

15.474

Initiative parlementaire
Procédure applicable au programme de la législature

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 14 août 2015

Monsieur le Président du Conseil national,
Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux,

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

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

14 août 2015

Pour la commission:

La présidente, Cesla Amarelle

Rapport

Dans son projet du 12 août 2014, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) avait proposé de modifier plusieurs aspects de la procédure d'examen du programme de la législature. *L'objectif était double: augmenter l'efficacité des décisions prises en la matière par le Parlement tout en réduisant la charge de travail de ce dernier* (cf. FF 2014 6227 pour les détails). A la session d'automne 2014, des voix se sont élevées de part et d'autre, au Conseil national, pour critiquer les propositions formulées par la CIP-N. La commission a donc élaboré, le 31 octobre 2014, de nouvelles propositions dans lesquelles elle a davantage insisté sur la réduction de la charge de travail liée à l'examen du programme de la législature. Elle a toutefois maintenu que l'Assemblée fédérale devait pouvoir participer aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173, al. 1, let. g, Cst.) en étant habilitée à confier au Conseil fédéral, sous la forme d'un arrêté fédéral simple, des mandats visant à modifier ou à compléter le programme en question. Le 10 décembre 2014, le Conseil national a adhéré aux propositions de sa commission (BO 2014 N 2289).

En conséquence de la modification de la loi sur le Parlement (LParl), les dispositions du règlement du Conseil national (RCN) relatives à l'examen de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature ont été modifiées en première lecture.

La majorité du Conseil des Etats n'a pas soutenu le compromis proposé pour la révision de la LParl. Elle a décidé que le Parlement ne pourrait prendre aucune décision matérielle sur le programme de la législature, programme dont il devait se borner à prendre acte. En d'autres termes, le Conseil des Etats a prôné l'abandon de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature (BO 2014 E 82).

En deuxième lecture, le Conseil national et le Conseil des Etats ont maintenu leurs décisions respectives concernant la LParl (BO 2015 N 874, BO 2015 E 499). En troisième lecture, le Conseil national s'est rallié, avec la voix prépondérante de son président, au point de vue du Conseil des Etats. Par suite de cette décision, les dispositions du RCN relatives à l'examen de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature ont dû être abrogées lors de la deuxième lecture des modifications du règlement en question (BO 2014 N 1077).

Aux votes finaux du 19 juin 2015, le Conseil des Etats a adopté la modification de la LParl; le Conseil national a pour sa part rejeté cette révision, par 96 voix contre 92. La majorité de la Chambre basse a en effet considéré que, dès lors que le compromis proposé par la CIP-N n'entraînait plus en ligne de compte, le statu quo était une meilleure solution ou, du moins, un «moindre mal» par rapport à la solution du Conseil des Etats. Aussitôt après, le Conseil national a toutefois adopté, par 97 voix contre 94, la révision du RCN. Or, pour respecter la logique matérielle et politique, il eût fallu soit adopter les deux projets, soit rejeter les deux projets. Sur l'ensemble des députés, 184 ont fait preuve de cohérence en votant deux fois «oui» ou deux fois «non». Cinq députés ont cependant adopté la modification du RCN alors même qu'ils avaient rejeté celle de la LParl, qu'ils s'étaient abstenus lors de ce vote ou qu'ils n'y avaient pas participé.

Les décisions prises sur ces deux projets ne sont pas cohérentes. Si la modification de la LParl avait été adoptée, l'Assemblée fédérale n'aurait plus pu prendre de décision matérielle dans le cadre de l'examen du programme de la législature; dans ce cas, les dispositions du RCN relatives à cette procédure n'auraient plus eu de raison d'être. Or, la modification en question a été rejetée: les dispositions considérées du RCN conservent donc toute leur importance. Elles étaient du reste incontestées jusqu'ici. Etant donné qu'elles visent à simplifier la procédure d'examen du programme de la législature, leur maintien est également dans l'intérêt des partisans de la modification de la LParl, qui n'ont pas obtenu gain de cause le 19 juin.

Dans ce contexte, la CIP-N soumet à son conseil un projet visant à rétablir dans le RCN les dispositions qui ont été abrogées par erreur.

Le but de ces dispositions est d'améliorer la structure du processus décisionnel au sein du Conseil national en permettant à ce dernier de *recentrer le débat*:

- L'*art. 33b* prévoit que les députés ne peuvent pas déposer leurs propositions directement au conseil. Ils peuvent le faire uniquement auprès de la commission chargée de l'examen préalable, et ce, avant le début de la discussion par article de l'arrêté fédéral. Cette disposition permet de réduire le nombre de propositions que doit examiner le conseil.
- L'*art. 33c* dispose que l'examen du programme de la législature doit faire l'objet d'un débat organisé incluant la discussion par article. Le fait de fixer un temps de parole total pour les groupes avant le début de l'examen en commission permet de limiter la durée de l'examen et vise à inciter les groupes à établir des priorités lors du dépôt de propositions de minorité. Chaque groupe connaît à l'avance le nombre de propositions qu'il pourra développer oralement au conseil.

Le projet en question reprend par ailleurs les modifications mineures du droit en vigueur que le Conseil national avait adoptées en première lecture sur la proposition de la CIP-N.

- L'*art. 13* fait l'objet d'une correction rédactionnelle: conformément à l'*art. 146* LParl, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale non pas un «rapport», mais un «message» sur le programme de la législature.
- L'*art. 33a* (avis des groupes) est abrogé, car il n'est pas appliqué. Lors de l'examen des deux derniers programmes de la législature, en 2008 et en 2012, aucun groupe n'a rendu d'avis à l'intention de la commission chargée de l'examen préalable. Cela ne signifie pas pour autant que les groupes ne se penchent pas sur le programme de la législature. Quand un groupe procède à l'examen préalable d'un objet, il discute de la position défendue par sa délégation au sein des commissions; il n'est manifestement pas nécessaire qu'il rende un avis à l'intention de la commission plénière.
- Le but de l'*art. 33b, al. 4*, était de restreindre le nombre de thèmes qui seraient soumis à la commission chargée de l'examen du programme de la législature après le début de ses délibérations. A partir de ce moment-là, même les membres de la commission ne pouvaient plus aborder de nouveaux thèmes. Cette disposition a eu de la peine à s'imposer dans la pratique.

- Il convient de profiter de l'occasion pour adapter la teneur de l'*art. 47* (débat organisé) à la pratique en vigueur. En effet, selon cette dernière, le temps de parole total est réparti entre les groupes. Or, d'après la teneur actuelle de l'*art. 47*, le temps de parole total inclurait également le temps de parole qui est alloué aux rapporteurs des commissions et aux représentants du Conseil fédéral.