

06.079

Message
relatif à la modification de la loi sur le Parlement
(Extension des incompatibilités avec un mandat parlementaire)

du 22 septembre 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de révision partielle de la loi sur le Parlement (extension des incompatibilités avec un mandat parlementaire) en vous priant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 septembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'art. 14 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) fait état des cas d'incompatibilité avec la qualité de membre de l'Assemblée fédérale. Il entrera en vigueur le 3 décembre 2007, conformément à l'art. 174, al. 3, LParl.

Or, lors du réexamen de l'utilité de chacune des commissions extra-parlementaires, réexamen qui s'est fait dans le cadre du projet partiel de réforme de l'administration fédérale REF 05/07, a surgi la question de savoir comment il fallait interpréter la let. c de cet art. 14 LParl, autrement dit de savoir si la qualité de membre d'une commission extra-parlementaire était compatible avec le mandat de parlementaire fédéral. La loi étant peu claire sur ce point, force est, jusqu'à présent, de se livrer à une interprétation.

Pour mettre un terme à cette situation, le Conseil fédéral propose que la let. c de l'art. 14 LParl soit complétée et qu'un membre de l'Assemblée fédérale ne puisse plus désormais être à la fois député et membre d'une commission extra-parlementaire. Il le fait maintenant, soit plus d'un an avant le renouvellement intégral du Conseil national, afin que la disposition proposée entre en vigueur avant l'automne 2007, ce qui mettra définitivement fin à l'insécurité actuelle du droit sur ce point.

Lorsqu'il a rédigé et approuvé l'art. 14 LParl, le législateur pensait avoir dressé la liste exhaustive des cas d'incompatibilité avec la qualité de parlementaire fédéral. La modification qui est proposée aujourd'hui permet de préciser la disposition en question tout en respectant son sens et son but.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La disposition qui énonce les cas d'incompatibilité avec la qualité de député du Conseil national ou du Conseil des Etats est l'art. 14 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹; à la let. c, on peut lire que ni les membres de l'administration fédérale (unités administratives décentralisées comprises) ni les membres des Services du Parlement, pas plus que les membres des tribunaux fédéraux ne peuvent être siéger à l'Assemblée fédérale, à moins que les lois spéciales n'en disposent autrement.

Or, une divergence de vues est apparue lors du réexamen de l'utilité de l'existence de chacune des commissions extra-parlementaires, réexamen rendu nécessaire par le projet REF 05/07 (projet de réforme de l'administration). Elle porte sur le terme de membre d'une «unité administrative décentralisée» et les personnes qu'il vise: un membre d'une commission extra-parlementaire peut-il être considéré comme faisant partie d'une unité administrative décentralisée?

Certains, qui interprètent le terme de manière étroite, pensent que l'incompatibilité ne frappe que les personnes qui tombent sous le coup de la loi fédérale sur le personnel de la Confédération, cas par exemple d'un employé du secrétariat d'une commission extra-parlementaire, mais qu'en revanche, elle ne frappe pas les membres de cette commission, qui ne relèvent pas de la loi précitée. Ils estiment donc que rien, dans la loi, n'empêche quelqu'un d'être à la fois parlementaire fédéral et membre d'une commission extra-parlementaire.

A l'inverse, d'autres, qui se livrent à une interprétation large du terme, jugent que l'art. 14, let. c, LParl, assoit légalement l'incompatibilité et qu'une interprétation téléologique (quel sens a la disposition et quel but poursuit-elle?) met tout autant en question les employés que les membres des commissions extra-parlementaires eux-mêmes. Ils estiment en effet qu'il est non seulement contradictoire mais encore irréalisable de vouloir frapper d'incompatibilité les premiers, mais pas les seconds, et qu'il faut par conséquent les traiter tous (membres des commissions extra-parlementaires, son secrétariat et son personnel administratif) de la même manière en considérant qu'ils relèvent tous de l'art. 14, let. c, LParl.

Cette dernière façon de voir les choses a soulevé une autre interrogation: l'interprétation en question vaut-elle indifféremment pour toutes les commissions extra-parlementaires, autrement dit aussi bien pour les commissions consultatives que pour les commissions dotées d'un pouvoir décisionnel, ou l'art. 14, let. c, LParl ne concerne-t-il que ces dernières?

Toutes ces raisons justifient qu'il faille compléter l'art. 14, let. c, LParl. Le Conseil fédéral vous en soumet l'avant-projet, plus d'un an avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national. Dans ces conditions, il sera possible de mettre définitivement fin avant cette date à l'insécurité du droit qui plane actuellement sur ce point.

¹ RS 171.10

1.2

Consultation

Le projet consistant en une précision d'ordre mineur, le Conseil fédéral a jugé qu'il n'était pas indispensable de lancer une consultation nationale sur ce point.

2

Commentaire du nouveau libellé de l'art. 14, let. c

Le complément proposé affecte uniquement l'art. 14, let. c, LParl. Il précise que les membres des commissions extra-parlementaires ne pourront pas, eux non plus, être membres de l'Assemblée fédérale.

Les commissions extra-parlementaires font partie de l'administration fédérale décentralisée (cf. art. 6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, OLOGA)². L'art. 5 de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions³, pour sa part, distingue les commissions consultatives, qui donnent des avis et préparent des projets, des commissions décisionnelles. Ici, nous ne ferons pas la différence entre les deux afin que la disposition proposée soit claire et uniforme. Autrement dit, elle vaudra pour tous les membres des commissions quel qu'en soit le type.

En effet, bien que la tâche des commissions consultatives consiste à donner des avis et à préparer des projets, elle ne saurait en aucun cas être qualifiée de mineure ni de secondaire. Par les prises de position sur le fond qu'elles rédigent, par les recommandations qu'elles émettent et par les informations et les propositions qu'elles remettent, les commissions consultatives participent très activement à l'élaboration de bases de décision dont se sert le Conseil fédéral. Il faudrait alors faire le compte de l'apport de chacune d'elles dans chaque cas. Dire si une telle commission a participé ou non de manière décisive à l'élaboration desdites bases de décision serait donc une gageure; la décision ne serait pas facile à prendre et entraînerait des problèmes considérables de délimitation dans la pratique.

A l'inverse, la façon de faire qui est proposée respecte la division des pouvoirs appliquée aux individus. Elle évitera aux personnes concernées d'être placées devant des conflits d'intérêts ou des problèmes de conscience entre leur activité de membre d'une commission extra-parlementaire et l'exercice de leur mandat parlementaire.

Sans elle en effet, les membres d'une commission extra-parlementaire qui ont participé activement à la rédaction d'un projet proposé aux Chambres par le Conseil fédéral pourraient se trouver dans une situation inconfortable si leur qualité de parlementaire leur intimait le devoir de voter contre ce projet ou contre l'objet traité par eux en commission.

² RS 172.010.1

³ RS 172.31

3 Conséquences

Le présent projet n'a aucune conséquence d'ordre financier ni aucune incidence sur l'effectif du personnel.

Par contre, quatre membres du Conseil des Etats et dix-neuf membres du Conseil national pourraient être concernés par lui lors du prochain renouvellement intégral du Conseil national à l'automne 2007. Au nombre donc de vingt-trois, ils siègent actuellement au total dans quatorze commissions extra-parlementaires (douze sont des commissions consultatives, les deux autres des commissions décisionnelles).

4 Programme de la législature

Le présent projet n'a pas été inscrit au Programme de la législature 2003 à 2007⁴. Il n'aura pas non plus d'effets particuliers sur le plan financier de la Confédération.

5 Bases juridiques

L'art. 144, al. 3, Cst.⁵ précise que la loi peut prévoir d'autres incompatibilités que celles qui sont énoncées aux deux alinéas précédents. C'est lui qui a autorisé l'Assemblée fédérale à adopter l'art. 14 LParl. Compléter la let. c de ce dernier revient donc uniquement à allonger la liste actuelle des cas d'incompatibilité avec la qualité de parlementaire fédéral.

⁴ FF 2004 1035

⁵ RS 101

Message relatif à la modification de la loi sur le Parlement (Extension des incompatibilités avec un mandat parlementaire)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 2006 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 40 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 06.079 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 10.10.2006 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 7595-7600 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 139 957 |

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.