

Règlement du Conseil national

Révision

Rapport de la commission du Conseil national

du 15 juin 1984

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Après en avoir délibéré les 8/9 février, 26 mai et 27 octobre 1982 ainsi que le 14 septembre et le 21 novembre 1983, la commission «Réforme du Parlement» vous soumet un rapport et des propositions dans le dessein de réviser le règlement du Conseil national, du 4 octobre 1974.

La commission a examiné des propositions de réforme concernant les problèmes énumérés ci-dessous – problèmes qui, pour une part, ont été étudiés au préalable par des sous-commissions:

- Interventions personnelles
- Heure de questions
- Temps de parole
- Système des commissions permanentes
- Relations entre le Parlement et le public.

Elle vous propose de modifier la disposition réglementaire sur le temps de parole, d'introduire une disposition concernant les incompatibilités et de corriger le texte français de l'article 15 du règlement. En outre, la commission soumet une recommandation à l'intention de la Conférence des présidents de groupe, en ce qui concerne le traitement des interventions personnelles.

Par la même occasion, la commission propose de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1979 P 79.534 Règlement du Conseil. Commissions permanentes (N 5. 10. 79, Jelmini)
- 1980 P 80.414 Interventions personnelles. Limitation (N 18. 12. 80, Rüttimann)
- 1977 M 77.486 Institutions politiques. Crédibilité (N 18. 9. 79, Jaeger)
- 1981 P 81.393 Règlement du Conseil national. Modification (N 9. 10. 81, Meier Kaspar)

Proposition

La commission vous propose d'adopter son projet de modification du règlement du Conseil national, sa recommandation à l'attention de la Conférence des présidents de groupe ainsi que ses propositions de classement d'interventions parlementaires.

Annexes

- 1 Texte des propositions de modification
- 2 Propositions de minorités
- 3 Considérations de la commission

15 juin 1984

Au nom de la commission:
Le président, Hubacher

29276

Règlement du Conseil national

Projet

Modification du

Le Conseil national,

vu le rapport d'une commission, du 15 juin 1984¹⁾,

arrête:

I

Le règlement du Conseil national, du 4 octobre 1974²⁾ est modifié comme il suit:

Art. 14a (nouveau)

Les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organes de l'administration centrale ou d'entreprises en régie de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, ne peuvent être membres des commissions parlementaires qui exercent un contrôle sur l'activité de ces organes.

Art. 15, 2^e al., 1^{re} phrase

² Les commissions permanentes examinent les objets périodiques, les autres messages et rapports ainsi que, en règle générale, des initiatives parlementaires relevant de leur domaine et de secteurs similaires . . .

Art. 61, 2^e al.

² Le temps de parole est de quinze minutes pour les représentants des groupes et les auteurs de propositions, de dix minutes pour les autres députés et de cinq minutes pour ceux qui s'expriment pour la seconde fois sur le même point. Il peut, le cas échéant, être prolongé par le conseil, ou limité de manière générale jusqu'à cinq minutes pour les autres députés.

II

La présente modification entre en vigueur le . . .

¹⁾ FF1984 II 989

²⁾ RS 171.13

Proposition de minorité

(Riesen, Akeret, Auer, Biel, Eng, Hubacher, Meizoz, Weber-Arbon)

Art. 18a (nouveau) Publicité des séances de commissions

¹ En règle générale, les séances de commissions ne sont pas publiques.

² Les députés qui ne font pas partie de la commission ont le droit d'assister, sans intervenir, aux auditions et visites que la commission a décidé selon le 3^e alinéa. Ils n'ont pas droit à des indemnités.

³ Les commissions peuvent autoriser les représentants accrédités de la presse, de la radio et de la télévision à assister aux auditions et visites ou leur remettre copie, si elles en disposent, des communications des experts.

Proposition de minorité

(Riesen, Akeret, Lang)

Concerne: Relations du Parlement avec le public

Un poste d'attaché de presse est créé au Secrétariat de l'Assemblée fédérale. Ce poste sera attribué à un journaliste professionnel et expérimenté. Le cahier des charges est établi par les bureaux des deux conseils.

29276

Considérations de la commission

1 Vue d'ensemble

11 Mandat de la commission

Le Conseil national a chargé la commission¹⁾ de lui soumettre des propositions en vue de faire passer dans les faits les objectifs de l'initiative parlementaire sur la réforme du Parlement. Jusqu'à présent, la commission a présenté trois trains de révisions: la modification du règlement du Conseil national et de l'arrêté fédéral du 27 septembre 1979 sur le remboursement des frais aux parlementaires, la révision de la loi sur les indemnités et de l'arrêté fédéral y relatif, du 19 juin 1981, ainsi que la modification de la loi sur les rapports entre les conseils, modification proposée par un rapport du 10 novembre 1981.

Dans une autre phase, la commission s'est occupée de réformes spécifiques qui ont trait au règlement du conseil. Elle a également discuté quelques interventions parlementaires que le bureau l'avait chargée d'examiner.

12

La commission vous propose de modifier le règlement du conseil sur deux points: le conseil doit non seulement pouvoir prolonger le temps de parole habituel, il doit aussi pouvoir le limiter. En outre, il est prévu d'introduire une nouvelle disposition selon laquelle les membres du Conseil national qui exercent une activité au sein d'un organe de l'administration centrale ou d'une régie fédérale ne peuvent pas faire partie d'une commission parlementaire qui exerce son contrôle dans le même domaine.

Au surplus, elle est persuadée, dans sa majorité, que c'est moins la révision du règlement qui favorisera la solution des problèmes en suspens que la pratique parlementaire elle-même. Au cours de ses discussions, la commission a formulé une série de suggestions en vue d'organiser plus rationnellement les travaux du Parlement et le fonctionnement de celui-ci. Dans un certain domaine – celui du *traitement des interventions personnelles* – elle propose d'adresser une recommandation expresse à la Conférence des présidents de groupe.

13

En relisant le rapport de la commission d'étude «Avenir du Parlement» (FF 1978 II 1017), nous nous sommes assurés que notre commission a dis-

¹⁾ Hubacher, Auer, Biel, Bonnard, Butty, Columberg, Cotti Gianfranco, Eng, Früh, Hunziker, Kohler Raoul, Koller Arnold, Meizoz, Nauer, Nebiker, Ott, Pini, Reichling, Riesen-Fribourg, Rüttimann, Schnyder-Berne, Weber Leo, Weber-Arbon.

cuté la majeure partie des propositions de ce rapport; nous avons constaté également que nous avons proposé bon nombre de réformes. La tâche que notre commission s'est vue confier après que l'initiative parlementaire du conseiller national Akeret a été acceptée, nous paraît ainsi accomplie.

La commission a décidé d'étudier deux autres problèmes encore: la réglementation légale des délais impartis à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral pour traiter les initiatives populaires, ainsi que les règles de procédure applicables à l'examen des initiatives cantonales. Elle s'est prononcée sur ces thèmes dans des rapports distincts.

Dans notre rapport du 10 novembre 1981 sur la révision de la loi sur les rapports entre les conseils (FF 1982 I 1117), nous avons relevé que *la réforme du Parlement constitue une tâche permanente*. Dans son discours de clôture, la présidente du Conseil national pour l'année 1981/82 a exprimé la même idée (BO N 1982 1502), que nous tenons à rappeler ici même.

2 Quelques réformes spécifiques

21 Interventions personnelles

211 Vue d'ensemble

Ces dernières années, le nombre des interventions personnelles n'a cessé d'augmenter: Durant le 40^e législature (1975-1979), 936 motions, postulats et interpellations au total furent déposés, tandis qu'on en dénombrait 1250 dans la 41^e législature. Il est vrai que le nombre des petites questions diminue (1975-1979: 1005; 1979-1984: 764).

Contrairement à une opinion très répandue, l'ordre du jour du Conseil national n'est guère affecté par les interventions personnelles des parlementaires. La commission a constaté que 4 h. 1/2 seulement, sur un total d'environ 68 heures de séance par session, peuvent être consacrées à traiter des interventions personnelles. Le problème essentiel réside plutôt dans le fait que souvent, faute de temps, *des propositions importantes ne sont pas traitées pendant plusieurs sessions, si bien qu'elles perdent de leur actualité et aussi de leur efficacité sur des décisions du Conseil fédéral*. Ce qui paraît surtout problématique, c'est que l'examen et les délibérations en soient différés dans les cas où le Conseil fédéral n'accepte pas l'intervention ou n'entend l'accepter que sous une forme atténuée, ou encore lorsque le conseil a décidé d'ouvrir la discussion sur une intervention controversée. Si, en pareil cas, un débat fixé inopinément et à une heure peu propice a lieu, il n'est ni rare, ni exclu qu'il aboutisse à des décisions qui sont véritablement dues au hasard.

La commission est unanime à estimer qu'il faut améliorer le traitement des interventions personnelles des députés. Le droit de déposer des motions, postulats, questions ordinaires et interpellations est l'un des droits fondamentaux du parlementaire. Dans une démocratie digne de ce nom, inciter à prendre de nouvelles décisions et enjoindre au gouvernement ainsi qu'à l'administration de faire rapport, sont des tâches tout à fait primordiales du Parlement.

C'est pourquoi la commission a examiné de nombreuses propositions d'amélioration. On s'est demandé s'il fallait limiter le droit de déposer des interventions personnelles, qui est attribué à chaque député, sur la base de critères tels que le nombre, le contenu ou la procédure. La commission d'étude «Avenir du Parlement» s'était déjà posé des questions semblables (rapport final, ch. 347).

Au sein de la commission, aucune majorité ne s'est dégagée pour imposer l'une ou l'autre des limitations envisagées. Ce qui a prévalu, c'est plutôt la conviction que le programme de chaque session doit laisser davantage de temps pour permettre l'examen des interventions parlementaires personnelles.

212 Limitation quant au nombre

Le 2 juin 1980, M. Rüttimann, conseiller national, a déposé une motion par laquelle il demandait notamment ce qui suit:

Il ne peut y avoir, par député, plus de trois interventions pendantes, au sens du règlement. Une intervention est pendante à partir du jour où elle est déposée et le reste jusqu'à ce que le conseil décide de la transmettre ou de la rejeter, ou, s'il s'agit d'une question, jusqu'à ce que le Conseil fédéral y réponde.

Le conseil transmet à la commission «Réforme du Parlement» cette intervention pour examen, mais sous la forme d'un postulat (BO N 1980 1680 ss). *La commission rejette cette proposition* car elle est de l'avis qu'un tel contingentement ne servirait pas à grand-chose et qu'en outre, il pourrait créer des inégalités; en effet, le député membre d'un groupe assez important par le nombre trouverait sans peine un collègue qui déposerait – en son nom personnel – une proposition supplémentaire. Du simple point de vue du principe aussi, il ne serait pas justifié de limiter de telle façon le droit d'initiative et de question, attribué à chaque parlementaire.

213 Limitation quant au contenu

La commission a discuté de propositions aux termes desquelles la recevabilité d'une intervention parlementaire dépendrait de son contenu. La proposition ci-après a été formulée lors de la révision du règlement, de septembre 1979:

Art. 31a (nouveau)

¹ Le président ou, en cas d'objection, le bureau refuse d'accepter des interventions lorsqu'il appert que leur objet:

- a. Ne relève pas de la Confédération;
- b. A pour l'essentiel été repris dans une autre intervention;
- c. A déjà été examiné au préalable par une commission;
- d. A déjà été traité par le conseil et que, depuis lors, aucun élément nouveau ne s'est présenté.

² L'auteur de l'intervention doit établir, auprès du Service de documentation, si des interventions apparentées ont été présentées et remettre, au président, leur texte en même temps que son intervention.

Ce projet d'article 31a (*nouveau*) a été rejeté en son temps par le Conseil national (BO N 1979 1006 ss). Celui-ci a estimé qu'il serait contestable, et risqué de surcroît, d'attribuer au président et au bureau la compétence de se prononcer, sur la base de critères peu précis, sur la recevabilité des interventions personnelles de collègues députés.

La commission est convaincue que *ces arguments plaident toujours contre la limitation des interventions personnelles en fonction de leur contenu ou de la matière*. On a aussi fait valoir que des parlementaires d'horizons politiques différents devaient pouvoir continuer à déposer des interventions sur le même thème.

214 Limitation quant à la procédure

L'auteur de l'intervention doit-il établir qu'il s'est renseigné préalablement et de manière adéquate sur l'état des travaux internes et les interventions extérieures portant sur le même objet?

La majorité de la commission a estimé qu'il va de soi que l'auteur d'une intervention personnelle se renseigne au préalable sur l'état des problèmes qu'il se propose de soulever. Le lui prescrire dans le règlement serait assez «caporaliste». D'autre part, on a mis en doute que de telles entraves soient de nature à restreindre le nombre d'interventions personnelles.

215 Traitement rationnel des interventions personnelles

On s'est efforcé, à répétées reprises, de traiter rationnellement les interventions personnelles devant le plénum. Depuis la session d'automne 1981, on demande aux auteurs de motions et de postulats qui ont opté pour la procédure écrite, s'ils sont d'accord avec la réponse du gouvernement ou s'ils ne sont que partiellement satisfaits. Ensuite, les interventions non contestées et qui ne font l'objet d'aucune demande de discussion sont liquidées le dernier jour de la session, en procédure rapide.

Certes, des critiques ont été émises contre cette «procédure accélérée». Pourtant, la majorité de la commission est de l'avis qu'il convient de la conserver pour les interventions qui ne sont pas contestées.

La commission estime qu'il serait nécessaire de traiter aussi les interventions controversées dans de meilleurs délais. *C'est pourquoi elle propose à la Conférence des présidents de groupe que celle-ci, lors de l'élaboration du programme de la session, réserve systématiquement le lundi de la deuxième et de la troisième semaine (sitôt après l'heure des questions) pour le traitement des interventions personnelles.*

Il serait concevable de faire figurer cette disposition dans le règlement du conseil, comme c'est le cas de la prescription sur l'heure des questions (art. 72a). Mais la commission préfère s'en abstenir pour le moment. *Pourtant, il importe de recommander instamment à la Commission des présidents de groupe d'appliquer systématiquement, pendant un certain temps,*

la solution préconisée. Sur la base des renseignements fournis par cette expérience, le règlement pourra être complété, le cas échéant.

Le 8 novembre 1982, la commission a porté cette proposition à la connaissance de la Conférence des présidents de groupe, en priant cette dernière d'y donner suite, à titre expérimental déjà.

216 Temps dépensé par l'administration

La commission a pris note du fait que la Commission de gestion a mené une enquête, en 1982, auprès des départements et de la Chancellerie fédérale. Les résultats de cette enquête font ressortir que 100 heures de travail en moyenne sont en général nécessaires pour permettre à l'administration de répondre aux interventions personnelles. Ce qui signifierait que 20 fonctionnaires au total sont mis constamment à contribution pour accomplir cette tâche. La Commission de gestion estime qu'eu égard à la signification de l'intervention personnelle, considérée comme un instrument important de proposition, de suggestion et de critique, cette «dépense» est admissible; elle l'est d'autant plus qu'elle lui paraît très largement comptée.

La commission «Réforme du Parlement» abonde dans ce sens. Elle signale aussi que quelques départements ont commencé à faire référence, en quelques phrases brèves, à des réponses antérieures, lorsqu'ils sont appelés à traiter des interventions qui se répètent sur un sujet identique. Elle considère que cette manière de faire est judicieuse et espère qu'elle aura des effets modérateurs. Les parlementaires qui déposent des questions sur des problèmes à propos desquels le Conseil fédéral a déjà répondu de manière circonstanciée doivent s'attendre à ce que la réponse répétitive soit très succincte.

22 Heure des questions

221

L'heure des questions, que l'on a connue de 1946 à 1962, a été réintroduite en 1979 lorsque le règlement du Conseil national fut révisé (art. 71a). A la différence de ce que prévoyait la réglementation précédente, la possibilité a été créée, pour l'intervenant, de poser une brève question complémentaire.

222

Dans la discussion sur les interventions personnelles, quelques commissaires se sont demandé s'il n'y aurait pas lieu de supprimer de nouveau l'heure des questions, car cela permettrait de gagner du temps pour le traitement des interventions personnelles. On a fait valoir que l'heure des questions n'aboutit que très rarement à une discussion spontanée sur des problèmes d'actualité, vue que les questions doivent être déposées à l'avance et suffisamment tôt. Quelques membres de la commission ont mis en doute

qu'une «heure des questions» spontanée soit conciliable avec le principe de collégialité au Conseil fédéral d'une part et l'espoir, voire le besoin qu'éprouve l'interpellateur de recevoir une réponse bien fondée, d'autre part.

On a aussi envisagé de remplacer l'heure des questions par une «heure de l'actualité», sur le modèle de l'«Aktuelle Stunde» que connaît de temps à autre le Bundestag d'Allemagne fédérale. Un groupe parlementaire ou 5 pour cent des députés du Bundestag peuvent demander un tel débat. A l'Assemblée nationale française 85 minutes sont réservées chaque semaine pour des questions d'actualité.

223

Finalement, la commission est arrivée à la conclusion *qu'il serait pour le moins prématuré de supprimer déjà, et derechef, l'heure des questions qui n'a été réintroduite qu'en 1979*. On a considéré comme très positif le fait que l'heure des questions donne la possibilité aux parlementaires d'obtenir rapidement une réponse du gouvernement. La récapitulation des questions posées jusqu'à présent a montré qu'un assez grand nombre d'entre elles se rapporte à des événements actuels de politique intérieure ou extérieure. D'autre part, l'heure des questions fournit au Conseil fédéral la possibilité de s'exprimer devant le Conseil national sans être obligé de faire des recherches approfondies ou de présenter des avis écrits.

La statistique des interventions personnelles est déterminante elle aussi: *depuis que l'heure des questions a été réintroduite, le nombre des questions ordinaires a nettement diminué, de 1005 dans la période 1975-1979 à 764 dans la législature 1979-1983*.

On peut admettre que si l'heure des questions était supprimée, les questions seraient de nouveau posées en plus grand nombre sous forme de «questions ordinaires» et que, partant, il n'en résulterait aucun effet de rationalisation.

Pour ces motifs, la commission a décidé de maintenir l'heure des questions sous la forme actuelle.

23 Limitation du temps de parole

231

Le fait que des débats d'entrée en matière très détaillés ont eu lieu, même sur des projets non contestés, a été critiqué à maintes reprises. La commission estime que cette critique n'est qu'en partie fondée. Il est sans doute inutile de discuter longuement sur l'entrée en matière d'un projet d'importance mineure et qui, de surcroît, n'est pas combattu. Pour des projets plus importants, par contre, par exemple la loi sur la protection de l'environnement, tous les groupes et de nombreux députés à titre personnel, éprouvent le besoin légitime de s'exprimer lors de la discussion générale d'entrée en matière sur un tel objet, bien que, là non plus, l'entrée en matière ne soit pas combattue.

Les articles 64 et 64a du règlement fournissent déjà au conseil certains moyens de limiter judicieusement l'ampleur des débats d'entrée en matière. La commission ne croit pas nécessaire de proposer d'autres règles en vue de réglementer ces débats.

232

Par contre, la commission vous propose une modification des dispositions générales sur le temps de parole. Selon l'article 61 le temps de parole est de 15 minutes pour les représentants des groupes et les auteurs de propositions; il est de 10 minutes pour les autres députés. Le cas échéant, le conseil peut prolonger le temps de parole. Ces restrictions ne visent ni les rapporteurs, ni les représentants du Conseil fédéral.

La commission propose de donner la compétence au conseil de limiter de manière générale le temps de parole jusqu'à 5 minutes, pour les autres députés, c'est-à-dire pour ceux qui s'expriment à titre personnel.

En pratique, cette réglementation a déjà été appliquée à l'occasion (p. ex. lors des débats sur la loi régissant le crédit à la consommation). Comme l'expérience nous l'a montré, les débats ont gagné en couleur et en vivacité, en raison de la limitation du temps de parole; un intervenant peut fort bien, en 5 minutes, exprimer des idées très valables.

La commission est de l'avis qu'il s'impose de créer, dans l'intérêt du traitement rationnel des affaires, une base réglementaire impeccable pour permettre de limiter le temps de parole.

Ainsi qu'il ressort de la teneur du nouvel article 61, 2^e alinéa, tel qu'il vous est proposé, le temps de parole des représentants des groupes et des auteurs de propositions ne peut pas être raccourci, en l'occurrence. Quant aux rapporteurs et aux représentants du Conseil fédéral, il ne leur est imposé aucune limitation, comme c'est déjà le cas. La commission considère toujours que ce privilège est justifié, mais elle est convaincue que ces orateurs-là seront également d'autant plus efficaces qu'ils seront plus brefs.

Il est très important, de l'avis de la commission, que la limitation du temps de parole soit décidée non pas dans le courant des débats, mais de façon générale pour les délibérations d'entrée en matière et les discussions de détail. C'est de cette manière-là seulement qu'on pourra éviter que des députés apprennent, peu de temps avant de monter à la tribune, qu'ils ne disposent plus, désormais, que de la moitié du temps de parole usuel. Les organes qui préparent la session et les délibérations devront toujours inclure assez tôt la question du temps de parole dans leur planification; ils devront soumettre leur programme au conseil en temps utile.

La commission compte aussi que la limitation du temps de parole ne sera pas appliquée aux seuls objets non controversés, mais qu'elle le sera également lorsque des projets peu contestés sont à l'ordre du jour.

La réglementation proposée s'appliquera également au temps de parole attribué lors du traitement des interventions personnelles, car l'article 70 renvoie expressément à la règle générale qui figure à l'article 61.

La réglementation actuelle du nombre et du domaine d'activité des commissions permanentes date de la révision du règlement, donc de 1979. A cette époque, la commission de la sécurité sociale et celle de l'énergie ont été créées, tandis qu'étaient modifiés les domaines d'activité et les dénominations de quelques-unes des autres commissions permanentes. Par ailleurs, le 2^e alinéa de l'article 15 du règlement du Conseil national dispose que «les commissions permanentes examinent, en sus des affaires périodiques, les autres messages et projets ainsi que, en règle générale, les initiatives (populaires) relevant de leur domaine et de secteurs similaires». Le 3^e alinéa du même article ajoute que «pour l'examen de projets ayant une portée politique notoire, il y a lieu d'élargir les commissions permanentes ou de constituer des commissions non permanentes. Dans ces dernières, on appellera un nombre adéquat de membres des commissions permanentes opérant dans les domaines touchés.»

Ces directives constituent un compromis entre l'aspiration formulée dans le rapport final de la commission d'étude «Avenir du Parlement» (aspiration qui visait à revaloriser les commissions permanentes et à en augmenter le nombre), d'une part, et l'impératif en vertu duquel les projets d'importance politique majeure doivent, comme par le passé, être traités par des commissions ad hoc. L'article 15 du règlement laisse donc au bureau une liberté d'action relativement grande et ne lui fournit guère d'indication pour déterminer si un objet doit être remis à une commission permanente, à une commission permanente élargie ou à une commission ad hoc.

242

Le 5 octobre 1979, le conseiller national Jelmini a déposé la motion suivante:

La commission «78.233 Initiative parlementaire, Réforme du Parlement» est invitée à revoir le texte récemment adopté de l'article 15 du règlement susmentionné, aux fins de mieux répartir les tâches entre les commissions permanentes et d'assurer un meilleur équilibre entre celles-ci et les commissions spéciales.

Le Conseil national, par 55 voix contre 45, accepta cette motion le 5 octobre 1981 et la transmet sous la forme d'un postulat (BO N 1981 1185).

243

Sur proposition d'une sous-commission, la commission a décidé de vous recommander de *renoncer pour le moment à réviser l'article 15 du règlement du Conseil national et d'attendre que d'autres expériences puissent être faites avec la disposition qui est en vigueur depuis 1979*. Elle vous propose donc de classer le postulat Jelmini.

La commission a constaté qu'en pratique, les dispositions du règlement ne sont pas appliquées de façon uniforme:

- Depuis 1979, on n'a fait usage qu'une seule fois de la possibilité d'élargir les commissions permanentes en vue de leur permettre de traiter des projets de portée politique majeure. Ce sont surtout des commissions ad hoc qui ont été chargées d'examiner de tels projets.
- Au sein de ces commissions ad hoc, le tiers, voire la moitié, de l'effectif total des commissaires étaient souvent constitué par des membres des commissions permanentes opérant dans le domaine touché, conformément à la recommandation de l'article 15, 3^e alinéa, 2^e phrase.
- Parmi les commissions créées en 1979, celle de l'énergie et celle de la sécurité sociale n'ont guère eu, jusqu'à présent, à traiter d'objets d'importance politique notoire. Aussi la commission de l'énergie s'en est-elle plainte au bureau. La commission de la santé publique et de l'environnement est restée sous-occupée, elle aussi. Par contre, la commission des affaires économiques et celle des transports et du trafic ainsi que celle des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales peuvent faire état d'un volume d'activité très appréciable.
- Récemment toutefois, les commissions permanentes ont de nouveau reçu, semble-t-il, davantage d'affaires politiques importantes à traiter.

245

La sous-commission désignée par notre commission a examiné trois systèmes possibles de commissions parlementaires; à ce sujet, elle a ouvert, auprès des groupes parlementaires, une procédure de consultation:

Variante 1:

Réviser l'article 15 du règlement du Conseil national (proposition Jelmini)

1. Les commissions permanentes se borneront à examiner les affaires périodiques et les initiatives parlementaires relevant de leur domaine. Les projets de portée générale ou d'importance majeure sont traités par des commissions non permanentes, au sein desquelles les membres de la commission permanente correspondante doivent être représentés en nombre approprié.
2. Supprimer la commission de l'énergie et celle de la sécurité sociale.

Variante 2:

Recommander au bureau de confier plus fréquemment à des commissions permanentes élargies les projets dont l'importance politique est considérable, en d'autres termes: appliquer le règlement de façon méthodique.

Variante 3:

Réviser l'article 15 du règlement du Conseil national en se fixant pour but de concrétiser systématiquement et de manière conséquente les propositions

de la commission d'étude «Avenir du Parlement» (cf. rapport du 29 juin 1978 de cette commission, p. 84 et 132). Cela consisterait, pour l'essentiel, que les commissions ad hoc seraient vouées aux affaires spéciales seulement à condition que celles-ci se rapportent à un domaine déterminé, formant un tout, ou qu'on ne parvienne pas à les ranger dans le champ d'action qui est celui des commissions permanentes.

Cette variante 3 a été rejetée à l'unanimité par les groupes, lors de la procédure de consultation. La variante 1 n'a pas non plus recueilli les suffrages. *Les groupes, dans leur majorité, sont plutôt de l'avis qu'il serait prématuré de modifier de nouveau la disposition figurant à l'article 15, après un temps d'essai relativement court.* Par contre, cinq groupes se sont prononcés pour une *amélioration de la pratique suivie par le bureau, dans le domaine de la création des commissions permanentes. Il est souhaité que des affaires importantes du point de vue politique soient aussi confiées à des commissions permanentes ou à des commissions permanentes élargies, le cas échéant.* Les groupes font remarquer surtout que la continuité qui serait ainsi assurée renforcerait la position du Parlement face au gouvernement et rendrait plus efficace le contrôle qu'il exerce sur celui-ci.

246

Se fondant sur le résultat de la procédure de consultation et sur les propositions de sa sous-commission, votre commission vous recommande, à une forte majorité, de *renoncer en ce moment à réviser les dispositions réglementaires sur les commissions permanentes.*

Elle se borne à vous proposer une rectification du texte français de l'article 15, 2^e alinéa. Lorsque cet article a été adopté, en 1979, le texte allemand: «sowie in der Regel die *parlamentarischen* Initiativen ihres Sachbereichs . . . » a été traduit par: «les initiatives *populaires* relevant de leur domaine . . . ». Il ressort à l'évidence, des documents et des textes législatifs, que l'article 15, 2^e alinéa, doit mentionner les initiatives parlementaires et non les initiatives populaires. Or, seule une modification formelle de la version française permettra de rectifier cette erreur, puisque le Recueil systématique l'a également reproduite.

La commission s'est demandée comment la pratique du bureau pourrait être améliorée, lors de la création des commissions parlementaires. Il a été suggéré de faire parvenir à celui-ci une recommandation aux termes de laquelle des affaires politiques importantes devraient également être confiées plus souvent à des commissions permanentes ou à de telles commissions, élargies pour la circonstance. Pourtant, la commission est arrivée à la conclusion qu'il *faudrait faire confiance au bureau pour qu'il trouve la bonne solution dans chaque cas particulier.* Les difficultés qui pourraient se présenter parfois, lors de la création de commissions, ne lui paraissent pas insurmontables et il est douteux qu'une recommandation, à l'adresse du bureau, soit de nature à éliminer ces difficultés. Cependant, la commission compte bien que les résultats de ses délibérations et ceux de la consultation

au sein des groupes parlementaires influenceront dans un sens favorable sur la pratique du bureau, sans qu'il soit nécessaire d'adresser à celui-ci une recommandation en bonne forme.

25 Relations du Parlement avec le public

Le Parlement a intérêt à ce que le public soit informé d'une façon détaillée et suivie sur ses travaux. *Les représentants de la presse, de la radio et de la télévision accrédités au Palais fédéral sont devenus le lien le plus important entre le Parlement et le public.* Cependant, pour pouvoir remplir leur mission d'information, ils ont besoin du soutien du Parlement. Les deux partenaires ont intérêt à avoir les meilleures relations possibles.

La commission d'étude «Avenir du Parlement» constatait dans son rapport final (FF 1978 II 1119) qu'une bonne information sur les activités parlementaires présuppose que «le Parlement développe ses relations avec les moyens d'information de telle sorte que ceux-ci aient, dès le stade des travaux en commission, une vue claire du déroulement du processus de décision politique».

L'information concernant les séances des commissions est d'ailleurs le point qui suscite le plus souvent des critiques. Bien que les journalistes accrédités au Palais fédéral qui ont été interrogés par une sous-commission reconnaissent que leurs conditions de travail se sont améliorées, la commission estime que de nombreux efforts s'imposent en matière d'information. Se fondant sur le fait que les *dispositions du règlement en vigueur* (art. 22, 50 et 51 du 4 octobre 1974) *permettent une information abondante*, la commission s'est occupée surtout des questions suivantes:

251 Règlement des différends ayant surgi entre des commissions ou certains députés et la presse

Une série d'indiscrétions avaient quelque peu troublé les relations entre le Parlement et la presse. Du côté des parlementaires, on n'a pas compris que certains journalistes puissent ne pas respecter le caractère confidentiel de la procédure parlementaire. Il n'y avait pas de raison apparente pouvant justifier la publication prématurée de projets de rapports qui étaient de toute façon destinés à être publiés ultérieurement. Du côté des journalistes, on a trouvé choquant qu'un parlementaire puisse exciper de son immunité pour échapper à une poursuite pénale pour violation du secret de fonction (art. 320 CP), alors que les journalistes en cause sont poursuivis en justice pour avoir publié des débats officiels secrets (art. 293 CP). (Sur le cas Nef, cf. BO N 1980 1002; BO E 1980 576).

L'information sur les séances de commission fait parfois également l'objet de divergences d'opinions, notamment lorsqu'une commission refuse tout renseignement, en dépit de demandes réitérées des journalistes.

Relevons, au sujet des cas dans lesquels des indiscrétions se sont produites,

que la commission a renoncé à se prononcer sur la portée de l'article 293 du code pénal, ou à établir si des peines peuvent être prononcées en liaison avec l'article 22 du règlement du Conseil national. Des propositions, demandant que soit réexaminée la notion formelle du secret telle qu'il est défini à l'article 293 du code pénal, sont pendantes (motion des deux conseils concernant le statut juridique des informateurs et journalistes, BO N 1982 222).

Toutefois, elle a examiné la proposition demandant qu'un *organe spécial d'arbitrage règle les relations du Parlement avec la presse*. Elle a cependant rejeté à l'unanimité la création d'un nouvel organe. Celui-ci ne serait pas en mesure d'intervenir immédiatement. Il ne pourrait s'occuper d'une affaire qu'après coup et contribuerait ainsi à lui assurer une publicité déplacée.

Actuellement déjà, la Conférence des présidents de groupe et le bureau du Conseil des Etats entretiennent régulièrement des contacts avec la presse du Palais fédéral. La commission est d'avis que ces organes – qui, selon le nouvel article 8^{er} LREC forment une conférence de coordination – devraient continuer à être chargés des relations avec la presse. Etat donné que les problèmes de l'information devraient être réglés de la même manière dans les deux conseils, la *Conférence de coordination constitue l'organe adéquat*. En outre, le secrétaire général de l'Assemblée fédérale assumerait également une fonction de médiateur.

252 Publicité des séances de commissions

L'article 94 de la constitution dispose: «Dans la règle, les séances des conseils sont publiques». Cette disposition figure dans la constitution depuis 1848 et s'inspire d'une évolution du droit qui s'est produite en Suisse et dans d'autres pays européens antérieurement à cette date.

Le citoyen actif a le droit d'être informé sur les travaux du Parlement, car seule une publicité très large lui permet d'exercer convenablement son droit de vote (cf. Norbert Achterberg, *Die parlamentarischen Verhandlungen*, Berlin 1979, p. 20). *Il existe un lien étroit entre l'exercice des droits civiques et la liberté de l'information*. En accord avec la doctrine actuelle, le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence en ce sens que la liberté de l'information – qui fait partie de la liberté d'expression de la pensée et de la liberté de presse – garantit le droit de recevoir des informations et de recueillir des opinions sans qu'il y ait ingérence d'autorités publiques, ainsi que le droit de se renseigner aux sources accessibles à tout le monde (ATF 104 Ia 94).

Dans les ouvrages récents, le principe du droit public que représente la publicité des débats a été qualifié de principe universel et fondamental dans la théorie de l'Etat démocratique (cf. p.ex. Hans W. Kopp, *Information in der Demokratie*, Zurich/Cologne 1976, p. 200; Marc Thomas Hauser, *Informationsbeschaffung als Rechtsproblem*, Zurich 1978, p. 74 ss). Au sens large, ce principe inclut l'ensemble des règles de droit en vertu desquelles le flux de l'information est libre dans la mesure où l'exige la réalisation des

valeurs fondamentales qui sont protégées par la constitution. Cette conception repose sur la conviction qu'il ne saurait y avoir de démocratie sans application systématique du principe de la publicité. Cela n'empêche pas de reconnaître que l'Etat a parfois un intérêt légitime au maintien du secret et que certaines phases du processus de décision (mûrissement des décisions, négociation de compromis) devraient rester confidentielles.

Actuellement, on invoque, entre autres, les arguments suivants pour justifier le *caractère confidentiel des séances de commissions* (art. 22 RCN; art. 17 RCE):

- *possibilité, pour les membres d'une commission, de se forger une opinion en toute liberté* et d'apprendre à connaître un problème en cours de séance, sans être contraints ensuite de justifier publiquement un revirement d'opinion;
- *efficacité et objectivité des travaux des commissions*;
- *possibilités d'obtenir, du Conseil fédéral et de l'administration, des renseignements complets*;
- *négociation, dès les premières phases du processus de décision, de compromis politiquement acceptables.*

On met aussi en doute le fait que les séances de commissions publiques permettent d'obtenir une meilleure information. A ce sujet, le rapport final «Avenir du Parlement» (FF 1978 II 1126 s.) s'exprime ainsi:

Quoiqu'il en soit, il importe de ne pas perdre de vue un élément capital: Par «transparence des travaux parlementaires» il faut entendre un exposé clair et intelligible, des opinions politiques et des propositions formulées au cours des délibérations des commissions. Les processus de décisions proprement dits sont trop complexes pour qu'il soit possible à l'observateur d'en donner un compte rendu convenable. Lorsque la genèse d'une décision est révélée dans ses moindres détails, cette décision perd de son efficacité. C'est donc après chaque séance de commission et surtout au cours de l'exposé qui sera présenté au plénum par le rapporteur que l'information sur le déroulement du processus de décision au sein des commissions devra être fournie au public, sous une forme claire et de manière bien ordonnée. Ce n'est que sous cette forme qu'elle peut être utile au public. Il faut donc maintenir le caractère confidentiel des séances de commissions.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil des Etats a rejeté le 29 septembre 1981 la motion Gassmann (79.509) qui demandait que le règlement soit modifié de façon à ce que les séances de commissions soient en règle générale publiques (BO E 1981 376 ss).

La commission s'est informée en outre de la situation dans les parlements étrangers dont certains connaissent la publicité partielle des séances de commissions (notamment des auditions).

La commission sait que le caractère confidentiel des délibérations des commissions empêche le public d'assister à la partie des travaux parlementaires où a lieu l'échange d'arguments, préalables à la prise de décisions; c'est là une restriction importante apportée au principe de la publicité des débats du Parlement, qui ne peut être que partiellement atténuée par l'information donnée après coup aux journalistes. *Elle rejette cependant, pour les raisons*

exposées précédemment, le principe accordant une publicité générale aux séances de commissions. Alors que la majorité de la commission opte pour le maintien de la pratique actuelle, la minorité estime qu'il devrait être possible d'autoriser les journalistes accrédités à assister à des auditions et à des visites importantes. Une telle mesure implique aussi l'admission à ces séances, de députés qui ne font pas partie de la commission en question; ceux-ci ne seraient pas dédommagés dans de tels cas (proposition de minorité, cf. annexe 2).

253 Rôle accru du service d'information du Parlement/création d'un poste de chef du service de presse

La demande de créer au secrétariat de l'Assemblée fédérale un poste de chef du service de presse, soit d'accorder un rôle accru au service d'information, est étroitement liée à la demande de créer un organe permanent qui s'occuperait des relations entre le Parlement et la presse du Palais fédéral.

Selon certains journalistes accrédités, le chef du service de presse devrait non seulement contribuer à maintenir la bonne entente, mais encore être doté de larges compétences dans le domaine de l'information. C'est ainsi qu'il lui appartiendrait, avant les séances des commissions déjà, d'attirer l'attention des médias sur les débats importants portant sur des questions controversées et de remettre la documentation y relative. Pendant et après les séances de commissions, il devrait avoir la compétence de rédiger les communiqués de presse et devrait pouvoir demander impérativement aux présidents des commissions qu'ils organisent des conférences de presse. De plus, le chef du service de presse devrait pouvoir jouer le rôle d'intermédiaire compétent.

La commission se prononce contre la création au secrétariat de l'Assemblée fédérale d'un poste d'un chef du service de presse.

Elle part de l'idée que *le service de presse et d'information*, tel qu'il existe, *a rempli son rôle* et a permis d'améliorer sensiblement les relations avec la presse du Palais fédéral. Il convient cependant de revaloriser ce service, de le décharger d'autres tâches et d'améliorer en outre les services qu'il peut offrir sur le plan technique (transmission de communiqués de presse et d'informations aux journalistes).

Une minorité de la commission propose la création d'un poste d'attaché de presse au secrétariat général de l'Assemblée fédérale. Un journaliste expérimenté devrait occuper ce poste (annexe 2).

254 Relations entre le Parlement et le public. Amélioration de l'information sur les travaux parlementaires

Tant la commission d'étude «Avenir du Parlement» que la nôtre avaient proposé que l'on renseigne mieux les visiteurs du Parlement et le public en

général sur les fonctions et les méthodes de travail de l'Assemblée fédérale. L'année dernière, grâce à l'initiative du secrétaire général et au soutien que les bureaux des deux conseils lui ont apporté il a été possible de créer un film d'information ainsi qu'une brochure en couleurs sur l'Assemblée fédérale. Le film d'information de la SSR a déjà été présenté à plusieurs milliers de visiteurs. Il contribue aussi à décharger les parlementaires qui, lorsqu'ils reçoivent des groupes de visiteurs amis, peuvent se contenter de donner un complément d'information. Actuellement, on examine l'opportunité de montrer ce film à d'autres catégories de personnes encore (p.ex. aux écoles).

Outre la nouvelle brochure sur l'Assemblée fédérale, les visiteurs du Parlement ont à leur disposition la brochure «La Confédération en bref», éditée par la Chancellerie fédérale. De plus, lors de visites guidées organisées à l'intention du public, des renseignements concernant le bâtiment du Parlement leur sont donnés par des fonctionnaires de l'Office des constructions fédérales, qui parlent plusieurs langues. Certains collaborateurs des services du Parlement se chargent assez fréquemment d'informer les groupes de visiteurs venant de l'étranger sur les tâches et les méthodes de travail de l'Assemblée fédérale.

26 Incompatibilités

261

Dans son rapport du 10 novembre 1981, notre commission avait proposé d'introduire dans la loi sur les rapports entre les conseils une disposition relative aux incompatibilités, ayant la teneur suivante:

Art. 3^{sexies}

Les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organes de l'administration centrale ou d'entreprises en régie de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, ne peuvent être membres des commissions parlementaires qui exercent un contrôle sur l'activité de ces organes.

Le Conseil national a adopté cette disposition et a rejeté par 89 voix contre 13 une proposition encore plus restrictive d'une minorité de la commission (BO N 1983 80 à 82).

Cependant, le Conseil des Etats n'a pas voulu accepter cette disposition relative aux incompatibilités et, sur proposition de sa commission chargée de l'examen préalable, a rejeté le projet d'article 3^{sexies} (BO N 1983 484). Lors de la procédure d'élimination des divergences, notre commission a décidé à une faible majorité de se rallier au Conseil des Etats. Elle a en même temps décidé d'introduire cette disposition relative aux incompatibilités dans le règlement du Conseil national au moins. Le Conseil s'est prononcé par 56 voix contre 23 en faveur de la suppression de l'article 3^{sexies} (BO N 1983 1799).

Aujourd'hui, la commission vous propose d'introduire tel quel dans le règlement du Conseil national en tant qu'article 14a, le texte de l'article 3^{sexies} LRC initialement proposé.

Dans notre rapport du 10 novembre 1981 concernant la révision de la LRC, nous avons expliqué en détail pourquoi nous préconisons cette norme sur les incompatibilités (ch. 214 et 315, FF 1982 I 1133 à 1136, 1140 s.). Il s'agit en particulier d'empêcher qu'un parlementaire soit appelé à contrôler immédiatement sa propre activité. Il ne faut pas qu'un membre du conseil d'administration des PTT ou du Conseil des écoles polytechniques fédérales soit en même temps membre de la CdG, ni qu'un membre du conseil d'administration des CFF fasse partie de la commission des transports et du trafic, car il devrait alors apprécier la gestion des affaires d'organes auquel il appartient lui-même avec pouvoir de décision.

Il aurait été souhaitable d'éliminer pour tous les membres de l'Assemblée fédérale cette imbrication – contestée depuis longtemps – des pouvoirs d'exécution et de contrôle. Le Conseil des Etats ayant estimé qu'une telle disposition est superflue, la majorité de la commission est d'avis que cette norme doit être appliquée pour le Conseil national au moins.

27 Classement de deux interventions personnelles

A la suite de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils, qui a été adoptée le 23 mai 1984 par les deux chambres, deux interventions personnelles encore pendantes peuvent être classées. C'est là ce que vous propose la commission.

271

Par une motion déposée le 1^{er} décembre 1977, le conseiller national Jaeger a demandé que l'on remédie à l'imbrication croissante de fonctions privées et de fonctions publiques et que les intérêts liant les députés soient obligatoirement signalés. Dans la mesure où elle concernait les conseillers fédéraux, les fonctionnaires de la Confédération et les professeurs des EPF, cette proposition a été transmise au Conseil fédéral sous la forme d'un postulat. En revanche, le Conseil national a accepté et fait sien le point 1 de la motion (BO N 1979 940 à 943).

Le conseiller national Jaeger demande que les membres de l'Assemblée fédérale soient tenus de divulguer toutes les charges et fonctions qu'ils exercent dans des organisations privées et publiques. Les candidats au Conseil national et au Conseil des Etats seraient également soumis à cette obligation. En outre, il serait interdit aux membres de l'Assemblée fédérale de siéger au sein de conseils d'administration d'entreprises et d'institutions appartenant à la Confédération.

La première proposition du motionnaire a été réalisée lors de la révision de la LRC. Dès l'entrée en vigueur de cette révision, probablement le 1^{er} janvier 1985, chaque député devra déclarer par écrit au bureau tous les intérêts qui le lient. Le secrétariat de l'Assemblée fédérale devra établir un registre de ceux-ci, registre que chacun pourra consulter (art. 3^{bis} et 3^{ter} LRC). C'est à l'occasion d'une prochaine révision de la loi sur les droits politiques qu'il faudrait examiner l'opportunité d'introduire, pour les citoyennes et citoyens qui briguent une élection au Conseil national, une obligation analogue de déclarer les intérêts qui les lient. Le mode d'élection au Conseil des Etats est régi par le droit cantonal.

Il est prévu de tenir compte de la troisième proposition du motionnaire par le biais du projet d'un nouvel article 14a du règlement du Conseil national (cf. ch. 26).

272

Le 3 juin 1981, le conseiller Kaspar Meier a déposé une motion par laquelle il proposait que le règlement soit révisé, de telle sorte que l'auteur d'une initiative parlementaire puisse en tout temps la retirer, comme on peut le faire pour toute autre intervention personnelle. Le 9 octobre 1981, le Conseil national a décidé de transformer la motion en postulat, puis de transmettre celui-ci à notre commission (BO N 1981 1318).

La proposition mentionnée ci-dessus a été réalisée lors de la révision de la LRC. En effet, le nouvel article 21^{quinquies} prévoit que l'auteur d'une initiative peut la retirer jusqu'à la fin de la procédure de l'examen préalable, c'est-à-dire jusqu'au moment où le conseil prend la décision de principe de donner suite à l'initiative. Plus tard, soit au stade des délibérations sur le fond, il n'est plus possible de retirer l'initiative. Dans un tel cas, le conseil doit prendre la décision en bonne et due forme de classer l'initiative (cf. rapport sur la révision de la LRC, ch. 344, FF 1982 I 1155).

Règlement du Conseil national Révision Rapport de la commission du Conseil national du 15 juin 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.059
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.07.1984
Date	
Data	
Seite	989-1009
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 087

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.