conformité à la volonté de l'Assemblée fédérale» formulée à l'art. 57, al. 2. Une minorité estime quant à elle qu'il y a lieu de supprimer le passage «ou qu'il n'est pas conforme aux résultats des délibérations parlementaires», faisant valoir qu'il ne doit pas revenir à la commission de rédaction de décider si un acte adopté par l'Assemblée fédérale est conforme aux résultats des délibérations parlementaires. Elle considère en effet que seule l'Assemblée fédérale doit être habilitée à se prononcer en la matière, et, le cas échéant, à modifier l'acte.

La procédure prévue à l'art. 58, al. 1, vaut pour tous les types de texte, qu'il soient ou non soumis à référendum, la précision «avant qu'il soit publié au Recueil officiel» réservant à la Commission un délai suffisant pour agir. Par ailleurs, si l'erreur concerne un texte destiné à être soumis à votation populaire, il y a lieu de publier immédiatement la rectification nécessaire, soit dans la Feuille fédérale, soit dans la brochure explicative. La Commission de rédaction n'étant pas habilitée à procéder à des corrections de fond, les corrections qu'elle effectue devraient rester sans incidences sur le délai référendaire (cf. également à l'art. 168, ch. 1, la modification correspondante de l'art. 59 de la loi sur les droits politiques).

L'*al.* 2 est consacré à la procédure à suivre dans le cas où une erreur serait découverte après la publication du texte, en distinguant entre erreurs graves et erreurs légères. Normalement, en effet, il y a lieu de présenter à nouveau le texte concerné

aux Chambres (cf. art. 33, al. 2, LREC), ce qui n'a pas à être spécifié expressément, puisque la Commission de rédaction dispose comme toute autre commission du droit d'initiative, qui lui permet de s'adresser directement aux conseils pour leur soumettre le texte erroné et les corrections qu'elle propose d'y apporter – une procédure d'ailleurs d'autant plus rapide que l'art. 85, al. 2, permet à la Conférence de coordination de demander l'examen du texte par les deux conseils au cours de la même session. Mais est-il indispensable de saisir les conseils pour une erreur mineure, par exemple un renvoi inexact? Aussi l'al. 2 donne-t-il à la Commission de rédaction d'ordonner elle-même la correction d'erreurs manifestes ou de simple forme.

L'al. 3 prévoit que les membres de l'Assemblée fédérale sont informés de toute correction apportée à un acte après le vote final conformément aux procédures prévues aux al. 1 et 2. Il importe en effet que les membres de l'Assemblée fédérale puissent contrôler que les corrections ordonnées par la Commission de rédaction respectent bel et bien la volonté de l'Assemblée. Si elle considère les corrections effectuées comme impropres, l'Assemblée fédérale peut les annuler en décidant une nouvelle modification de l'acte.

Art. 59 Dispositions d'exécution

Cet article indique que l'organisation (durée du mandat, suppléance, etc.), les attributions et la procédure à suivre pour la vérification des textes et l'élimination des erreurs seront précisées par voie d'ordonnance.

Section 6 **Délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales**

Art. 60

Les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales constituent un cas à part. Il s'agit en effet là de commissions communes aux deux conseils dont la fonction première est de représenter l'Assemblée fédérale auprès de ces assemblées, qu'il s'agisse d'organisations parlementaires internationales ou d'organes parlementaires d'organisations internationales. Leurs attributions, leur organisation et leur fonctionnement varient en fonction de l'assemblée concernée, et peuvent ainsi s'écarter des dispositions générales applicables aux commissions: aussi a-t-il été créé sous la forme d'un art. 60 la base légale qui permettra d'édicter les dispositions ad hoc par voie d'ordonnance. Cette base était précédemment constituée par l'art. 8^{bis}, al. 1, LREC, qui prévoyait que «les dispositions d'exécution concernant les activités de l'Assemblée fédérale [...] sont édictées sous la forme d'ordonnances de l'Assemblée fédérale»: il est proposé ici de nommer expressément les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales afin d'éviter toute confusion entre, d'une part, ces organes assimilés aux commissions, et d'autre part, les autres délégations, à savoir la délégation de gestion et la délégation des finances. Sur les six délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales qui existent aujourd'hui, trois ont été instituées par décisions des Bureaux. L'art. 60 dispose que l'institution de telles délégations doit désormais faire l'objet d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, ce qui se justifie compte tenu de l'importance politique de tels organes.

Chapitre 5 Groupes parlementaires

Art. 61 Constitution

Le projet reprend, pour l'essentiel, les dispositions en vigueur régissant la constitution des groupes (art. 8^{septies} LREC) en y apportant toutefois deux modifications. D'abord – et c'est là une nouveauté – les membres de partis différents ne pourront plus former un groupe *ad libitum*: il faudra qu'ils partagent les mêmes orientations politiques (*al. 2*). Les groupes doivent pouvoir apparaître comme des organes actifs de l'Assemblée fédérale, d'où leur mention explicite dans la nouvelle Cst. fédérale (art. 154 Cst.). La constitution de pseudo-groupes dans le seul but de profiter des infrastructures et des droits réservés aux groupes nuit au bon fonctionnement du Parlement. C'est également dans le même souci qu'il est proposé de renoncer à la possibilité de constituer des «communautés de groupes» (art. 8^{septies}, al. 3, LREC). Les parlementaires de partis différents mais de tendance politique analogue peuvent former un groupe: il serait disproportionné qu'ils puissent bénéficier d'avantages supplémentaires en constituant des communautés de groupes. Le droit en vigueur avantage les petits groupes par rapport aux grands, dans la mesure où, d'abord, ils bénéficient des mêmes indemnités de base, ensuite, jouissent des mêmes droits de parole lors des délibérations au Conseil national sur les affaires – nombreuses – classées dans la catégorie III (cf. art. 68 RCN), enfin, obtiennent davantage de sièges en commission, compte tenu de la possibilité de former des «communautés de groupes». Aux termes de la nouvelle loi, les actuels petits groupes qui désirent obtenir davantage de sièges en commission devront désormais s'unir pour former un groupe de plus grande taille, étant entendu que, dans un tel cas, ils ne recevront plus qu'une seule indemnité de base pour le groupe ainsi institué.

Une minorité demande la suppression, à l'al. 2, de la condition des «mêmes orientations politiques», faisant valoir qu'il n'est pas de la compétence de la Conférence de coordination de juger si les membres d'un groupe partagent les mêmes orientations politiques. Un critère aussi vague laisserait trop de liberté d'appréciation à la Conférence de coordination, dont les décisions en la matière risqueraient d'être arbitraires.

Il a été repris du droit en vigueur la disposition selon laquelle les membres d'un même parti doivent constituer un seul et même groupe et non se répartir entre plusieurs groupes différents (*al. 1*). De même, le nombre minimum de membres d'un même conseil exigé pour qu'un groupe puisse être formé reste fixé à cinq (*al. 3*). Pour prendre un exemple, trois députés du Conseil national et deux du Conseil des Etats ne pourraient à eux seuls former un groupe. Précisons en outre que s'il a été renoncé à proposer une augmentation du nombre minimal de membres requis pour former un groupe, c'est en raison de préoccupations liées à la protection des minorités.

La constitution de tout nouveau groupe doit être annoncée au secrétaire général de l'Assemblée fédérale (*al. 4*). Cette seule communication n'est toutefois pas à elle seule suffisante: il reste en effet à vérifier que le groupe satisfait bien à l'exigence nouvelle du «partage des mêmes orientations politiques». Comme un groupe comprend en général des parlementaires des deux conseils, il semble judicieux de confier ce contrôle à la conférence de coordination: c'est précisément ce que fait la loi, qui confère explicitement à cet organe la compétence d'approuver la création des groupes parlementaires à l'art. 37, al. 2, let. e.

Art. 62 Attributions

L'*al.* 1 reprend en substance l'art. 8^{septies}, al. 4, LREC. La disposition qui précise que les groupes «contribuent à un traitement rationnel des affaires» a été abandonnée en raison de son manque de précision. Il est de même proposé de renoncer à citer expressément la préparation des élections, puisque celles-ci font partie des objets soumis aux conseils.

L'*al.* 2 énumère les droits conférés aux groupes en vertu de la Cst.. Le caractère exhaustif de cette énumération permet de clarifier la situation par rapport à l'art. 160 cst., dont la formulation peut prêter à confusion. Les groupes bénéficient en outre de droits spécifiques dans le cadre des délibérations des conseils, précisés dans les règlements. Au nombre de ceux-ci, citons l'attribution d'un temps de parole au Conseil national. L'*al.* 3 constitue la base légale explicite pour l'exercice de ces droits (alors que cette base faisait défaut à ce jour).

L'*al.* 4 correspond à l'art. 8^{septies}, al. 5, LREC, à la différence près qu'il n'est plus précisé que les secrétariats des groupes bénéficient de l'appui des Services du Parlement. Il ne s'agit pas là de modifier la pratique actuelle: simplement, cet appui va de soi, puisque ces secrétariats agissent sur mandat des groupes parlementaires qui, en vertu de l'art. 64, bénéficient en leur qualité d'organes de l'Assemblée fédérale des prestations des Services du Parlement. Il est à noter qu'à ce titre, les collaborateurs des secrétariats sont eux aussi soumis au secret de fonction visé à l'art. 9.

Enfin, de même que l'art. 10 pose le principe de l'indemnisation des membres de l'Assemblée fédérale, l'al. 5 dispose qu'il est alloué aux groupes une contribution, selon des modalités fixées dans la loi sur les indemnités.

Chapitre 6 Intergroupes parlementaires

Art. 63

L'art. 63 correspond à l'art. 8^{octies} LREC, dont il reprend la teneur. L'al. 2 précise toutefois que ces intergroupes ne peuvent pas se présenter au nom de l'Assemblée fédérale. Il s'agit là en effet de groupements informels à caractère public, qui, conformément à l'art. 31 de la présente loi, ne constituent pas des organes de l'Assemblée fédérale.

Chapitre 7 Administration du Parlement

Le chap. 7 du titre 4 de la loi sur l'Assemblée fédérale reprend les dispositions de la version partiellement révisée de la LREC, du 22 décembre 1999, sans apporter de modifications sur le fond. Suite d'une part aux modifications effectuées lors de cette révision partielle et, d'autre part, à la révision parallèle de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement, les Services du Parlement sont désormais entièrement subordonnées à l'Assemblée fédérale, comme le veut l'art. 155 Cst. A ce propos, les explications détaillées qui figurent dans le rapport de la CIP datant du 7 mai 1999 (FF 1999 4471) sont toujours valables.

Le titre du chap. 7, «Administration du Parlement», remplace le terme d'«affaires administratives de l'Assemblée fédérale» qui a été introduit lors de la révision par-

tielle susmentionnée. Le terme d'«administration du Parlement» a en effet une portée plus large que celui de «Services du Parlement», puisqu'il couvre également les fonctions administratives confiées à la Délégation administrative, ainsi que les services rendus par l'administration fédérale sur mandat direct d'un organe parlementaire.

Le terme d'«administration du Parlement» permet en outre de mettre en évidence que les Services du Parlement, qui constituent la majeure partie de cette administration, ne se bornent pas uniquement à fournir des prestations, comme le terme pourrait le laisser supposer. Les Services du Parlement ne sont en effet pas uniquement, à l'instar d'ailleurs de l'administration fédérale et de toute autre administration moderne, un simple organe exécutif: ils ont également pour mandat d'œuvrer activement et de leur propre initiative à la préservation et à la promotion des intérêts du Parlement en tant qu'institution, ainsi que des intérêts de ses organes. Les Services du Parlement sont appelés à jouer, comme toute autre administration, un rôle actif en ce sens, en restant toutefois strictement neutres politiquement parlant.

Les modalités relatives à l'administration du Parlement sont réglées dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les services du Parlement, qui porte à l'heure actuelle le nom d'arrêté fédéral. Cette ordonnance devra faire l'objet d'importantes modifications, lorsque la loi sur le personnel de la Confédération entrera en vigueur, soit vraisemblablement au cours de l'année 2001. L'ampleur et le contenu de ces modifications ne pourront cependant être évalués que lorsque les dispositions d'exécution de la loi sur le personnel seront connues. Il importe dans tous les cas de garantir la compatibilité du droit du personnel du Parlement avec le droit général du personnel, afin de laisser une marge de manœuvre aussi grande que possible pour les modifications qui devront être effectuées dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les Services du Parlement.

Art. 64 Tâches des Services du Parlement

L'art. 64 reprend les dispositions de l'art. 8^{novies}, al. 1, LREC, mais la liste des tâches qu'il définit est plus complète, reflétant ainsi mieux la réalité actuelle.

Art. 65 Direction des Services du Parlement

L'al. 1 attribue à la Délégation administrative la mission de surveiller les Services du Parlement. Jusqu'ici, cette attribution était prévue implicitement dans l'art. 8^{ter}, al. 4, 3^e phrase, LREC et explicitement dans l'art. 7, al. 1, 2^e phrase, de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement. Les al. 2 et 3 reprennent les dispositions contenues dans l'art. 8^{novies}, al. 2 et 4, LREC, à cette exception près que la composition de l'organe de direction des Services du Parlement est désormais régie dans l'ordonnance sur les Services du Parlement, et non plus dans la loi.

Art. 66 Engagement du personnel des Services du Parlement

L'art. 3 de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement attribue à la Délégation administrative et au secrétaire général de l'Assemblée fédérale la compétence de choisir et d'engager le personnel des Services du Parlement; il régit en outre les droits de consultation et de confirmation de nomination dévolus à certains organes de l'Assemblée fédérale. A l'avenir, ces points continueront d'être réglés par voie

d'ordonnance, en application de l'art. 66. La nomination du secrétaire général de l'Assemblée fédérale est régie à l'art. 37, al. 2, let. d.

Art. 67 Droits en matière d'information

A l'heure actuelle, les droits de l'organe de contrôle de l'administration en matière d'information sont régis à l'art. 47^{sexies}, al. 3, LREC, et les droits analogues du secrétaire des commissions des finances et de la Délégation des finances dans l'art. 18, al. 1, de la loi sur le Contrôle des finances. Les droits en matière d'information des autres services de l'administration du Parlement n'ont été réglés jusqu'ici que par voie d'ordonnance (art. 2, al. 2, de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement). L'art. 67 crée quant à lui une base légale unique pour tous les services de l'administration du Parlement. Afin que ceux-ci soient en mesure d'effectuer les tâches qui leur sont confiées, ils doivent en effet disposer des mêmes droits en matière d'information que les organes pour lesquels ils travaillent.

Art. 68 Recours aux services de l'administration fédérale

L'art. 68 reprend les dispositions contenues dans l'art. 8^{novies}, al. 1^{bis}, LREC, tel que modifié lors de la révision partielle de la LREC, du 22 décembre 1999. Le principe du recours aux services de l'administration fédérale, ainsi que le règlement des conflits tel que prévu dans l'al. 3, ont été commentés en détail dans le rapport de la CIP, du 7 mai 1999 (FF 1999 4483 et s.).

Art. 69 Droit de disposer des locaux

L'art. 69 correspond à l'art. 8^{decies} LREC, tel que modifié lors de la révision partielle de la LREC, du 22 décembre 1999 (cf. les commentaires y relatifs dans le rapport de la CIP, du 7 mai 1999; FF 1999 4485).

Art. 70 Dispositions d'exécution

L'al. 1 reprend les dispositions contenues dans l'art. 8^{bis}, al. 1, LREC, et les al. 2 et 3 reprennent les dispositions de l'art. 8^{novies}, al. 7, tel que modifié lors de la révision partielle de la LREC, du 22 décembre 1999 (cf. les commentaires y relatifs dans le rapport de la CIP, du 7 mai 1999; FF 1999 4484).

Titre 5 Fonctionnement de l'Assemblée fédérale

Chapitre 1 Dispositions générales

Les dispositions contenues dans ce chapitre définissent le fonctionnement général de l'Assemblée fédérale. Dans le droit actuel, ces différentes dispositions figurent soit dans la LREC, soit, avec un contenu identique, dans les règlements des conseils, selon l'importance qu'elles revêtent pour les conseils.

Art. 71 Objets soumis à délibération

A l'heure actuelle, les dispositions relatives aux objets soumis à délibération sont disséminées dans différents art. de la LREC et des règlements des conseils. L'art. 71

les réunit tous et définit, par là même, le terme d'«objet soumis à délibération» utilisé dans la présente loi.

Art. 72 Dépôt des objets soumis à délibération

C'est avec le dépôt d'un objet soumis à délibération que la procédure parlementaire s'enclenche. L'acte même de déposer un objet a différentes conséquences pour les droits des parties impliquées dans la procédure, raison pour laquelle il est important de l'inscrire dans la loi. Ainsi, pour ne prendre que deux exemples, le Conseil fédéral n'a pas le droit de retirer un objet soumis à délibération une fois qu'il l'a déposé (art. 73), et il n'est pas non plus possible de déposer une initiative parlementaire concernant un projet pendant devant l'Assemblée fédérale (cf. l'art. 76 en lien avec l'art. 108). Les éléments qui déclenchent la procédure, énumérés aux alinéas 1 à 3, correspondent au droit en vigueur, mais ils ont été définis plus clairement. L'al. 2 précise que le délai de traitement d'une initiative populaire court dès l'instant où celle-ci a été déposée à la Chancellerie fédérale (art. 26, al. 1 et art. 27, al. 1, LREC). On sait par ailleurs que l'Assemblée fédérale peut commencer à délibérer sur une initiative populaire avant que le Conseil fédéral ne lui ait soumis son rapport ou un projet d'acte (cf. art. 29, al. 3, LREC). Il peut en être déduit qu'une initiative populaire est pendante devant les conseils à compter du moment où elle a été déposée. En ce qui concerne les garanties des constitutions cantonales, des dispositions analogues s'imposent. On pourrait en effet imaginer, même si le cas ne s'est encore jamais présenté, que l'Assemblée fédérale désire un jour commencer à délibérer sur une demande de garantie d'une constitution cantonale avant le Conseil fédéral ne lui ait présenté sa proposition et son rapport. En ce sens, le complément apporté à l'al. 2 précise le droit en vigueur.

Art. 73 Retrait des objets soumis à délibération

Alors que les al. 1 et 3 reprennent le droit en vigueur, l'al. 2 présente un élément nouveau: le droit actuel prévoit que l'auteur d'une initiative parlementaire peut la retirer en tout temps jusqu'au moment où le conseil prend la décision d'y donner suite ou non, même lorsque la commission chargée de son examen préliminaire a proposé d'y donner suite (cf. art. 21^{quinties}, al. 2, LREC). Ladite commission peut alors certes déposer elle-même une demande visant les mêmes objectifs que l'initiative, mais cette façon de procéder n'est guère satisfaisante, et inutilement complexe. La procédure proposée ici part donc de l'idée que la volonté politique de la majorité d'une commission de devenir active en matière de législation doit être privilégiée par rapport à celle d'un membre isolé du conseil. Le droit qu'a tout membre du conseil de retirer un objet qu'il a déposé doit donc être supprimé dès l'instant où la commission chargée de l'examen préliminaire d'une initiative parlementaire propose d'y donner suite.

Art. 74 Procédure applicable aux projets d'actes

Les al. 1 à 3 reprennent, en termes quasi identiques, des dispositions figurant actuellement dans les règlements des conseils (cf. art. 66 et 67, al. 1, RCN; art. 59 et 60, al. 1, RCE). Ces dispositions doivent en effet apparaître dans la LParl, étant donné que, du fait qu'elles régissent les grands principes de la procédure législative, elles entrent dans la catégorie des normes qui, au terme de la Constitution, doivent être édictées sous forme de loi (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). Les al. 1 et 2 disposent

que les projets d'actes de l'Assemblée fédérale doivent faire l'objet d'un débat d'entrée en matière avant d'être examinés article par article. L'al. 3 énumère les objets soumis à délibération pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit, soit les initiatives populaires, les rapports de gestion, les comptes, la garantie des constitutions cantonales et les budgets.

Quant aux *al. 4 et 5*, ils régissent le vote sur l'ensemble. La commission y a apporté deux innovations mineures visant à combler une lacune dans la disposition en vigueur (art. 34 LREC). Aujourd'hui, en effet, la conséquence juridique du rejet, lors du vote sur l'ensemble, d'un objet dont l'entrée en matière est acquise de plein droit, n'est pas clairement définie. Le problème résulte de l'actuel art. 21, al. 1, LREC, selon lequel le rejet d'un projet lors du vote sur l'ensemble équivaut à une décision de non-entrée en matière. Si l'on applique cette disposition aux objets soumis à délibération pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit, on entre en effet dans un cercle vicieux sur le plan de la procédure, étant donné que les conseils n'ont pas le droit de contester l'entrée en matière sur de tels projets. Précisons qu'aucune disposition de la LREC ne permet de résoudre ce problème.

Afin d'éviter qu'un tel casse-tête ne se présente un jour dans la pratique, il a été décidé de ne plus soumettre à un vote sur l'ensemble les rapports de gestion, la garantie des constitutions cantonales et les initiatives populaires (cf. art. 74, al. 4, LParl), étant donné que les conseils ne sont pas autorisés à modifier le contenu de ces objets, et doivent se contenter de garantir ou de ne pas garantir, d'approuver ou de désapprouver, ou encore de recommander l'acceptation ou le rejet. Ces décisions n'en ont cependant pas moins la même fonction que le vote sur l'ensemble, puisqu'elles permettent elles aussi de se prononcer sur un projet dans son ensemble.

L'al. 5 définit en revanche la conséquence juridique d'un rejet du budget ou des comptes lors du vote sur l'ensemble. Dans ces deux cas, les conseils procèdent à l'examen par art. d'un projet volumineux d'arrêté fédéral, et le vote sur l'ensemble a la même fonction que la procédure normale applicable à un projet d'acte: il garantit aux conseils la possibilité d'exprimer, à l'issue de la discussion par article, leur appréciation (qui se sera peut-être modifiée en cours de délibération) de l'ensemble du projet. En 1998, la Commission des finances du Conseil national a déclaré que, si le projet de budget devait ne pas aboutir, le Conseil fédéral devait immédiatement présenter à l'Assemblée fédérale un nouveau projet, la Confédération étant dans l'incapacité de fonctionner sans budget (FF 1998 II 1397 s.). Dans les faits, rejeter le budget lors du vote sur l'ensemble revient donc à le renvoyer au Conseil fédéral, conséquence juridique qui s'inscrit désormais à l'art. 74, al. 5, du projet LParl. L'al. 5 fixe la même conséquence juridique pour les comptes, du fait que ces derniers sont examinés selon une procédure similaire à celle applicable au budget.

Art. 75 Renvoi d'un projet

Les dispositions concernant le renvoi d'un objet soumis à délibération reflètent le droit actuel et la pratique qui en découle.

Art. 76 Propositions

L'al. 1 reprend les dispositions contenues dans l'art. 160, al. 2, Cst., mais il précise que tout député peut également déposer des propositions au sein des commissions. Ce droit existe déjà dans la procédure actuelle. Il permet aux députés de formuler

des propositions lorsqu'ils ne peuvent recourir à l'initiative parlementaire, notamment en ce qui concerne les projets d'actes pendants (cf. art. 21^{bis}, al. 3, LREC, en lien avec l'art. 31, al. 2, RCN et l'art. 24, al. 2, RCE). L'al. 1 va cependant plus loin que la réglementation actuelle, car il permet aux députés de déposer au sein des commissions toutes les propositions qu'ils désirent, et non plus uniquement les propositions relatives à des projets d'acte pendants. Les députés peuvent ainsi, par exemple, proposer qu'une commission dépose une initiative parlementaire ou une motion au conseil, ou que la Délégation de gestion examine certaines irrégularités qui se seraient produites au sein de l'administration.

Les al. 2, 3 et 4 reprennent le droit en vigueur.

Art. 77 Clause d'urgence

L'art. 77 reprend les dispositions contenues dans l'art. 35 LREC, ces dernières ayant néanmoins été revues sur la forme.

Art. 78 et 79 Procédure de vote et élimination progressive des propositions

À l'heure actuelle, la procédure de vote est régie dans les règlements des conseils (art. 77 s. RCN; art. 63 s. RCE). Ce n'est que depuis 1949 que ces dispositions sont les mêmes pour les deux conseils, bien que les deux conseils aient déjà auparavant appliqué une procédure de vote identique, en dépit d'une réglementation différente. Depuis que les parlements démocratiques existent, la procédure de vote constitue l'un des éléments capitaux de la procédure parlementaire, puisqu'elle garantit que les décisions du Parlement soient un reflet fidèle et sûr de la volonté des différentes forces politiques en présence. L'importance de la procédure pour le processus démocratique de formation de la volonté justifie donc la création de normes au niveau de la loi. Les art. 78 et 79 ne contiennent pas de dispositions nouvelles par rapport aux dispositions en vigueur, mais la procédure a été expliquée plus clairement. L'art. 78 règle la marche à suivre lorsqu'il est déposé deux propositions sur une même question soumise au vote. Lorsqu'il n'a été déposé qu'une seule proposition, il n'y a, comme à l'heure actuelle, pas de vote. Si deux propositions ont été déposées, elles sont opposées l'une à l'autre. L'art. 79 règle la procédure de vote lorsqu'il a été déposé plus de deux propositions. Dans un tel cas, les propositions sont mises aux voix successivement et deux par deux, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus que deux à opposer. Par rapport aux dispositions actuelles, l'accent est mis sur le fait que pour déterminer l'ordre dans lequel les propositions sont soumises au vote, le critère premier est le contenu des propositions (al. 2); ce n'est que dans un deuxième temps, lorsqu'il est impossible d'établir un ordre de vote sur la base du contenu des propositions, qu'il est tenu compte de l'auteur de la proposition (al. 3). En outre, les termes de «sous-amendement», d'«amendement» et de «propositions principales» ont été abandonnés, parce qu'ils pouvaient prêter à confusion. La procédure des conseils prévoit en effet qu'il ne peut y avoir qu'une seule proposition principale, et non plusieurs. Lors d'un vote, la proposition principale est toujours celle de la commission chargée de l'examen préalable de l'objet ou, lorsqu'un objet n'est pas soumis à un examen préalable (p. ex. les postulats), l'objet lui-même.

Art. 80 Vote des présidents des conseils

La présente disposition reflète le droit en vigueur et la pratique actuelle. L'al. 1 prévoit que les présidents des conseils ne participent pas aux votes, à une exception près: en

cas d'égalité, ce sont eux qui départagent. Prévue pour garantir l'indépendance des présidents, cette disposition n'en constitue pas moins une limitation du droit de vote et, par conséquent, de la volonté des électeurs, raison pour laquelle il est nécessaire de créer une base légale à cet effet (pour le droit cantonal, cf. ATF 123 I 97 s.). L'al. 2 inscrit dans la loi une exception à cette règle, pour les cas où ce n'est pas la majorité des votants, mais la majorité des membres de chaque conseil qui est requise pour qu'un texte soit adopté. Dans un tel cas, il n'est en effet jamais nécessaire que le président ait à départager, car la majorité est obtenue dès que le nombre de voix requis est atteint. Les présidents des conseils peuvent toutefois, comme jusqu'à présent, participer aux votes relatifs à la déclaration d'urgence d'une loi fédérale (cf. art. 83, al. 2, RCN; art. 71 RCE). Concernant les arrêtés instituant un frein aux dépenses, il n'existe aucune disposition à ce sujet dans la loi actuelle. Or, comme rien ne saurait justifier que l'on établisse une distinction entre le vote sur la déclaration d'urgence d'une loi fédérale et celui sur l'institution d'un frein aux dépenses, et qu'une telle distinction n'est pas non plus prévue dans la Constitution (cf. art. 159, al. 3, Cst.), les présidents des conseils participent, dans les faits, aux votes concernant les arrêtés instituant un frein aux dépenses. L'al. 2 permet ainsi de combler une lacune de la loi.

Art. 81 Vote final

La présente disposition, qui reprend le droit en vigueur modifié en 1999, a simplement été revue sur le plan formel. En introduisant l'expression «est réputé avoir abouti valablement», l'al. 2 inscrit dans la loi la pratique actuelle qui consiste à ce que la procédure se termine formellement avec le vote final, et qui veut qu'il ne soit plus possible de revenir dès lors sur des vices de procédure découverts ultérieurement, ces derniers étant dès lors réparés. En ce qui concerne les modifications de nature formelle à apporter dans une loi fédérale avant sa publication, la loi prévoit une procédure abrégée (cf. art. 57).

Art. 82 Publication des listes nominatives des votes

Cette disposition vise la publication du résultat du vote de chaque député au moyen d'une liste, afin que le public puisse se rendre compte des différentes positions adoptées au sein des conseils. Si les résultats des votes dans les conseils sont aujourd'hui déjà publics, il n'est pas possible (à part pour les votes nominatifs) de savoir quel député a voté quoi. Les électeurs auraient cependant tout intérêt à disposer de telles listes, qui leur permettraient de mieux cerner le profil politique de leurs représentants, et les aiderait à faire leur choix lors des élections parlementaires. L'accès à de tels informations non seulement garantit la transparence des décisions parlementaires, mais permet au citoyen d'être plus au fait des débats qui se déroulent au sein des conseils.

La *majorité* estime que les votes ne se prêtent pas tous à la publication des résultats individuels. Les conseils procèdent en effet à de nombreux votes sur tout ou partie d'un article, votes dont les résultats ne peuvent être appréciés qu'à l'issue d'un examen approfondi des documents sur lesquels se sont fondés les Conseils. Publicité ne veut pas dire mise à disposition d'une masse de données difficilement exploitables, mais bien plutôt *publication*, sous la forme d'une liste nominative, des résultats des votes majeurs, qui sont, eux, révélateurs de la position des députés. Entrent dans cette catégorie, d'une part, les votes finaux, votes sur l'ensemble, votes sur l'urgence d'une loi fédérale et votes sur un texte soumis à la procédure dite du «frein aux

dépenses» (*let. a*), et, d'autre part, les votes dont un nombre suffisant de députés a demandé qu'ils soient nominatifs (*let. b*). Eu égard à la différence de taille entre les conseils, c'est aux règlements des conseils qu'il revient de définir le nombre minimal de députés à la demande desquels un vote sera rendu nominatif.

L'art. 82 n'entraîne pas de véritable changement dans la pratique du Conseil national, car il reflète, à une petite nouveauté près, l'art. 81a, al. 2, RCN. Cette nouveauté consiste dans l'obligation de publier la liste nominative des votes sur un texte soumis à la procédure du frein aux dépenses. De même que les décisions sur l'urgence d'une loi fédérale, ces décisions se prennent à une majorité qualifiée, et sont donc tout aussi importantes. La pratique du Conseil des Etats par contre s'en trouvera modifiée, du fait que le RCE ne connaît actuellement aucune disposition prévoyant la publication de listes nominatives au sens de l'art. 82, *let. a*. Compte tenu de la taille du Conseil des Etats, la mise en œuvre de cette disposition pourra se faire sans grandes dépenses.

Une *minorité* estime pour sa part que les moyens techniques actuels permettent la *publication systématique* du résultat de tous les votes, par exemple sur Internet. A ses yeux, l'accès aux décisions de détail permettrait au public de distinguer plus nettement le profil d'un député que les votes sur l'ensemble, qui reflètent avant tout la position des groupes. Le *public* devrait ainsi avoir la possibilité de décider lui-même des votes sur lesquels il souhaite se fonder pour apprécier ses représentants.

Chapitre 2 Procédure régissant les relations entre les conseils

Section 1 Coordination des travaux des conseils

Art. 83 Décisions concordantes des conseils

Le présent art. reprend les dispositions actuelles, qui ont cependant été revues sur la forme (art. 14 LREC).

Art. 84 Priorité de discussion

Le droit en vigueur prévoit que les présidents des deux conseils se concertent pour l'attribution de la priorité de discussion à l'un ou l'autre des conseils, sous réserve de l'approbation de la Conférence de coordination (cf. art. 9 LREC). Il est proposé de supprimer cet élément, car, dans les faits, il y a longtemps que la Conférence de coordination ne s'occupe plus d'une telle question. De plus, le recours à la Conférence de coordination ne ferait que ralentir la procédure, empêchant ainsi une prise de décision rapide.

Art. 85 Déroulement chronologique des délibérations des conseils

L'art. 85 prévoit, à l'instar du droit en vigueur, que les conseils ne doivent pas procéder tous les deux pendant la même session à l'examen en première lecture d'un projet de modification constitutionnelle ou de loi fédérale non urgente (cf. art. 11 LREC). Selon le droit en vigueur, seul le Conseil fédéral peut proposer qu'un tel examen ait lieu dans les deux conseils pendant la même session. L'*al. 2* précise qu'une commission pourra désormais elle aussi en faire la proposition.

Art. 86 Transmission à l'autre conseil d'un objet soumis à délibération

La présente disposition précise le droit en vigueur (cf. art. 12, al. 1 et art. 13, al. 1, LREC), en prévoyant que lorsqu'un conseil a statué sur un objet qui doit être examiné par les deux conseils, il ne peut reprendre ses délibérations sur cet objet qu'une fois que l'autre conseil a statué.

Art. 87 Renvoi ou ajournement de l'examen d'un objet

L'art. 87, qui règle le renvoi ou l'ajournement de l'examen d'un objet, reprend les dispositions actuelles (art. 12, al. 2, LREC), revues sur le plan formel. Il est précisé cependant que lorsqu'un conseil décide de renvoyer un objet au Conseil fédéral, il communique sa décision de renvoi à l'autre conseil, qui va statuer sur cette décision. L'accord de l'autre conseil n'est en effet nécessaire que lorsque, par exemple, un conseil décide de renvoyer au Conseil fédéral un projet d'acte *dans son ensemble*.

Art. 88 Partage d'un projet d'acte en plusieurs parties

Les dispositions permettant de partager un projet d'acte en plusieurs parties ont été reprises telles quelles du droit en vigueur (cf. art. 13, al. 2 et 3, LREC). Les conseils n'ont jusqu'à présent eu que très rarement recours à cette possibilité (p. ex. pour l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la constitution fédérale, 96.091). Le partage d'un projet d'acte en plusieurs parties ne doit pas être confondu avec le droit qu'ont les conseils, lorsque plusieurs projets d'acte sont soumis à l'Assemblée fédérale accompagnés d'un même message ou rapport, de transmettre à l'autre conseil chaque projet séparément une fois qu'il a procédé au vote sur l'ensemble correspondant (cf. art. 86, al. 3).

Section 2 Divergences entre les conseils

Les dispositions régissant actuellement la procédure d'élimination des divergences ont fait leurs preuves, si bien que les dispositions de la présente loi reprennent largement les art. 16 à 21 LREC, qui ont simplement été revus sur le plan formel.

Art. 89 Procédure applicable en cas de divergence

L'art. 89 reprend en grande partie l'art. 16 LREC. L'al. 2 prévoit qu'une fois que les conseils ont tous deux procédé à l'examen d'un projet d'acte en première lecture, ils consacrent leurs délibérations ultérieures exclusivement à l'examen des divergences. L'al. 3 précise qu'un conseil peut toutefois revenir sur une autre question si des décisions prises entre-temps rendent ce réexamen nécessaire, ou si les commissions des deux conseils chargées de l'examen préalable proposent en commun un tel réexamen. La formulation de l'al. 3 indique clairement qu'il doit s'agir d'une proposition commune demandant le réexamen, et non d'une proposition commune portant sur le contenu même de la disposition. L'expression «d'un commun accord» contenu dans le droit actuel a été abandonné, car il pose trop de problèmes d'application.

La disposition actuelle qui prévoit que les commissions des deux conseils sont tenues de coordonner leur examen préalable des divergences et qu'elles peuvent organiser des séances communes ou instituer des comités de médiation (cf. art. 16, al. 1^{bis}, LREC) n'a pas été reprise dans la loi projet. Il n'est en effet plus nécessaire de

mentionner explicitement ces deux éléments dans la présente loi, car il s'agit de droits et d'obligations régis dans les conditions générales applicables aux commissions.

Art. 90 Classement d'un projet d'acte

Il n'est pas possible, selon le droit actuel, de classer un projet d'acte pendant la procédure d'élimination des divergences. Une fois qu'il a été décidé d'entrer en matière, le projet ne peut plus être rejeté que lors du vote sur l'ensemble ou lors du vote final. Lorsqu'un député dépose, pendant la procédure d'élimination des divergences, une proposition visant le classement d'un projet d'acte, il lui est donc demandé de modifier sa proposition et de proposer que le projet soit rejeté au moment du vote final. Cet état de fait n'est guère satisfaisant, dans la mesure où les conseils sont tenus de mener à terme la procédure d'élimination des divergences même si les deux conseils désirent classer le projet concerné. L'art. 90 remédie donc à cette situation, mais il précise qu'un projet d'acte ne peut être classé pendant la procédure d'élimination des divergences que si les deux commissions chargées de son examen préalable en font toutes deux la demande, afin d'éviter qu'un projet ne puisse être classé en tout temps.

Art. 91 Désignation d'une conférence de conciliation

Le droit actuel prévoit que lorsque des divergences subsistent sur un projet après trois délibérations dans chaque conseil, il est désigné une conférence de conciliation (cf. art. 17, al. 1, LREC). Le terme de «délibération» n'a cependant jamais été clairement défini. S'agit-il uniquement de la discussion par article, ou ce terme couvre-t-il également, par exemple, la décision de non-entrée en matière? L'al. 1 précise donc désormais que c'est de trois discussions par article qu'il s'agit. Les dispositions régissant la composition de la conférence de conciliation et sa présidence reprennent le droit en vigueur (cf. art. 17 LREC).

Art. 92 Quorum et procédure de vote de la conférence de conciliation

L'art. 92 reprend le droit actuel (art. 18 LREC). L'al. 3 précise que la conférence de conciliation présente *une* proposition de conciliation qui permette d'éliminer toutes les divergences restantes. Les conseils peuvent accepter ou rejeter cette proposition. Il ne peut pas être déposé de propositions de minorité concernant certaines des divergences, et il n'est pas possible non plus, à ce stade, qu'un député dépose seul une proposition. La seule proposition qui puisse être faite est de rejeter la proposition de la conférence de conciliation.

Le droit actuel (art. 19 LREC) prévoit que la conférence de conciliation peut renoncer à présenter une proposition et que, le cas échéant, chaque conseil en est informé; il n'y a alors pas de vote, et le projet est rayé de la liste des objets à traiter. En vertu des dispositions actuelles, la conférence de conciliation a donc compétence pour rejeter un projet sans l'approbation des conseils. Or, cette compétence doit être supprimée. La présente loi prévoit par conséquent que la conférence de conciliation a l'obligation de présenter une proposition. Cette proposition peut, le cas échéant, demander le classement du projet, mais c'est aux conseils qu'il revient de décider s'ils désirent ou non classer le projet.

Art. 93 Examen de la proposition de conciliation par les conseils

L'art. 93 reprend le droit en vigueur (cf. art. 20 LREC).

Art. 94 Divergences sur le budget ou sur ses suppléments

L'art. 94 reprend les dispositions actuelles (cf. art. 20, al. 4, LREC), qui sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 1998 (cf. rapport de la Commission des finances du Conseil national, du 2 février 1998; FF 1998 1397).

Art. 95 Divergences concernant des cas particuliers

Le droit actuel prévoit déjà une procédure accélérée d'élimination des divergences concernant certains cas particuliers (cf. art. 21 LREC). L'art. 95 reprend la disposition actuelle, qui prévoit que la procédure accélérée est appliquée lorsque les décisions des deux conseils sont divergentes sur le projet dans son ensemble. Précisons que la liste des cas de figure dans lesquels cette procédure peut être appliquée n'est pas exhaustive.

Chapitre 3 Procédure applicable en matière d'initiatives populaires

Le chapitre concernant la procédure applicable en matière d'initiatives populaires a été soumis à plusieurs révisions partielles depuis l'entrée en vigueur de la LREC en 1962. Malheureusement, les nombreuses modifications ont rendu ce chapitre quelque peu confus, si bien qu'il a été décidé, dans le cadre de la révision totale de la LREC, d'en réviser entièrement la structure, et d'en clarifier le contenu. Ainsi, le chapitre comporte désormais deux sections et quatre sous-sections, et les articles qui comportaient jusqu'à neuf alinéas ont été refondus en plusieurs dispositions.

Section 1 Initiative populaire visant à la révision totale de la Constitution fédérale

Art. 96

L'art. 95 reprend les dispositions contenues dans l'art. 25 LREC, à une exception près: les conseils peuvent désormais, s'ils le désirent, prendre position sur les initiatives populaires visant la révision totale de la constitution fédérale, et faire des recommandations de vote. La mise en chantier d'une révision totale de la constitution fédérale est d'une grande portée politique. Il est donc capital que l'Assemblée fédérale, autorité politique suprême du pays, puisse se prononcer sur la question. A l'heure actuelle, l'art. 25 LREC lui défend de prendre position; il s'appuie sur l'art. 193, al. 3, Cst., qui prévoit que si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés. Le but de l'art. 25 LREC est donc d'éviter que, dans un tel cas, l'Assemblée fédérale n'émette un avis qui ne tienne compte que de ses propres intérêts. A l'heure actuelle cependant, une application aussi stricte, au niveau de la loi, de l'art. 193, al. 3, Cst. n'est plus adaptée au rôle politique que jouent les recommandations de vote de l'Assemblée fédérale. Le peuple attend en effet de l'Assemblée fédérale qu'elle prenne position sur les initiatives populaires,

lui permettant ainsi notamment d'y voir plus clair dans les différentes positions défendues avant la votation.

En outre, la commission propose d'abandonner les dispositions régissant la présentation de variantes (art. 30^{bis} LREC) ou de questions fondamentales (art. 30^{ter} LREC) concernant un projet de révision totale de la constitution fédérale. L'art. 30^{ter} n'a pas trouvé d'application lors de l'examen de la révision totale de la Cst. fédérale (96.091). Quant à l'art. 30^{bis}, si, pendant la révision totale de la Cst. fédérale, il a donné lieu au dépôt de propositions de variantes dans les Chambres, elles n'ont pas pu être retenues. La pratique a montré par ailleurs que l'application de l'art. 30^{bis} LREC créait d'importantes difficultés de deux ordres: d'une part elle soulève des problèmes de procédure difficiles à résoudre (à quelle étape du processus d'examen parlementaire ces propositions doivent-elles être déposées?) et d'autre part elle pose la question fondamentale de savoir si la présentation simultanée des variantes et du texte principal à la votation populaire ne risque pas de violer le principe de la libre formation de l'opinion et de l'expression fidèle et sûre de la volonté du citoyen (cf. FF 1997 III 1166, notamment le ch. 23, let. c).

Section 2

Initiative populaire visant à la révision partielle de la Constitution fédérale

a. Dispositions communes aux initiatives

Art. 97 Message et projet d'arrêté du Conseil fédéral

Les différentes dispositions définissant le rôle du Conseil fédéral dans la procédure applicable en matière d'initiatives populaires (cf. art. 23 et 29 LREC) ont été rassemblées dans le présent article, qui précise en outre que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale non pas une proposition, mais un projet d'arrêté fédéral.

Art. 98 Validité de l'initiative populaire

L'*al. 1* reprend l'art. 24 LREC tel qu'il a été revu dans le cadre de la révision totale de la LREC. Ces dispositions ayant déjà été commentées dans le rapport publié le 7 mai 1999 par la CIP (FF 1999 4471 s.), prière de s'y référer. Rappelons simplement quelques éléments. L'art. 139, al. 3, Cst. prévoit expressément que l'Assemblée fédérale peut, notamment, déclarer une initiative parlementaire partiellement nulle. L'invalidation partielle ne vise pas un élargissement de la marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale, mais la protection des droits populaires. Il ressort nettement de la genèse de l'initiative populaire que le constituant entendait créer, par le biais de l'initiative populaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, un instrument offrant la possibilité au souverain de se prononcer sur certaines exigences, présentées telles quelles, d'un comité d'initiative. En cas d'invalidation partielle d'une initiative, les modifications effectuées par l'Assemblée fédérale doivent, conformément à la pratique du Tribunal fédéral concernant les initiatives cantonales, se limiter au strict nécessaire; ces modifications ne doivent en aucun cas altérer le sens des parties valables restantes de l'initiative (cf. ATF 125 I 21). Les conditions sur la base desquelles l'Assemblée fédérale peut déclarer totalement ou partiellement nulle une initiative populaire figurent à l'art. 139, al. 3, Cst., si bien qu'il peut

simplement, dans l'art. 98 de la présente loi, être renvoyé aux dispositions constitutionnelles.

L'al. 2 reprend les dispositions contenues dans l'art. 24, al. 2, LREC: si les décisions des deux conseils divergent quant à la validité d'une initiative populaire, l'initiative est considérée comme valable.

Art. 99 Interdiction de modifier le texte d'une initiative populaire

Ce principe découle implicitement de l'art. 139 Cst. et explicitement de l'art. 27, al. 1, LREC. Il est applicable en matière d'initiatives populaires conçues soit en termes généraux, soit sous la forme d'un projet rédigé, et qui visent la révision partielle de la constitution fédérale. C'est la raison pour laquelle il convient, pour des raisons de systématique, de classer cette disposition à cet endroit.

b. Initiative populaire revêtant la forme d'un projet rédigé

Les dispositions contenues dans les neuf alinéas de l'art. 27 LREC ont été réparties dans trois articles, sur la base de leur contenu. Les dispositions concernant les prorogations de délais et les conséquences de l'expiration d'un délai sont désormais régies dans les art. 105 et 106. Les art. 100 à 102 ont été adaptés, quant à leur contenu, aux dispositions prévues dans l'art. 139, al. 5, Cst., qui prévoit expressément que l'Assemblée fédérale a l'obligation de recommander l'acceptation ou le rejet d'une initiative populaire. Le droit, conféré à l'Assemblée fédérale par l'art. 27, al. 3^{ter}, LREC, de décider si elle désire effectuer ou non une recommandation de vote au sujet d'une initiative populaire est donc supprimé.

Art. 100 Recommandation en vue de la votation populaire

L'art. 100 reprend les dispositions contenues dans l'art. 27, al. 1, LREC. Celles-ci ont cependant été revues sur le plan formel, afin que le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour traiter l'initiative soit davantage mis en relief.

Art. 101 Contre-projet

L'art. 101, al. 1 et 3, reprend les dispositions contenues dans l'art. 139, al. 5, Cst., tout en précisant explicitement que l'Assemblée fédérale ne peut soumettre au vote un contre-projet que si elle recommande de rejeter l'initiative. Pour que les conseils puissent décider quelle sera leur recommandation de vote concernant une initiative, ils doivent cependant connaître la teneur du contre-projet, raison pour laquelle le texte du contre-projet doit être mis au point dans les conseils avant que l'Assemblée fédérale ne décide de recommander l'acceptation ou le rejet du projet. Cette façon de procéder, qui permet d'assurer le respect de la volonté authentique des députés, a fait ses preuves depuis son introduction en 1989 (cf. FF 1987 III 369).

Une nouveauté introduite par l'al. 2 stipule que le titre des contrepropositions directes est libellé par l'Assemblée fédérale. L'importance du titre d'un acte ou d'un projet réside dans le fait qu'il entre dans le libellé de la question telle qu'elle est soumise au peuple. D'après la pratique en cours, c'est le Parlement qui fixe le titre des modifications de constitution et de lois et les comités d'initiative qui formulent celui des initiatives populaires. En revanche, les contrepropositions directes à des

initiatives populaires n'ont pas leur propre titre parce qu'elles sont intégrées dans l'arrêté fédéral qui les contient. C'est pourquoi la question concernant les contrepropositions était toujours formulée d'une manière générale: «Acceptez-vous le contre-projet à l'initiative populaire Y?». Pour la votation populaire du 24 septembre 2000 sur les trois projets relatifs à l'énergie – l'«Initiative populaire pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire)» et son contre-projet, l'«article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables» (contre-projet à l'initiative «Energie et environnement» retirée – le Conseil fédéral a, pour la première fois, donné un titre aux contrepropositions afin de garantir que les questions soumises à l'électeur ne le déroutent pas. Une expression a été contestée à ce sujet: «la redevance pour l'encouragement». La question qui se posait était de savoir si la notion de redevance ne portait pas préjudice à la contreproposition. Des questions politiques de ce genre doivent cependant être examinées par l'autorité qui adopte le contre-projet; c'est pourquoi le Parlement devrait être obligé de fixer lui-même les titres des contre-projets.

Art. 102 Décisions relatives à la recommandation de vote et au contre-projet

L'art. 102 régit les modalités de la prise de décision concernant la recommandation de vote et le contre-projet. Lorsque la mise au point du texte du contre-projet est achevée, les conseils arrêtent d'abord la recommandation de vote relative à l'initiative populaire; ce n'est qu'après que, le cas échéant, les conseils adoptent le contre-projet. Cette procédure découle en toute logique du fait qu'un contre-projet ne peut être adopté que si les conseils recommandent le rejet de l'initiative (cf. art. 139, al. 5, Cst.). En recommandant de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet, les conseils expriment automatiquement leur recommandation de vote pour la question subsidiaire, à savoir qu'en cas d'acceptation par le peuple et par les cantons à la fois de l'initiative populaire et du contre-projet, la préférence devra être donnée au contre-projet. Par conséquent, il n'est désormais plus nécessaire de prévoir des dispositions particulières concernant la décision de l'Assemblée fédérale relative à la question subsidiaire, telles que celles qui figurent à l'art. 27, al. 3^{ter}, LREC.

c. Initiative populaire revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux

Art. 103 Approbation ou rejet d'une initiative par l'Assemblée fédérale,
et votation populaire

L'art. 103, qui reprend les dispositions contenues dans l'art. 139, al. 4, Cst., fixe le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour décider si elle approuve ou non une initiative populaire.

Art. 104 Elaboration d'un projet de modification constitutionnelle
par l'Assemblée fédérale

L'al. 1 règle, sur la base de l'art. 139, al. 4, Cst., les modalités de l'élaboration d'un projet de modification constitutionnelle: il est ainsi prévu que l'Assemblée fédérale a l'obligation d'élaborer un projet de révision de la Constitution, si elle-même ou le peuple et les cantons approuvent le projet.

L'al. 2, qui s'appuie sur l'art. 139, al. 4, Cst., précise que le projet de révision partielle de la Constitution élaboré par l'Assemblée fédérale doit refléter strictement le contenu et les objectifs visés par l'initiative populaire (FF 1997 I 369).

L'al. 3 règle la procédure d'élimination des divergences dans la mise au point d'une révision de la Constitution. Selon le droit actuel, une initiative populaire conçue en termes généraux devrait être classée si les conseils ne parviennent pas à s'entendre sur un projet commun de révision de la Constitution (cf. art. 19 LREC). Le cas ne s'est cependant encore jamais présenté.

La majorité de la commission est d'accord avec la doctrine selon laquelle une telle démarche constituerait d'ailleurs une violation de l'art. 139, al. 4, Cst., qui prévoit que l'Assemblée fédérale a l'obligation d'élaborer un projet de révision de la Cst. fédérale si elle-même ou le peuple et les cantons acceptent ladite initiative (cf. *Luzius Wildhaber*, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 121 et 122 aCst., n° 158, Berne 1988). Or, pour que l'Assemblée fédérale puisse respecter cette obligation de conciliation – en d'autres termes, si les conseils doivent impérativement parvenir à s'entendre – il est nécessaire de prévoir une obligation de conciliation en créant les dispositions qui permettent de parvenir à une telle conciliation, comme tel est notamment le cas pour les délibérations concernant la validité des initiatives populaires (art. 98, al. 2) ou celles concernant le budget ou ses suppléments (art. 94). Les dispositions précitées destinées à régler un conflit ont cependant pour conséquence que la décision de l'un des conseils l'emporte sur l'autre. Il y a donc diminution du pouvoir de décision d'une chambre, ce qui constitue une violation du principe constitutionnel de l'égalité du pouvoir des deux conseils contenu à l'art. 156, al. 2, Cst.

La procédure prévue à l'al. 3 vise à ce que la préférence soit accordée à l'initiative populaire plutôt qu'à la conciliation des conseils; ainsi, si les conseils ne parviennent pas à s'entendre sur une ou plusieurs dispositions du projet de révision de la Cst., et que la Conférence de conciliation ne parvient pas non plus à une solution, les décisions prises par l'un et l'autre des conseils lors de la troisième délibération sont soumises au vote du peuple et des cantons. Cette procédure permet de garantir le droit d'initiative, dans la mesure où les deux projets sont soumis au vote du peuple et des cantons dans le délai prévu par la loi et que l'Assemblée fédérale a rempli son devoir. De plus, une telle procédure respecte le principe de l'égalité du pouvoir des conseils, en ce sens qu'elle ne privilégie pas la décision de l'un des deux conseils: ce sont le peuple et les cantons qui décident en dernier lieu du projet à adopter. La disposition contenue dans l'art. 156, al. 2, Cst., qui prévoit que les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent «l'approbation des deux conseils», n'a donc pas la valeur absolue que cette formulation pourrait laisser entendre. Le sens premier de cette disposition constitutionnelle est donc que les deux conseils ont un pouvoir égal, soit, en d'autres termes, que l'un n'est pas supérieur à l'autre, et que les deux conseils ont un droit de décision identique (cf. *Jean-François Aubert*, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 89, al. 1, aCst., n° 39, Berne 1987; FF 1997 I 390).

Les commissions de la révision constitutionnelle se sont elles aussi longuement penchées sur la question dans le cadre de l'examen de la réforme des droits populaires (Réforme de la Constitution, document B), car le même problème s'est posé concernant la procédure en matière d'initiative populaire²⁵. Les commissions ont

²⁵ Procès-verbaux des séances de la CRC-N du 29 octobre 1997, de la sous-commission 1 de la CRC-N du 23 avril 97 et de la sous-commission 1 de la CRC-E du 8 septembre 1997.

donc examiné plusieurs solutions et sont parvenues à la conclusion que celle proposée dans la présente loi était la plus probante. Les autres solutions, telles que la prise de décision par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou le système de l'addition des pourcentages²⁶, n'ont pas été retenues, soit parce qu'elles ne tenaient pas compte de l'actuelle procédure d'élimination des divergences, soit parce qu'elles violaient le principe de la majorité, qui est fondamental pour la prise de décision parlementaire.

La minorité propose de biffer l'al. 3. Elle est d'avis que le fait de soumettre au peuple un «assortiment» pour la votation ne saurait être une solution. Pour éviter un tel blocage, l'on devrait plutôt trouver une solution politique dans le cas concret, ce qui, d'ailleurs, ne s'est pas encore produit. En outre, la procédure prévue à l'al. 3 n'est pas conforme à l'art. 156 Cst. Ce dernier contient, en plus du principe de l'égalité des chambres dans leur pouvoir de décision, un mandat qui enjoint au Parlement de mettre au point une norme qui permette de concilier les intérêts des deux chambres et de trouver un terrain d'entente entre les conseils (procédure d'élimination des divergences). Si cette règle n'existait pas, l'Assemblée fédérale arrêterait ses décisions selon des règles du hasard, une procédure qui ne saurait exister dans un Etat de droit. Puisque, d'après la procédure prévue à l'al. 3, il n'est pas nécessaire que les deux chambres soient d'accord pour qu'un texte soit soumis au vote du peuple, un conseil pourrait poursuivre l'examen de son projet et passer les décisions de l'autre chambre. Il y aurait alors, toujours aux yeux de cette minorité, violation de l'art. 156 Cst. parce que, d'une part la conciliation entre les deux chambres ne serait pas obligatoire, d'autre part parce que la décision d'une chambre peut être déclarée comme avalisée par le peuple, ce qui «tournerait» la règle selon laquelle les deux conseils disposent du même pouvoir de décision.

d. Prorogation et expiration du délai

Les dispositions concernant les délais dans le cas des initiatives populaires sont conformes au droit actuel et n'ont été modifiées que sur le plan rédactionnelle. L'art. 28 LREC, qui concerne l'examen de deux ou plusieurs initiatives populaires portant sur le même objet constitutionnel, disparaît du nouveau texte de loi. Selon cette procédure, il faut d'abord que l'initiative populaire qui a été déposée en premier soit traitée dans les délais. Par la suite, les autres initiatives populaires doivent être examinées dans l'ordre de leur arrivée, étant entendu que les délais pendant lesquels elles peuvent être traitées sont prorogées d'une année. Toutefois, le libellé de l'art. 28 LREC n'exclut pas que l'Assemblée fédérale examine de telles initiatives de manière simultanée, ce qui est d'ailleurs devenu la pratique courante de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. L'art. 28 LREC, en vigueur depuis presque 50 ans, est dépassé. La suppression de l'art. 28 ne permet plus à l'Assemblée fédérale de prolonger les délais d'examen des initiatives populaires par le biais de l'ordre du jour. Au contraire, elle doit même respecter les délais indépendamment de à l'ordre du jour (cf. les art. 100, 103, al. 1, et 105 LParl). Il convient aussi d'observer que la procédure prévue à l'art. 28 LREC ne doit pas être confondue avec la question de savoir comment et quand des initiatives populaires portant sur une même matière constitutionnelle doit être amenée en votation populaire. Le principe constitutionnel selon lequel la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expres-

²⁶ Système de l'addition des pourcentages: est adoptée la décision du conseil approuvée par le plus grand pourcentage de députés.

sion fidèle et sûre de leur volonté doivent être respectés (art. 34 Cst.) exclut que des initiatives populaires qui se contredisent soient soumises au vote populaire simultanément.

Art. 105 Prorogation du délai

L'al. 1 reprend les dispositions contenues dans l'art. 29, al. 2, LREC. L'al. 2 complète le droit en vigueur, ce dernier ne précisant pas, pour la prorogation du délai, les modalités de la procédure d'élimination des divergences.

Art. 106 Expiration du délai

L'art. 106 reprend les dispositions contenues dans les art. 26, al. 5 et 27, al. 6, LREC. Les délais pour l'examen des initiatives populaires sont des délais péremptoires. Une fois le délai écoulé, l'Assemblée fédérale perd la compétence de faire une recommandation de vote au sujet d'une initiative populaire. Les délais ne peuvent être ni suspendus ni interrompus. Leur but est de garantir le droit d'initiative, qui ne doit pas être remis en question par l'inaction des autorités (cf. FF 1983 IV 509 s.). C'est la raison pour laquelle les délais, qui commencent à courir dès l'instant où l'initiative populaire a été déposée auprès de la Chancellerie fédérale, ne sont pas interrompus lorsqu'un comité d'initiative fait recours auprès du Tribunal fédéral contre une décision de la Chancellerie fédérale relative à l'aboutissement d'une initiative (cf. art. 80, al. 2, LDP).

Chapitre 4

Procédure applicable en matière d'initiatives parlementaires

Art. 107 Objet de l'initiative parlementaire

Prière de se référer à la partie générale (ch. 244.3) du présent rapport.

Art. 108 Irrecevabilité

L'art. 108 reprend l'art. 21^{bis}, al. 3, LREC, mais le modifie sur trois points. Il prévoit:

- que l'irrecevabilité des initiatives parlementaires concernant un thème déjà soulevé par un objet pendant devant l'Assemblée fédérale soit maintenue uniquement pour les initiatives émanant d'un député ou d'un groupe. En d'autres termes, de telles initiatives sont recevables si elles sont déposées par une commission. Depuis l'introduction dans la LREC, en 1984, de l'art. 21^{bis}, al. 3, le rôle joué par les commissions dans le processus législatif a en effet évolué quelque peu. Suite à la réforme du système des commissions en 1991, ces dernières recourent davantage à l'instrument de l'initiative de commission pour soumettre, à l'instar du Conseil fédéral, des projets d'actes aux conseils. Or, il est tout à fait imaginable qu'il soit opportun, dans certaines situations, de présenter un projet d'acte alors qu'un autre projet sur le même sujet est pendant, *notamment lorsqu'il est urgent de procéder à la révision partielle d'une loi qui fait déjà l'objet d'une révision, mais totale, donc de longue haleine*. En pareil cas, il y a lieu d'accorder aux

commissions la même marge de manœuvre qu'au Conseil fédéral. Rappelons à cet égard que les commissions ont déjà, dans les faits, violé à deux reprises la disposition de l'art. 21^{bis}, al. 3, LREC. Le partage d'un projet d'acte en plusieurs parties, méthode d'ailleurs assez fréquemment adoptée par les commissions, est en réalité un cas d'exercice du droit d'initiative, et non du droit de déposer des propositions (cf. art. 76, al. 1, en lien avec l'art. 71, let. a). Cette pratique contrevient par conséquent au principe contenu à l'art. 21^{bis}, al. 3, LREC. La même chose vaut d'ailleurs pour les projets d'actes identiques déposés devant les conseils par les commissions ou par les Bureaux des deux conseils: si l'on s'en tient à la LREC, le projet déposé en second est irrecevable.

- de donner la possibilité aux Bureaux de consentir des dérogations concernant les initiatives émanant de parlementaires ou de groupes. Dans les faits, de telles dérogations ont d'ailleurs déjà été accordées pour les initiatives qui, déposées pendant l'examen de la révision totale de la Constitution, visaient à effectuer différentes révisions partielles. Il aurait en effet été excessif de retirer aux parlementaires, durant toute la période des délibérations relatives à sa révision totale, le droit de déposer des initiatives visant à modifier la Constitution. Des situations analogues pourraient d'ailleurs se présenter lors de l'examen d'autres affaires importantes et longues à traiter.
- de supprimer la dérogation contenue à l'art. 21^{bis}, al. 3, 2^e phrase, la seule application pratique de cette disposition ayant démontré sa non-pertinence (cf. BO 1998 N 1479). Il est en effet plus simple d'adresser une motion d'ordre à la commission chargée de l'examen préalable pour relancer une procédure législative qui a été suspendue (cf. art. 76, al. 1).

Art. 109 Procédure d'examen préalable

Le commentaire de la proposition visant à associer les deux conseils à l'examen préalable des initiatives parlementaires figure dans la partie générale du présent rapport (ch. 244.2).

Précisons cependant la manière dont il conviendrait d'interpréter l'art. 109, al. 2^{ter}, tel que proposé par la minorité II, compte tenu des principes généraux du système bicaméral. Si la commission du conseil prioritaire décide de donner suite à l'initiative d'un député ou d'un groupe, celle-ci est transférée directement devant la commission de l'autre conseil, sans passer par le premier conseil. Si la commission de l'autre conseil ne se rallie pas à la décision qui a été prise, l'affaire est examinée par le conseil prioritaire, qui prend une décision sur proposition de sa commission (au cas où l'initiant n'a pas retiré son intervention). Ce n'est qu'à ce moment-là que l'initiative passe devant le second conseil. Si la commission du conseil prioritaire décide de saisir l'instrument de l'initiative de commission, et que la commission de l'autre conseil s'y oppose, la commission du conseil prioritaire soumet son intervention au conseil dont elle dépend, qui procède alors à l'examen préalable de cette initiative (si la commission décide de la maintenir). S'il est donné suite à l'initiative, celle-ci passe devant l'autre conseil. Au cas où les décisions des conseils divergent, une procédure accélérée d'élimination des divergences est engagée, conformément à l'art. 95.

La minorité II propose de supprimer les délais impartis actuellement à la commission et à son conseil pour l'examen préalable d'un objet, car le déroulement de la procédure dépend du résultat de l'examen préalable auquel a procédé la commission: si la commission décide d'approuver l'initiative, l'affaire ne passe pas devant le conseil (hormis dans le cas où la commission de l'autre conseil ne se rallie pas à cette décision); si la commission décide de ne pas y donner suite, elle fait une proposition à son conseil, comme le prévoit le droit en vigueur.

Art. 110 Objet de l'examen préalable

L'art. 21^{ter}, al. 2, LREC indique quels sont les points sur lesquels la commission chargée d'un examen préalable doit faire rapport. Cette norme est insatisfaisante en cela qu'elle ne laisse pas transparaître le but qu'elle vise; qui doit être déduit de la genèse de la disposition. Le législateur vise ici à ce que les commissions ne puissent donner suite à une initiative que lorsque le but visé ne peut pas être atteint par la voie «normale» de la motion. La formulation inadéquate des critères d'examen préalable n'est certainement pas étrangère au fait que l'objectif de la procédure d'examen préalable soit passé à l'arrière-plan.

Par 11 voix contre 11 et la voix prépondérante de la présidente, la commission a décidé de renoncer à fixer des critères permettant de déterminer si la voie de l'initiative parlementaire est appropriée. De tels critères seraient trop imprécis, et constitueraient des règles de «soft law» difficiles à mettre en œuvre et n'ayant pas leur place dans une loi. Comme la question de savoir, dans un cas concret, si la voie de l'initiative parlementaire est appropriée, revêt un caractère politique, il ne faut pas que le Parlement réduise sa marge de manœuvre sur ce point en fixant de tels critères.

La minorité de la commission, par contre, souhaite que de tels critères soient fixés dans l'art. 110, al. 2, afin d'indiquer aux commissions la façon dont elles doivent procéder lors de l'examen préalable d'un objet. Se pose en premier lieu la question politique de savoir s'il y a lieu de légiférer. Dans l'affirmative, la commission examine si l'initiative remplit l'une des trois conditions mentionnées à l'al. 2:

- a. L'initiative parlementaire est le seul instrument qui convienne pour demander l'élaboration d'un projet d'acte relatif à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale.
- b. Si le Conseil fédéral n'a pas procédé en temps voulu à l'élaboration d'un projet d'acte alors qu'une motion lui a été transmise en ce sens, l'initiative parlementaire est le seul outil qui permette au Parlement de faire valoir sa volonté législative.
- c. Dans certains cas, l'initiative parlementaire permet une élaboration plus rapide du projet d'acte concerné que la voie de la motion. Tel est surtout le cas lorsque le projet est simple à préparer, et qu'il se passera au minimum six mois – généralement plus – avant que la motion ne soit transmise au Conseil fédéral pour qu'il la mette en œuvre. Par ailleurs, l'élaboration d'un projet d'acte par une commission plutôt que par le Conseil fédéral permet généralement de réaliser une économie de temps importante, car on évite les procédures parfois lentes et pesantes de l'administration interne (consultation des offices, co-rapports, etc.).

Si elle reconnaît la nécessité de traduire l'initiative dans les faits, mais que cette

dernière ne remplit aucune des trois conditions mentionnées, la commission est tenue de ne pas donner suite à l'intervention. Elle peut toutefois, le cas échéant, déposer une motion qui reprenne les visées de l'initiative.

La majorité et la minorité de la commission s'accordent à dire que, dans tous les cas, la commission examine, conformément à l'al. 2, comment elle pourra, compte tenu des moyens dont elle dispose, élaborer le projet d'acte dans le délai voulu. Par «moyens», on entend le secrétariat de la commission, dans certains cas les départements (cf. le commentaire de l'art. 112), éventuellement des experts externes, et surtout les moyens propres de la commission.

Art. 111 et 112 Elaboration d'un projet d'acte; collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration fédérale

Les art. 111 et 112 apportent au droit actuel quelques précisions que la pratique a révélées nécessaires:

- Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 2, 1^{re} phrase, LREC, «la commission peut demander au département compétent de la seconder dans ses travaux». Ces dernières années, la question de l'ampleur de cette collaboration avec l'administration fédérale a souvent été sujette à discussion. C'est pourquoi l'art. 155, 2^e phrase, Cst. se prononce désormais de manière explicite sur la question du recours aux services de l'administration fédérale. L'art. 68 LParl régit d'une façon générale la question du recours aux services de l'administration fédérale, et s'applique également dans le contexte plus étroit de la procédure à suivre en matière d'initiative parlementaire. L'art. 112, al. 1, précise de plus que l'administration est tenue de fournir à la commission «les renseignements juridiques ou matériels dont elle a besoin». Ce qui engage par exemple l'administration à indiquer la manière de traduire telle question politique dans le langage juridique, par exemple la formulation à adopter pour un art. de loi. Il peut également lui être demandé de commenter certains art. de lois sous l'angle juridique ou quant à leur fond. Par contre, la procédure de l'initiative n'étant pas celle de la motion, la commission n'a pas le droit de confier à un département l'ensemble du travail de préparation d'un rapport sur l'objet concerné. Par ailleurs, la commission est tenue de formuler ses considérations politiques dans le détail et de manière concrète. Elle ne peut charger le département de rédiger ce commentaire, tâche qui lui revient exclusivement, à elle-même et à son secrétariat, qui dépend directement d'elle. C'est en outre à ce dernier qu'incombe la direction administrative de la procédure législative préliminaire.
- L'art. 21^{quater}, al. 2, 1^{re} phrase, LREC dispose que «la commission peut charger le Conseil fédéral d'ouvrir une procédure de consultation». L'art. 112, al. 2, reprend cette disposition tout en spécifiant qu'une telle procédure ne peut être engagée que sur un avant-projet accompagné de son rapport explicatif – qui ne devra toutefois pas être le rapport définitif. Précisons en outre que, selon l'art. 147 Cst., les commissions sont tenues d'engager une procédure de consultation pour les «actes législatifs importants lors des travaux préparatoires».

Art. 113 Prorogation du délai et classement

L'art. 113 précise la formulation équivoque de l'art. 21^{quater}, al. 5, LREC relatif à la décision, soit de proroger le délai de préparation d'un projet d'acte, soit de classer l'initiative parlementaire. L'art. 108 prévoit ainsi que toute commission chargée d'élaborer un projet a trois possibilités: elle soumet le projet d'acte dans le délai imparti de deux ans, elle demande une prorogation de délai, ou elle propose de classer l'initiative. Si la commission ne respecte pas le délai prévu, c'est au Bureau qu'il revient de demander soit une prorogation du délai, soit le classement de l'initiative.

Le classement d'une initiative durant la phase d'examen s'explique le plus souvent par le fait que l'objectif qu'elle vise a été atteint avec le traitement d'un projet d'acte concernant, du point de vue formel, une autre initiative (pouvant également émaner du Conseil fédéral). Mais la commission peut aussi proposer de classer l'initiative si le projet n'a pas recueilli le soutien de la majorité de la commission, ou si les circonstances ont évolué depuis l'attribution du mandat à la commission.

Une initiative ne devient pas pendante devant le second conseil, lorsque ce conseil a, dans le cadre de son examen préalable d'un objet, approuvé l'élaboration un projet (selon proposition de la majorité et de la minorité II à l'art. 109). En conséquence, l'accord du second conseil n'est pas nécessaire pour classer une initiative (cf. ch. 2.4.4.2, à la fin).

Art. 114 Examen d'un projet d'acte par les conseils

L'art. 114 correspond à l'art. 21^{sexies} LREC. Il renvoie implicitement à l'art. 72, al. 1, qui prévoit qu'un projet d'acte soumis par une commission est, dans un premier temps, pendant uniquement devant le conseil dont elle dépend, et est rayé de la liste des objets à traiter si le conseil n'entre pas en matière sur le projet ou le rejette lors du vote sur l'ensemble. Ce n'est que lorsque le conseil a approuvé l'objet lors du vote sur l'ensemble qu'il est transmis à l'autre conseil (art. 86).

L'al. 2 apporte une innovation au droit actuel en disposant que le projet préparé par une commission est défendu par un membre de celle-ci devant la commission de l'autre conseil. La commission doit en effet, à l'instar du Conseil fédéral, pouvoir défendre elle-même ses projets. Il n'est en effet guère satisfaisant – d'autant plus que de tels cas ne sont pas rares – que le Conseil fédéral ait le droit de critiquer, voire de rejeter une initiative parlementaire, sans que le conseil prioritaire ne puisse réagir aux objections qui sont formulées.

Chapitre 5

Procédure applicable en matière d'initiatives des cantons

Art. 115 à 117

La révision de la LREC, du 17 juin 1994, a permis d'asseoir sur une base légale – art. 21^{septies-novies} – la procédure applicable en matière d'initiatives déposées par les cantons (cf. le rapport de la CIP du Conseil des Etats, du 4 mai 1993; FF 1993 III 325 s.). Conformément à l'art. 93 de l'ancienne constitution, les articles précités prévoient pour les initiatives des cantons une procédure analogue à celle applicable en matière d'initiatives parlementaires. Les art. 115 à 117 s'appuient eux aussi

sur ce principe, et renvoient donc en grande partie aux prescriptions relatives à la procédure d'examen des initiatives parlementaires.

Contrairement aux initiatives parlementaires, les initiatives déposées par des cantons sont adressées aux deux conseils, si bien qu'elles font, aujourd'hui déjà, l'objet d'un examen préalable par les deux conseils. Or, appliquer à ces interventions la même procédure d'examen préalable que celle proposée par la minorité II pour les initiatives parlementaires aurait pour effet qu'un objet approuvé par les commissions des deux conseils en phase d'examen préalable ne passerait plus par les conseils, ce qui raccourcirait substantiellement la procédure. En revanche, la décision de ne pas donner suite à une initiative déposée par un canton devrait être prise par les conseils, compte tenu de son caractère définitif. Si l'un des conseils décidait de ne pas donner suite à une initiative, l'autre conseil serait tenu de se prononcer sur celle-ci au plénum, même si sa commission a approuvé l'initiative.

Par le fait que, contrairement à l'initiative parlementaire, l'initiative déposée par un canton est adressée aux deux Chambres, un éventuel classement requiert l'approbation des deux Chambres (art. 117, al. 2, 2^e phrase). Une fois que la commission du conseil prioritaire a élaboré un projet d'acte et que le plénum du conseil prioritaire a accepté ce projet – avec ou sans modifications – ledit projet est transmis, suivant la procédure législative normale, au deuxième conseil. Mais que se produit-il lorsque la chambre prioritaire rejette ce projet? Contrairement à un acte émanant du Conseil fédéral, un projet d'acte d'une commission n'est adressé qu'au conseil auquel appartient son auteur. S'il est donc rejeté par ce conseil, il n'est pas transmis à l'autre conseil; l'initiative est classée par le conseil prioritaire (art. 117, al. 2, 3^e phrase).

Chapitre 6

Procédure applicable en matière d'interventions parlementaires

Section 1 Généralités

Art. 118

Cet article dresse la liste des différents types d'interventions, et fixe, en s'inspirant largement de la pratique, des règles de procédure générales applicables à toutes les interventions.

L'al. 2 précise quels sont les destinataires potentiels des interventions parlementaires, le Conseil fédéral en étant le principal. Précisons à cet égard que si l'art. 22 LREC ne fait mention que du Conseil fédéral, les interventions se rapportant à l'organisation ou au fonctionnement du Parlement n'en sont pas moins, à l'heure actuelle déjà, adressées au Bureau compétent (art. 33, al. 4, RCN, et art. 26, al. 4, RCE). Outre le Conseil fédéral et les Bureaux, l'al. 2 prévoit également que soient adressées au Tribunal fédéral les interventions ayant trait à sa gestion des affaires ou à sa gestion des finances (cf. commentaire du titre 8, art. 161: Relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral). Les motions sont exclues, car les requêtes déposées sous cette forme visent l'élaboration d'un projet d'acte, faisant ainsi appel au droit d'initiative du destinataire. Or, le Tribunal fédéral ne jouit pas du droit d'initiative. C'est pourquoi seules des questions liées à l'exercice de la haute surveillance parlementaire peuvent lui être adressées. Rappelons à cet égard qu'il «ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires» (art. 27, al. 4).

Les al. 4 et 5 reprennent le droit en vigueur dans les règlements des deux conseils, tout en innovant sur un point: à la différence des interventions déposées par les députés ou les groupes, celles qui émanent des commissions ne sont pas classées si elles n'ont pas été traitées dans un délai de deux ans. L'introduction de telles spécifications au niveau de la loi se motive par le fait qu'elles concernent des limitations de droits importants des parlementaires et des groupes.

Deux minorités de la commission rejettent le fait que certaines interventions déposées par des députés ou par des groupes parlementaires soient automatiquement classées lorsqu'elles n'ont pas été traitées dans un délai de deux ans. Lesdites minorités estiment que cette règle explique en grande partie pourquoi les instruments de la motion et du postulat ont perdu de leur attrait. La disposition proposée par la *minorité I* prévoit que les motions et postulats visant des mesures relevant de la compétence de l'Assemblée fédérale doivent être traitées au plus tard dans un délai de deux ans. Cependant, si ce délai n'est pas respecté, elles ne sont pas classées. La *minorité II* propose pour sa part que, d'une façon générale, les motions ne soient pas classées au simple motif qu'elles n'ont pas été traitées dans un délai de deux ans.

La commission désapprouve les deux propositions (la proposition de la *minorité I* n'ayant cependant été rejetée qu'avec la voix prépondérante du vice-président). Elle estime en effet que le délai de deux ans incite précisément à traiter les interventions avant cette échéance. En outre, nombre d'interventions ont perdu de leur actualité après deux ans; lorsqu'une intervention qui n'a pas perdu de son actualité est classée, le député peut simplement déposer une nouvelle intervention au contenu identique. On peut opposer un autre argument encore à la proposition de la *minorité I*, à savoir qu'il n'est pas indiqué d'inscrire dans la loi une disposition qui ne pourra selon toute vraisemblance pas être respectée. Enfin, ladite proposition est contestable dans le sens où elle créerait deux catégories de motions. La nouvelle définition de l'effet juridique de la motion, à l'art. 119, part de l'idée qu'au moment du dépôt d'une motion et au moment de son traitement par le Parlement, il n'est souvent pas encore établi si les mesures qu'elle vise relèvent de la compétence de l'Assemblée fédérale ou de celle du Conseil fédéral (cf. ch. 243.2).

Section 2 Motions

Art. 119 Objet de la motion

Cf. le commentaire détaillé figurant sous les ch. 2.4.3.1 et 2.4.3.2 du présent rapport.

Art. 120 Examen par les conseils, et art. 121 Rapport et classement

Cf. le commentaire détaillé figurant sous les ch. 2.4.3.3 et 2.4.3.4 du présent rapport.

Section 3 Postulats

Art. 122 et 123

Les art. 122 et 123 reprennent le droit en vigueur (art. 22^{bis} LREC et règlements des conseils).

Section 4 Interpellations et questions

Art. 124

Tout en s'appuyant largement sur le droit actuel (art. 22^{er} LREC et règlements des conseils), l'art. 124 lui apporte deux modifications mineures. Premièrement, l'adjectif «ordinaire» de la «question ordinaire» tombe. Deuxièmement, l'al. 4 dispose que désormais seul son auteur, et non plus tout député, a le droit de demander une discussion sur une interpellation. Une restriction tout à fait en accord avec la raison d'être de cet instrument, qui est d'établir la communication entre un individu et le Conseil fédéral; restriction d'autant plus motivée que les autres députés n'ont pratiquement jamais été fait usage de ce droit ces dernières années.

Chapitre 7

Procédure applicable en matière de pétitions et de requêtes

Le droit de pétition est un droit fondamental (art. 33, al. 1, Cst.). En vertu de l'art. 164, al. 1, let. c, Cst., la procédure applicable en matière de pétitions doit être réglée à l'échelon légal. Si la Constitution charge l'Assemblée fédérale de prendre acte du contenu des pétitions qui lui sont adressées (art. 33, al. 2, Cst.), elle n'exige cependant pas de celle-ci qu'elle l'examine. Dans les faits néanmoins, les conseils examinent toutes les pétitions qu'ils reçoivent et y répondent. La procédure actuelle est réglée – dans des termes quasi identiques –, par les art. 45 RCN et 37 RCE.

Art. 125

Examen des pétitions

Cette disposition s'appuie sur le droit en vigueur, qu'elle formule avec davantage de clarté. Les *al. 1 à 4* régissent les différentes étapes de la procédure. Si la commission chargée de l'examen préalable approuve la pétition, elle soumet au conseil dont elle dépend une initiative ou une intervention parlementaire en ce sens. Si elle la rejette au contraire, elle propose au conseil dont elle dépend d'en prendre acte sans y donner suite. Cette solution supprime les différentes formes de décisions, comme la transmission «en tout ou partie» ou «la transmission au Conseil fédéral pour son information», car ces modalités, d'une part prêtent à confusion tant dans les conseils que pour l'opinion publique, d'autre part n'ont pas de conséquences juridiques claires. La procédure proposée gagne ainsi en transparence et permet aux pétitionnaires de mieux évaluer le résultat de leur pétition. L'*al. 5* correspond aux art. 45, al. 3, RCN et 37, al. 3, RCE, et indique dans quels cas les présidents des commissions peuvent répondre eux-mêmes aux pétitions, soit lorsqu'il s'agit de pétitions pour lesquelles l'Assemblée fédérale n'est pas compétente, ou de pétitions dont le contenu n'apporte rien de constructif.

La commission a également examiné une variante qui prévoyait que la commission compétente soit chargée de traiter une pétition et de prendre la décision définitive, les conseils se limitant à prendre acte de la décision qui a été prise. Elle considère cependant que la constitutionnalité d'une telle procédure est douteuse, car la Cst. garantit aux pétitionnaires que les autorités prennent acte du contenu des pétitions qui leurs sont adressées (art. 33, al. 2, Cst.). Il est par conséquent indispensable que toute pétition soit traitée par les conseils eux-mêmes.

Art. 126 Pétitions relatives à des objets pendants

L'art. 126 régit la procédure applicable en matière de pétitions relatives à des objets pendants. Il prévoit d'examiner une telle pétition en même temps que l'objet pendant concerné, donc de la confier à la commission chargée de l'objet, qui a la possibilité de reprendre la pétition à son compte en déposant une proposition correspondante. Elle ne présente pas un rapport séparé, mais intègre sa proposition dans le cadre des délibérations que le conseil consacre à l'objet pendant. Une telle démarche a l'avantage, d'une part de décharger le conseil, d'autre part de ne pas réduire l'importance du droit de déposer des pétitions. En outre, traiter une pétition avant ou après avoir examiné l'objet auquel elle se rapporte peut provoquer certaines collisions:

- Si l'examen de la pétition a lieu avant celui de l'objet pendant, la décision prise par le conseil ne pourra de toute façon pas déployer ses effets juridiques avant que le conseil ne se détermine sur l'objet qui s'y rapporte. Rien ne prouve que le conseil ne prendra pas, après examen de l'objet, une décision allant dans le sens contraire de la première. Il convient par conséquent, si la question est controversée, de réfléchir en profondeur sur la question avant de se prononcer; cette réflexion est à intégrer, en toute logique, dans le cadre des délibérations sur l'objet.
- Un examen de la pétition consécutif à celui de l'objet n'a aucun sens, puisque le conseil a déjà tranché. A supposer en effet que la pétition ait donné lieu à controverse et qu'une majorité ou une minorité de la commission ait formulé, concernant l'objet pendant, une proposition allant dans le sens de la pétition, et que cette proposition ait été rejetée au plénum, les jeux sont déjà faits lorsque survient l'examen de la pétition.

La procédure proposée a déjà fait ses preuves dans la pratique. L'art. 126 ne fait donc qu'en asseoir le principe au niveau de la loi.

Art. 127 Information des pétitionnaires

La pétition est l'un des instruments de communication politique entre le citoyen et les organes de l'Etat. Elle n'a cependant véritablement de sens que lorsque le dialogue s'établit entre les deux parties. C'est la raison pour laquelle, dans les faits, l'Assemblée fédérale annonce aux auteurs d'une pétition, par l'intermédiaire de son secrétariat, quand et comment leur pétition a été examinée, et quelles ont été les décisions des conseils et des commissions concernées. L'art. 127 prévoit les dispositions nécessaires pour une telle pratique.

Art. 128 Requêtes

L'art. 128 prévoit que les commissions de gestion et les commissions des finances ont pour mission d'examiner les requêtes relatives à la haute surveillance qui s'exerce sur tous les organes de l'Etat. Il reprend à cet effet les dispositions contenues dans l'art. 45, al. 1, RCN et dans l'art. 37, al. 1, RCE, à cette exception près qu'il supprime la dénomination juridique de «pétition», ne conservant que le terme de «requête». En effet, bien que les demandes déposées portent fréquemment le nom de «pétition» ou de «plainte», elles ne revêtent pas forcément une telle forme juridique. La simple dénomination de «requête» permet donc de les examiner avec plus de souplesse.

Titre 6 Elections, et confirmation de nominations

La LREC ne contient pas de dispositions explicitant l'art. 168 Cst., relatif à l'exercice des compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'élections et de nomination. Les modalités d'exercice de ces compétences figurent à l'heure actuelle en grande partie dans le règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies; RS 171.12), qui régit d'importants points de procédure tels que l'élection individuelle des membres du Conseil fédéral ou la condition de la majorité absolue pour l'élection du Conseil fédéral ou des juges fédéraux. Or, l'art. 164, al. 1, Cst. dispose que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, ce qui, conformément à la let. g, vaut également pour les grandes lignes de l'organisation et de la procédure des autorités fédérales. Jean-François Aubert estime quant à lui que la nécessité de régler cette question à l'échelon légal se déduisait déjà de l'ancienne constitution: «Il y a lieu de s'étonner que des dispositions essentielles pour notre forme de gouvernement ne figurent dans aucune loi, comme la Cst. fédérale semble le prescrire (art. 85, ch. 1, Cst.).» (Aubert, Jean-François: Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II, Bâle et Francfort/M 1995, ch. 1486)

La révision totale de la LREC donne ainsi l'occasion d'intégrer dans la loi les dispositions réglementaires concernant les compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'élections.

Chapitre 1 Dispositions générales

Des dispositions centrales, régissant par exemple le calcul de la majorité absolue ou la question des bulletins et des suffrages nuls, sont actuellement disséminées dans différents art. du règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) relatifs aux divers types d'élections. Il en résulte qu'il n'est pas toujours appliqué exactement les mêmes règles dans les différents cas de figure. C'est pourquoi il convient de définir des principes applicables à toutes les élections du ressort de l'Assemblée fédérale, qu'il s'agisse d'un élection individuelle ou d'une élection collective (c'est-à-dire de l'élection simultanée de plusieurs personnes sur un seul et même bulletin de vote).

Art. 129 Principes

Se contentant de rassembler l'essentiel des principes contenus dans les différents art. du règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et de celui du Conseil national (RCN), l'art. 129 maintient pratiquement le statu quo. Seul l'art. 3, al. 2, du règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) n'a pas été repris. En prévoyant que les candidats peuvent être proposés par les groupes et par les membres des conseils, cette disposition donne en effet à entendre que seuls peuvent être élus les candidats proposés officiellement, ce qui va à l'encontre non seulement de la pratique de l'Assemblée fédérale, mais également de l'art. 143 Cst., qui prévoit que tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

L'al. 1 pose le principe de la sauvegarde du caractère secret du scrutin (cf. art. 84, al. 1 RCN). Le 5 octobre 1994, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a clairement rejeté (par 147 contre 31) l'initiative parlementaire Robert 93.411 visant à

modifier le règlement de l'Assemblée fédérale de sorte que les élections puissent, sur demande, se dérouler à main levée (BO 1994 N p.1992 s.).

L'*al.* 2 contient la définition de la majorité absolue telle qu'appliquée actuellement (cf. art. 4, al. 1 et 6, al. 4, règl. de l'Ass. féd. [Chambres Réunies]). La disposition est formulée de telle sorte qu'elle vaut à la fois pour les élections individuelles et pour les élections collectives. Tous les bulletins valables sont comptabilisés, qu'ils soient remplis entièrement ou non. La majorité absolue correspond à la moitié des bulletins valables + 1. En cas d'élection collective, il serait également concevable de comptabiliser non pas le nombre de bulletins valables, mais le nombre de voix recueillies par chaque candidat, le résultat obtenu étant ensuite divisé par le nombre de sièges, puis par deux. Il s'agit là d'une méthode appliquée par différents cantons pour l'élection du Conseil d'Etat, du fait que la possibilité de laisser des lignes vierges réduit parfois de manière significative la majorité absolue. Pour ce qui est de l'Assemblée fédérale toutefois, il convient de maintenir le mode de calcul actuel, car il est indispensable que l'élection d'un conseiller fédéral ait lieu à la majorité absolue des députés dont les bulletins sont valables.

De même que les dispositions actuelles (cf. art. 4, al. 5, règl. Ass. féd. [Chambres réunies] et art. 84, al. 2, RCN), l'*al.* 3 prévoit que les bulletins blancs et les bulletins non valables ne sont pas pris en considération dans le calcul de la majorité absolue. Le droit en vigueur (cf. art. 7, al. 2, 3^e phrase, règl. Ass. féd. [Chambres réunies]) et l'art. 135, al. 2, LParl prévoient néanmoins tous deux une exception à cette règle pour la réélection des juges fédéraux. Dans ce cas en effet, les bulletins sur lesquels tous les noms ont été biffés sont quand même valables. Les électeurs n'ayant que la possibilité de biffer des noms, le fait de les biffer tous constitue une manifestation de volonté claire, dont il y a lieu de tenir compte.

La disposition de l'*al.* 4 ne s'applique qu'en cas d'élections collectives, c'est-à-dire lors de l'élection complémentaire des juges fédéraux et lors de l'élection du Conseil fédéral selon la proposition de la minorité (cf. art. 87, al. 3, RCN, et art. 8, al. 4, règl. Ass. féd. [Chambres réunies]).

Les art. 4, al. 4, et 8, al. 6, du règlement de l'Ass. féd. (Chambres réunies) sont abrogés. Le tirage au sort est en effet difficilement conciliable avec le principe de démocratie, surtout si l'on considère l'importance des mandats concernés. Il importe donc que l'Assemblée fédérale procède au nombre de tours de scrutin nécessaires pour départager les candidats.

Art. 130 Bulletins nuls, et suffrages non comptabilisés

L'art. 130 rassemble toute une série de dispositions – jusqu'ici éparpillées dans différents articles du règlement de l'Ass. féd. (Chambres réunies) – relatives à la nullité des bulletins et des suffrages.

Les al. 1 à 4 reprennent les art. 4, al. 5, et 8, al. 3, du règlement de l'Ass. féd. (Chambres réunies). On remarque néanmoins une légère modification du droit en vigueur, l'art. 4, al. 5, du règl. de l'Ass. féd. déclarant nuls les bulletins visés à l'art. 130, al. 2, de la présente loi, qui prévoit de ne pas comptabiliser les suffrages concernés. Il serait en effet excessif, en cas d'élection collective, de déclarer un bulletin entièrement nul alors que seul un nom n'est pas valable. Cette modification permet ainsi d'instaurer des dispositions communes sur ce point pour les élections individuelles et collectives. Concernant les élections individuelles, le fait qu'un bulletin

soit considéré comme blanc (parce que le nom est biffé) plutôt que nul ne change rien au calcul de la majorité absolue. L'al. 5 correspond à l'art. 85, al. 2, RCN.

Chapitre 2 Election du Conseil fédéral

Art. 131 Renouvellement intégral

L'al. 1 indique le moment du renouvellement du Conseil fédéral, à savoir tous les quatre ans. L'al. 2 réunit l'art. 4, al. 1 et 2, du règlement de l'Ass. féd. (Chambres réunies), tout en les précisant. Il dispose ainsi que les sièges sont pourvus séparément et successivement. La 2^e phrase quant à elle spécifie que s'il y a des sièges vacants, ceux-ci ne sont pourvus qu'après les sièges auxquels sont candidats les membres sortants du Conseil fédéral. Les al. 3 et 4 s'en tiennent au droit vigueur pour régir le mode d'élimination des candidats au fil des tours de scrutin. Il est ainsi prévu, premièrement, qu'aucune nouvelle candidature n'est admise à partir du troisième tour de scrutin, ensuite que toute personne qui obtient moins de dix voix à partir du deuxième tour de scrutin est éliminée, enfin qu'à partir du troisième tour, le candidat qui obtient le moins de voix est éliminé.

Une minorité propose d'adopter, pour le renouvellement intégral du Conseil fédéral, une procédure analogue à celle qui est prévue pour le renouvellement intégral du Tribunal fédéral. La procédure se subdiviserait ainsi en deux parties: la réélection (art. 131a) et l'élection complémentaire (art. 132). Lors de la réélection, les membres de l'Assemblée fédérale reçoivent un bulletin de vote consistant en la liste des noms des titulaires qui sont à nouveau candidats. S'ils ne souhaitent pas réélire l'un des membres, ils en biffent le nom. De même que pour la réélection des juges fédéraux – et contrairement à ce que prévoit l'art. 129, al. 3 –, les bulletins blancs sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue. A la différence des juges fédéraux, cependant, les membres sortants du Conseil fédéral ont deux chances de franchir la barre lors de la procédure de réélection, étant donné qu'il est procédé non pas à un, mais à deux tours de scrutin avant, le cas échéant, l'élection complémentaire. Cette dernière est ouverte à tous les candidats et se déroule selon la même procédure que celle actuellement applicable en cas de siège vacant. Ladite minorité a insisté sur le fait que réélection et élection complémentaire étaient à considérer comme un tout, raison pour laquelle, à ses yeux, cette procédure ne saurait être qualifiée d'anticonstitutionnelle sous prétexte que seuls les membres sortants du Conseil fédéral sont autorisés à participer au scrutin de réélection.

Cette proposition de minorité permettrait de mettre en œuvre de la motion Weyeneth 98.3349, qui vise à ce que le renouvellement intégral du Conseil fédéral ait lieu indépendamment de l'ordre d'ancienneté de ses membres, et qui, pour ce faire, plaide en faveur d'une liste unique permettant la réélection simultanée des différents membres. Pour un commentaire détaillé des arguments pour et contre cette proposition, prière de se référer au chap. 2.4.5 du présent rapport.

Art. 132 Sièges vacants

Par souci de clarté, la question des sièges vacants est réglée dans un art. distinct, ce qui permet de préciser le droit actuel, en indiquant notamment quand doit avoir lieu l'élection destinée à repourvoir un siège devenu vacant à un moment autre que celui du renouvellement intégral. Il est en effet nécessaire de prendre des dispositions

claires sur ce point, afin d'éviter tout problème d'interprétation, d'autant plus que la nouvelle Cst. ne prévoit plus rien à ce sujet. Il s'agit, d'une part de garantir que les sièges vacants soient repourvus dans les meilleurs délais, d'autre part d'éviter que les lettres de démission ne soient déposées trop tôt par rapport au départ effectif du titulaire. L'*al.* 1 spécifie ainsi que l'élection doit avoir lieu pendant la session qui suit la réception de la let. de démission du titulaire ou son empêchement imprévu, ce qui suppose, en d'autres termes, que les membres démissionnaires du Conseil fédéral informent l'Assemblée fédérale à temps avant les sessions. L'expression «en règle générale» met toutefois un bémol à cette règle, au cas où les circonstances – par exemple la survenance d'un décès – rendraient le délai trop court. L'*al.* 2, qui est à considérer en lien avec le 1^{er}, précise que le membre nouvellement élu entre en fonction deux mois au plus tard après son élection. Le titulaire démissionnaire est donc tenu de quitter sa fonction avant cette échéance, ce qui signifie qu'il ne pourra donner sa démission pour une session ultérieure à celle qui verra l'élection de son successeur. Cet alinéa codifie en fait la pratique habituelle, qui veut qu'il y ait une session, en règle générale, entre l'annonce d'une démission et le retrait effectif. L'*al.* 3 reprend les dispositions du droit en vigueur concernant l'ordre dans lequel les sièges vacants sont à repourvoir.

Art. 133 Election du président de la Confédération et du vice-président du Conseil fédéral

L'art. 133 reflète le droit et la pratique actuels. Il reprend l'art. 176, al. 2, Cst., tout en précisant que le président et le vice-président sont élus successivement. Cette précision est de rigueur, compte tenu de ce que l'art. 137 contient des dispositions différentes pour l'élection des juges fédéraux.

Chapitre 3 Election des juges fédéraux

Art. 134 Renouvellement intégral

L'art. 134 reprend l'art. 6 du règlement de l'Ass. féd. (Chambres réunies), qui régit la question du renouvellement intégral des tribunaux fédéraux à la fin de chaque période administrative. Il apporte néanmoins une précision linguistique en distinguant entre réélection des membres sortants et élection complémentaire en cas de sièges vacants.

Art. 135 Réélection

L'art. 135 consacre le droit en vigueur (art. 7 règl. de l'Ass. féd. [Chambres réunies]). Toutefois, il a été jugé préférable de ne pas recourir au terme de «confirmation» – utilisé jusqu'ici – dans le cadre de l'élection des juges fédéraux, afin d'éviter toute confusion avec la notion de «confirmation de nominations», telle qu'elle apparaît à l'art. 139 étant donné qu'il s'agit en l'occurrence de la réélection des juges fédéraux sortants. L'Assemblée fédérale étant ici l'autorité électorale, il ne s'agit en effet pas de la confirmation d'une décision prise par une autre autorité. Toute procédure de réélection pouvant déboucher sur une non-réélection, les candidats non réélus à l'unique tour de scrutin se présentent à l'élection complémentaire.

L'*al.* 2 spécifie que les bulletins de vote sur lesquels tous les noms ont été biffés sont

non seulement valables, mais entrent dans le calcul de la majorité absolue. Si une telle disposition constitue une exception au principe posé à l'art. 129, al. 3, elle se justifie cependant parfaitement dans le cas présent: comme les électeurs n'ont d'autre choix, en cas de contestation de la liste proposée, que de biffer des noms, ils doivent avoir la possibilité de déposer valablement une liste entièrement biffée.

Art. 136 Election complémentaire

L'art. 136 régit le fonctionnement de l'élection complémentaire, qui est organisée si un siège devient vacant – pendant ou à la fin de la période administrative –, ou si un juge n'obtient pas la majorité absolue lors de la réélection (al. 1). Il ampute l'art. 8 du règlement de l'Ass. féd. (Chambres réunies) de certaines dispositions devenues inutiles, tout en lui apportant certaines précisions. Lorsque il n'y a qu'un siège à pourvoir, le renvoi à l'élection du Conseil fédéral est inutile, car la procédure peut s'appliquer indépendamment du nombre de sièges à pourvoir. L'expression «scrutin de liste» est quant à elle à éviter, car elle évoque par trop l'idée du «ticket», c'est-à-dire de la liste préétablie qui ne peut être modifiée.

L'al. 2 reprend le droit en vigueur, qui prévoit deux procédures différentes en fonction du nombre de candidats. On peut se demander s'il n'y aurait pas lieu d'adopter le système de la liste vierge même s'il y a plus de candidats que de sièges à repourvoir, étant donné que les électeurs disposent des listes de candidats établies par les groupes. Cependant, comme les candidats aux postes de juges fédéraux ne sont généralement pas aussi connus des parlementaires que les candidats au Conseil fédéral, le système des listes préimprimées permet sans doute de donner aux électeurs une vue globale de toutes les personnes en lice.

Les *al. 3 et 4* reprennent la procédure d'élimination qui s'applique lors de l'élection du Conseil fédéral.

Art. 137 Election des présidents et vice-présidents des tribunaux fédéraux

L'art. 133 adopte la formulation choisie le 7 octobre 1998 par l'Assemblée fédérale, sur proposition du Bureau (cf. l'initiative parlementaire 98.405 «Election à la présidence et à la vice-présidence des tribunaux»). Il fait pendant à l'art. 133 en fixant la durée du mandat des personnes concernées.

Chapitre 4 Autres élections

Art. 138

L'art. 168, al. 2, Cst., prévoit que la loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes. En vertu de l'art. 14, al. 1, de la procédure pénale militaire (RS 322.1), l'Assemblée fédérale élit les membres du Tribunal militaire de cassation. Elle désigne en outre, conformément à l'art. 14, al. 6, de la loi sur la responsabilité (RS 170.32), un procureur général extraordinaire lorsqu'un parlementaire est renvoyé devant le Tribunal fédéral. Ces élections se déroulent selon la procédure applicable à l'élection du Conseil fédéral, et ne nécessitent donc pas l'introduction de dispositions particulières. Cette procédure s'applique également pour les élections – prévues par la Cst. – du chancelier fédéral et du commandant en chef de l'armée.

Chapitre 5 Confirmation de nominations

Art. 139

L'art. 168, al. 2, Cst., dispose que la loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence de confirmer des nominations. Deux cas lui incombent actuellement: la confirmation de la nomination du directeur du Contrôle fédéral des finances (conformément à l'art. 2, al. 2, de la loi sur le contrôle des finances; RS 614.0), et la confirmation de la nomination du secrétaire général de l'Assemblée fédérale (conformément à l'art. 8^{er}, al. 4^{bis}, LREC).

C'est la raison pour laquelle l'art. 135 contient des dispositions générales relatives à la procédure de confirmation d'une nomination. Il est ainsi prévu qu'une commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) examine la nomination proposée (al. 2) avant de décider de la confirmer ou non (al. 3.). Dans ce cas, ce n'est pas la majorité absolue qui est requise, mais la majorité des votants. L'Assemblée fédérale ne procède pas ici à une élection, mais confirme simplement ou non une nomination. Ainsi, comme elle se limite à prononcer un oui ou un non (confirmation ou non-confirmation), les dispositions des art. 129 et 130 concernant la nullité des bulletins et des suffrages ne sont pas applicables. Compte tenu de ce que le vote concerne non pas une affaire, mais une personne, il convient par contre que les députés votent à bulletin secret. La commission qui examine la nomination et qui peut, à cet effet, entendre la personne concernée, ainsi qu'une délégation de l'organe de nomination, présente ses conclusions, sur la base desquelles l'Assemblée fédérale peut prendre une décision en toute objectivité, évitant ainsi, d'une part que la procédure de confirmation ne soit qu'une pure formalité, d'autre part que la décision dépende essentiellement de réflexions purement partisans. C'est en effet le degré de qualification professionnelle qui doit prévaloir lors de l'attribution de mandats administratifs. La confirmation de la nomination du secrétaire générale de l'Assemblée fédérale quant à elle ne requiert pas d'examen préalable, car l'organe électoral n'est pas ici le Conseil fédéral ou une autorité extérieure au Parlement, mais bel et bien un organe parlementaire, à savoir la Conférence de coordination.

L'institution de la commission chargée de l'examen ressortit au Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (cf. art. 37, al. 4). La commission se compose de douze membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des Etats, nommés par leurs Bureaux respectifs. Idéalement, on choisira pour cette commission des députés membres de la commission compétente dans le domaine concerné. La commission chargée d'examiner la nomination du Directeur du Contrôle fédéral des finances se compose de membres des deux commissions des finances.

L'art. 139 revêtra une importance toute particulière si la réforme des institutions de direction de l'Etat propose un type de gouvernement dans lequel le Conseil fédéral élit des ministres que l'Assemblée fédérale devra confirmer dans leurs fonctions.

Titre 7 Relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

Chapitre 1 Projets émanant du Conseil fédéral

L'art. 140 énumère les exigences auxquelles doit répondre un message du Conseil fédéral. Selon l'art. 111, al. 4, ces exigences s'appliquent aussi au rapport explicatif accompagnant un projet qui a été élaboré par une commission parlementaire. Le texte reprend en grande partie les points contenus dans l'actuel art. 43 LREC, avec un changement notoire dans la présentation; des impératifs d'uniformité font que tous les points sont à rang égal sous une même lettre. Un rapide coup d'œil sur les travaux préparatoires relatifs à l'actuel art. 43 LREC montre que la répartition des objets entre alinéas et lettres relève plutôt du hasard.

Alors que l'al. 1 présente le message quant au principe – il est défini comme un rapport contenant un commentaire et des explications au sujet d'un projet d'acte –, l'al. 2 est une énumération des différents points dont il doit être rendu compte dans le texte, points qui s'ajoutent au développement concernant la matière proprement dite. La liste ne contient que les points les plus importants dignes de figurer dans une loi, d'où la présence de l'adverbe «notamment».

La let. a correspond à l'art. 43, al. 2, LREC. L'existence d'une base légale ou constitutionnelle claire est impérative à tout texte, ce qui explique que l'énumération est introduite par ce point. Le Conseil fédéral est toutefois désormais tenu de spécifier également les effets d'un projet sur les droits fondamentaux. L'art. 36 Cst. autorisant le législateur à prévoir, à certaines conditions, des restrictions des droits fondamentaux, il importe en effet, eu égard à l'importance de tels droits, que les incidences éventuelles d'un projet d'acte sur ceux-ci fassent, le cas échéant, l'objet d'un chapitre spécifique dans le message. Une autre nouveauté est la disposition complémentaire sous ce point qui indique que le message doit aborder la question de la compatibilité du texte avec le droit de rang supérieur tout comme sur ses relations avec le droit communautaire. Fait partie de ce droit de rang supérieur le droit international public applicable à la Suisse. Quant au droit communautaire, c'est l'arsenal réglementaire de l'Union européenne qui présente un intérêt pour la Suisse.

Un autre élément contenu dans l'al. 2 de l'art. 43 LREC, concernant l'obligation de motiver les délégations de compétences en matière de législation, fait à présent l'objet d'une let. b spéciale du nouveau texte.

La let. c correspond à l'art. 43, al. 1, 2^e phrase, LREC, avec un complément: la prise de position du Conseil fédéral sur les points de vue discutés au cours de la procédure parlementaire préliminaire est exigée aussi. Il est en effet rare, dans les messages d'aujourd'hui, de pouvoir trouver des explications sur les raisons pour lesquelles l'une ou l'autre option initiale a été abandonnée.

La let. d reprend l'art. 43, al. 2^{bis}, LREC et résulte de la décision prise par les Chambres le 22 décembre 1999 en exécution de l'initiative Rhinow 96.456 (BO 1999 E 305 s., BO 1999 N 2601 s.). Le libellé, d'une certaine longueur dans l'ancien texte, a été abrégé. Le principe est maintenu selon lequel le Conseil fédéral doit se prononcer sur la mise en œuvre de l'acte, sur l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et sur les modalités quant à la capacité d'exécution des mesures; les détails quant à ce qui doit faire l'objet d'un commentaire précis au chapitre de la mise en œuvre ne doivent pas être stipulés au niveau de la loi. Quant à l'obligation d'indiquer le montant des frais d'exécution, elle est l'objet de la let. e.

La *let. e* résume l'art. 43, al. 3, let. a, b et d, LREC et comprend aussi les frais d'exécution. Elle contient aussi la référence au programme «frein aux dépenses» (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

La *let. f* reprend l'art. 43, al. 3, let. c, LREC tout en l'élargissant, afin de refléter la pratique actuelle qui veut que le message expose également les répercussions de l'acte sur la société et sur l'environnement.

La *let. g* correspond à l'art. 43, al. 1, 1^{re} phrase, LREC. Conformément à la définition contenue à l'art. 145, tant les Grandes lignes de la politique gouvernementale que le Plan financier peuvent être englobés sous le vocable de «programme de la législature».

La *let. h* résulte d'une recommandation de la Commission de gestion du Conseil national. Dans la recommandation 4 du rapport du 18 novembre 1999 de celle-ci sur le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (cf. le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes: évaluation de l'efficacité après dix ans d'activité. rapport de la Commission de gestion du Conseil national, du 18 novembre 1999; FF 2000 1448), il est recommandé que le Parlement et le Conseil fédéral soient tenus d'exposer dans tous les rapports et messages les répercussions exercées par les projets de textes sur l'égalité entre femmes et hommes. La LREC et les règles de présentation des messages doivent être immédiatement adaptés en conséquence. D'après la Commission de gestion, cette disposition contribuerait à accroître la sensibilisation aux questions d'égalité non seulement au sein de l'administration mais aussi au Parlement et dans le public. Cet impératif découle du postulat transmis par le Conseil national le 22 juin 1990 (90.405 Postulat Leutenegger Oberholzer du 12 mars 1990: Egalité entre femmes et hommes; BO 1990 N 1269).

L'art. 43, al. 3, let. e et f, LREC a été intégré dans la LREC dans le cadre de l'examen de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (projet 86.069) et de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (projet 95.013). De nombreux textes ont été modifiés à cette époque-là en vue de leur adaptation aux nouvelles lois. Les deux points doivent être biffés dans la loi et ne doivent figurer dorénavant que dans les directives de la Chancellerie fédérale. L'énumération dans le texte de loi n'est pas exhaustive et ne doit comporter que les exigences les plus élémentaires auxquelles doit répondre un message.

Art. 141 Budget, suppléments et compte d'Etat

Vu que les dispositions sur le rapport de gestion font l'objet d'un art. séparé, l'actuel art. 45 LREC est subdivisé; la vue d'ensemble du texte doit s'en trouver améliorée.

L'art. 141, al. 1 fixe les modalités selon lesquelles le Conseil fédéral prépare les documents pour que l'Assemblée fédérale puisse exercer ses compétences financières conformément à l'art. 167 Cst. La *let. a* doit permettre de garantir que les commissions des finances puissent examiner le budget deux mois avant le début de la session d'hiver, ce qui revient à dire que les travaux doivent pouvoir commencer immédiatement après la session d'automne. Ces modifications par rapport à l'art. 45, al. 2, LREC reflètent pour une large part la pratique actuelle. Les commissions des finances tenant à une présentation annuelle du budget et des comptes (voir avis du 6 juin 2000), il est désormais précisé que le budget et les comptes d'Etat doivent être soumis *chaque* année.

La procédure relative à la soumission des projets de crédits supplémentaires n'était

réglée jusqu'ici que dans les art. 17 et 31 de la loi sur les finances de la Confédération. La *let. b* indique à présent les délais, tout comme c'est le cas pour le budget.

La précision des délais concernant le compte d'Etat figure également dans le texte, et ce à la *let. c*.

L'actuel art. 8^{novies}, al. 8, LREC stipule que la Délégation administrative est responsable des projets de budget et du compte de l'Assemblée fédérale et que c'est donc elle qui défend ses projets devant les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral intègre tels quels ces documents dans son projet pour le budget et le compte d'Etat. Cette réforme a été votée par les Chambres le 8 octobre 1999. Elle était devenue nécessaire à la suite du détachement administratif des services du Parlement de la Chancellerie fédérale conformément à l'art. 155 Cst. C'est également en toute indépendance par rapport à l'administration fédérale centrale que le Contrôle fédéral des finances et le Tribunal fédéral établissent leur budget et leurs comptes respectifs (cf. aussi l'art. 2, al. 3, de la loi sur le contrôle des finances). Tout comme l'art. 8^{novies}, al. 8, LREC, les *al. 2 et 3* règlent l'établissement du budget et des comptes des trois institutions que sont l'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral et le Contrôle fédéral des finances, tout comme leur présentation devant l'Assemblée fédérale. Le budget et le compte du Contrôle des finances sont défendus devant l'Assemblée fédérale par le Délégation des finances avec laquelle il collabore très étroitement.

Art. 142 Plan financier

L'art. 23, al. 4, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) prévoit que le Conseil fédéral soumet le Plan financier à l'Assemblée fédérale tous les ans pour qu'elle en prenne acte. Cette disposition est reprise dans la nouvelle loi.

L'Assemblée fédérale ne doit plus se limiter à prendre acte du plan financier, mais doit désormais pouvoir se prononcer sur le projet de façon plus nuancée et sous une forme qui soit politiquement plus contraignante: c'est désormais sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les dépenses et les recettes par matières, et l'Assemblée fédérale peut ainsi voter des modifications (concernant la question des décisions de planifications sous forme d'arrêtés fédéraux simples, voir le détail au ch. 2.4.2).

Dans son avis du 6 juin 2000, la Commission des finances du Conseil national salue cette innovation dans les termes suivants: «S'agissant de l'examen des <Lignes directrices des finances fédérales>, la Commission des finances a fortement déploré le fait de devoir se limiter à prendre acte du projet en l'approuvant ou en le désapprouvant, sans pouvoir lui apporter de modifications. Estimant qu'elle devrait elle aussi avoir son mot à dire dans la définition du plan financier, la commission considère l'arrêté fédéral simple comme un instrument approprié pour modifier celui-ci».

Art. 143 Objectifs annuels du Conseil fédéral, et rapport de gestion

L'art. 143 définit le contenu des objectifs annuels du Conseil fédéral et du rapport de gestion. L'on est en droit de demander si les objectifs méritent leur place dans une loi étant donné que le Conseil fédéral ne transmet ses objectifs annuels à l'Assemblée fédérale que pour information et que celle-ci n'en prend même pas acte. Or l'al. 3, en décrivant de plus près le rapport de gestion, fait référence aux objectifs annuels; la mention de ceux-ci à l'al. 1 est donc justifiée.

L'al. 2 indique le moment où le rapport de gestion doit être soumis. Les dispositions spéciales du texte actuel concernant la Régie des alcools sont biffées, car cette dernière devra à l'avenir présenter son rapport et son compte au même rythme que les autres services de l'administration. L'art. 71, al. 3, de la loi sur l'alcool doit être adapté en conséquence (cf. l'art. 172 «modification d'autres lois»). Comme le rapport de gestion du Conseil fédéral comprend en fait plusieurs documents, le mot est au pluriel dans l'al. 2. Mais le terme usité dans le langage courant est bien «rapport de gestion».

L'examen de la motion Bühler (93.3260), qui a été transmise sous forme de postulat par le Conseil des Etats, a démontré que le changement de fréquence du rapport de gestion – une présentation tous les deux ans et non plus annuellement – générerait davantage d'inconvénients que d'avantages. Des difficultés pourraient par exemple surgir concernant l'harmonisation d'une part entre le rapport de gestion et d'autre part le budget et les comptes, dont l'établissement resterait toujours annuel. Un rapport couvrant deux années serait plus volumineux, donnant donc lieu à un débat d'autant plus long. Une manière plus judicieuse d'éviter l'insatisfaction suscitée par la longueur des délibérations consisterait plutôt à mieux structurer et à abréger les débats étant donné – il faut le rappeler – que l'examen de détail se déroule en commission. Une première innovation consisterait à ce qu'il ne soit plus nécessaire que tous les conseillers fédéraux soient présents au débat mais que seul le président de la Confédération défende le rapport de gestion devant les Chambres (cf. art. 144, al. 1). C'est pour ces considérations qu'il est proposé de classer la motion sans qu'une autre variante ne soit présentée.

Le contenu du rapport de gestion fait l'objet de l'al. 3, lequel reprend la pratique actuelle. L'al. 5 de l'art. 45 LREC (qui prévoyait une référence aux Grandes lignes de la politique gouvernementale) est abandonné; Il est plus judicieux de se fonder sur les objectifs annuels mentionnés à l'al. 1, une disposition qui reflète la pratique depuis 1996.

Art. 144 Examen du rapport de gestion

L'al. 1 comporte une nouveauté: c'est le président de la Confédération qui présente et défend le rapport de gestion devant les Chambres; il s'agit en effet pour celles-ci de porter un jugement sur le rapport dans son ensemble et non de procéder à l'examen de détail; l'analyse point par point, en présence du chef de chaque Département, peut avoir lieu dans les Commissions de gestion. Cette proposition vise à ce que le débat soit plus efficace et moins morcelé.

L'al. 2 stipule que l'Assemblée fédérale approuve les rapports de gestion sous la forme d'arrêtés fédéraux simples. Ceci correspond à la pratique actuelle.

L'actuel art. 45, al. 2, LREC a été abandonné. Le Conseil fédéral ne traite qu'avec l'Assemblée fédérale et non directement avec des Commissions; de ce fait, il transmet son rapport de gestion aux Services du Parlement, comme le stipule l'art. 148.

L'idée de statuer de manière définitive sur les rapports de gestion dans les Commissions de gestion n'a pas été retenue, quand bien même l'art. 153, al. 3, Cst. permettrait une délégation dans ce sens; lors du débat préparatoire sur cet art. constitutionnel, le rapport de gestion a été cité comme possible objet sur lequel la commission, après l'avoir examiné, statuerait définitivement (cf. «Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral»). Rapport complémentaire des CIP

des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution, du 6 mars 1997; FF 1997 III 269). Or le rapport de gestion est justement un important instrument permettant de créer la transparence du travail effectué par le Conseil fédéral et l'administration. Il offre l'une des rares occasions aux plénums de traiter de questions relevant de sa haute surveillance. C'est pourquoi l'option consistant à ce que la Commission de gestion statue définitivement sur le rapport de gestion a été abandonnée.

Art. 145 Programme de la législature

Dans son énoncé de la notion générale de «programme de la législature», l'art. 145 définit le contenu des deux instruments de planification que sont les «Grandes lignes de la politique gouvernementale» et le «Plan financier de la législature». Selon le droit actuellement en vigueur (art. 45^{bis}, al. 3, LREC), les deux instruments doivent être coordonnés quant à leur objet et leur durée afin que l'on puisse parler d'une planification globale comprenant non seulement les éléments de contenu mais aussi les aspects financiers (al. 2).

Le contenu des lignes directrices, décrit dans les al. 3 et 4, correspond pour l'essentiel au contenu de l'actuel art. 45^{bis}, al. 1 et 2, LREC. Dans une présentation plus claire que dans l'actuelle LREC, un seul al. nomme les orientations politiques majeures et les objectifs ainsi que les mesures prévues pour les atteindre; l'autre alinéa stipule que les Grandes lignes doivent comporter un aperçu des projets qui devront être traités, y compris les principales affaires relevant de la compétence du Conseil fédéral.

Etant donné que le Plan financier de la législature fait partie intégrante du programme de la législature, il va de soi que son contenu doit être défini dans la LParl. Cette définition a été reprise de la loi sur les finances de la Confédération, ce qui permet de biffer l'art. 23, al. 3, de cette dernière. Ont également été abandonnés dans le nouveau texte l'obligation de tenir compte de la mesure dans laquelle les tâches ont déjà été accomplies ainsi que des impératifs de la politique conjoncturelle, dans la mesure où ces éléments de discussion coulent de source.

L'al. 1 prévoit une nouveauté: le Conseil fédéral soumet les objectifs du programme de la législature de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral simple. L'Assemblée devrait disposer ainsi d'un instrument plus approprié pour examiner ce programme par rapport à la situation actuelle où elle se borne à en prendre acte (concernant les inconvénients de la «prise de connaissance» et les avantages de l'arrêté fédéral simple, cf. ch. 2.4.2). Par le fait que des propositions d'amendements peuvent être déposées sur chacun des objectifs, la discussion peut se dérouler de manière plus concrète, à condition toutefois que le Conseil fédéral présente des objectifs qui soient clairs. L'Assemblée fédérale peut ainsi approuver un objectif, le rejeter, ou le modifier. On pourrait réfléchir à la possibilité d'intégrer dans l'arrêté les mesures à prendre pour l'atteindre; celui-ci risquerait cependant de devenir assez volumineux.

C'est à l'unanimité que la Commission spéciale du Conseil national chargée de l'examen préalable du programme de la législature 1999–2003 avait proposé d'adopter cette importante modification (cf. avis du 24 août 2000). Elle soulignait par ailleurs dans son avis qu'il était accordé trop peu de temps au Parlement pour l'examen de ces programmes. C'est pourquoi elle avait proposé de préciser à l'art. 145, al. 1 que c'est «Au début de la première session de chaque législature», et non

pas seulement «Au début de chaque législature» que le rapport sur le programme de la législature doit être soumis au Parlement (dates des derniers rapports: 1^{er} mars 2000, 18 mars 1996, 25 mars 1992). La CIP a toutefois rejeté cette proposition par 14 voix contre 5, estimant que le Conseil fédéral devait présenter son programme de la législature non pas avant, mais après son renouvellement général, qui a lieu durant la première session de la législature. La CIP a en effet précisé qu'en cas de changement de la composition du Conseil fédéral, ce dernier devait être en mesure d'opérer des changements dans le programme de la législature.

Art. 146 Examen du programme de la législature

L'examen du programme de la législature a lieu, selon le droit actuel, dans les deux Chambres au cours de la même session, la priorité de discussion passant d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature (al. 1). Aucune précision n'est donnée quant à la session au cours de laquelle cet examen doit se dérouler. Selon l'art. 141, al. 1, le Conseil fédéral doit soumettre le programme «au début» de la législature et non «après le début» comme le prévoit la LREC. Ce régime doit permettre à l'Assemblée fédérale d'examiner le rapport aussi tôt que possible dans la législature afin que le programme ne soit pas déjà dépassé par l'actualité.

Comme c'est le cas du rapport de gestion (art. 144), le rapport relatif au programme de la législature doit être défendu par le président de la Confédération devant les Chambres (al. 2).

Si les objectifs du programme de la législature sont présentés sous forme d'arrêté fédéral simple, l'instrument d'une motion sur les Grandes lignes n'est plus nécessaire. Par le fait que les commissions et les parlementaires peuvent déposer des propositions sur les objectifs, ils peuvent formuler leurs idées de manière plus différenciée que s'ils devaient déposer une motion.

L'art. 15 du Règlement du Conseil national prévoit que le rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature est examiné d'abord par une commission spéciale composée des présidents des groupes et d'autres parlementaires. Cette disposition peut être maintenue au niveau du règlement. Il n'est pas exclu que le besoin se fasse sentir de modifier la composition de cette commission ou d'attribuer le rapport à la Commission de gestion. Etant donné que le programme de la législature englobe aussi le Plan financier, les Commissions des finances sont aujourd'hui déjà invitées à présenter un co-rapport, une prérogative qui sera tout aussi indiquée à l'avenir.

Art. 147 Autres planifications ou rapports

En plus des programmes et des rapports qui sont prévus par la loi, p. ex. le programme de la législature, le plan financier ou le compte rendu sur la conclusion de traités de droit international conformément à l'art. 48a, al. 2, LOGA (actuellement l'art. 47^{bis}b, al. 2, LREC), le Conseil fédéral soumet aussi des rapports sur des domaines spécifiques (souvent appelés «conceptions globales»), ou des décisions préliminaires ou de procédure relatives à des domaines ou à des sujets en particulier (cf. p.ex. le contre-projet indirect à l'initiative populaire «oui à l'Europe»; FF 1999, 3494) (al. 1).

Selon l'importance du rapport, il peut s'avérer judicieux que l'Assemblée fédérale ne se limite pas seulement à prendre acte du texte, mais qu'elle se prononce de manière plus détaillée et sous une forme plus contraignante. Elle dispose à cet égard

notamment de l'instrument de l'arrêté fédéral simple, et, pour les cas particulièrement importants, de l'arrêté fédéral (*al.* 2; concernant la pertinence et les effets juridiques de ces instruments, cf. point 242 pour le détail). A part dans les cas où la loi prévoit l'adoption obligatoire de l'arrêté fédéral simple (art. 138, 141 et 143, al. 2^{bis}), c'est au Conseil fédéral qu'il incombe de déterminer si une planification est «importante» ou non, car il est difficile de donner une définition générale des planifications devant être qualifiées comme telles.

Au chapitre des planifications importantes, citons les rapports du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse (rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, du 29 novembre 1993; FF 1994 I 150; rapport sur la politique extérieure 2000, du 15 novembre 2000; FF 2001 237). A la différence de la plupart des autres domaines, la politique extérieure échappe largement à l'instrument démocratique de réglementation que constitue la loi. Or, la disposition constitutionnelle prévoyant la participation de l'Assemblée fédérale à la définition de la politique extérieure peut être mise en œuvre si le Conseil fédéral est forcé de soumettre périodiquement un projet d'arrêté fédéral simple sur les objectifs de la Suisse en matière de politique extérieure (*al.* 3). L'idée n'est toutefois pas de fixer une périodicité figée pour la présentation de ces projets (p. ex. une fois par législature ou une fois toutes les deux législatures). Ainsi, le Conseil fédéral présentera un projet à chaque fois qu'il est nécessaire de donner une assise démocratique à une nouvelle orientation en matière de politique extérieure: ce peut être tous les deux ou trois ans, de même que seulement tous les six ou huit ans. Il serait néanmoins opportun que le Conseil fédéral soumette au Parlement les objectifs visés par la Suisse en matière de politique extérieure au moins une fois tous les huit ans, et ce même en l'absence de véritable réorientation.

Dans leur avis du 15 juin 2000, qu'elles ont préparé en collaboration avec les services administratifs concernés, les Commissions de politique extérieure (CPE) des deux conseils ont approuvé sur le principe la proposition visant à utiliser l'instrument de l'arrêté fédéral simple pour les décisions de principe en matière de politique extérieure (elles se sont fondées à cet égard sur les expertises faites par l'Office fédéral de la justice et par le professeur Bernhard Ehrenzeller) Par contre, les CPE ont rejeté la proposition visant à ce que le Conseil fédéral accompagne d'un projet d'arrêté fédéral simple le rapport sur la politique extérieure de la Suisse qu'il soumet périodiquement aux Chambres, et elles ont proposé à la CIP que le Parlement continue de se limiter à prendre acte de ce rapport. A leurs yeux, les autres rapports sur des sujets de politique extérieure devraient eux aussi n'être soumis au Parlement que pour information ou pour qu'il en prenne acte. Ceci ne doit pas empêcher l'Assemblée fédérale de prendre des arrêtés de principe sur ces rapports lorsqu'elle le juge opportun.

La CIP n'a pas suivi la proposition de la CPE, faisant valoir qu'elle va à l'encontre du concept général selon lequel les décisions de principe ou de planification *importantes* concernant *tous les domaines politiques* doivent revêtir la forme de l'arrêté fédéral simple. En effet, la définition de la politique extérieure, qui, contrairement à d'autres domaines d'action de l'Etat, ne peut intervenir par voie de loi, ne saurait déroger aux règles qui s'appliquent par exemple, de manière incontestée, à la définition du programme de la législature ou de la planification financière. Elle a relevé en outre que la nouvelle Cst. ne faisait entre la participation de l'Assemblée fédérale aux planifications importantes (cf. art. 173, al. 1, let. g, Cst.) et sa participation à la définition de la politique extérieure (cf. art. 166, al. 1, Cst.) aucune différence pou-

vant justifier l'adoption d'une «lex specialis» – telle que visée par la CPE – dans le domaine de la politique extérieure. *Quant à l'argument selon lequel le Conseil fédéral doit pouvoir disposer d'une importante marge de manœuvre en matière de politique extérieure, s'il est sans conteste légitime, il ne revêt aucune importance dans ce contexte.* De par sa nature, en effet, toute planification – y compris dans le domaine de la politique étrangère – ne peut être contraignante que dans la mesure où aucun élément extérieur n'en requiert une modification. Et, dans ce domaine justement, l'évolution politique est par nature souvent indépendante de la volonté de la Suisse, le Conseil fédéral n'ayant aucune prise sur de tels mouvements. Il va donc de soi que le Conseil fédéral doit, dans de tels cas, pouvoir bénéficier d'une certaine marge de manœuvre et pouvoir s'écarter des décisions de principes prises par le Parlement en matière de politique extérieure; il doit néanmoins en exposer les motifs (cf. art. 28, al. 4).

Par ailleurs, l'adoption du texte proposé par les CPE aurait également pour conséquence que le Conseil fédéral ne pourrait plus soumettre de lui-même au Parlement un projet d'arrêté fédéral simple en matière de politique extérieure, les commissions chargées de l'examen préalable des rapports concernés étant seules habilitées à le faire. Or, une telle disposition non seulement serait peut pertinente dans les faits, mais en plus irait à l'encontre du droit d'initiative dévolu par la Constitution au Conseil fédéral (cf. art. 181 Cst.).

Tous les rapports n'ont pas un caractère suffisamment important pour qu'ils doivent être approuvés sous la forme d'un arrêté fédéral simple. L'*al.* 4 prévoit deux autres manières dont le Conseil fédéral peut soumettre des rapports à l'Assemblée fédérale: il peut présenter des rapports pour information; les membres des conseils reçoivent le rapport mais celui-ci ne sera pas forcément débattu en séance; ou bien des rapports peuvent être soumis à l'Assemblée fédérale pour que celle-ci en prenne acte: le fait de prendre acte demande une décision de l'Assemblée fédérale. Celle-ci confirme par cette décision qu'elle a pris acte du contenu du rapport, sans toutefois prendre position à son sujet. Prendre acte de quelque chose ne signifie pas prendre position sur la matière. Le fait de ne pouvoir sanctionner qu'«en un bloc» en exprimant son approbation ou son désapprobation, comme le prévoit l'actuel art. 44^{bis} LREC, est problématique et a été abandonné (cf. plus de détails à ce sujet ch. 242). Si les conseils veulent se déterminer sur une planification qui leur a été soumise pour qu'ils en prennent acte, alors ils disposent comme instrument à cet effet de la motion (*al.* 5).

Art. 148 Transmission aux députés des messages ou rapports du Conseil fédéral

L'art. 148 règle les formalités de la transmission des messages et des rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, une disposition qui fait actuellement l'objet de l'art. 44 LREC. L'*al.* 1 indique le moment où les services du Parlement doivent être en possession des documents au plus tard. C'est un laps de temps de 14 jours qui est fixé, une durée habituelle dans la pratique. Il s'applique à tous les messages et rapports sauf dans les cas où la présente loi en dispose autrement: c'est par exemple le cas du rapport de gestion et du compte d'Etat. L'*al.* 2 établit clairement que le Conseil fédéral doit adresser les documents aux Services du Parlement; ceux-ci s'occupent ensuite de la distribution. Le Conseil fédéral n'adresse donc jamais de documents directement aux députés ou à des organes parlementaires, ceci afin

d'assurer la vue d'ensemble sur tous les textes envoyés par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale.

Chapitre 2 Relations entre les commissions et le Conseil fédéral

Les propositions concernant les droits en matière d'information sont exposées dans leurs grandes lignes au chapitre général du présent rapport (ch. 241) si bien que le passage ci-dessous se borne à commenter des questions de détail.

Art. 149 Droits généraux en matière d'information

De portée générale, l'art. 149 régit les droits en matière d'information de l'ensemble des commissions. Pour celles qui disposent de prérogatives plus étendues en la matière – par exemple les commissions et délégations assumant une fonction de surveillance ainsi que les commissions d'enquête parlementaire (CEP) – des droits supplémentaires sont prévus (art. 152, 153 et 165): ils s'ajoutent à ceux qui figurent à l'art. 149 et se présentent sous la forme de normes spéciales.

Al. 1: les commissions peuvent faire valoir leurs droits en matière d'information vis-à-vis du Conseil fédéral. Ce dernier n'a pas le droit, contrairement à ce que lui permet le régime actuel, de retenir des informations pour des raisons de confidentialité. En principe, les commissions peuvent revendiquer le droit de recevoir toutes les informations qu'elles demandent, par ex. celles qui tombent sous le coup de la protection des données (cf. à ce sujet l'exemple qui figure dans le rapport des commissions de gestion sur leurs activités entre le 4 et le 21 mai 1999; FF 2000 p. 3 s.). Il existe cependant, matérialisée par l'expression «dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige» (cf. l'art. 153, al. 4, Cst.: «Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, ...»), une double limite à ce droit, à savoir:

- Les commissions n'ont droit qu'aux informations qui touchent le domaine relevant de leurs attributions; ce domaine leur est attribué par les règlements d'organisation ou par les Bureaux (qui eux-mêmes se fondent sur ces règlements); par exemple, les CIP peuvent recevoir des informations qui concernent le domaine de l'asile ou des étrangers.
- Les commissions ne peuvent recevoir que les informations qui touchent à leur fonction. Si les CIP examinent un projet d'acte législatif relevant du domaine de l'asile, elles peuvent demander des informations qui concernent le domaine dans lequel elles peuvent légiférer, par exemple des lettres ou des mémoires rédigés dans le cadre de la procédure de consultation des offices ou des procès-verbaux de commissions d'experts; par contre, elles ne peuvent pas consulter les dossiers personnels de requérants d'asile.

Les commissions législatives ont donc droit notamment aux informations qui leur sont nécessaires pour pouvoir procéder à l'examen préalable ou à la préparation d'un projet d'acte. Elles n'ont pas accès aux autres informations, ainsi à celles dont le Parlement a besoin pour exercer ses attributions en matière de haute surveillance. A cela s'ajoute qu'il existe deux catégories d'informations dont les commissions peuvent se voir refuser la communication, à savoir, d'une part, les informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions (cf. ch. 2.4.1.2 du présent rapport), et d'autre part, les informations classées secrètes dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement (art. 149,

al. 1, let. b). Cela dit, l'accès aux données personnelles n'est pas interdit a priori aux commissions, comme il l'est aux simples députés (art. 8): simplement, il doit s'agir de données dont les commissions doivent pouvoir justifier qu'elles en ont effectivement besoin pour exercer leurs attributions. Pour prendre un exemple tiré de la pratique, la Commission de la politique de sécurité (CPS), examinant des dysfonctionnements intervenus au DDPS, a pu dans ce cadre obtenir des informations concernant directement certaines personnes. D'autre part, les commissions de surveillance doivent pour leur part avoir évidemment accès à certaines données personnelles pour pouvoir vérifier précisément la gestion du Conseil fédéral.

Les droits en matière d'information énumérés aux lettres a à c correspondent à ceux des art. 47 et 47^{bis}, al. 2 et 3, LREC. Les commissions peuvent obtenir de trois façons différentes les informations qu'elles souhaitent obtenir: soit le Conseil fédéral leur fournit directement les renseignements souhaités (p. ex. sous la forme d'un rapport), soit il leur donne accès aux pièces concernées, soit encore elles peuvent interroger des personnes au service de la Confédération.

Etant donné que les commissions ont accès à toutes les informations qui relèvent de leur domaine de compétences, elles sont tenues par l'al. 2 de prendre toutes les précautions pour en préserver le caractère confidentiel. L'al. 2 mentionne tout particulièrement qu'une sous-commission peut être désignée comme pouvant seule consulter les dossiers pour en rendre compte à sa commission. C'est la commission elle-même qui décide à quel degré et pour quelles catégories d'informations les mesures de précaution doivent être prises. L'al. 2 renvoie au secret de fonction parlementaire contenu à l'art. 9: il en résulte que des mesures de précaution doivent par exemple être prises quand une commission reçoit des informations contenant un secret professionnel ou d'affaires ou des données personnelles qui entrent dans le champ d'application de la loi sur la protection des données. Les droits d'information conférés à une commission donnée s'étendent par ailleurs à ses sous-commissions, avec les mêmes restrictions. Précisons que les Services du Parlement, et plus particulièrement les secrétariats des commissions, disposent en matière d'information des mêmes droits que les commissions, pour autant qu'ils agissent sur mandat d'une commission (cf. art. 67).

Al. 3: comme c'est le cas à l'art. 8, al. 4, s'il y a conflit entre la commission et le Conseil fédéral en matière d'information, les collèges présidentiels tranchent définitivement. Ces collèges doivent examiner la question de savoir si les commissions ont bien besoin des informations requises ou non. Mais les collèges n'ont aucune marge d'appréciation concernant les informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, ou qui sont classées secrètes dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement.

Art. 150 Consultation sur un projet d'ordonnance

L'art. 150 correspond au nouvel art. 47a LREC tel qu'il a été voté par les Chambres le 22 décembre 1999 (BO 1999 E 305 s., BO 1999 N 21 décembre 1999). La disposition a été introduite suite à l'initiative parlementaire 96.456 (Rhinow), qui visait à améliorer la capacité d'exécution des mesures de la Confédération. Les organes chargés de l'exécution – notamment les cantons – ont intérêt à ce que l'élaboration des ordonnances soient aussi transparente que possible étant donné que c'est souvent à ce niveau seulement qu'apparaissent les conditions concrètes qui devront être respectées dans la mise en oeuvre d'une norme. L'Assemblée fédérale devrait avoir

la possibilité d'intervenir dans cette procédure pour faire en sorte que le Conseil fédéral tienne davantage compte des problèmes d'exécution dans les ordonnances qu'il édicte (pour plus de détails, prière de se référer au rapport de la CIP du Conseil des Etats du 15 février 1999; FF 1999 2532 s.). C'est pourquoi il a été prévu un droit de consultation des commissions parlementaires au sujet d'ordonnances du Conseil fédéral dont l'exécution est appelée à être confiée «en grande partie à des organes extérieurs à l'Administration fédérale».

Alors qu'il était justifié de limiter la réforme proposée par l'initiative 96.456 au seul aspect de l'exécution – c'était le principal objet de cette initiative – il y a lieu, à la faveur de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils, de prévoir un droit général de consultation (al. 1). Cela permet d'éviter des discussions stériles sur la question de savoir si une ordonnance au sujet de laquelle une commission est consultée répond ou non au critère énoncé à l'art. 47a, al. 1, LREC. L'on peut en effet admettre que les commissions désirent se voir consultées sur les projets d'ordonnance qui sont annonciatrices de questions complexes d'exécution. Dans la pratique, il n'existe donc guère de différence avec le régime adopté le 22 décembre 1999.

En tout état de cause, les commissions seront confrontées à l'obligation de choisir judicieusement les ordonnances au sujet desquelles elle voudront être consultées. La CIP du Conseil des Etats a trouvé la solution suivante: dès l'examen d'un projet de loi ou d'arrêté fédéral, les commissions doivent faire savoir qu'elles veulent être consultées sur tel ordonnance découlant de la loi. Ne sont pas comprises les ordonnances que le Conseil fédéral n'édicte ou ne modifie pas immédiatement dans le sillage d'une loi ou d'un arrêté votés par l'Assemblée fédérale. Dans ces derniers cas, le Conseil fédéral est enjoint par l'al. 2 d'annoncer à l'Assemblée fédérale les ordonnances qu'il prévoit. C'est alors que les commissions, s'inspirant de considérations politiques, peuvent faire une sélection des ordonnances pour lesquelles elles désirent être consultées. Il n'est pas dans l'intérêt des commissions de s'occuper des questions de détail des textes d'ordonnance. Elles vont donc se limiter aux textes d'ordonnance politiquement délicats; à cet égard, il peut même en l'occurrence être de l'intérêt du Conseil fédéral qu'il recueille l'opinion du Parlement.

Le droit de regard sur les dossiers essentiels, prévu par l'art. 47a, al. 3, LREC, est couvert par les droits des commissions en matière d'information (art. 149) et ne doit plus être mentionné spécialement ici.

Dans l'avis qu'il a rendu sur l'initiative parlementaire 96.456, le Conseil fédéral avait émis des objections de fond à l'encontre de l'art. 47a LREC parce que celui-ci créait à ses yeux une confusion des pouvoirs inadmissible (FF 1999 3115 s.). Les CIP ont déjà fait savoir à maintes reprises qu'elles se fondaient sur une conception plus moderne de la séparation des pouvoirs, en vertu de laquelle les pouvoirs ne travaillent pas de manière strictement séparée: au contraire, les différentes autorités peuvent agir dans le domaine de compétence de l'autre (cf. plus en détail; FF 1999 2527 s., et le ch. 22 du présent rapport). Les Conseils partagent cette conception des CIP et l'ont démontré en adoptant à l'unanimité cette modification de loi dans le vote final.

L'art. 151 se fonde sur l'art. 47^{bis}a LREC qui peut être considéré comme une composante essentielle de la réforme du Parlement adoptée par les Chambres le 4 octobre 1991. La participation des commissions de politique extérieure à la préparation de négociations du Conseil fédéral avec des interlocuteurs étrangers fait depuis lors partie du quotidien de ces commissions dans la mesure où elle procède régulièrement à des échanges de vues avec le Conseil fédéral. L'art. 151, *al. 1*, fait ressortir cette collaboration étroite. Quant à l'*al. 1* de l'art. 47^{bis}a LREC, il a été repris à l'art. 25, *al. 1* (attributions de l'Assemblée fédérale).

L'*al. 2* porte sur l'*obligation d'information* imposée au Conseil fédéral. L'énumération figurant déjà dans l'art. 47^{bis}a, *al. 2*, LREC est reprise ici de telle sorte que le Conseil fédéral soit tenu d'informer sur «des événements importants survenus» dans le domaine de la politique extérieure. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure²⁷ ont l'obligation de transmettre ces informations aux autres commissions compétentes; il s'agit d'une obligation qui figurait déjà dans la LREC (Art. 47^{bis}a, *al. 6*). Dans leur avis du 15 juin 2000 relatif à l'avant-projet de la LParl, les CPE ont proposé de supprimer cette obligation d'informer, mais, par contre, de conférer aux présidents des CPE la compétence de décider s'ils désirent ou non faire suivre certaines informations à d'autres commissions. La CIP a rejeté cette proposition à l'unanimité, en faisant valoir qu'il n'était pas admissible que le président d'une commission parlementaire puisse décider de l'information qui doit être transmise à une autre commission concernée par le domaine. A cela s'ajoute que la raison invoquée par les CPE part d'une idée fausse: les CPE craignaient en effet que si elles transmettaient automatiquement aux différentes commissions toutes les informations les concernant, le risque était grand de voir des informations pouvant être confidentielles parvenir à un nombre trop important de personnes, avec pour conséquence possible que le Conseil fédéral et l'administration réduiraient dès lors la quantité d'informations qu'ils feraient parvenir au Parlement. La formulation adoptée par la CIP n'exclut cependant nullement que les informations à caractère confidentiel reçoivent un traitement particulier. Aux termes de l'art. 149, *al. 2*, en effet, les commissions sont tenues de prendre «toutes mesures appropriées pour garantir le secret de fonction». Cela peut signifier notamment que certaines informations ne sont transmises qu'aux membres d'une sous-commission, voire au président uniquement.

L'*al. 3* oblige le Conseil fédéral à consulter les Commissions de politique extérieure sur les «orientations importantes» et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des «négociations internationales importantes». En comparaison de l'*al. 3* de l'art. 47^{bis}a, LREC, la nouvelle disposition est plus étendue par le fait que la LREC ne mentionne que les «négociations menées au sein d'organisations internationales», donc les négociations multilatérales. La nouveauté consiste à ce que la consultation soit obligatoire aussi en vue de négociations bilatérales et, d'une manière générale, pour «les orientations importantes». L'on peut classer sous cette rubrique les normes juridiques «douces», tels que le «Partenariat pour la Paix», un accord qui n'impose aucune obligation juridique à la Suisse mais qui peut être d'une importance fondamentale pour la position de la Suisse dans le concert inter-

²⁷ Comme la plupart des autres commissions, les Commissions de politique extérieure (CPE) ne sont pas citées expressément au titre 4 («Organisation de l'Assemblée fédérale»); aussi a-t-il été opté ici pour la formulation plus générale de «commissions compétentes en matière de politique extérieure». Mais, compte tenu des attributions dévolues aux différentes commissions par les bureaux des conseils, il est évident que sont essentiellement visées ici lesdites CPE.

national. Le terme de «consultation» contenant l'idée que les commissions peuvent soumettre au Conseil fédéral un avis oral ou écrit; on peut donc renoncer à la redondance de l'ancienne formulation de l'art. 47^{bis}a, al. 4, LREC.

Une autre nouveauté apparaît dans la 2^e phrase de l'al. 3: le Conseil fédéral peut, dans les cas d'urgence, ne consulter que les collèges présidentiels de ces commissions. Cette disposition vise à tenir compte du fait qu'en politique extérieure, il faut agir parfois extrêmement vite. L'obligation en question ne doit pas restreindre la marge de manœuvre de la politique étrangère suisse.

Alors que l'al. 3 impose une obligation au Conseil fédéral vis-à-vis des commissions, l'al. 4 prévoit un droit qui revient aux commissions vis-à-vis du Conseil fédéral: ce dernier peut être sollicité par les commissions pour qu'elles soient informées ou consultées par lui sur toute question relative à la politique extérieure. L'al. 5 de l'art. 47^{bis}a LREC limite ce droit aux négociations bilatérales. L'al. 4 précise par ailleurs que tant les Commissions de politique extérieure que d'autres commissions peuvent être compétentes en la matière.

Rappelons que le 20 décembre 1999, le Conseil national avait donné une suite favorable à l'initiative parlementaire 98.425 (Zbinden) qui demandait que, d'une manière générale, les représentations suisses auprès de toutes les organisations internationales exercent leurs activités en prônant les principes démocratiques. L'art. 147, qui est une reformulation de l'art. 47^{bis}a LREC, va dans le sens de l'initiative dans la mesure où il étend l'obligation imposée au Conseil fédéral de consulter les commissions et que les commissions peuvent exiger d'être consultées sur toutes les matières qui relèvent de la politique étrangère. L'initiative Zbinden a été attribuée à la CPE du Conseil national; dans sa let. du 15 juin 2000, cette dernière a prié la CIP de proposer, dans son rapport sur la LParl, le classement de l'initiative.

Art. 152 Droits des commissions de surveillance en matière d'information

Les commissions de surveillance jouissent en matière d'information de droits plus étendus que ceux que l'art. 149 confère aux autres commissions, dans la mesure où elles peuvent en outre interroger directement tous autorités, services ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération (*al. 1*). Elles ne peuvent cependant exercer ces droits que dans le cadre de la haute surveillance, dont la portée est définie à l'art. 27. Conformément à l'art. 149, al. 1, let. b, les commissions de surveillance n'ont pas droit aux informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, ou classées secrètes dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement (art. 149, al. 1, let. b). Il a certes été proposé de conférer aux commissions de surveillance un droit illimité en matière d'information, mais les conseils ont tous deux rejeté cette idée dans le cadre des délibérations consacrées à la révision totale de la cst.. Par ailleurs (*al. 2*), les commissions de surveillance ont en outre le droit de demander des renseignements ou des documents à des personnes ou à des services extérieurs à l'administration fédérale (cf. art. 47^{quater}, al. 3, LREC; cf. également FF 1992 VI 454 s.).

Le droit qui est donné aux commissions de surveillance de s'adresser directement aux agents de l'administration fédérale et aux autres personnes ou services assumant des tâches pour le compte de la Confédération implique que le Conseil fédéral soit informé de leur intention d'interroger l'un de ses subordonnés ou de demander communication d'un document à l'un de ses services: cette obligation des commissions de surveillance d'informer au préalable le Conseil fédéral est précisée à l'al. 3,

le Conseil fédéral pouvant d'ailleurs demander à être entendu avant qu'intervienne la communication des renseignements ou documents demandés. Cette procédure correspond à la pratique qui s'est instaurée en application de l'art. 47^{quater}. Si un désaccord oppose les commissions de surveillance et le Conseil fédéral, ce sont alors – contrairement à ce que dispose l'art. 149 – les commissions de surveillance qui décident dans quelle mesure elles souhaitent exercer leurs droits en matière d'information (al. 4). Demeurent par ailleurs réservées les informations visées à l'art. 149, al. 1, let. b, auxquelles les commissions de surveillance n'ont pas droit. Relevons enfin que dans leur avis du 30 mai 2000, les CdG ont salué comme suit le dispositif finalement adopté: «C'est ainsi désormais l'organe de contrôle, et non plus l'organe contrôlé, qui doit pouvoir déterminer quelles sont les informations à produire dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, et sous quelle forme la demande doit être formulée.»

S'il devait arriver que les Commissions de surveillance estiment insuffisants les pouvoirs qui leur sont conférés en matière d'information, l'*al. 5* les autorise, comme par le passé, à charger leurs délégations d'élucider une question particulière (cf. art. 47^{quinquies}, al. 3, LREC). Par ailleurs, et à l'instar des autres commissions, les commissions de surveillance ont l'obligation de prendre toutes mesures appropriées pour garantir la confidentialité des informations qui ne sont destinées qu'à un cercle réduit de personnes, par ex. en s'assurant que les informations concernées ne seront communiquées qu'à une sous-commission ou, exceptionnellement, à une délégation (cf. art. 149, al. 2).

Art. 153 Droits des délégations de surveillance en matière d'information

L'*al. 1* reprend l'art. 169, al. 2, Cst. en vertu duquel les délégations de surveillance ont globalement accès à tous les documents du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Ce droit constitutionnel confère à la délégation de la commission de gestion et à la délégation des finances les mêmes droits en matière d'information. Les limitations imposées jusqu'ici aux droits de la Délégation de la commission de gestion en matière d'information sont supprimées. Ces délégations peuvent à présent consulter les affaires en suspens du Conseil fédéral et recueillir des avis provenant de services étrangers. Les dispositions de l'art. 47^{quinquies}, al. 4 et 5, LREC, qui prévoient d'autres modalités, sont en contradiction avec la nouvelle Cst. (art. 169, al. 2). La délégation des finances bénéficie d'un nouveau droit consistant à pouvoir interroger des personnes (au service de la Confédération et des cantons ou des particuliers) en qualité de témoins. Ce droit était réservé jusqu'ici à la délégation de la commission de gestion et aux commissions d'enquête parlementaire. L'*al. 2* concrétise cette mise à égalité des deux délégations en tenant compte des droits en matière d'information figurant à l'art. 149 et des droits à l'information dont disposent les délégations de surveillance à l'art. 152. Les délégations de surveillance se voient conférer un ensemble d'instruments leur permettant d'agir comme les commissions d'enquête parlementaire. Elles peuvent ainsi, comme l'a démontré le cas Bellasi, être chargées de mener des enquêtes concrètes ou alors se borner à des investigations préliminaires dans le but de déterminer si la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire se justifie. Pour des missions de ce type, l'on peut saisir les deux délégations, selon que le cas d'espèce implique essentiellement des aspects relevant des finances ou des problèmes de gestion. L'*al. 3* adapte le contenu de l'art. 50, al. 7, LREC à la pratique. Déjà aujourd'hui la délégation des finances reçoit toutes les décisions du Conseil fédéral et tous les co-rapports des Départements et

pas seulement – comme le stipule l’art. 50, al. 7, LREC – les décisions qui ont des implications au niveau des finances.

Art. 154 Audition par les délégations de surveillance de témoins ou de personnes appelées à fournir des renseignements

La revalorisation des délégations de surveillance a pour conséquence que la CEP n’est désignée que pour des événements de grande portée politique et que les délégations de surveillance interviennent pour les autres cas. La possibilité donnée aux délégations de surveillance d’interroger des personnes ou des témoins exige que la position de ces personnes dans la procédure fasse l’objet d’une réglementation. Référence était fait jusqu’ici à la CEP; or la disposition sur la position des personnes dans la procédure s’appliquent aussi aux dispositions sur les droits des autres commissions en matière d’information, ce qui justifie, d’un point de vue de la systématique, leur présence dans ce chapitre. L’art. 154 règle la manière dont il est procédé aux interrogatoires des personnes et des témoins. Il correspond à l’actuel art. 60 LREC. Les personnes sollicitées peuvent à tout moment refuser de s’exprimer. Mais un refus de témoigner n’est possible que si le témoin s’expose par ses déclarations au risque d’une poursuite pénale ou de la violation d’un secret professionnel selon l’art. 321, ch. 1, CP (art. 42, al. 1, PCF). Tombe par exemple sous le coup de l’art. du Code pénal le secret professionnel des ecclésiastiques, des avocats ou des médecins, notamment.

Art. 155 Statut des personnes au service de la Confédération

L’art. 155 correspond à l’art. 61 LREC. En définissant concrètement la position des personnes au service de la Confédération, il vise non seulement à ce que les personnes interrogées répondent rigoureusement aux questions posées mais aussi à ce que elles fournissent spontanément aux délégations de surveillance toutes les informations dont elles ont connaissance. Pour ce qui est des personnes au service de la Confédération qui refusent de témoigner, elles peuvent invoquer l’art. 42, al. 1, let. a, de la loi de procédure civile fédérale, pour autant que leur témoignage les expose, eux-mêmes ou les proches visés à la disposition précitée, à des poursuites pénales. Elles ne peuvent par contre exciper du secret de fonction ou du secret militaire, et sont tenues de fournir des renseignements sincères au même titre que les particuliers interrogés dans le cadre d’une audition de témoin. L’interrogation d’une personne au service de la Confédération peut donc déboucher sur les mêmes résultats, ce qui rend superflue une audition de témoins. Le texte à l’art. 155 a donc été adapté à cet égard. L’*al.* 3 donne aux personnes au service de la Confédération la garantie qu’elles peuvent faire état de dysfonctionnements devant les commissions de surveillance sans crainte de se voir infliger des sanctions internes par leurs supérieurs ou de s’exposer à des procédures disciplinaires. Cette disposition permet également aux commissions de surveillances d’assumer leur mission de contrôle sans se heurter aux mécanismes internes de l’administration. L’*al.* 4, qui correspond à l’art. 47^{bis}, al. 4, LREC, définit ce qu’on entend par «personnes au service de la Confédération».

Art. 156 Avis de l'autorité concernée

L'art. 153 consacre une démarche que les Commissions de gestion pratiquent depuis longtemps: avant de rendre compte de dysfonctionnements dans la gestion du Conseil fédéral, elles offrent à celui-ci l'occasion de prendre position. Cette pratique résulte de la réflexion selon laquelle la haute surveillance se fonde sur un dialogue entre l'autorité surveillée et celle chargée de surveiller. Le même principe vaut pour la haute surveillance dans le domaine du budget. Ce droit d'être entendu a donc été instauré ici pour l'ensemble du domaine de la haute surveillance.

Art.157 Recommandations aux autorités responsables

Les recommandations constituent un important instrument dans le domaine de la haute surveillance parlementaire. Etant donné que, dans le cadre de la haute surveillance, les décisions ne peuvent être ni abrogées ni modifiées (cf. art. 27, al. 4), les commissions de surveillance ne disposent plus que de la possibilité d'adresser aux autorités responsables des recommandations. Vu l'importance de l'instrument, son intégration dans la loi est justifiée d'autant plus que cet ancrage permet de stipuler dans le texte l'obligation imposée au Conseil fédéral de fournir des informations sur la suite qu'il a donnée (*al. 2*). La publication des recommandations et des avis du Conseil fédéral (*al. 3*) crée la transparence, l'un des objectifs de la haute surveillance. La recommandation est ancrée ici comme instrument qui s'applique à tout le domaine de la haute surveillance, donc aussi de la surveillance en matière financière.

Chapitre 3 Représentation du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

Ce chapitre reprend les dispositions en vigueur de la LREC tout en les reformulant stylistiquement, en les précisant et en les ajustant à la pratique.

Art. 158 Participation du Conseil fédéral aux délibérations des conseils

Il est précisé à l'*al. 1* que c'est *en règle générale* que le chef du département dont le domaine de compétences est concerné par les délibérations est présent aux débats. Ce complément permet aux Chambres de pouvoir siéger valablement même dans les cas exceptionnels où un membre du gouvernement est absent, possibilité qui avait soulevé des objections par le passé. La règle généralement admise veut qu'il soit d'un intérêt mutuel que le membre du Conseil fédéral en question soit présent, mais des exception doivent être possibles. En outre, il ressort du texte que la présence de deux membres du Conseil fédéral est également possible.

L'*al. 2* reprend le régime en vigueur selon lequel la parole peut être donnée à des personnes au service de la Confédération ou à des experts quand des connaissances techniques particulières le justifient. Il n'a été fait usage de cette possibilité qu'une seule fois (cf. BO 1986 N 1301, BO 1987 E 178).

Art. 159 Participation du Conseil fédéral aux séances des commissions

Selon l'*al. 1*, un membre du Conseil fédéral prend part aux discussions en commission uniquement pour les sujets à l'ordre du jour qui ont été initiés par le Conseil

fédéral ou sur lesquels il a pris position. Ce système correspond à la pratique actuelle. C'est ainsi qu'aucun membre du Conseil fédéral n'est présent en commission lorsqu'il s'agit de l'examen préalable d'une initiative parlementaire.

Art. 160 Participation du chancelier de la Confédération aux délibérations
des conseils ou des commissions

Cette règle correspond au droit actuellement en vigueur (art. 65^{quater} LREC).

Titre 8

Relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral

Art. 161

Selon le droit actuel, les relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral passent en règle générale par le Conseil fédéral: ainsi est-ce ce dernier qui défend aujourd'hui le budget et le rapport de gestion du Tribunal fédéral, ou est-ce en général par l'intermédiaire du Conseil fédéral que le Tribunal fédéral est associé aux travaux préparatoires d'un projet de loi. Ce n'est finalement que dans le cadre de la haute surveillance que les commissions de surveillance traitent directement avec le Tribunal fédéral, alors que la réforme de la Justice qui a été approuvée le 12 mars 2000 par le peuple et les cantons, en consacrant l'indépendance administrative du Tribunal fédéral, désormais inscrite à l'art. 188, al. 3, Cst., fait aujourd'hui obligation à l'Assemblée fédérale de traiter directement avec le Tribunal fédéral, et dans tous les domaines. Les relations entre le Parlement et le Tribunal fédéral sont déterminées par le principe de l'indépendance des juges (art. 191c du projet de réforme de la Justice), qui interdit à aucun organe de l'Etat d'interférer dans les décisions rendues par ce dernier, ce qui explique que les relations entre ces deux organes touchent pour l'essentiel les attributions dévolues à l'Assemblée fédérale en matière de haute surveillance et de législation (cf. al. 1 à 4). Enfin, précisons que l'expression de «Tribunal fédéral» recouvre à la fois le Tribunal fédéral de Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances de Lucerne.

Le renvoi qui est fait à l'*al. 1* aux dispositions régissant les relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral permet d'éviter la répétition des différentes dispositions de procédure. Précisons cependant qu'en ce qui concerne les droits des commissions en matière d'information, qui font l'objet du chapitre consacré aux relations entre les commissions et le Conseil fédéral, les commissions ne peuvent les exercer à l'égard du Tribunal fédéral (let. c) que dans la mesure où cela leur est nécessaire pour assurer l'exercice de leurs différentes attributions (cf. art. 149, 150 et 151), c'est-à-dire, en fait, dans le cadre uniquement de la haute surveillance exercée par l'Assemblée fédérale sur le Tribunal fédéral (cf. le commentaire de l'art. 27). La let. d renvoie aux dispositions concernant les commissions d'enquête parlementaires: s'il est vrai qu'à ce jour, aucune commission d'enquête parlementaire n'a été chargée de faire la lumière sur des événements graves survenus au Tribunal fédéral, l'application par analogie desdites dispositions s'impose pour des raisons de cohérence.

L'*al. 2*, qui régit les modalités de la représentation du Tribunal fédéral devant l'Assemblée fédérale, a été formulé de telle sorte que le Tribunal fédéral puisse décider lui-même lequel de ses membres le représentera. L'*al. 3* prévoit que pour les

séances des commissions, les représentants du Tribunal fédéral peuvent se faire accompagner, ou se faire représenter, par des personnes au service de la Confédération: cette disposition permet de tenir compte de l'organisation interne du Tribunal fédéral, selon laquelle c'est le secrétariat général qui est chargé de la gestion administrative. L'al. 4 répond à une préoccupation exprimée par le Tribunal fédéral. A l'heure actuelle, en effet, le Tribunal fédéral est associé à la procédure législative par l'intermédiaire du Conseil fédéral: or, cette situation pose problème lorsque les intérêts de ces deux organes divergent. En outre, si les commissions invitent les différents chefs de département à participer aux séances qu'elles consacrent à l'examen des projets de leur ressort, elles n'appliquent pas systématiquement cette règle à l'égard du Tribunal fédéral lorsqu'un projet de loi le concerne. L'al. 4 vise donc à garantir la participation systématique et précoce du Tribunal fédéral aux travaux législatifs du Parlement.

Titre 9 Commission d'enquête parlementaire

Compte tenu du rôle éminemment politique de la commission d'enquête parlementaire, il est consacré un titre distinct à son organisation et à son fonctionnement.

Les dispositions actuelles concernant la procédure applicable aux commissions d'enquête parlementaires (cf. art. 55 à 65 LREC) ont été largement reprises, les cas d'application concrets survenus à ce jour (89.006 Evénements survenus au Département fédéral de justice et police, CEP DFJP; 90.022 Evénements survenus au Département militaire fédéral, CEP DMF; 95.067 Caisse fédérale de pensions, CEP CFP) ayant témoigné généralement de leur pertinence. La CEP DMF et la CEP CFP n'en ont pas moins déposé chacune une initiative parlementaire visant à préciser certaines modalités pratiques au niveau de la loi. C'est ainsi sur proposition de la CEP DMF qu'ont été déterminées les procédures qui ne peuvent être reprises ou poursuivies sans l'accord de la CEP (90.266 Iv. pa. CEP DMF 90.022 Maintien du secret. Haute surveillance du Parlement). Les travaux menés par la CEP DFJP et la CEP DMF ont fait apparaître la nécessité de préciser et d'élargir les droits des personnes concernées par une enquête de la CEP, ce qui a été fait suite à une initiative parlementaire Bonny (90.273 Iv. pa. Procédure CEP. Protection juridique des intéressés). Par ailleurs, la CEP CFP a déposé une initiative parlementaire visant, d'une part, à définir clairement les compétences en matière d'administration des preuves des experts mandatés par une commission d'enquête parlementaire, et d'autre part, à inscrire dans la loi l'obligation pour les personnes entendues par une commission d'enquête parlementaire de garder le silence (96.446 / 96.451 Iv. pa. commission 95.067 – CE/CN Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP (cf. art.165 et 168).

L'institution d'une Commission d'enquête parlementaire *commune* aux deux conseils constitue une nouveauté par rapport au droit en vigueur (cf. commentaire de l'art. 162).

Il serait peu judicieux de vouloir codifier dans les moindres détails la procédure à suivre par les CEP, ces commissions ayant par définition besoin d'une certaine latitude pour remplir leur mandat. L'expérience a montré en effet que chaque CEP doit faire face à des problèmes différents auxquels il s'agit d'apporter à chaque fois des solutions spécifiques, appropriées au cas particulier. *Il est essentiel ici de ne jamais perdre de vue qu'une commission d'enquête parlementaire n'est ni un tribu-*

nal pénal, ni une autorité disciplinaire, et qu'elle apprécie les faits sous le seul angle politique. Exerçant une fonction politique, et non judiciaire, les règles de la procédure judiciaire ne sauraient constituer leur credo. Pour autant, même si une procédure d'enquête parlementaire ne saurait entraîner de sanctions, ses résultats peuvent fort bien frapper là où les personnes concernées aussi durement qu'un jugement pénal ou disciplinaire: aussi les CEP doivent-elles toujours mettre soigneusement en balance les droits des personnes concernées et l'intérêt public à voir l'enquête aboutir et à en connaître les conclusions.

Art. 162 Mandat et constitution

Tous les domaines soumis à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 27 peuvent désormais faire l'objet d'une enquête de la CEP. Le droit en vigueur (art. 55 LREC) prévoit la possibilité de constituer une CEP pour clarifier les faits survenus dans le cadre de l'administration fédérale. La nouvelle loi mentionne que cette disposition s'applique aux organes assumant des tâches pour le compte de la Confédération, qui peuvent ainsi aux aussi être soumis à une enquête. Il s'agit là du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (cf. commentaire de l'art. 27).

Conformément au droit en vigueur, chaque Conseil nomme une commission (art. 55, al. 1, LREC), ces dernières pouvant toutefois travailler ensemble et rédiger un rapport commun (art. 57 LREC). Compte tenu de ce que les CEP ont toujours fait usage de cette possibilité, l'al. 1 ne prévoit plus désormais que l'institution par l'Assemblée fédérale d'une commission d'enquête commune aux deux conseils, ce qui revient à inscrire la pratique actuelle dans la loi. Il ne faut pas perdre de vue non plus qu'une action distincte des deux CEP, bien que prévue par le droit en vigueur, entraînerait des problèmes de coordination considérables et notamment une perte d'autorité face à l'organe sur lequel elles sont chargées d'enquêter.

La commission d'enquête est instituée par voie d'arrêté fédéral simple, qui définit non seulement le mandat confié à la commission, mais également les moyens financiers qui lui sont alloués (qui dépendent notamment du personnel nécessaire).

Art. 163 Organisation

L'al. 1 prévoit que la commission d'enquête parlementaire est constituée de députés des deux conseils, en nombre égal. Aux termes de l'al. 2, les membres de la commission sont désignés par leur Bureau respectif et le collège présidentiel par la Conférence de coordination (cf. art. 43, al. 1 et 2). La CEP prend ses décisions selon les mêmes modalités que la conférence de conciliation (cf. art. 92, al. 1 et 2), c'est-à-dire à la majorité des membres votants. Ses décisions ne sont valables que lorsque la majorité des membres des délégations des deux conseils sont présents. Le quorum doit être constaté avant la prise de décision.

L'al. 3 inscrit dans la loi la pratique actuelle, qui veut que la CEP dispose de son propre secrétariat. Elle peut soit recourir aux collaborateurs des Services du Parlement, soit engager elle-même du personnel. Concernant les collaborateurs des Services du Parlement, s'ils sont alors soumis techniquement à la CEP, ils restent soumis administrativement à leur autorité de nomination. Les modalités du recours aux services de l'administration fédérale sont précisées à l'art. 68.

Art. 164 Procédure

Cet article correspond aux dispositions en vigueur (cf. art. 58, al. 1, 3 et 4, LREC)

Art. 165 Droits en matière d'information

Conformément à l'al. 1, la CEP dispose des mêmes droits en matière d'information que les délégations de surveillance (cf. commentaire des art. 153 s.).

Suite aux travaux de la CEP CFP, les deux conseils ont donné suite à une initiative parlementaire (cf. 96.446/96.451 BO 1996 N 2270, E 1042) qui visait à ce qu'«en matière d'administration des preuves, les compétences des experts mandatés par une commission d'enquête parlementaire soient clairement réglées, et ce notamment à l'égard des personnes entendues». L'al. 2 consacre le droit pour une commission d'enquête parlementaire de confier, dans le cas particulier, le soin d'administrer les preuves à un chargé d'enquête, qui agit conformément au mandat qui lui a été confié, et suivant les instructions de la commission. Les chargés d'enquête sont à distinguer des experts, qui font part de leurs constatations et conclusions sans entreprendre eux-mêmes des recherches ni prendre position. Toutes les commissions ont d'ailleurs la faculté de faire appel à des experts externes (art. 45). L'al. 3 précise toutefois que la commission ne peut pas déléguer à un chargé d'enquête le soin d'entendre les témoins (même s'il peut entendre quelqu'un en qualité de personne appelée à fournir des renseignements), ce moyen d'information immédiat restant sa prérogative. Les personnes interrogées par le chargé d'enquête peuvent refuser de répondre à tout ou partie des questions qui leurs sont posées, ou de remettre certains documents (cf. al. 4).

Art. 166 et 167 Droits du Conseil fédéral; Droits des personnes concernées

Les dispositions concernant les droits du Conseil fédéral et des personnes concernées sont reprises de la loi actuelle (art. 62 et 63 LREC). Modifiées dans le cadre de la révision de la loi du 10 octobre 1997, elles sont en vigueur dans leur nouvelle version depuis le 1^{er} mars 1998. La CEP CFP ayant travaillé sur la base des anciennes dispositions, il est impossible à ce jour d'évaluer leur efficacité.

Art. 168 Obligation de conserver le silence

Cet art. répond à la seconde proposition de la CEP CFP, visant à introduire dans la loi une norme qui obligeait sans ambiguïté les personnes auditionnées par une CEP à conserver le silence absolu. Les personnes interrogées par une commission n'ont ainsi pas même le droit d'informer leurs supérieurs des questions qui leur ont été posées ou des documents qui leur ont été demandés. L'obligation absolue de conserver le silence ne vaut pas cependant à l'égard du Conseil fédéral, de son représentant ou de l'agent de liaison qu'il a désigné (cf. art. 166). Lors des délibérations du Conseil des Etats au sujet de l'initiative déposée par la CEP CFP (cf. BO 1996 E 1042), il a été souligné qu'il était important de préciser la durée de l'obligation de garder le silence, les personnes concernées devant pouvoir se justifier après la publication du rapport. Aussi sont-ce les dispositions générales relatives à la confidentialité (cf. art. 9, 47 et art. 27 RCN et art. 20 RCE) qui s'appliquent une fois les travaux terminés.

L'al. 3 prévoit nouvellement qu'il incombe au président et au vice-président de la CEP ou, s'ils ont quitté le conseil, au président et au vice-président de la délégation.

gation de gestion, de statuer sur les demandes de consultation des dossiers faites pendant le délai de protection. Ces dispositions correspondent au droit en vigueur, à cette différence près que si le collège présidentiel de la CEP a quitté le conseil, ce ne sont pas les présidents des commissions de gestion qui statuent, mais le collège présidentiel de l'organe qui en matière d'information dispose de droits identiques à ceux de la CEP.

Art. 169 Faux témoignage et faux rapport

L'art. concerné correspond aux dispositions en vigueur (cf. art. 64 et 65 LREC).

Art. 170 Effets sur d'autres procédures ou investigations

L'art. 170 définit les conséquences que l'institution d'une CEP a sur les travaux d'autres commissions ou sur les procédures civiles, administratives ou pénales en cours. Il correspond au droit en vigueur, révisé en 1995 (cf. LF du 6 octobre 1995, en vigueur depuis le 1^{er} mars 1996), à une exception près cependant: si l'art. 65, al. 3, LREC dispose que «les recherches de police judiciaire ainsi que les enquêtes disciplinaires ou administratives fédérales sur des faits qui sont, ou qui ont été, l'objet d'une enquête parlementaire, ne peuvent être engagées qu'avec l'autorisation des commissions d'enquête», le projet prévoit pour sa part que cette autorisation ne sera plus nécessaire s'agissant des enquêtes de police judiciaire. La recherche de police judiciaire est une procédure administrative menée par le Ministère public de la Confédération ou la police judiciaire, qui précède l'instruction préparatoire. La commission estime que dans certaines affaires délicates (concernant p. ex. le crime organisé), l'autorité chargée de l'enquête doit pouvoir agir rapidement, donc sans autorisation préalable de la CEP, de façon à prévenir la disparition de certaines preuves ou à éviter que les faits ne soient prescrits.

Une minorité de la commission propose pour sa part de conserver le droit en vigueur. Elle fait valoir qu'une enquête de police judiciaire constitue une procédure administrative dont la nature ne diffère guère de celle d'une enquête administrative ou disciplinaire: or, à ses yeux, il n'y a pas de raison de ne pas les traiter en droit de la même façon. Elle rappelle d'autre part qu'une CEP est nommée précisément pour enquêter sur des événements graves qui touchent le Conseil fédéral ou l'administration fédérale. Le Ministère public fait lui aussi partie de cette administration, et son activité elle-même pourrait à ce titre faire l'objet un jour d'une CEP: or, l'autoriser à déclencher ou à poursuivre en parallèle des enquêtes judiciaires risquerait d'entraver la bonne marche des travaux de la CEP, ce qu'il convient évidemment de prévenir. Une fois tout danger écarté, la CEP habiliterait bien sûr le Ministère public à poursuivre la ou les procédures qu'il a engagées. D'autre part, et conformément à la mission pénale de l'Etat, le Ministère public pourrait reprendre en tout état de cause ses investigations une fois que la CEP aurait achevé ses travaux, sans que celle-ci ait à l'y autoriser expressément.

Titre 10 Dispositions finales

Art. 171 Abrogation d'autres lois

La présente loi est le résultat d'une révision totale de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils. Les dispositions de la LREC ont été retravaillées, parfois même entièrement reformulées, complétées et réorganisées sur le plan de la systématique. La nouvelle loi remplaçant désormais la LREC, il convient logiquement d'abroger celle-ci.

Il y a également lieu d'abroger le «décret de l'Assemblée fédérale concernant le serment à prêter par les autorités supérieures de la Confédération», du 15 novembre 1848, dont le contenu est repris à l'art. 3 de la présente loi.

Enfin, la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (RS 170.21) doit être abrogée. Les dispositions qu'elle contenait au sujet des membres de l'Assemblée fédérale ont été intégrées dans la LParl (art. 1 à 3, 13, 13a LGar). Les dispositions qui concernent le gouvernement et la justice sont, à juste titre, reprises dans les lois spécifiques. Il faut ajouter que la LGar contient des règles devenues inutiles et qu'elle est désuète sur le plan linguistique; comme, en outre, des ajustements de la loi sont également imposés par la nouvelle Cst., l'occasion se présente de procéder à ces adaptations et d'abroger les dispositions ayant perdu leur raison d'être. Les parties restantes font l'objet d'une reformulation pour être intégrées dans les lois spéciales. Ceci signifie concrètement que les dispositions concernant les membres du gouvernement seront reprises dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et celles sur les membres des autorités judiciaires dans la loi sur l'organisation judiciaire (OJ). La disposition précisant que la juridiction du Tribunal fédéral s'applique aux membres des autorités concernant certains délits sera maintenue dans le Code pénal (CPS). Les art. 6, 7 et 15 de la LGar ont été abandonnés. Le délit particulier tel qu'il est défini à l'art. 6 ne doit pas être repris dans le CPS car le comportement en question équivaut à une séquestration au sens de l'art. 183, ch. 1 CPS. Il faut renoncer à la disposition contenue à l'art. 7 LGar selon laquelle toute poursuite contre des personnes protégées par cette dernière est de nul effet; l'autorité de poursuite pénale doit avoir la possibilité de procéder à des actes d'enquête qui ne puissent pas être reportés. Les droits des parties et les éventuelles interdictions d'utiliser des preuves offrent une protection suffisante. L'art. 15 LGar contredit l'art. 157 Cst. qui règle de manière définitive les compétences de l'Assemblée fédérale. En cas de litige entre la Confédération et les cantons, le Tribunal fédéral peut être saisi conformément à l'art. 83 ou 116 OJ.

Art. 172 Modification du droit en vigueur

1. Loi fédérale sur les droits politiques (LDP)

Il y a lieu de biffer l'art. 18 LDP, dont le contenu a été intégré à l'art. 16 (Dispositions à prendre dans le cas concret) de la nouvelle loi. Compte tenu du lien étroit unissant les incompatibilités et les mesures à prendre dans le cas concret, il est en effet logique de traiter les deux questions dans le même texte, en l'occurrence dans la LParl, puisqu'il s'agit d'une incompatibilité liée à l'exercice du mandat parlementaire.

Jusqu'à la révision de la LREC, aucune loi ne contenait de disposition régissant la

constitution du Conseil national. Ce n'est qu'au niveau d'une ordonnance, à savoir à l'art. 3, al. 2, du règlement du Conseil national, qu'il est prévu que le Conseil est constitué dès que l'élection d'au moins les deux tiers des membres a été validée. Il s'agit pourtant d'une disposition importante au sens de l'art. 164 Cst. – puisque le Conseil n'est habilité à siéger qu'après avoir été constitué –, qui doit par conséquent être édictée sous la forme d'une loi. Bien que la question intéresse autant le droit électoral que le droit parlementaire, il a été décidé de compléter plutôt l'art. 53, al. 1, LDP, étant donné le rapport étroit entre vérification des pouvoirs et constitution du Conseil.

La révision des dispositions relatives aux attributions de la Commission de rédaction (cf. art. 56 à 59) a donné lieu au réexamen de l'effet d'une correction apportée à un acte législatif sur le délai référendaire. Il a ainsi été démontré que la modification de l'art. 59 LDP intervenue le 21 juin 1996 n'était pas pertinente. Cet article prévoit en effet que pour les actes législatifs sujets au référendum facultatif, la période prévue pour la récolte des signatures débute le jour de la publication officielle la plus récente du texte – ce qui signifie que le délai imparti repart pour ainsi dire de zéro après toute correction de la publication. Un tel degré de formalisme va bien au-delà de ce que le Tribunal fédéral juge approprié (JAAC 53.19). Non seulement l'adoption d'une telle mesure ne se justifie que dans les cas où la correction introduit une modification de fond, mais il est en outre suffisant qu'elle soit mise en œuvre dans la région linguistique concernée.

2. Loi sur la responsabilité

Les dispositions relatives à l'immunité parlementaires, qui figuraient à ce jour dans la loi sur la responsabilité, sont logiquement à intégrer elles aussi dans la LParl. Il convient en conséquence de supprimer la référence faite aux membres de l'Assemblée fédérale aux art. 1, 2 et 14 de la loi sur la responsabilité.

3. Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

Entre autres adaptations à la nouvelle Cst., l'Assemblée fédérale a, le 8 octobre 1999, complété la LREC par un art. 47^{bis}b. Cette modification s'imposait suite à l'introduction dans la nouvelle Cst. d'un art. 166, al. 2, prévoyant de définir au niveau de la loi les compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion de traités internationaux (pour le commentaire de l'art. 47^{bis}b, cf. rapport de la CIP du Conseil national, du 7 mai 1999; FF 1999 4486 s.). Comme il s'agit là de compétences, non de l'Assemblée fédérale, mais du Conseil fédéral, il a été décidé d'intégrer ces dispositions dans la LOGA (art. 7a et 48a).

Les dispositions contenues dans l'art. 4 de la LGar concernant les poursuites pénales des membres du Conseil fédéral devaient faire l'objet d'un nouvel art. 61a de la LOGA, sous le titre de «immunité». Ces dispositions concernent les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération. En revanche les mentions de «représentants et commissaires fédéraux» figurant également à l'art. 4, al. 1, LGar peuvent être biffées car les fonctions en question sont obsolètes. Ces commissaires et représentants étaient des personnes privées honoraires qui, à une époque où l'administration fédérale ne comptait que peu de personnes possédant la formation adéquate, assumaient des missions spéciales en Suisse et à l'étranger pour le compte de la Confédération. D'après l'ancienne constitution de 1848 (art. 74, ch. 3) les «représentants» étaient des délégués élus par l'Assemblée fédérale. Les «commissai-

res» étaient chargés d'intervenir auprès des cantons pour y assumer des fonctions relevant des autorités cantonales (dernier cas en date: 1890).

A également été abandonnée la règle contenue à l'art. 4, al. 5, LGar sur la prescription et la péremption. Les dispositions applicables sont celles des art. 70 s. du CPS.

L'art. 61a, al. 5, LOGA reprend la disposition de l'ancien art. 5 LGar et prévoit un droit de recours devant l'Assemblée fédérale si l'autorisation de poursuivre pénalement un membre du Conseil fédéral est refusé. Ce droit de recours est nécessaire faute de quoi le Conseil fédéral pourrait de son propre chef refuser l'autorisation de poursuivre pénalement un de ses membres si celui-ci a commis un délit ou un acte répréhensible qui n'est pas en rapport avec son activité. Toutefois, l'instance de recours ne doit pas être, comme le prévoit la LGar, les Chambres réunies, mais l'Assemblée fédérale. Les compétences des Chambres réunies étant énumérées de manière exhaustive à l'art. 157 Cst., aucune compétence supplémentaire ne peut être créée au niveau de la loi.

Les dispositions prévues aux art. 10 et 11 LGar sont reprises dans les nouveaux art. 62d et 62e LOGA sous un nouveau chap. 2^{ter} «exonération fiscale et protection des biens de la Confédération». L'art. 62d prévoit l'exemption fiscale de la Confédération et de ses établissements. L'art. 62e concerne la responsabilité étatiques des cantons.

Le droit de domicile revenant à la Confédération selon l'art. 14, al. 1, LGar est repris dans un autre chapitre (2^{quater}) de la LOGA (art. 62f). La disposition concerne les rapports entre la Confédération et les cantons et s'applique à toutes les autorités fédérales (Assemblée fédérale, Conseil fédéral et Tribunal fédéral). L'art. 62f LOGA ne détermine pas les organes qui exercent le droit de domicile de la Confédération. L'art. 69 LParl précise que le droit de domicile est assumé par des organes parlementaires.

4. Loi sur l'organisation judiciaire

Un nouvel art. 5a est inséré à la loi sur l'organisation judiciaire: il reprend les dispositions des art. 4 et 5 de la LGar concernant la poursuite pénale de membres du Tribunal fédéral. L'article est analogue à l'art. 61a LOGA.

5. Code pénal suisse

D'après l'art. 8 de la LGar, c'est le Tribunal fédéral qui connaît de certains crimes et délits commis à l'encontre de magistrats de la Confédération et de membres de l'Assemblée fédérale. Cette compétence du Tribunal fédéral est maintenue par un complément à l'art. 340 CP. En mettant les personnes énumérées dans la disposition sur un pied d'égalité avec les personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international, on fera aussi tomber sous le coup de la juridiction fédérale le brigandage, l'extorsion et le chantage, la contrainte sexuelle et le viol dont pourraient avoir été victimes des membres des autorités fédérales. Les délits pour atteinte à l'honneur en rapport avec l'exercice d'un mandat relèveront, quant à eux, de la juridiction cantonale.

6. Procédure pénale militaire

L'art. 3, al. 2, LParl prévoit que les personnes désignées par l'Assemblée fédérale prêtent serment ou font la promesse devant l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), dans la mesure où la loi n'en dispose pas autrement. A l'art. 15a de la loi sur le procédure pénale militaire la base légale doit être créée pour la pratique en cours jusqu'ici selon laquelle les membres du Tribunal de cassation militaire ne doivent pas prêter serment ou faire leur promesse devant les chambres réunies.

7. Loi sur les finances de la Confédération

Les dispositions concernant le plan financier et le programme de la législature sont intégrées dans la LParl, étant donné que les instruments de planification visés intéressent également de manière directe le Parlement (art. 142 et 145). Il convient par conséquent de supprimer les art. 23, al. 2 à 4 de la loi sur les finances de la Confédération.

8. Loi sur l'alcool

Cette modification permet d'adapter la fréquence de la présentation des comptes et des rapports de gestion de la Régie fédérale des alcools à celle des autres services de l'Administration fédérale (cf. art. 143).

Art. 173 Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires découlant pour l'essentiel des art. mêmes qu'elles concernent et ne nécessitant pas à ce titre d'explications particulières, on se contentera simplement de revenir en détail sur celle qui se rapporte aux incompatibilités (ch. 2), qui est aussi la plus technique.

Les dispositions relatives aux incompatibilités ne peuvent entrer en vigueur à n'importe quelle date, sous peine de voir certains députés risquer de devoir choisir entre leur mandat de député et leur activité professionnelle alors même qu'ils ont déjà été élus. La solution la plus simple est de faire en sorte que les dispositions sur les incompatibilités n'entrent en force qu'au début de la session qui suit le premier renouvellement intégral du Conseil national après l'entrée en vigueur de la loi (al. 1). Mais cette disposition ne saurait s'appliquer qu'au Conseil national, l'élection des députés membres du Conseil des Etats étant régie par le droit cantonal: c'est la raison pour laquelle il est prévu pour les conseillers aux Etats une disposition spéciale (al. 2).

Par ailleurs, il importe que les candidats aient connaissance des dispositions relatives aux incompatibilités avant de se présenter à une élection, et puissent ainsi anticiper les conséquences qu'une élection aurait sur leur vie professionnelle. En d'autres termes, la LParl doit entrer en force avant qu'aient été arrêtées les listes des candidats au poste de conseiller national: la période concernée est fixée par l'art. 21, al. 1 de la loi sur les droits politiques, aux termes duquel «le droit cantonal fixe un lundi compris entre le 1^{er} août et le 30 septembre de l'année de l'élection, lequel constitue la date limite du dépôt des listes de candidats». Il s'agit donc de déterminer la date jusqu'à laquelle l'entrée en vigueur de la LParl entraîne la mise en vigueur des dispositions relatives aux incompatibilités, pour régler la question de savoir que faire dans l'hypothèse où la LParl entrerait en vigueur dans l'intervalle compris entre, d'une part, le dépôt des listes de candidats, et d'autre part, le renouvellement intégral: c'est précisément le rôle de l'al. 3, qui, compte tenu de la disposition précitée de la loi sur les droits politiques, indique que les dispositions de l'al. 1 n'entrent en force selon les modalités prévues qu'à la condition que la LParl soit elle-même entrée en vigueur au plus tard le 31 juillet de l'année de l'élection. Et si tel n'est pas le cas, que le renouvellement ait d'ailleurs déjà eu lieu ou non, l'entrée en force desdites dispositions est repoussée au renouvellement suivant du Conseil national.

Art. 174 Entrée en vigueur

Il est prévu de confier à la Conférence de coordination, et non au Conseil fédéral, la compétence de fixer la date de l'entrée en vigueur de la LParl.

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La LParl ne contient aucune disposition qui soit susceptible d'entraîner des conséquences immédiates sur le plan financier ou sur le plan du personnel.

Il est vrai cependant que certaines dispositions nouvelles peuvent se traduire par un surcroît de travail, difficile à estimer à ce jour (p. ex.: l'attribution nouvellement conférée aux commissions de contrôler l'efficacité des mesures prises par la Confédération, ou encore, s'agissant de la procédure applicable en matière d'initiatives parlementaires, la disposition selon laquelle la décision prise par un conseil de donner suite doit également être entérinée par l'autre conseil pour devenir effective).

5

Bases légales

5.1

Constitutionnalité

La LParl s'appuie sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., qui prévoit que doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale les dispositions fondamentales relatives «à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales». Ladite loi remplace la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, qui elle-même s'appuyait sur l'art. 85, ch. 1, de la constitution de 1874. Par ailleurs, la LParl constitue la mise en oeuvre législative des art. 148 à 173 Cst., c'est-à-dire du chap. 2 («Assemblée fédérale») du titre 5 («Autorités fédérales»).

5.2

Délégation de compétences législatives

A l'instar de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, et du fait de son objet même, la LParl ne délègue aucune compétence législative au Conseil fédéral. L'art. 36 confie à chacun des conseils le soin d'arrêter lui-même son organisation et ses règles de procédure au moyen d'un règlement. L'art. 41 confère une compétence analogue à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). L'art. 59 habilite l'Assemblée fédérale à fixer par voie d'ordonnance les attributions de la Commission de rédaction et ses règles de procédure, concernant notamment la vérification et la correction des textes avant le vote final, après le vote final et après la publication. Enfin, l'art. 70 autorise l'Assemblée fédérale à édicter sous la forme d'ordonnances les dispositions d'exécution relatives à l'administration du Parlement. En ce qui concerne le détail des implications de chacune des dispositions précitées, se référer au commentaire explicatif des articles concernés.

Table des matières

Condensé	3300
1 Genèse	3303
1.1 La LREC et son évolution	3303
1.2 La révision de la Constitution fédérale	3304
1.2.1 Travaux préparatoires de la CIP en matière de droit parlementaire, en vue de la révision de la constitution	3304
1.2.2 Adaptation de la LREC à la nouvelle constitution	3304
1.2.3 Pourquoi effectuer une révision totale de la LREC?	3305
1.3 Travaux des CIP concernant la révision totale de la LREC	3306
1.3.1 Décision de principe	3306
1.3.2 Constitution de sous-commissions chargées d'examiner des thèmes spécifiques de la réforme	3306
1.3.3 Elaboration d'un projet par le secrétariat des CIP avec le concours des services directement concernés	3307
1.3.4 Consultation au sein de l'administration et expertises	3307
1.3.5 Examen de l'avant-projet par la CIP du Conseil national, avis des autres commissions concernées	3307
1.4 Rapports entre la révision totale de la LREC et d'autres projets de réforme	3308
1.4.1 Vue d'ensemble de la réforme des institutions de l'Etat fédéral	3308
1.4.2 Réforme du gouvernement	3309
1.4.3 Réforme des droits populaires	3309
1.4.4 Indemnités des membres du Parlement et infrastructure à leur disposition	3310
1.5 Liquidation d'interventions et d'initiatives pendantes qui touchent le droit parlementaire	3310
1.5.1 Interventions parlementaires	3310
1.5.2 Initiatives parlementaires	3311
2 Grandes lignes de la nouvelle loi sur l'Assemblée fédérale	3312
2.1 Aperçu des attributions, de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée fédérale	3312
2.2 Grandes lignes de la séparation des pouvoirs	3315
2.3 La structure de la nouvelle loi	3316
2.4 Sujets importants examinés dans le cadre de la révision totale de la LREC	3318
2.4.1 Droits en matière d'information	3318
2.4.1.1 Situation initiale	3318
2.4.1.2 Gradation des droits en matière d'information	3319
2.4.1.3 Procédure applicable en cas de désaccord sur l'exercice des droits en matière d'information, et protection du secret	3320
2.4.1.4 Avis des commissions de surveillance sur le projet	3321

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

2.4.2 Arrêtés de principe et arrêtés relatifs aux planifications (s'agissant en particulier du programme de législature et de la politique extérieure)	3322
2.4.2.1 Situation initiale	3322
2.4.2.2 Choisir la forme de l'arrêté fédéral simple pour les décisions touchant les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le rapport sur la politique extérieure et d'autres rapports importants du Conseil fédéral	3326
2.4.2.3 Choisir la forme de l'arrêté fédéral sujet au référendum pour les décisions de principe d'une grande portée	3330
2.4.3 Effets juridiques de la motion et procédure applicable à ce type d'intervention	3331
2.4.3.1 Effets juridiques des diverses formes actuelles de mandat	3331
2.4.3.2 Redéfinition des effets juridiques de la motion (art. 119)	3333
2.4.3.3 Problèmes posés par la procédure actuelle de traitement des motions	3337
2.4.3.4 Réforme de la procédure applicable en matière de motions (art. 120)	3340
2.4.4 Procédure applicable aux initiatives parlementaires	3342
2.4.4.1 Situation initiale	3342
2.4.4.2 Association des deux conseils à l'examen préalable des initiatives parlementaires (art. 109)	3344
2.4.4.3 Prescriptions sur la forme d'une initiative parlementaire (art. 107)	3346
2.4.5 Renouvellement intégral du Conseil fédéral	3347
2.4.5.1 Le point de la situation	3347
2.4.5.2 Arguments pour et contre chacune des deux procédures électorales	3348
2.4.5.3 Evaluation des incidences de différentes procédures électorales	3350
3 Commentaire des différentes dispositions	3352
4 Conséquences financières et sur l'état du personnel	3452
5 Bases légales	3452
5.1 Constitutionnalité	3452
5.2 Délégation de compétences législatives	3452
Loi sur l'Assemblée fédérale (projet)	3455