

86.015

**Rapport
concernant la participation du Parlement
à la planification politique**

du 10 mars 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport concernant la participation du Parlement à la planification politique et vous proposons d'en prendre acte.

En outre, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1982 P 81.904 Participation du Parlement à la planification politique
(E 17. 3. 82, Binder)

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

10 mars 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Egli

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Le présent rapport, établi en réponse à une intervention parlementaire, donne une vue d'ensemble sur différentes formes possibles de participation du Parlement à la planification politique. Les Chambres fédérales disposent ainsi d'un document qui pourra leur servir de base de discussion lorsqu'elles devront déterminer l'ampleur et la forme de la participation du Parlement à la planification et décider de la voie à suivre.

Le rapport explique tout d'abord l'importance de la planification politique et la répartition actuelle des compétences en la matière entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Dans la partie principale sont exposées quatre variantes d'une participation du Parlement à cette planification, avec leurs conséquences sur les plans juridique et politique. Dans les variantes «décision» et «approbation», c'est une décision formelle du Parlement qui donne à la planification politique son caractère juridiquement contraignant, ce qui a également pour conséquence que le Parlement est lié lui-même par les décisions qu'il a prises en matière de planification. En revanche, dans les variantes «discussion» (c'est la solution appliquée aujourd'hui) et «déclaration du Parlement sur la planification», le Parlement n'arrête pas une planification juridiquement contraignante; les effets des débats parlementaires sur celle-ci sont d'ordre politique.

A la fin du présent rapport, le Conseil fédéral donne son avis sur la participation du Parlement à la planification politique. Il estime qu'il est judicieux et nécessaire que l'Assemblée fédérale participe à la planification politique. Cette participation devrait cependant tenir compte des tâches et des rôles respectifs de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, ainsi que des exigences d'une planification qui doit être souple.

De ce point de vue, les variantes «décision» et «approbation» sont à écarter. Les deux autres variantes «discussion» et «déclaration du Parlement sur la planification» constituent, de l'avis du Conseil fédéral, des solutions qui tiennent compte du caractère souple de la planification et qui offrent au Parlement la possibilité d'exercer son influence sur la planification politique de façon nuancée et sur des points précis. D'ailleurs, la participation du Parlement à la planification politique ne soulève pas seulement la question de la réglementation légale, mais aussi celle de l'application dans la pratique.

Rapport

1 Introduction

Le 17 mars 1982, le Conseil des Etats a transmis un postulat Binder ayant la teneur suivante:

L'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons, est, comme le précise l'article 71 *ct.*, l'Assemblée fédérale. Les tâches principales des deux conseils sont énumérées à l'article 85. Or la planification politique, par le pouvoir exécutif, englobe aujourd'hui des décisions fondamentales qui relèvent de la souveraineté législative et financière de l'Assemblée fédérale. Cette planification doit donc être rangée parmi les attributions fondamentales du Parlement, aux côtés de l'activité législative proprement dite et de la haute surveillance des autorités fédérales. Actuellement, le Parlement ne peut que prendre connaissance après coup des grandes lignes de la politique gouvernementale. Or ce «droit» ne lui suffit pas pour exercer une influence adéquate sur les décisions politiques et financières.

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de proposer les modifications législatives (et éventuellement constitutionnelles) nécessaires pour que le Parlement participe à la planification politique et à l'élaboration des plans importants de l'Etat, notamment des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier.

Le postulat Binder a été une conséquence directe des délibérations du Parlement sur le rapport intermédiaire de 1981 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale. La manière dont le Parlement a traité ce rapport a été considérée comme peu satisfaisante tant aux Chambres fédérales que dans le public en général et elle a donné lieu à diverses interventions. C'est ainsi que, le 8 décembre 1981, le conseiller national Blocher a déposé un postulat demandant la suppression du rapport intermédiaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale. L'initiative parlementaire déposée le 30 septembre 1982 par M. Generali, député au Conseil des Etats, poursuivait le même but; entre-temps, elle a débouché sur une révision de la loi sur les rapports entre les conseils (révision du 14 déc. 1984, entrée en vigueur le 15 mai 1985).

Les débats parlementaires sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 sont à l'origine d'autres interventions parlementaires sur la planification politique. Le conseiller national Bäumlin a demandé par voie de motion, le 14 mars 1984, que le gouvernement mène une politique davantage axée sur les objectifs principaux, tandis que, dans la commission chargée d'examiner l'initiative parlementaire Generali, le conseiller national Widmer a proposé une nouvelle réglementation relative aux débats parlementaires sur les Grandes lignes (notamment en limitant les débats aux déclarations de groupes). Le Conseil fédéral a déjà pris position (le 27 juin 1984) au sujet de la motion Bäumlin; tant cette motion que la proposition Widmer sont encore pendantes devant la commission compétente du Conseil national.

Pour commencer, le présent rapport traite de l'importance de la planification politique ainsi que de la répartition des compétences en la matière entre le législatif et l'exécutif. Dans la partie principale sont exposées différentes variantes d'une participation du Parlement à cette planification, avec leurs conséquences sur les plans juridique et politique. Les Chambres fédérales disposent ainsi d'un document qui pourra leur servir de base de discussion lorsqu'elles devront déterminer l'ampleur et la forme que doit prendre la participation du Parlement à la planification politique. Au cas où les Chambres souhaiteraient modifier la législation en vigueur, elles peuvent soit donner au Conseil fédéral un mandat y relatif au moyen d'une motion, soit engager elles-mêmes les travaux législatifs nécessaires en déposant une initiative parlementaire.

2 Importance de la planification politique

21 Evolution de la planification au niveau de la Confédération

Au cours des dernières décennies, la planification est devenue, pour l'exécution des tâches de l'Etat, un instrument toujours plus important. Cela tient essentiellement au fait qu'avec l'évolution rapide de la technique, de l'économie et de la société, les tâches de l'Etat se sont accrues et sont en même temps devenues plus complexes. Aujourd'hui, on attend de l'Etat que, dans l'accomplissement de ses tâches, il perçoive clairement les interactions économiques et sociales souvent compliquées, il coordonne les diverses activités de l'Etat et il tienne compte non seulement des effets à court terme, mais aussi des conséquences à moyen et à long terme. Etant donné que les ressources financières, administratives et en personnel sont très limitées, l'Etat doit en outre, davantage que dans le passé, fixer des priorités et s'efforcer de fournir des prestations présentant un rapport coût / utilité aussi favorable que possible. La planification est un moyen auxiliaire qui permet de remplir le mieux possible ces exigences. Il ne faut donc pas s'étonner si on planifie dans de nombreux domaines d'activité publics et aux trois niveaux de notre Etat fédéraliste.

Nous donnons ci-après un bref aperçu de l'évolution de la planification au niveau de la Confédération, en distinguant la planification générale (Grandes lignes de la politique gouvernementale et plan financier) et la planification dans les différents domaines d'activité.

211 Planification générale

Au niveau de la Confédération, la planification politique générale se compose des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature, qui sont actuellement coordonnés entre eux dans le temps et quant au contenu. Ces deux instruments de la planification ont été créés à la fin des années soixante et ont depuis lors été successivement développés et codifiés.

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale ont été présentées pour la première fois en 1968, après que les Chambres fédérales eurent transmis,

en 1967, une motion Schürmann allant à cette fin. Puis, en 1970, les Grandes lignes furent institutionnalisées au moyen d'une révision de la loi sur les rapports entre les conseils. Cette loi modifiée disposait que le Conseil fédéral devait, au début de chaque législature, soumettre à l'Assemblée fédérale les Grandes lignes de la politique gouvernementale et, à la fin de la législature, présenter un rapport sur la manière dont celles-ci avaient été exécutées. A chaque fois, les Chambres fédérales devaient examiner séparément, mais au cours de la même session, le rapport sur les Grandes lignes et le rapport sur l'exécution de celles-ci et en prendre acte. On avait renoncé à créer une commission chargée de l'examen préalable de ces documents. Les débats sur les Grandes lignes étaient précédés d'une déclaration orale du président de la Confédération, faite devant les Chambres fédérales réunies.

L'obligation légale, pour le Conseil fédéral, d'établir une *planification financière* a été prévue pour la première fois dans la loi de 1968 sur les finances; mais les premiers plans financiers remontent à 1965 déjà. Les Chambres fédérales les examinaient en même temps que le budget et en prenaient acte.

La coordination de la planification financière et de celle des tâches à accomplir a été imposée pour la première fois par la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, mais uniquement pour la législature 1975-1979. Les Grandes lignes et le plan financier ont été définitivement liés en 1979, lorsque la loi sur les rapports entre les conseils et la loi sur les finances ont été révisées, à la suite d'une initiative parlementaire Weber-Arbon. Outre la coordination de la planification financière et de celle des tâches à accomplir, cette révision a introduit les innovations suivantes:

- Au Conseil national et au Conseil des Etats, une commission spéciale est chargée de l'examen préalable des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature.
- Grâce à la possibilité qu'ont les députés de déposer une motion relative aux Grandes lignes, le Parlement peut prendre position de façon concrète sur la planification prévue par le gouvernement et charger le Conseil fédéral de certains mandats.
- Le rapport sur l'exécution des Grandes lignes est supprimé. En lieu et place, le Conseil fédéral expose brièvement, dans le rapport sur les Grandes lignes, de quelle manière les dernières Grandes lignes ont été exécutées. Au milieu de la législature, il doit en outre présenter un rapport intermédiaire indiquant ce qui, dans les Grandes lignes, n'a pas été suivi.
- Dans chaque message, le Conseil fédéral doit préciser si l'objet traité est prévu dans les Grandes lignes et figure dans le plan financier; si tel n'est pas le cas, il doit en exposer les motifs.

En revanche, la forme que revêt la décision du Parlement n'a pas été modifiée: les Grandes lignes et le plan financier sont soumis aux Chambres fédérales qui en «prennent acte». Des propositions visant à ce que les deux

rapports de planification soient soumis à «l'approbation» du Parlement avaient déjà été repoussées par la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable.

Cette manière de procéder – introduite en 1979 – est valable aujourd'hui encore, à une exception près: en 1984, les Chambres fédérales ont décidé, en s'appuyant sur l'initiative parlementaire Generali, de supprimer le rapport intermédiaire sur les Grandes lignes qui était établi au milieu de la législature. En lieu et place, le Conseil fédéral doit dorénavant rendre compte, dans son rapport de gestion annuel, de la manière dont les Grandes lignes ont été réalisées.

212 Planification dans différents domaines d'activité (Planifications sectorielles)

A partir des années soixante, la planification est devenue, dans de nombreux domaines, un moyen auxiliaire important pour l'exécution des tâches. L'éventail des planifications est extrêmement varié: les divers programmes, planifications et conceptions sont très différents les uns des autres, en raison de la période qu'ils couvrent, de leur domaine d'application matériel ainsi que du caractère contraignant qu'ils revêtent, du point de vue juridique ou politique. Il convient en outre d'établir une distinction entre les planifications qui se font au niveau de l'office ou du département, celles qui sont de la compétence du Conseil fédéral et celles qui sont soumises au Parlement. Il ne saurait être question, dans le cadre du présent rapport, de donner une liste intégrale de tous les programmes, planifications et conceptions élaborés par la Confédération. On se contentera donc de relever très brièvement quelques planifications sectorielles importantes qui sont du ressort de la Confédération.

La planification dans le domaine de la politique de sécurité a déjà une longue tradition. En particulier le rapport sur la défense générale (rapport du Conseil fédéral de 1973, rapport intermédiaire de 1979), la conception de la défense nationale militaire (rapport du Conseil fédéral de 1966), le plan directeur de l'armée, dont la validité s'étend sur plusieurs législatures et, enfin, les étapes de réalisation de l'armée, valables pour une législature seulement, revêtent une grande importance politique. A quoi vient s'ajouter une série de planifications dans certains secteurs particuliers de l'armée. La conception de la protection civile, de 1971, complétée par un rapport intermédiaire de 1983, est déterminante pour le développement de la protection civile.

La planification joue également un rôle important dans le domaine des travaux publics. C'est ainsi que le développement du réseau des routes nationales se fait selon une planification établie à plusieurs niveaux. Les constructions civiles de la Confédération font partie de plans d'investissement pluriannuels. La conception globale des transports et celle de l'énergie visent à planifier dans tous leurs aspects la politique des transports et celle de l'énergie. Ces deux conceptions sont déjà à l'origine de plusieurs projets

soumis aux Chambres fédérales: elles sont déterminantes pour les décisions qui devront être prises en matière de transports et d'énergie. A ce propos, il convient de rappeler aussi le projet «RAIL 2000», qui est une planification des transports publics et qui a été soumis aux Chambres fédérales le 16 décembre 1985. Dans le domaine de la politique énergétique, la preuve du besoin pour les centrales nucléaires peut être citée comme exemple d'une planification consécutive à la conception globale de l'énergie.

Dans le domaine de la politique économique, il faut relever en particulier la conception générale du développement économique des régions de montagne, qui a été le point de départ de l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, ainsi que la conception suisse du tourisme. En matière d'aménagement du territoire, c'est avant tout la conception directrice «CK 73» qui a été déterminante pendant les années septante; elle a cependant perdu de son importance depuis que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur. Aujourd'hui, les tâches essentielles de la Confédération consistent à coordonner, dans la mesure où ils ont une incidence sur l'organisation du territoire, les conceptions et plans sectoriels qu'elle élabore et à approuver les plans directeurs cantonaux. Vers la fin de la présente législature, le Conseil fédéral informera les Chambres fédérales, au moyen d'un rapport spécial sur l'aménagement du territoire, de l'état d'avancement des travaux y relatifs et de ses intentions pour l'avenir.

La conception globale des médias vise à définir une politique générale des médias en Suisse et sert d'instrument de travail lors de l'élaboration de la future politique des médias. La nouvelle loi sur la recherche prévoit un système de planification à plusieurs niveaux (objectifs de la politique suisse en matière de recherche fixés par le Conseil fédéral, programmes pluriannuels des institutions de recherche, planification pluriannuelle), afin de pouvoir garantir que les moyens engagés dans la recherche seront utilisés de façon efficace et économe.

La planification joue également un rôle dans nos relations avec l'étranger. C'est ainsi que le Conseil fédéral a adressé en 1982 aux Chambres fédérales un rapport dans lequel il exposait quelle serait à l'avenir sa politique en faveur des droits de l'homme. L'aide au développement apportée par la Suisse est également planifiée à moyen et à long terme; les Chambres fédérales sont informées de ces planifications par les messages concernant les crédits de programme y relatifs.

Enfin, la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons qui, maintenant que le premier train de mesures a été adopté, va se poursuivre avec une deuxième série de propositions, est fondée sur d'importants travaux préparatoires.

22 Evolution de la planification dans les cantons

Dans les cantons également, la planification est devenue un moyen auxiliaire important pour l'exécution des tâches, l'évolution étant à peu près

parallèle à celle constatée au niveau de la Confédération. Dans plusieurs cas, les cantons ont même joué un rôle de pionnier dans le développement de la planification par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, la plupart des cantons disposent d'un programme gouvernemental et d'une planification financière pluriannuelle; cependant, de grandes différences existent dans la forme concrète et quant au caractère contraignant (du point de vue politique et juridique) de ces deux instruments de la planification. En outre, il existe aussi dans tous les cantons des planifications pour les divers secteurs d'activité. Il faut notamment relever la planification dans le domaine des écoles (p. ex. les conceptions de l'enseignement secondaire), de la santé publique (conceptions en matière hospitalière), des transports (plans routiers, conceptions relatives aux transports publics), de l'énergie (conceptions directrices dans le domaine de l'énergie), de la politique sociale (conceptions relatives aux foyers, conceptions relatives à la politique du troisième âge et de la jeunesse), de la politique économique (programmes de développement économique, conceptions de développement des régions) et naturellement aussi dans celui de l'aménagement du territoire. Il ne saurait être question, dans le présent rapport, d'énumérer et de juger toutes les planifications faites dans les cantons. Toutefois, nous avons dressé, dans l'appendice 1, un tableau relatif à la participation des parlements cantonaux à la planification politique.

23 Qu'entend-on par planification politique ?

Cet aperçu de l'évolution de la planification au niveau de la Confédération et dans les cantons suffit à montrer que la notion de « planification » ou de « conception » comporte de nombreuses facettes et que ces termes peuvent avoir des acceptions diverses. Il n'existe actuellement pas, ni dans la pratique, ni dans la doctrine, une définition généralement admise de ce qu'est la planification par les pouvoirs publics. Il ne nous appartient pas non plus, dans le cadre du présent rapport, d'essayer de trouver une définition qui soit acceptable pour tout le monde. En revanche, il n'est sans doute pas inutile de délimiter la notion de planification en relevant quelques caractéristiques essentielles de celle-ci. ¹⁾

La « planification » suppose notamment que soient réunis les trois éléments constitutifs suivants:

- la *poursuite d'un objectif* ou, en d'autres termes, la description d'un état qu'on cherche à atteindre à moyen ou à long terme;
- le *rapport but / moyens*, à savoir l'indication systématique des rapports entre les buts fixés et les mesures ou ressources nécessaires pour les atteindre;
- la prise en considération des *interdépendances*, à savoir des rapports importants qui existent entre les différents domaines d'activité de l'Etat ainsi que des conséquences sur l'économie et la société.

¹⁾ La note ¹⁾ comme les autres notes figurent à la fin du rapport.

Une autre condition doit encore être remplie pour qu'on puisse parler de «*planification politique*»:

- La planification est arrêtée par une autorité politique qui a qualité pour le faire – au niveau de la Confédération, c'est en règle générale le Conseil fédéral – et qui se fixe pour but de la réaliser: en d'autres termes, nous sommes en présence d'une *déclaration d'intention politique* du Conseil fédéral à l'intention du Parlement et de l'opinion publique.

Ne font pas partie de la «*planification politique*» les nombreuses études et conceptions élaborées par l'administration fédérale, qui servent uniquement à faciliter la prise de décision.

Afin de mieux cerner, à l'aide d'exemples concrets, la notion de «*planification politique*», nous avons dressé ci-dessous une liste des principaux rapports de planification que le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales. Cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive; elle a été établie conformément à l'état actuel des choses et peut avec le temps subir des modifications. Ne sont pas mentionnées les planifications politiques pour lesquelles le législatif a définitivement délégué sa compétence au Conseil fédéral (p. ex. les objectifs de la politique suisse de la recherche, conformément aux art. 20 ss de la loi sur la recherche, RS 420.1).

Planifications périodiques

- Grandes lignes de la politique gouvernementale (tous les quatre ans),
- Plan financier de la législature (tous les quatre ans, avec mise à jour annuelle),
- Plan directeur de l'armée (valable pour plusieurs législatures),
- Rapport concernant la situation et la planification dans le domaine des places d'armes, de tir et d'exercice (tous les cinq ans).

Chaque année, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, en règle générale en même temps que le budget, un plan financier révisé pour qu'elle en prenne acte. Pour la période qui suit la législature, il indique l'évolution probable des finances fédérales (art. 29 de la loi sur les finances fédérales). Ce document ne contient pas de déclarations d'intention politiques du Conseil fédéral; en indiquant l'évolution probable des finances fédérales, il offre en revanche la possibilité d'influencer cette évolution suffisamment tôt.

Le rapport sur «l'étape de réalisation de l'armée» est établi pour chaque législature et soumis aux Chambres fédérales dans le cadre des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature.

Planifications qui ne sont pas publiées à intervalles réguliers

- Conception de la défense générale (rapport du Conseil fédéral du 27 juin 1973; FF 1973 II 103; rapport intermédiaire du 3 déc. 1979; FF 1980 I 353),
- Conception de la défense nationale militaire (rapport du Conseil fédéral du 6 juin 1966; FF 1966 I 873),
- Conception de la protection civile (rapport du Conseil fédéral du 11 août

1971; FF 1971 II 513; rapport intermédiaire du 31 janv. 1983; FF 1983 I 1307),

- Rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (rapport du Conseil fédéral du 2 juin 1982; FF 1982 II 753),
- Rapport sur l'agriculture (6^e Rapport sur l'agriculture, du 1^{er} oct. 1984; FF 1984 III 469),
- Programme législatif «Egalité des droits entre hommes et femmes» (rapport du Conseil fédéral du 26 fév. 1986; FF 1986 I 1132),
- Rapport sur l'aménagement du territoire (en préparation),
- Conception concernant la lutte contre la pollution atmosphérique (en préparation),
- Rapport sur la planification pluriannuelle dans le domaine de la recherche (prévu pour l'année 1986).

Selon la conception du Conseil fédéral relative au mandat de prestations 1987 des Chemins de fer fédéraux (message du 27 nov. 1985; FF 1985 III 634), le Parlement sera informé à intervalles réguliers des planifications à long et à moyen terme établies par les CFF. Citons comme exemple d'une telle planification à long terme le projet RAIL 2000, soumis aux Chambres fédérales le 16 décembre 1985 (FF 1986 I 181).

On peut très bien imaginer qu'à l'avenir, des planifications relatives à d'autres domaines d'activité de l'Etat seront soumises au Parlement. Il n'est par conséquent pas possible d'établir une liste définitive de ces documents. Tant le Conseil fédéral que les Chambres fédérales peuvent en tout temps présenter ou demander une planification dans un secteur donné.

24 Caractère contraignant et souplesse de la planification politique

Du fait que les planifications politiques constituent des déclarations d'intention, on peut en tirer des conclusions quant à leur caractère contraignant. Pour différentes raisons, celui-ci ne peut jamais être que *relatif*:

- Les planifications ne contiennent pas de décisions définitives, mais seulement des déclarations d'intentions ou des décisions préalables, qui demandent encore à être *concrétisées* (lois, décisions concernant le financement, ordonnances, décisions, etc.). La forme que prendra l'application ne peut pas se déduire simplement de la planification faite, mais suppose nécessairement une série de nouvelles décisions politiques; en d'autres termes, les étapes de réalisation pratique ne sont que partiellement déterminées par la planification.
- Cette mise en application s'étendant sur une période relativement longue, la situation qui prévalait au moment de la planification peut *se modifier fortement*. Toute planification doit partir de certaines hypothèses concernant l'évolution de la situation économique, financière, sociale et internationale. Lorsque les données se modifient, il est normal qu'on s'écarte de la planification faite à l'origine, ainsi que le Conseil fédéral le souligne explicitement et à plusieurs reprises dans l'introduction des Grandes

lignes et des plans financiers. Lorsqu'une planification est conçue de façon telle qu'elle ne permet pas une adaptation souple à une situation qui a changé, elle devient un corset de fer et on court le risque, précisément à cause de cette trop grande rigidité, de ne pas atteindre les objectifs fixés. Les expériences faites au cours des dix dernières années ont clairement montré qu'il est difficile de prévoir et d'influencer l'évolution future, même à moyen terme (à savoir pour la durée d'une législature). Cela est particulièrement vrai pour la Suisse: avec un ordre économique libéral, dans un petit Etat formement dépendant de l'économie mondiale, les moyens dont dispose l'Etat pour exercer une influence sur l'évolution de la situation sont relativement faibles.

- En un certain sens, les autres organes de décision politiques, notamment le *peuple et les cantons*, sont également à ranger parmi les facteurs sur lesquels le Conseil fédéral et le Parlement n'ont aucune influence et qui sont par conséquent imprévisibles. Les planifications ne pouvant en aucune façon modifier la répartition des attributions fixée dans la constitution, ni le peuple, ni les cantons ne peuvent être liés par un programme du Conseil fédéral ou du Parlement. Le système politique suisse, qui connaît des droits populaires très étendus et toutes sortes d'imbrications inhérentes à notre organisation fédéraliste, pose ainsi des limites très étroites à toute planification politique de la Confédération et peut rendre en tout cas plus difficile la réalisation des planifications.

En conclusion, on peut dire qu'une planification politique est une déclaration d'intention et une décision préliminaire, et qu'elle doit être réalisée dans un contexte parfois impossible à prévoir et, de plus, en constante évolution. Une telle réalisation n'a de chances de succès que si la planification est conçue de façon assez souple pour pouvoir être adaptée à une situation nouvelle.²⁾

Cependant, cela ne signifie nullement que les planifications politiques sont sans effet. Au contraire, la planification est un instrument de travail important de l'Etat moderne. Elle permet, malgré l'accroissement et la complexité toujours plus grande des tâches de l'Etat, de garder la vue d'ensemble, de déceler à temps les problèmes et d'en saisir les interactions, de coordonner les activités de l'Etat et de fixer des priorités. Cependant, il ne faut pas que les planifications politiques deviennent un programme rigide, qui fixe définitivement et de façon détaillée les étapes de réalisation futures. Il s'agit bien plutôt de lignes directrices politiques et de moyens auxiliaires qui permettent aux autorités de situer les diverses mesures dans un cadre plus large et de prendre leurs décisions en connaissance de cause.

3 Répartition entre législatif et exécutif de la compétence de planifier

31 Base constitutionnelle

On ne trouve dans la constitution aucune disposition réglant de façon explicite la compétence du Parlement et du gouvernement en matière de

planification. Il est vrai que les articles 71 ss et 95 ss de la constitution fournissent des indications sur la répartition de ces compétences. L'article 71 précise que l'Assemblée fédérale est «l'autorité suprême de la Confédération» et l'article 95 que le Conseil fédéral est «l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération». ³⁾ Cependant, on ne trouve dans la constitution aucune disposition précise concernant la répartition des tâches entre les deux pouvoirs dans le domaine de la planification politique.

Pour y voir plus clair dans cette question, il faut tout d'abord connaître exactement le rôle et la portée de la planification. Il n'est plus guère contesté, aujourd'hui, que la planification ne constitue pas une tâche particulière et nouvelle de l'Etat, mais est une méthode utilisée dans l'exercice d'une compétence. Par conséquent, toute autorité a en principe le droit de planifier dans le cadre de ses compétences; chaque fois qu'une compétence matérielle est attribuée, elle comprend également le droit de planifier. ⁴⁾ Aussi bien le Conseil fédéral que le Parlement ont donc le droit de planifier, dans la mesure où cela est nécessaire pour leur permettre d'assumer leurs tâches. En le faisant, ils ne doivent cependant pas empiéter sur les attributions constitutionnelles et légales de l'autre pouvoir.

La planification politique, notamment les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier, touchant presque toujours aussi bien aux compétences matérielles du gouvernement qu'à celles du Parlement, elle ne saurait être attribuée exclusivement à l'un ou l'autre des pouvoirs. Une collaboration judicieuse du Conseil fédéral et du Parlement promet de bien meilleurs résultats. En droit public, cette analyse est confirmée par la doctrine, qui relève que la constitution part de l'idée que le Conseil fédéral et le Parlement assument en commun la responsabilité de la conduite des affaires de l'Etat, qui comprend la planification politique. M. Eichenberger parle, à ce sujet, d'un système d'interdépendance de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, système fondé sur la coordination et la coopération. ⁵⁾

32 Répartition des tâches entre le Parlement et le Conseil fédéral en matière de planification politique

Même si le Parlement et le Conseil fédéral ont en principe tous deux le droit de s'occuper de planification et assument conjointement la direction générale de l'Etat, cela ne signifie nullement que les deux pouvoirs sont investis de la même mission: l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral ayant des tâches différentes, ils assument également des fonctions différentes, mais interdépendantes en matière de planification. ⁶⁾

Pour le *Conseil fédéral*, la planification est avant tout un moyen auxiliaire utilisé pour fixer et faire connaître les objectifs et priorités de sa politique, ainsi que pour coordonner les activités des divers services de l'administration et les mettre en accord avec ces objectifs. Il s'ensuit que la planification faite au niveau du Conseil fédéral doit être relativement détaillée, tout en étant complète. On attend d'elle qu'elle tienne convenablement compte de toutes les informations disponibles, qu'elle soit bien étayée, qu'elle traite

les rapports entre le but et les moyens ainsi que les effets secondaires possibles et, enfin, qu'elle soit fiable à long terme afin que les activités de l'Etat aient une certaine continuité et de la cohérence.

Par contre, l'intérêt que le *Parlement* porte à la planification est beaucoup plus axé sur certains points forts politiques. Les Chambres fédérales ne pouvant y consacrer qu'un temps limité, elles ne peuvent pas s'occuper de planification de façon aussi complète et détaillée que le Conseil fédéral et l'administration. Le Parlement est bien plutôt obligé de se contenter d'examiner les aspects de la planification qui lui paraissent importants pour l'accomplissement de sa tâche.

L'un des rôles essentiels de l'Assemblée fédérale consiste à représenter le peuple et les cantons. Les groupes sociaux, régionaux, linguistiques et politiques très divers de notre pays sont représentés au Parlement. Il appartient à celui-ci de permettre à cette diversité de points de vue et d'intérêts de s'exprimer, d'en débattre en la replaçant dans un cadre politique plus large et d'élaborer des solutions politiquement acceptables. Il n'y a pas de doute que nos représentants au Parlement doivent également sentir les courants de l'opinion publique et déceler les nouveaux problèmes et préoccupations qui surgissent dans la population. La commission d'étude des Chambres fédérales «Avenir du Parlement» a défini le rôle de l'Assemblée fédérale de la manière suivante: «Aussi ne saurait-on le (le Parlement) considérer comme l'organe suprême de la conduite de l'Etat. Il constitue plutôt le stade le plus élevé dans la recherche de l'entente et des compromis que requiert la vie en communauté» (FF 1978 II 1035).

Il résulte de ce qui précède qu'en matière de planification, la tâche principale du Parlement consiste à discuter et à apprécier d'un point de vue politique les rapports de planification élaborés par le gouvernement. Il s'agit avant tout de discuter les grandes options politiques qui font partie intégrante d'une planification et qui doivent être choisies en accord avec le Parlement. En outre, il appartient également au Parlement d'exercer une influence directe sur les aspects particuliers d'une planification qui sont politiquement importants dans la situation du moment. Enfin, le Parlement a intérêt à coordonner la planification de l'activité gouvernementale et sa propre planification des affaires; car c'est lui qui détermine (sous réserve des délais fixés dans la constitution et les lois) le déroulement des travaux législatifs et par conséquent aussi la réalisation de la planification.⁷⁾

La collaboration du Parlement et de l'exécutif conduit ainsi à un *débat politique des organes dirigeants* sur l'orientation future de notre pays. Chacun des deux pouvoirs doit apporter sa contribution à ce débat au niveau des dirigeants du pays: l'exécutif doit assumer la responsabilité d'une planification matérielle juste, bien étayée et coordonnée quant au fond, tandis qu'il incombe au Parlement d'en apprécier la portée politique et d'exercer son influence en mettant l'accent sur des points particuliers.

33 Réglementation de la procédure en matière de planification

Comme nous l'avons déjà relevé, on ne trouve dans la constitution aucune disposition précisant comment le Parlement et le gouvernement doivent organiser leur collaboration en matière de planification politique. Il appartient donc au législatif (et, le cas échéant, à l'usage) d'arrêter de façon adéquate la procédure de planification et notamment le droit de participation de l'Assemblée fédérale.

La situation juridique actuelle est déterminée par la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010), la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) et la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Aux termes de la loi sur l'organisation de l'administration, les tâches gouvernementales importantes du Conseil fédéral consistent à apprécier constamment la situation, à déterminer les buts fondamentaux de l'Etat et les moyens de son action et à établir périodiquement les grandes lignes de la politique gouvernementale (art. 3). En vertu de ces dispositions très claires, le Conseil fédéral a reçu le mandat de planifier judicieusement les activités de l'Etat et de présenter périodiquement, dans ses Grandes lignes, un rapport sur cette planification. La participation du Parlement à la planification politique est réglée par la loi sur les rapports entre les conseils (art. 45 ss) ainsi que par la loi sur les finances (art. 29 ss). Selon ces dispositions, les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le plan financier de la législature et la révision annuelle du plan financier doivent être soumis aux Chambres fédérales, qui en prennent acte. En outre, le Parlement peut, en déposant une motion relative aux Grandes lignes, donner son avis sur celles-ci et sur le plan financier de la législature, et donner au Conseil fédéral un mandat précis. Enfin, le législateur a également défini le droit de contrôle du Parlement en matière de planification. C'est ainsi que, chaque fois qu'il s'écarte des Grandes lignes ou du plan financier de la législature, le Conseil fédéral doit s'en expliquer, aussi bien dans les divers messages que dans le rapport de gestion annuel ou le rapport annuel sur le plan financier.

Il va de soi qu'on peut imaginer une procédure différente en matière de planification. Au chapitre suivant, nous exposerons en détail plusieurs variantes *de la manière dont le Parlement peut traiter la planification* (déclaration du Parlement sur la planification, approbation, décision), avec leurs conséquences juridiques et politiques. Toutes ces variantes sont compatibles avec la constitution fédérale; aucune des variantes envisagées ne remet en cause la répartition des compétences entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral, telle qu'elle est fixée dans la constitution. Les diverses variantes pourraient donc être réalisées par la voie législative.

4 Manières dont le Parlement pourrait traiter la planification

Grâce aux moyens d'action ordinaires dont elles disposent en leur qualité de parlement, les Chambres fédérales peuvent participer de multiples façons à la planification politique. C'est ainsi que des interventions parle-

mentaires peuvent être à l'origine de planifications ou exercer une influence sur le contenu de celles-ci. La réalisation des plans aussi dépend dans une large mesure du Parlement (législation, budget, octroi de crédits). Dans le présent chapitre, on examine *comment le Parlement doit traiter les planifications politiques* ou, en d'autres termes, à quel moment et sous quelle forme il doit examiner les rapports de planification.

41 A quel moment le Parlement doit-il traiter la planification ?

Comme on le sait, la planification est un processus complexe, qui peut s'étendre sur plusieurs années. Il faut donc se demander à quel moment le Parlement doit intervenir dans le processus de planification. Ci-après, nous faisons la distinction entre le plenum des deux Chambres et les commissions parlementaires.

411 Conseil national et Conseil des États

Personne ne contestera sans doute que les Chambres fédérales devraient s'occuper de planification politique au moment où il s'agit de prendre en la matière des décisions de principe, qui ont un effet déterminant sur les étapes de réalisation ultérieures.

Cependant, il n'y a pas de règle générale qui permette de dire quand se situe ce moment. Cela dépend des données particulières propres à chaque planification. C'est pourquoi il n'est pas non plus judicieux de vouloir fixer de façon générale des normes précisant à quel moment le Parlement doit intervenir dans la planification. Car tant le Conseil fédéral que le Parlement disposent des moyens nécessaires pour provoquer au moment voulu un débat parlementaire sur la planification. Il appartient en premier lieu au Conseil fédéral de présenter au bon moment aux Chambres fédérales un rapport de planification ou un rapport intermédiaire y relatif. Mais le Parlement peut, au moyen d'une intervention parlementaire, demander qu'on lui fournisse un tel rapport à un moment donné (exemple: le rapport intermédiaire sur l'état de la préparation de la protection civile a été demandé par la voie d'une intervention parlementaire). Rétrospectivement, on peut constater que ce système a bien fonctionné et qu'il permet au Parlement de se prononcer sur la planification politique chaque fois que des questions importantes sont en jeu.

Pour ce qui est des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature, le moment du débat parlementaire est fixé par la loi: le Conseil fédéral doit soumettre ces deux rapports de planification au début de chaque législature. Les Chambres fédérales ont ainsi la possibilité de discuter suffisamment tôt du programme gouvernemental pour la nouvelle législature et, le cas échéant, d'y apporter des corrections. Si le Parlement pouvait intervenir déjà au stade des travaux préparatoires proprement dits – par exemple en fixant les objectifs et priorités qui devront ensuite servir de base à l'élaboration des Grandes lignes et du plan

financier⁸⁾ – son influence ne serait guère plus grande. Il y a d'autres raisons encore de renoncer à une telle procédure en deux phases:

- Tout d'abord, on est bien obligé de douter qu'il soit possible de discuter utilement des objectifs et des priorités sans avoir en même temps une idée concrète des mesures prévues et du plan financier. Toutes les expériences faites jusqu'ici lors de planifications montrent qu'il n'est pas possible de discuter séparément des objectifs et des mesures.
- Ensuite, la procédure en deux phases provoquerait un surcroît de travail pour le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement et le temps nécessaire pour préparer les Grandes lignes et le plan financier, qui est actuellement d'à peine une année, serait porté à deux ans environ. Cette longue durée des travaux préparatoires serait disproportionnée avec la période pour laquelle la planification est prévue.

412 Commissions des Chambres fédérales

Pour la planification militaire, la planification de constructions civiles et la planification financière, une information périodique des commissions parlementaires compétentes sur les travaux de planification du Conseil fédéral est assurée actuellement déjà. En principe, il serait possible d'étendre cette information à d'autres domaines, par exemple aux Grandes lignes. Il ne serait cependant pas judicieux que cette information soit transformée en véritable consultation. Il en résulterait non seulement une confusion des responsabilités du Conseil fédéral et du Parlement, mais également un transfert de compétence du Parlement aux commissions chargées de l'examen préalable de projets, ce qui n'est pas indiqué lorsqu'il s'agit de questions fondamentales telles que la planification politique.⁹⁾

42 Variantes de participation du Parlement

421 Vue d'ensemble

Dans le présent chapitre sont exposées différentes variantes de participation du Parlement à la planification, avec leurs modalités et leurs conséquences juridiques et politiques. Pour plus de clarté, il a fallu schématiser et regrouper certaines d'entre elles. Il va de soi qu'on peut aussi prévoir des solutions intermédiaires et la modification de certaines variantes.

En revanche, le fait, pour l'Assemblée fédérale, de «*statuer*» sur un plan ne constitue pas en soi une variante. Ce terme est utilisé dans le projet de nouvelle constitution fédérale élaboré en 1977 par des experts, dans la nouvelle constitution du canton d'Argovie ainsi que dans le postulat Binder. De l'avis de tous, il s'agit là d'un *terme général* qui englobe plusieurs des variantes suivantes.¹⁰⁾

Nous examinons ci-après cinq variantes de participation du Parlement à la planification:

- *Variante non-consultation*: les planifications ne sont pas soumises au Parlement.
- *Variante «discussion»*: le Parlement délibère sur les rapports de planification qui lui sont soumis par le Conseil fédéral et en *prend acte*. C'est la solution appliquée aujourd'hui par principe pour tous les rapports de planification à l'exception des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature.
Pour ces deux rapports, le Parlement a en outre la possibilité, par la voie d'une *motion relative aux Grandes lignes*, de donner au Conseil fédéral un mandat précis concernant la réalisation de la planification.
- *Variante «déclaration du Parlement sur la planification»*: Dans une déclaration faite de son propre chef, le Parlement prend position sur les rapports de planification qui lui sont soumis par le Conseil fédéral (rapports qui ne sont cependant pas modifiés formellement).
- *Variante «approbation»*: pour porter effet, les rapports de planification du Conseil fédéral doivent être approuvés par le Parlement. Les Chambres fédérales peuvent soit les approuver, soit les renvoyer au Conseil fédéral en le chargeant de les remanier; le Parlement ne peut cependant pas modifier de lui-même certaines parties d'un rapport.
- *Variante «décision»*: le Parlement se prononce sur une planification, en s'appuyant évidemment sur un projet du Conseil fédéral. A la différence de la variante «approbation», le Parlement peut cependant modifier de lui-même un projet de planification du gouvernement.

Dans ces cinq variantes, l'influence du Parlement va en croissant. Dans la variante «non-consultation», la planification est de la compétence exclusive du gouvernement. Dans les variantes «discussion» et «déclaration du Parlement sur la planification», le gouvernement conserve également le droit de planifier en toute indépendance, mais le Parlement prend position sur la planification gouvernementale (lors des débats, par des motions relatives aux Grandes lignes ou par une «déclaration sur la planification» proprement dite) et peut ainsi influencer de façon ponctuelle la réalisation du plan. Dans la variante «approbation», les deux pouvoirs doivent se concerter pour arriver à une planification: ni le Conseil fédéral, ni le Parlement ne peuvent établir une planification seuls. Enfin, dans la variante «décision», la planification est l'affaire du Parlement; le gouvernement n'a qu'un rôle de préparation.

Il va de soi qu'une influence croissante du Parlement va aussi de pair avec une responsabilité toujours plus grande dans ce domaine et que le Parlement est ainsi toujours plus étroitement lié par les décisions qu'il a prises en la matière. Nous reviendrons plus loin sur ce problème.

On trouvera dans les chapitres qui suivent des explications détaillées sur les variantes esquissées ci-dessus: les remarques faites concernent essentiellement les Grandes lignes et le plan financier de la législature (sur lesquels le postulat Binder met aussi l'accent), mais en principe ces considérations peuvent s'appliquer à d'autres rapports de planification. On ne reparlera

plus de la variante «non-consultation», car il est aisé de porter sur elle un jugement de valeur et d'en apprécier les conséquences pratiques.

422 Variante «discussion»

422.1 Modalités

Le Parlement examine les rapports de planification du Conseil fédéral et en prend acte d'une façon formelle.

Pour les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature, le Parlement dispose, depuis que la loi sur les rapports entre les conseils a été révisée en 1979, d'un instrument supplémentaire pour faire valoir son influence, à savoir de la motion relative au Grandes lignes (art. 45^{ter}, 2^e al.). Elle se distingue de la motion ordinaire par le fait que le Parlement la traite en même temps que les Grandes lignes et le plan financier. Les Chambres fédérales ont ainsi la possibilité de donner au Conseil fédéral des instructions qui divergent de cette planification:

Ces motions peuvent avoir trait aux tâches les plus diverses de la Confédération ou à certaines parties de celles-ci et donner au Conseil fédéral des instructions précises quant à l'exécution de ces tâches, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'actes législatifs. Les motions peuvent également fixer un nouvel ordre de priorité.⁽¹⁾

422.2 Conséquences juridiques et politiques

Ni le Conseil fédéral, ni le Parlement ne sont juridiquement liés par les rapports de planification. En revanche, il n'y a pas de doute que les rapports de planification et leur examen par le Parlement ont des conséquences politiques. Cela s'applique avant tout au Conseil fédéral qui, en présentant un rapport de planification, s'engage à réaliser son programme. Le fait qu'il est politiquement lié par ses déclarations d'intention ressort, pour ce qui est des Grandes lignes et du plan financier, de l'article 43 de la loi sur les rapports entre les conseils, selon lequel le Conseil fédéral est tenu d'expliquer dans chaque message la relation existant avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier. De plus, le Conseil fédéral doit justifier, dans le rapport de gestion annuel également, les dérogations aux Grandes lignes (art. 45, 5^e al.). Est en outre applicable, pour la planification financière, l'article 29, 4^e alinéa, de la loi sur les finances, qui dispose que le plan financier annuel, qui est présenté en même temps que le budget, doit renseigner sur les adaptations qu'il a été nécessaire d'apporter au plan financier de la législature.

En règle générale, le Conseil fédéral expose dans l'introduction des rapports de planification l'importance politique qu'il attribue à ces rapports. Citons comme exemple les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 154 s.):

Les Grandes lignes sont une déclaration d'intention du Conseil fédéral; elles n'ont donc juridiquement aucun caractère impératif. Nous sommes

✦

toutefois résolu à mettre tout en œuvre pour assurer la réalisation du programme d'activité qu'elles contiennent. Cependant, nous ne considérons pas les Grandes lignes comme un plan rigide et intangible, car elles se fondent sur des données qui peuvent se modifier au cours de la législature. Nous nous réservons dès lors la faculté de déroger à ce texte quant au fond ou à la chronologie des opérations si la situation venait à changer. Une chose est néanmoins certaine: chaque fois qu'un réexamen de notre programme d'activité sera indiqué, nous vous en exposerons les raisons dans le message ad-hoc.

En revanche, en prenant acte d'un rapport de planification, le *Parlement*, quant à lui, ne prend aucun engagement politique direct. Lorsqu'une motion relative aux Grandes lignes est transmise, le Conseil fédéral est cependant en droit de s'attendre que la *Parlement* n'agisse pas, sans raison sérieuse, à l'encontre de sa propre motion.

422.3 Appréciation et questions non résolues

Selon le point de vue où l'on se place, le système où le *Parlement* ne fait que «prendre acte» de rapports de planification (sans pouvoir déposer une motion relative aux Grandes lignes) a du pour et du contre. Aux yeux de certains, cette variante présente l'avantage que le *Parlement* est informé des planifications du Conseil fédéral sans devoir prendre position en tant qu'autorité politique. Pour d'autres, cette solution a l'inconvénient que les Chambres fédérales ne peuvent exercer aucune influence sur la planification politique, car le simple fait de «prendre acte» d'un rapport ne permet pas à la volonté du *Parlement* de se manifester clairement. Aucun vote n'ayant lieu en plenum, on a souvent l'impression que les débats qui se déroulent au *Parlement* sont ennuyeux et dépourvus d'intérêt.¹²⁾

D'ailleurs, cette impossibilité pour le *Parlement* de donner son avis sur la planification gouvernementale a été l'une des principales raisons de l'introduction, lors de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils en 1979, de la *motion relative aux Grandes lignes*. Jusqu'ici, les Chambres fédérales n'ont cependant que peu fait usage de ce nouvel instrument. Certes, lors des débats parlementaires sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1979-1983 et 1983-1987, diverses propositions de motion ont été déposées. Jusqu'ici cependant, une seule motion relative aux Grandes lignes a été adoptée par les deux Chambres: lors de la session d'été 1984, le *Parlement* a chargé le Conseil fédéral de classer les objets prévus aux Grandes lignes 1983-1987 selon un ordre de priorité. S'il n'est que rarement fait usage de la motion relative aux Grandes lignes, cela est peut-être dû, en partie, au fait que le recours à cette motion peut, dans la pratique, créer des situations peu claires et des difficultés, qui peuvent être résumées comme il suit:

- Il y a une certaine contradiction entre la notion de «motion», qui comprend un mandat impératif, et le caractère juridiquement non contraignant des Grandes lignes de la politique gouvernementale.
- La «motion» n'est pas l'instrument adéquat dans tous les cas où l'on ne

demande pas un projet ou une mesure, mais où l'on veut simplement obtenir des éclaircissements, où l'on touche au domaine législatif pour lequel le Conseil fédéral a reçu une délégation de compétence ou encore lorsqu'on demande le retrait d'un projet.

- Comme il n'y a pas, pour l'examen des motions, de procédure d'élimination des divergences, le danger existe que la transmission d'une motion relative aux Grandes lignes soit vouée à l'échec en raison de divergences d'ordre rédactionnel entre les deux Chambres, comme on l'a vu lors des débats sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (BO 1984 N 736 808 924; E 227 372).
- Selon la loi sur les rapports entre les conseils, la motion relative aux Grandes lignes ne peut être utilisée que pour les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature. Pour les autres planifications qui sont soumises au Parlement, il n'existe pas d'instrument semblable.

423 Variante «déclaration du Parlement sur la planification»

423.1 Modalités

Dans le système mentionné ci-dessus, les Chambres fédérales prennent position de leur propre chef sur les rapports de planification du Conseil fédéral. Par cette déclaration, elles font savoir au Conseil fédéral dans quelle mesure il peut compter sur l'appui de l'Assemblée fédérale lors de la réalisation de ses intentions et sur quels points le Parlement souhaite que des corrections soient apportées et des priorités modifiées. Etant donné que le Conseil fédéral ne peut réaliser ses planifications qu'en accord avec les Chambres fédérales, il va de soi qu'il tiendra compte, lors de la réalisation du plan, de la «déclaration du Parlement sur la planification».

Dans un certain sens, la «déclaration du Parlement sur la planification» est une forme évoluée de la motion relative aux Grandes lignes, qui donne également au Parlement l'occasion de prendre position sur la planification gouvernementale. La «déclaration sur la planification» est conçue de façon telle qu'elle ne constitue pas un mandat au Conseil fédéral, mais un avis exprimé par les Chambres fédérales, ce qui rend bien l'idée du dialogue entre législatif et exécutif en matière de planification. En outre, elle donne des moyens plus étendus que la motion relative aux Grandes lignes d'exercer une influence et met à la disposition du Parlement un ensemble de moyens d'action qui lui permettent de faire connaître son avis de façon complète et circonstanciée. Enfin, la «déclaration sur la planification» permet de résoudre les difficultés d'ordre pratique qui surgissent avec la motion relative aux Grandes lignes.

A ce sujet, il est intéressant de relever que quelques cantons (notamment Lucerne, les Grisons et Argovie) ont réglé la participation du Parlement à la planification d'une façon semblable à celle prévue dans la variante «déclaration sur la planification». ¹³⁾ On trouvera à l'appendice 2 des exemples concrets de telles «déclarations sur la planification» dans les cantons.

Pour que la «déclaration sur la planification» – qui doit être formulée par les Chambres fédérales agissant par elles mêmes – soit un instrument utilisable dans la pratique, il faut en fixer certaines *modalités*, qu'il serait judiciaire de faire figurer dans la loi sur les rapports entre les conseils. Cette réglementation pourrait s'inspirer des principes suivants:

1. Les Chambres fédérales prennent d'elles-même position sur tous les rapports de planification du Conseil fédéral dans une déclaration y relative. Sont considérés comme «rapports de planification» les rapports dans lesquels on trouve des déclarations d'intentions du Conseil fédéral sur sa politique future, notamment les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature.
2. Une déclaration sur la planification se compose d'une *prise de position générale* sur le rapport et, au besoin, d'*avis concernant certains aspects ou points du programme*.
3. La *prise de position générale* exprime l'opinion générale du Conseil sur le rapport dans son ensemble; elle indique si le Conseil est globalement d'accord ou non avec le rapport de planification du Conseil fédéral. Pour des raisons d'ordre pratique, il est probablement judicieux de faire figurer dans la loi certaines formules consacrées, par exemple «prendre acte en l'approuvant» et «prendre acte en le rejetant» ou – ce qui engagerait davantage le Parlement – «approbation» et «rejet». Le Parlement doit évidemment aussi avoir la possibilité de renvoyer le rapport – en tout ou en partie – au Conseil fédéral.
4. *Avis concernant certains aspects*: les Chambres fédérales éproueront presque toujours le besoin de préciser leur pensée dans la prise de position générale, que ce soit en émettant des réserves envers la planification gouvernementale ou en rejetant, en complétant ou en appuyant certaines déclarations. Le Parlement peut, de cette manière, influencer suffisamment tôt les choix politiques importants (liste des objets traités dans les Grandes lignes, orientations fondamentales de nouvelles lois, priorités financières). Certaines règles de procédure doivent être établies pour ces prises de position, qui s'inspirent partiellement de la motion relative aux Grandes lignes qu'on connaît déjà, sans en avoir les défauts. En gros, on pourrait envisager d'introduire les règles suivantes:
 - Chaque député, les commissions chargées de l'examen préalable d'un projet ainsi que les groupes peuvent, au plus tard trois semaines avant le débat, proposer des déclarations concernant certains aspects de la planification. Ces textes devront porter sur le rapport de planification du Conseil fédéral, mais ne seront pour le reste soumis à aucune disposition restrictive.
 - L'occasion est ensuite donnée au Conseil fédéral de prendre position au sujet des déclarations concernant le planification et, le cas échéant, de proposer des modifications.
 - Puis, le plenum de chaque Chambre délibère et vote sur les différentes déclarations. Le cas échéant, on pourrait encore décider si les

déclarations concernant la planification peuvent encore être modifiées au cours des débats. L'auteur de la déclaration doit en tout cas avoir ce droit; il reste à examiner s'il faut accorder ce droit de façon générale à tous les députés (ou si les débats risquent de se prolonger et de se compliquer inutilement).

En somme, une déclaration concernant la planification se composerait d'une déclaration générale sur le rapport ainsi que d'avis relatifs à certains aspects. Il est loisible au Parlement de rédiger une déclaration plus ou moins longue, de se limiter à certains points politiquement importants ou de prendre position de façon relativement exhaustive.

On peut se demander s'il faut que le Conseil national et le Conseil des Etats adoptent chacun leur propre déclaration sur la planification ou s'il est nécessaire que les deux Chambres fassent une déclaration commune. Dans ce dernier cas, il serait nécessaire de recourir à une procédure d'élimination des divergences.

Une déclaration commune des deux conseils sur la planification aurait pour avantage que le Parlement montrerait un front uni, ce qui accroîtrait son poids politique. D'un autre côté, le recours à une procédure d'élimination des divergences demanderait davantage de temps et pourrait retarder la rédaction de la déclaration. Comme les débats sur la planification ne débouchent pas sur des décisions définitives, mais servent à échanger des déclarations d'intention politique entre législatif et exécutif, une prise de position commune des deux conseils n'est pas indispensable. Il suffit que le Conseil fédéral connaisse les avis – qui peuvent être divergents – du Conseil national et du Conseil des Etats afin de pouvoir tirer du débat parlementaire des conclusions sur le plan politique.

Enfin, on pourrait également imaginer de faire voter la déclaration sur la planification par l'Assemblée fédérale réunie, ce qui exigerait toutefois une révision de l'article 92 de la constitution.

423.2 Conséquences juridiques et politiques

Comme dans la variante «discussion», les rapports de planification *ne revêtent un caractère contraignant* ni pour le Conseil fédéral, ni pour le Parlement. Du point de vue *politique* aussi, le gouvernement et le Parlement sont en principe liés par les rapports de planification de la même façon que dans la variante «discussion». Le *Conseil fédéral* est jusqu'à un certain point lié politiquement par ses déclarations d'intentions, comme il l'est naturellement aussi par la déclaration du Parlement sur la planification. L'obligation qu'il a de justifier les dérogations au plan, qui existe aujourd'hui déjà pour les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature, devrait aussi être institutionnalisée dans la présente variante. Cependant, cette obligation devrait être étendue systématiquement à tous les rapports de planification soumis au Parlement et s'appliquerait également aux dérogations aux déclarations du Parlement sur une planification. Il serait judicieux que ces justifications prennent place

dans le rapport de gestion ou le plan financier annuel, ainsi que dans les messages.

En ce qui concerne le *Parlement*, une «déclaration sur la planification» aurait une portée politique semblable à celle d'une motion relative aux Grandes lignes qui a été transmise. Grâce à une telle déclaration, le Conseil fédéral et l'opinion publique seraient fondés à attendre du Parlement qu'il ne s'écarte pas sans raison valable de sa propre déclaration. Mais il est évident que le Parlement est moins fortement lié par sa déclaration sur une planification que le Conseil fédéral par son rapport de planification:

- Un organe restreint - qui exerce un pouvoir collégial - tel que le Conseil fédéral, est en principe mieux à même de fixer des objectifs à long terme qu'un organe aussi important et hétérogène que le Parlement.
- Le Parlement est loin de pouvoir s'occuper de planification de façon aussi suivie que le Conseil fédéral et l'administration. Il doit se contenter de choisir quelques points qui lui paraissent très importants.
- Alors que, pour réaliser ses planifications, le Conseil fédéral a besoin du Parlement et qu'il ne peut par conséquent pas agir contre la volonté de celui-ci, le Parlement peut prendre des décisions contre la volonté du Conseil fédéral.

423.3 **Appréciation et question non résolues**

Dans la variante «déclaration du Parlement sur la planification», on part de l'idée que les planifications politiques sont des déclarations d'intentions, qui doivent être réalisées avec la souplesse qui s'impose. Les planifications politiques ne devraient donc pas être fixées par des décisions formelles; elles devraient bien plutôt permettre de voir un dialogue s'instaurer suffisamment tôt entre législatif et exécutif au sujet de problèmes futurs. En faisant une «déclaration sur la planification», le Parlement peut prendre part à ce dialogue sans devoir prendre des décisions qui le lient juridiquement. Cependant, la «déclaration sur la planification» est un instrument exigeant qui suppose que le Parlement s'engage davantage qu'aujourd'hui en matière de planification et qui signifie aussi davantage de travail, notamment pour les commissions chargées de l'examen préalable des projets et pour les groupes.

La déclaration du Parlement sur la planification étant un instrument nouveau, on devrait, avant de réviser le cas échéant la loi, élucider différentes questions:

- Quelle forme concrète faut-il donner à la «déclaration du Parlement sur la planification» (quant au fond et à la procédure)?
- Dans quelle mesure la «déclaration sur la planification» doit-elle être codifiée et dans quelle mesure peut-on attendre que des règles s'établissent par l'usage?
- Quels sont les lois, règlements, etc. qu'il est nécessaire de réviser?

424 Mesure dans laquelle les planifications sont juridiquement contraignantes

Dans les deux variantes qui suivent, «approbation» et «décision», le Parlement prend des *décisions formelles concernant les planifications soumises par le Conseil fédéral*. On doit donc se demander dans quelle mesure *le Conseil fédéral et le Parlement sont juridiquement liés par les planifications qui ont fait l'objet d'une décision formelle*. Dans le présent chapitre, nous examinerons brièvement cette question, puis nous exposerons en détail les variantes «approbation» et «décision».

Au cours des dernières années, un vaste débat s'est ouvert dans les ouvrages de doctrine au sujet du caractère contraignant, sur le plan juridique, de décisions relatives à la planification¹⁴⁾. Il ne nous appartient pas, dans le cadre du présent rapport, d'entrer dans les détails de ce débat; cependant, plusieurs conclusions pratiques peuvent être tirées des discussions qui se sont déroulées jusqu'ici.

1. La majorité des auteurs est d'avis que des planifications n'ont *pas le même caractère contraignant que des lois et autres actes législatifs*. La planification devant être traduite dans la pratique et donc adaptée de façon souple à une situation qui évolue, elle ne peut jamais avoir qu'un caractère relativement contraignant. Böckenförde parle d'un caractère contraignant particulier à la planification, nettement distinct de celui d'une loi.
2. Même après de grandes discussions doctrinales, on ne sait pas exactement ce que signifie ce «*caractère contraignant particulier à la planification*». (D'autres auteurs emploient l'expression de «*fidélité au plan*»). En tout cas, la doctrine n'est pas encore à même de faire des propositions concrètes permettant de fixer des règles concernant le caractère contraignant de la planification. Toutefois, au cours des dernières années, deux conceptions se sont dégagées en Suisse, qui peuvent pour le moins servir de bonne base de discussion:
 - *l'obligation de motiver* les dérogations au plan, proposée par Cottier pour la variante «approbation»;
 - *l'adaptation formelle du plan* en cas de dérogation, principe qui figure dans la nouvelle constitution du canton d'Argovie.

Dans les chapitres qui suivent, nous reviendrons plus en détail sur ces deux conceptions¹⁵⁾ et nous indiquerons également quelles sont les questions qui n'ont pas encore reçu de réponse.

3. Dans le débat doctrinal, il n'a jamais été contesté que *le Parlement est également lié par le plan*, dans les deux variantes. Les Chambres fédérales sont donc liées par la décision qu'elles ont elles-mêmes prise au sujet d'une planification.¹⁶⁾

Quant à savoir si le Parlement est prêt à se lier lui-même, c'est là une *question de principe de nature politique*, qui doit être tranchée par les Chambres fédérales. Lors des débats qui se sont déroulés jusqu'ici au sujet de planifications et du droit de planifier, l'Assemblée fédérale

s'est toujours clairement prononcée contre un tel engagement du Parlement. Citons ce passage tiré du rapport de la commission du Conseil national concernant l'initiative parlementaire Weber-Arbon, rapport qui résume ainsi les arguments qui s'opposent à ce que le Parlement se lie lui-même:

Les Grandes lignes de la politique de l'Etat devraient – dans la mesure où elles auraient un effet juridique – obliger à la fois le Parlement et le Conseil fédéral. Les motions et les initiatives parlementaires qui ne s'en tiendraient pas au cadre fixé par les Grandes lignes ne seraient plus admissibles avant que les modifications nécessaires aient été apportées au Grandes lignes. En se liant lui-même, par l'adoption de Grandes lignes de cette nature, le Parlement ne pourrait s'écarter de son propre programme qu'en le modifiant formellement. Or, cela limiterait fortement la liberté de chaque député et du Parlement dans son ensemble. Etant donné qu'en vertu de son mandat, le député n'est pas – à la différence du membre d'un gouvernement de caractère collégial – lié par des décisions prises à la majorité et que l'Assemblée fédérale dans son ensemble n'est pas obligée de s'en tenir à une décision prise antérieurement, il ne serait guère possible d'éviter des contradictions dans le comportement du Parlement. En s'engageant lui-même de la sorte, il créerait un régime inapplicable. Qui voudrait, par exemple, interdire au Parlement de décider de ne pas entrer en matière sur un projet du Conseil fédéral qui avait été prévu par le plan établi par le Parlement? Une telle décision serait valable de toute manière, même si les conditions objectives justifiant une modification du plan, au sens de la planification glissante, n'étaient pas remplies.¹⁷⁾

425 Variante «approbation»

425.1 Modalités

Selon cette variante, les planifications gouvernementales ne sont valides qu'à partir du moment où les Chambres fédérales ont donné leur approbation.¹⁸⁾ Le Parlement a donc le droit d'approuver les planifications établies par le gouvernement ou de les renvoyer au Conseil fédéral en priant celui-ci de les remanier en tout ou en partie; il n'a cependant pas le droit de les modifier lui-même, comme c'est le cas dans la variante «décision». Dans la variante «approbation», aucune planification ne peut être réalisée sans qu'il y ait collaboration entre le gouvernement et le Parlement; aucun des deux pouvoirs ne peut établir seul une planification.

425.2 Conséquences juridiques et politiques

Il est évident que l'approbation d'une planification par le Parlement a des conséquences non seulement politiques, mais aussi *juridiques*. Nous parlons de l'idée que l'approbation est donnée sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Cependant, les effets juridiques n'étant forcément pas les mêmes que dans le cas de l'approbation d'un traité international ou d'une ordonnance, ils doivent être clairement définis et figurer dans la loi sur les rapports entre les conseils. Jusqu'ici, toutefois, il n'a pas été possible de définir d'une manière qui soit acceptée par tous les effets juridiques d'une planification qui a été approuvée. Dans le commentaire qui suit, nous nous

appuyons sur la conception développée par Cottier concernant l'obligation de motiver les dérogations aux plans.¹⁹⁾

Dans cette conception, on part du *principe qu'il faut sauvegarder la confiance*, principe qui, au cours des dernières décennies, a été à la source d'innovations importantes dans le domaine du droit constitutionnel, telles que liens juridiques et obligations reposant généralement sur le consentement des parties, et a été l'élément déterminant qui a permis de résoudre des problèmes difficiles relatifs à la délimitation des actes contraignants sur le plan juridique et des actes n'ayant pas de caractère contraignant (p. 401 et 402). L'auteur souhaiterait appliquer ce principe de la confiance aux rapports entre législatif et exécutif lors de la planification politique:

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale, plans financiers et autres programmes ne sont au fond rien d'autre, actuellement, que des déclarations unilatérales des autorités, notamment du gouvernement, dont la portée juridique dépend dans une large mesure de ce qu'en attend l'autre partie (traduction; p. 401 et 402).

Il est vrai que ces planifications n'ont un caractère «relativement contraignant» que dans la mesure où elles doivent continuellement être adaptées et modifiées («planification glissante»), mais d'autre part elles peuvent quand même faire naître au sein du Parlement l'espoir que le plan sera réalisé tel quel. Le plan a donc un «caractère contraignant pour autant et dans la mesure où il ne doit pas être adapté, quant au fond ou quant à sa réalisation dans le temps, en raison de circonstances ou de conditions générales qui se sont modifiées. Quant à savoir si ces conditions sont bien remplies, seule une *motivation circonstanciée* peut le révéler. A mon avis, c'est l'obligation de motiver une dérogation au plan qui donne à la planification au caractère relativement contraignant sa vraie valeur juridique et qui est l'essence même de ce lien particulier créé par la planification, lien caractérisé par la recherche d'un équilibre difficile à trouver entre stabilité et dynamisme» (traduction; p. 408).

425.3 **Appréciation et questions non résolues**

En «approuvant» les planifications, le Parlement assume, conjointement avec le Conseil fédéral, la *responsabilité* de la planification politique. Il prend une décision formelle concernant les rapports de planification qui lui sont soumis et leur confère ainsi un caractère contraignant du point de vue juridique. Du fait de la décision prise par le Parlement, le Conseil fédéral aussi bien que le Parlement lui-même sont liés par le plan. Indépendamment de la question de savoir s'il est souhaitable que le Conseil fédéral et le Parlement soient liés juridiquement par un plan, il faut, dans la variante «approbation», émettre des réserves sur deux plans:

1. On ne sait pas exactement, ni dans la pratique, ni en doctrine, quels seraient les effets juridiques d'un rapport de planification «approuvé» par le Parlement. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles la commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative parle-

mentaire Weber-Arbon a renoncé à proposer que les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier soient approuvés par le Parlement, malgré que la variante «approbation» ait figuré au début au premier rang des solutions envisagées.

Si l'on admet que la conception de la planification doit être souple et dynamique, «l'approbation» ne doit en aucun cas vouloir dire que la planification est définitivement fixée et qu'elle ne peut plus être modifiée, comme le donne à penser l'emploi du terme «approbation» aussi bien en droit public qu'en droit privé (p. ex. approbation de conventions internationales et d'ordonnances, approbation dans le régime tutélaire). La conception exposée dans le dernier chapitre tient incontestablement compte du caractère souple de la planification. On peut cependant se demander dans quelle mesure cette conception se différencierait de la pratique actuelle, car le Conseil fédéral a aujourd'hui déjà l'obligation de motiver une dérogation aux Grandes lignes de la politique gouvernementale ou au plan financier. L'auteur prévoit pour le Parlement aussi l'obligation de motiver une dérogation, mais ne précise pas selon quelle procédure et sous quelle forme cela devrait se faire. On ne peut par conséquent pas dire si cette obligation imposée à l'Assemblée fédérale aurait une portée pratique. En outre, il se pose également la question de principe suivante: est-il indiqué, du point de vue politique, de soumettre l'Assemblée fédérale, qui est «l'autorité suprême de la Confédération» (art. 71 cst.), à l'obligation de motiver les dérogations au plan?

2. L'approbation des rapports de planification compliquerait leur élaboration et prolongerait la procédure. Car il faut partir de l'idée que, dans la plupart des cas, le Parlement ne se contentera pas d'approuver globalement les planifications que lui soumet le Conseil fédéral, mais qu'il voudra les modifier sur certains points. Cela ne peut se faire que par le renvoi au Conseil fédéral du rapport de planification. Non seulement le remaniement de la planification et le nouvel examen de celle-ci par le Parlement représentent pour l'exécutif et le législatif un travail supplémentaire considérable, mais encore cela se traduira aussi par des retards importants dans l'entrée en vigueur de la planification. Si, jusqu'à présent, il a fallu une année pour préparer les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législation, il faudrait compter presque deux ans avec cette variante. On est en droit de se demander si la durée des travaux préparatoires se trouve encore dans un rapport raisonnable avec la durée de validité des planifications.

426 Variante «décision»

426.1 Modalités

Dans cette variante, la planification doit être adoptée par le Parlement,

tout comme cela se fait pour la législation. Certes, le Conseil fédéral soumet une proposition, mais il est loisible aux Chambres fédérales d'y apporter des modifications. La planification devient ainsi le fait du Parlement.

426.2 Conséquences juridiques et politiques

Comme dans la variante «approbation», une décision parlementaire concernant une planification entraîne des *conséquences* non seulement politiques, mais également *juridiques*, car il s'agit d'une décision formelle prise par les Chambres fédérales.

Il faut tout d'abord se demander quelle *forme juridique* on devrait donner à une telle décision du Parlement. On trouve dans la doctrine de nombreuses études consacrées à ce problème, qui n'ont toutefois pas encore débouché sur des conclusions claires concernant la nature et la forme juridiques des planifications. Pratiquement toutes les formes d'une telle décision – de l'arrêté fédéral simple à la loi, en passant par l'arrêté fédéral de portée générale (soumis ou non au référendum) – ont déjà été discutées. A diverses reprises, on a également lancé l'idée de créer, pour les planifications, une *forme juridique spéciale*. Il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, de traiter cette question de manière approfondie. Si la décision de principe était prise de choisir cette variante, il faudrait étudier soigneusement l'ensemble des questions relatives à ce système.

Pour ce qui est du problème du *caractère contraignant* de la planification, nous nous basons sur la conception de l'adaptation formelle du plan, telle qu'elle figure par exemple dans la nouvelle constitution du canton d'Argovie (§ 79, 2^e al.):²⁰⁾

A moins que la loi n'en dispose autrement, le Grand Conseil se lie lui-même par son arrêté sur les plans fondamentaux, et avec lui toutes les autorités concernées. Dans ce cas, on ne peut déroger aux plans que si la planification est examinée et modifiée dans son contexte.

Les planifications adoptées par le Parlement ont donc quasiment valeur de loi; on ne peut s'en écarter que dans le cadre d'une nouvelle décision formelle et à la condition que la planification soit revue dans son ensemble. Cette solution a l'avantage d'être simple et logique. *Tant le Conseil fédéral que le Parlement* sont, au même degré, étroitement liés par les planifications. Le tout est de savoir si cette forme stricte est compatible avec le caractère souple de la planification ainsi qu'avec la mission des Chambres fédérales et leur disponibilité. Dans le prochain chapitre, nous examinerons plus à fond ces questions.

426.3 Appréciation et questions non résolues

La variante «décision» est celle qui s'éloigne le plus du système actuel. Elle fait de la planification l'affaire du Parlement et lui donne un caractère juridiquement contraignant, qui est proche de celui des lois. Pour juger de cette variante, il est nécessaire de répondre à deux questions: le fait que le

gouvernement et le Parlement soient aussi étroitement liés par le plan est-il compatible avec le caractère souple de la planification? Est-ce que l'Assemblée fédérale peut et veut assumer l'entière responsabilité de la planification politique?

1. Nous avons relevé, au début du présent rapport, que les *planifications* politiques sont des déclarations d'intentions qui doivent être réalisées dans des conditions qui ne sont pas prévisibles et qui se modifient sans cesse. Elles doivent donc pouvoir être *adaptées de façon souple à des circonstances qui changent*. La variante «décision», qui prévoit que le Conseil fédéral et le Parlement sont étroitement liés par le plan, se trouve manifestement dans une certaine contradiction avec cette conception d'une planification dynamique et souple, telle que nous l'avons connue jusqu'ici en Suisse.

Si l'on veut prendre au sérieux la nécessité d'adapter formellement les plans, il faut, avant toute dérogation, revoir la planification dans son ensemble, puis la modifier par une décision formelle du Parlement. Pour les Grandes lignes de la politique gouvernementale, par exemple, les expériences faites jusqu'ici montrent qu'il serait nécessaire de procéder à plusieurs adaptations formelles par an. Non seulement cela représenterait pour le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration une charge supplémentaire importante, mais encore cela retarderait la mise en œuvre de mesures urgentes, qui ne sont pas prévues dans les Grandes lignes. Enfin, cette adaptation des plans aurait aussi pour conséquence que les Grandes lignes seraient pratiquement toujours en cours de révision et ne rempliraient de ce fait plus leur rôle, qui est d'orienter les activités politiques.

Il y a encore un autre problème: comment peut-on déterminer avec certitude si, dans un cas d'espèce, il y a «dérogation» (qui nécessite une modification formelle du plan) ou si les principes et objectifs fixés dans la planification sont respectés, mais que l'on a simplement tenu compte de circonstances qui se sont quelque peu modifiées? Comme, pour pouvoir être réalisées, les planifications impliquent une foule de mesures d'ordre pratique et que celles-ci ne découlent pas simplement des buts fixés, mais exigent chaque fois de nouvelles décisions qui résultent d'une nouvelle appréciation politique, il est facile de prévoir que la question de savoir s'il y a ou non dérogation fera continuellement l'objet de controverses.

Enfin, personne ne sait comment on s'y prendra dans la pratique pour imposer l'adaptation formelle du plan en cas de dérogation. Alors que les Chambres fédérales disposent de suffisamment de moyens d'action envers le Conseil fédéral, on ne voit pas très bien, dans le cas inverse – dérogation au plan par le Parlement –, comment le Conseil fédéral ou toute autre autorité pourrait empêcher les Chambres fédérales de passer outre aux plans qu'ils ont votés, sans procéder à l'adaptation formelle de ceux-ci.

2. Pour le *Parlement* se pose d'abord la question de principe de savoir

s'il veut et peut se lier lui-même, de façon stricte, dans le domaine de la planification politique (cf. ch. 424). En dehors de cela, la variante «décision» pose aussi le problème suivant: les Chambres fédérales disposent-elles des moyens nécessaires pour assumer la responsabilité d'une planification bien étayée et coordonnée avec les différentes activités de l'Etat? La commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire Weber-Arbon a exprimé comme il suit son scepticisme envers la proposition de faire assumer par le Parlement la responsabilité de la planification:

Le Parlement serait en outre mis à contribution au-delà de ses forces s'il devait assumer la planification de l'ensemble de la politique suivie par l'Etat, à moins que l'innovation ne soit accompagnée de modifications profondes des structures de notre système de gouvernement. Aussi longtemps qu'il n'existe pas un parlement de professionnels disposant d'une administration étendue, ou qu'on n'a pas passé à un gouvernement d'assemblée, le Parlement devra se contenter de corriger sur certains points le programme gouvernemental. Il est toutefois préférable que ce soit le Conseil fédéral qui assume la responsabilité général du programme, étant entendu qu'il doit en répondre devant le Parlement.²¹⁾

On doit aussi, en raison de la nature de notre démocratie basée sur la concertation, faire des réserves sur une planification qui aurait un caractère contraignant. Dans ce type de démocratie, il n'y a pas de majorité gouvernementale faisant bloc et décidée à soutenir politiquement, tout au long d'une législature, une planification une fois que celle-ci est votée. Il faut bien plutôt trouver cas par cas une majorité, et les coalitions qui la composent varient souvent. On peut se demander si ces majorités parlementaires changeantes constituent une base politique suffisante pour une planification qui doit être respectée strictement. Les tentatives faites jusqu'ici par les quatre partis gouvernementaux afin de s'entendre, au début de la législature, sur un programme minimum permettent toutefois d'en douter.

On peut enfin se demander si le caractère très contraignant d'un plan est compatible avec une démocratie comme la Suisse, qui connaît le référendum. A quoi sert-il que le gouvernement et le Parlement soient juridiquement liés par une planification, si sa réalisation dépend surtout du peuple, qui ne peut de toute façon pas être associé à une planification quelconque?

Etant donné les problèmes que pose le système de l'adaptation formelle d'un plan et le gros travail que celle-ci entraîne, on court le risque, avec la variante «décision», d'avoir dans la pratique des planifications établies de façon si générale qu'il ne pourra tout simplement plus y avoir de dérogations. Mais la planification perdrait ainsi une grande partie de son rôle, qui est d'orienter l'activité politique, et le Parlement n'aurait plus d'influence sur la politique à moyen et à long terme.

Ce n'est sans doute pas un hasard si l'article de la nouvelle constitution argovienne relatif à la planification et cité plus haut n'a guère déployé d'effets jusqu'à présent. C'est ainsi que le législateur a fait usage de la

☛ clause d'exception pour le programme gouvernemental et le plan financier et n'a pas soumis à cet article au caractère contraignant ces deux planifications.²²⁾

427 Appréciation résumée des quatre variantes

Lors de l'appréciation des quatre variantes exposées ci-dessus, il importe essentiellement de se demander s'il faut que le Parlement prenne une *décision formelle concernant les planifications politiques*. Les variantes «approbation» et «décision» prévoient une telle décision relative aux planifications, tandis que les deux autres variantes – «discussion» et «déclaration du Parlement sur la planification» – renoncent à arrêter une planification par une décision formelle.

427.1 «Approbation» et «décision»

Dans ces deux variantes, c'est une décision formelle du Parlement qui donne à la planification politique son caractère *juridiquement contraignant*. Ce caractère contraignant s'applique nécessairement aussi au Parlement, qui se *lie lui-même* par les décisions qu'il a prises. Cependant, ces deux variantes diffèrent sur deux points:

- Dans la variante «décision», le Parlement décide seul de la planification et assume ainsi l'entière responsabilité des rapports de planification adoptés. Dans la variante «approbation», en revanche, on part de l'idée qu'il faut faire partager la responsabilité de la planification politique par l'exécutif et le législatif; une planification ne peut aboutir que s'il y a concertation entre le gouvernement et le Parlement.
- Le caractère contraignant de la planification est beaucoup plus strict dans la variante «décision» que dans la variante «approbation»: dans le premier cas, on ne peut s'écarter d'un rapport de planification qu'après l'avoir modifié formellement et revu en entier; dans le deuxième cas, il y a simplement l'obligation de motiver les dérogations au plan.

427.2 «Discussion» et «déclaration du Parlement sur la planification»

Dans ces deux variantes, le Parlement ne prend *pas de décision formelle sur une planification*. On part plutôt de l'idée que les planifications politiques constituent des déclarations d'intentions qui ne sont pas sanctionnées par une décision formelle. Par voie de conséquence, la planification n'a juridiquement pas de caractère contraignant,²³⁾ et surtout le Parlement ne se lie juridiquement pas lui-même. En revanche, tant les rapports de planification du Conseil fédéral que les débats parlementaires sur celle-ci entraînent des *conséquences politiques*.

Ces deux variantes se distinguent avant tout par les moyens qu'a le Parle-

ment de participer à la planification: dans la variante «discussion», les déclarations d'intentions politiques ne peuvent se faire qu'au moyen d'interventions individuelles, de déclarations de groupes ainsi que, dans le cas des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier, par le dépôt d'une motion relative aux Grandes lignes. En revanche, dans la variante «déclaration du Parlement sur la planification», on essaie d'institutionnaliser le dialogue sur la planification politique entre législatif et exécutif en donnant au Parlement, pour sa «déclaration sur la planification», tout un éventail de moyens d'action.

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent rapport n'a pas été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, parce que lors de son élaboration, on ne savait pas encore à quel moment et sous quelle forme on donnerait suite au postulat Binder. Les débats parlementaires sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 ayant une nouvelle fois donné lieu à des discussions sur l'étendue, la procédure et les formes de la participation du Parlement à la planification, le Conseil fédéral estime qu'il convient d'exposer, dans un rapport adressé aux Chambres fédérales, les divers systèmes possibles de participation du Parlement à la planification politique.

6 Avis du Conseil fédéral

61 Poursuite des travaux

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons exposé quelles sont les différentes variantes possibles de participation du Parlement à la planification, avec leurs conséquences juridiques et politiques ainsi que leurs avantages et inconvénients. Le Parlement dispose ainsi de toutes les données nécessaires pour pouvoir prendre une décision sur la manière dont il entend procéder.

Le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à discuter le présent rapport et à donner leur avis sur les variantes indiquées. Au cas où les Chambres arriveraient à la conclusion qu'il faut modifier le mode de procéder actuel, c'est-à-dire abandonner la variante «discussion» en faveur d'une autre, elles sont invitées à déposer une motion confiant au Conseil fédéral un mandat allant dans ce sens ou à engager elles-mêmes les travaux législatifs nécessaires en déposant une initiative parlementaire.

Ci-après, le Conseil fédéral donne son point de vue sur la participation du Parlement à la planification politique en général et sur les quatre variantes exposées en particulier.

62 Participation du Parlement à la planification politique

En principe, le Conseil fédéral estime qu'une participation du Parlement à

la planification politique est judicieuse et nécessaire:

- En participant à la planification, le Parlement se fait suffisamment tôt une idée des problèmes en suspens et des solutions envisagées. Grâce à cela, il peut, en toute connaissance de cause, exercer une influence sur les grands choix politiques et participer ainsi à la direction des affaires de l'Etat.
- Dans le système politique propre à la Suisse, des planifications ne peuvent être réalisées que si elles s'appuient sur un large consensus. Des planifications politiques auxquelles le Parlement n'adhère pas ne peuvent guère déployer des effets importants.

Cependant, la participation du Parlement à la planification politique devrait tenir compte du rôle et de la disponibilité de l'Assemblée fédérale ainsi que du caractère souple que doit garder la planification. Pour apprécier les différentes variantes de participation du Parlement à la planification, il faut en outre prendre en considération les autres moyens d'action (qui vont des interventions parlementaires à la haute surveillance, en passant par le droit de voter le budget), qui permettent au Parlement d'exercer son influence de multiples façons. La participation à la planification ne doit pas remplacer, mais compléter les moyens d'action existants.

63 Avis du Conseil fédéral sur les différentes variantes

631

La variante «*décision*» n'est pas compatible avec une planification souple et doit par conséquent être écartée par le Conseil fédéral. Dans la pratique, elle se traduirait par une procédure de révision permanente du plan, qui se révélerait pesante et administrativement lourde, représenterait une grosse charge pour le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration et réduirait en outre l'efficacité pratique de la planification. De plus, si cette variante était retenue, les Chambres fédérales seraient strictement liées par les décisions qu'elles auraient prises au sujet de planifications.

632

La variante «*approbation*», qui prévoit l'obligation de motiver les dérogations au plan, est moins rigide et serait, sur ce point, compatible avec une planification souple. Dans cette variante, on ne sait cependant pas très bien si l'obligation qu'a le Parlement de motiver une dérogation aura une portée pratique et de quelle façon. En outre, la procédure à laquelle le Parlement doit recourir pour exercer son influence sur la planification – à savoir le renvoi du plan au Conseil fédéral, qui est chargé de le remanier – est très compliquée et entraînerait des retards importants. Une telle procédure ne serait dans tous les cas pas réalisable pour la planification financière et les Grandes lignes de la politique gouvernementale. En ce qui concerne ces deux planifications de base, le Parlement devrait se contenter de donner (ou

de refuser) son approbation globale et ne pourrait pas prendre position de façon nuancée.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral vous recommande de rejeter la variante «approbation».

633

Aux yeux du Conseil fédéral, les variantes «*déclaration du Parlement sur la planification*» et «*discussion*» constituent des solutions acceptables qui tiennent compte du caractère souple de la planification et qui offrent en même temps au Parlement la possibilité d'exercer son influence sur la planification politique de façon nuancée et sur des points précis, sans toutefois restreindre indûment la liberté de l'Assemblée fédérale et de chaque député. Les deux variantes ne prévoient pas de donner à la planification un caractère juridiquement contraignant. Elles mettent cependant à la disposition du Parlement un éventail de moyens qui lui permettent de donner son avis sur des planifications en se plaçant à un point de vue politique. Le Conseil fédéral est d'accord avec la commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative parlementaire Weber-Arbon, lorsqu'elle dit que «le degré d'influence exercée par le Parlement sur la planification des activités politiques n'est pas . . . déterminé par la forme que revêt la décision prise par l'Assemblée fédérale» (FF 1978 I 105). Lorsque le Parlement manifeste clairement sa volonté, le Conseil fédéral est obligé, politiquement parlant, d'en tenir compte, quelle que soit la forme sous laquelle cette volonté a été exprimée. Au surplus, les motions relatives aux Grandes lignes et les «déclarations sur la planification» permettent au Parlement d'exercer son influence de façon beaucoup plus efficace et ponctuelle que «l'approbation» ou le «rejet» global de rapports de planification. C'est pourquoi le Conseil fédéral se prononce en faveur d'un système où l'effet contraignant de la planification ne serait pas codifié, mais découlerait tout naturellement du processus politique.

Par rapport à la situation actuelle, la variante «déclaration du Parlement sur la planification» présente une série d'avantages (elle s'applique à tous les rapports de planification, elle offre au Parlement un éventail plus varié de moyens de participer à la planification, elle résout les problèmes pratiques et juridiques liés à la motion relative aux Grandes lignes, etc.). Mais il ne fait pas de doute qu'elle engagerait plus nettement la responsabilité du Parlement et qu'elle exigerait davantage de travail. On peut donc se demander s'il est opportun de modifier aujourd'hui déjà la réglementation en vigueur – peu d'années après la dernière révision de la LREC – ou s'il ne conviendrait pas de commencer par épuiser toutes les possibilités actuelles et acquérir davantage d'expérience. Le Conseil fédéral insiste sur le fait que, dans le système actuellement en vigueur, le Parlement peut parfaitement exercer son influence sur la planification politique. Si les Chambres fédérales n'ont jusqu'ici que peu fait usage de cette possibilité, cela n'est que partiellement dû aux prescriptions légales. L'organisation pratique de l'examen de la planification au sein des commissions, des groupes et du

plenum joue un rôle tout aussi important. Le Conseil fédéral estime que, dans ce domaine, tous les moyens d'améliorations pratiques ne sont pas encore épuisés. C'est pourquoi il invite les Chambres fédérales à ne pas se contenter d'étudier les variantes présentées dans le présent rapport, mais aussi à engager une discussion sur une répartition judicieuse du travail entre commissions et groupes, une coordination de la planification gouvernementale avec le programme du Parlement et l'organisation des débats sur la planification qui ont lieu au sein du plenum.

- ¹⁾ Cf. Fritz W. Scharpf, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, dans: Lendi/Linder (édit.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Berne 1979, p. 22 ss; Christoph Lanz, Politische Planung und Parlament, Berne 1977, p. 18 ss; Wolf Linder/Beat Hotz/Hans Werder, Planung in der schweizerischen Demokratie, Berne 1979, p. 53 ss et 81 ss; Georg Müller, Politische Planung, dans: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Bâle 1984, p. 236 ss; Martin Lendi, Regierung und politische Planung, dans: Festschrift für Leo Schürmann (à paraître).
- ²⁾ Thomas Cottier (Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne, dans: ZSR, NF 103 (1984) I 385 ss) fait une distinction, lui, entre «planifications relativement contraignantes» et «décisions de principe ayant un caractère contraignant» comme, par exemple, la conception de la politique de sécurité et celle de la défense nationale. A cela, il faut opposer le fait que même ces deux conceptions doivent être suivies de mesures concrètes et adaptées à des conditions qui se modifient.
- ³⁾ Cf. Walter Buser, Der Bundesrat als oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft, dans: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Bâle 1982, p. 683 ss; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, p. 456.
- ⁴⁾ Cf. Georg Müller, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Bâle/Stuttgart 1979, p. 41; Kurt Eichenberger, Ohnmacht des Parlaments gegenüber der politischen Planung? dans: Lendi/Linder (édit.) op. cit., p. 61 ss; Alexander Ruch, Das Verhältnis zwischen Grosse Rat und Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, dans: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, p. 781; Martin Lendi, Regierung und politische Planung, dans: Festschrift für Leo Schürmann (à paraître); Initiative parlementaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière. Rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1978; FF 1978 II 104.
- ⁵⁾ Kurt Eichenberger, Die staatsleitenden Behörden des Bundes, ZSR, NF 97 (1978) I, p. 477 ss, 484 ss; cf. également Richard Bäumlín, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, ZSR 85 (1966) II, p. 165 ss, 250 ss.
- ⁶⁾ Cf. le rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales «Avenir du Parlement» du 29 juin 1978, FF 1978 II 1034 ss et 1054 ss; Richard Bäumlín, Lebendige oder gebändigte Demokratie? Bâle 1978, p. 97 ss; Eichenberger, Staatsleitende Behörden, p. 477 ss; Franz Schwegler, Der Durchbruch der politischen Planung auf kantonaler Ebene, dans: Lendi/Linder (édit.) op. cit., p. 77 ss.
- ⁷⁾ Au sujet de la tâche du Parlement dans le domaine de la planification politique, cf. également: rapport final «Avenir du Parlement», op. cit., p. 1034 ss et 1054 ss.
- ⁸⁾ Lanz, op. cit., p. 127 ss; Cottier, op. cit., p. 427 ss.
- ⁹⁾ Cf. en outre Bäumlín, Lebendige oder gebändigte Demokratie, op. cit., p. 98.
- ¹⁰⁾ Cf. Eichenberger, Staatsleitende Behörden, op. cit., p. 488; Cottier, op. cit., p. 395.
- ¹¹⁾ Initiative parlementaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière, op. cit., p. 110.
- ¹²⁾ Cf. également Initiative parlementaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière, op. cit., p. 103 s.
- ¹³⁾ L'article 79 de la loi du canton de Lucerne sur le Grand Conseil dispose que celui-ci peut prendre position sur certains points particuliers de rapports de planification en déposant un postulat ou en faisant des observations. Il prend acte du rapport de planification dans son ensemble, en l'adoptant, en le refusant ou sans prendre position. Le Grand Conseil du canton des Grisons peut, au moyen d'arrêts relatifs à la planification, donner au gouvernement des instructions ou des

mandats précis. Enfin, dans le canton d'Argovie, le Grand Conseil est invité, dans chaque programme gouvernemental, à indiquer au Conseil d'Etat les idées et conceptions divergentes qu'il pourrait avoir, notamment en ce qui concerne les points forts des mesures prévues et le financement (cf. programme gouvernemental 1985-1989, p. 59).

- 14) Cf. en particulier: Ernst W. Böckenförde, *Planung zwischen Regierung und Parlament*, dans: *Der Staat* 11, 1972, 429 ss; Fritz Ossenbühl, *Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit?*, Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974, p. 98 ss; Wolfgang Graf Vitzthum, *Parlament und Planung*, Baden-Baden 1978, p. 398 ss; Eichenberger, *Ohnmacht des Parlaments*, op. cit., p. 61 ss; Cottier, op. cit., p. 386 ss.
- 15) Pour plus de clarté, nous traitons le système de l'obligation de motiver une dérogation en même temps que la variante «approbation» et celui de l'adaptation formelle de la planification avec la variante «décision». Ces deux systèmes ne doivent pas nécessairement être rattachés à certaines variantes; on pourrait aussi, par exemple, combiner la conception de l'adaptation formelle d'un plan avec la variante «approbation».
- 16) Cf. Initiative parlementaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière, op. cit., p. 104; Eichenberger, *Ohnmacht des Parlaments*, op. cit., p. 66; rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale, Berne 1977, p. 155.
- 17) Initiative parlementaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière, op. cit., p. 104 s. La commission du Conseil national part ici de l'idée qu'en cas de dérogation, il est nécessaire d'adapter formellement le plan. Pour le système selon lequel il est obligatoire de motiver les dérogations au plan, les propos de cette commission devraient être modifiés comme il suit: en se liant lui-même, le Parlement ne pourrait s'écarter de son propre programme qu'en motivant ces dérogations de manière circonstanciée. Cela ne changerait cependant en rien au principe selon lequel le Parlement est lié par les décisions qu'il a prises lui-même en matière de planification.
- 18) Par analogie avec l'approbation de conventions internationales. Nous partons ici de l'idée que l'approbation a un caractère constitutif d'obligations, car il ne serait guère judicieux de prévoir, pour des planifications, une approbation qui aurait simplement le caractère d'une déclaration.
- 19) Cottier, op. cit., p. 401 ss.
- 20) Cf. Rapport d'experts pour la révision totale de la constitution fédérale, op. cit., p. 155; Cottier, op. cit., p. 410.
- 21) Initiative parlementaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière, op. cit., p. 104.
- 22) Cf. § 11, 2^e al., de la nouvelle loi d'organisation (du 26 mars 1985).
- 23) En revanche, le Conseil fédéral peut être juridiquement obligé de motiver des dérogations aux plans, comme il l'est déjà pour ce qui est des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature (LREC art. 43 et 45, 5^e al.; loi sur les finances art. 29, 4^e al.).

La participation des parlements cantonaux à la planification politique

Nous vous donnons ci-dessous un bref aperçu des divers modes de participation des parlements cantonaux à la planification politique, établi sur la base des indications fournies par les chancelleries cantonales. Nous avons traité principalement les planifications politiques globales (programme gouvernemental, plan financier, etc.), mais avons ajouté des renseignements complémentaires sur le droit de participation des parlements lors d'autres planifications (plans directeurs, conceptions hospitalières, programmes énergétiques, etc.), sans toutefois prétendre présenter une étude exhaustive de la question.

Dans certains cantons, la participation du Parlement à la planification est réglée par des dispositions légales; dans d'autres, elle est née de la pratique sans que ce droit figure dans un texte légal. Les termes utilisés pour parler de la participation du Parlement n'ayant pas toujours le même sens dans tous les cantons, une certaine prudence s'impose lorsqu'on veut faire des comparaisons.

Zurich

- Pas de programme de législation
- Plan financier il en est pris acte

Le plan directeur du canton (aménagement du territoire) est arrêté par le Grand Conseil. Les autres rapports de planification (programme routier, planification énergétique, etc.) sont soumis au Parlement, qui en prend acte.

Berne

- Grandes lignes de la politique gouvernementale il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

La participation du Grand Conseil aux autres planifications est réglée de différentes manières, selon l'objet dont il s'agit: le programme de développement économique est soumis au Parlement, qui en prend acte, tandis que le programme routier et la planification hospitalière doivent être approuvés par lui. Les «Principes relatifs à la révision générale des lois sur la formation» ont fait l'objet d'une décision formelle du Grand Conseil; le «Rapport du Conseil exécutif sur la politique énergétique du canton de Berne» doit être édicté sous la forme d'un décret.



Lucerne

- Programme gouvernemental le Parlement en prend acte (en l'approuvant, en le rejetant, sans prendre position); possibilité, au moyen de postulats ou de remarques, de prendre position sur certaines parties du programme et de donner un mandat à l'exécutif.
- Plan financier le Parlement en prend acte (en l'approuvant, en le rejetant, sans prendre position); possibilité, au moyen de postulats ou de remarques, de prendre position sur certaines parties du programme et de donner un mandat à l'exécutif (pour un exemple concret, cf. appendice 2)

La même réglementation s'applique aussi aux autres rapports de planification, à l'exception du programme routier. Le programme pluriannuel des routes cantonales est arrêté par le Grand Conseil.

Uri

- Programme gouvernemental il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

Il n'existe pas de réglementation différente pour d'autres rapports de planification.

Schwyz

- Programme gouvernemental le Parlement en prend acte (en l'approuvant ou non)
- Plan financier le Parlement en prend acte (en l'approuvant ou non)

La même réglementation s'applique aux autres rapports de planification.

Unterwald-le-Bas

- Pas de programme législatif
- Plan financier il en est pris acte

Il n'y a actuellement pas d'autres planifications.

Unterwald-le-Haut

- Programme gouvernemental il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

La même réglementation s'applique aussi aux autres rapports de planification, exception faite du plan directeur cantonal, qui est soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Glaris

- Pas de programme de législature
- Plan financier approbation

Il n'y a pas de prescriptions concernant les autres planifications.

Zoug

- Pas de programme de législature
- Plan financier il en est pris acte

Il n'existe pas de réglementation différente pour les autres rapports de planification.

Fribourg

- Programme gouvernemental il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

Il n'existe pas de réglementation différente pour les autres rapports de planification.

Soleure

- Programme gouvernemental il en est pris acte
- Plan financier approbation

Le Grand Conseil prend acte des autres rapports de planification.

Bâle-Ville

- Programme gouvernemental il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

La même réglementation s'applique également aux autres rapports de planification.

Bâle-Campagne

Dans la nouvelle constitution cantonale, la participation du Grand Conseil à la planification politique est réglée de la manière suivante:

- Programme gouvernemental approbation
- Plan financier approbation
- Planification annuelle (soumise
 en même temps que le budget) il en est pris acte

Selon le § 65 de la nouvelle constitution cantonale, tous les plans de base concernant les activités de l'Etat sont soumis à l'approbation du Grand Conseil, à l'exception des plans directeurs cantonaux, qui doivent être arrêtés par le Grand Conseil. Il faut relever à ce sujet la possibilité, prévue au § 31, de soumettre au référendum facultatif les décisions du Grand Conseil relatives à une planification.

Schaffhouse

- Plan financier, complété tous
 les quatre ans par un pro-
 gramme gouvernemental il en est pris acte

Le plan directeur cantonal, les plans régionaux ainsi que le plan directeur du canton pour les routes sont soumis à l'approbation du Grand Conseil; il est simplement pris acte des autres rapports de planification (conception des transports, conception relative à l'exploitation de gravières).

Appenzell Rh.-Ext.

- Pas de programme de législature
- Plan financier il en est pris acte

Le plan directeur cantonal est soumis à l'approbation du Grand Conseil, alors que celui-ci a pris acte de la conception hospitalière.

Appenzell Rh.-Int.

Il n'est soumis au Grand Conseil ni programme de législature, ni plan financier. Les plans d'ensemble cantonaux, notamment le plan directeur, doivent être soumis au Grand Conseil pour approbation.

Saint-Gall

- Pas de programme de légis-
 lature; en revanche, programme
 législatif dans le cadre du
 rapport de gestion annuel il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

Les plans directeurs cantonaux (aménagement du territoire) sont arrêtés par le Grand Conseil, qui décide également des programmes routiers.

Grisons

- Pas de programme de législation; les objectifs et les grandes lignes de la politique gouvernementale sont cependant exposés au début de chaque législature dans le cadre du rapport de gestion approbation
- Plan financier il en est pris acte; possibilité de prendre des décisions y relatives

Le Grand Conseil prend à intervalles réguliers, sur proposition du gouvernement ou de députés, des décisions relatives au plan financier, qui comprennent des instructions précises données au gouvernement concernant la gestion financière ainsi que le mandat de préparer certaines révisions de lois. Certes, ces décisions relatives au plan financier n'ont pas de caractère contraignant du point de vue juridique, mais elles en ont un du point de vue politique. Le Parlement agit de façon semblable lors d'autres planifications politiques. C'est ainsi qu'il a pris acte de planifications dans le domaine de la santé publique en prenant simultanément une série de décisions au sujet de ces plans (cf. appendice 2).

Argovie

- Programme gouvernemental accompagné du plan financier il en est pris acte; possibilité d'émettre des points de vue et des idées divergents (pour un exemple concret, cf. appendice 2)

Les plans directeurs du canton ainsi que d'autres planifications cantonales, régionales et communales concernant l'aménagement du territoire doivent être soumis à l'approbation du Grand Conseil. De même, la conception de la politique agricole doit être approuvée par le Parlement. C'est également le Grand Conseil qui arrête la conception hospitalière du canton. Les autres planifications sont soumises au Parlement, qui en prend simplement acte.

Thurgovie

- Grandes lignes de la politique gouvernementale il en est pris acte
- Plan directeur il en est pris acte

Le plan directeur pour les constructions, le plan directeur pour la planification régionale et cantonale ainsi que les plans sectoriels y relatifs doivent être soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Tessin

- «Rapporto sugli indirizzi»
(planification à long terme) il en est pris acte
- Grandes lignes de la politique
gouvernementale il en est pris acte
- Plan financier il en est pris acte

Le plan directeur du canton et le plan directeur pour les routes cantonales sont soumis à l'approbation du Grand Conseil. Les planifications dans le domaine de la santé publique sont portées à la connaissance du Parlement.

Vaud

- Pas de programme de législature
- Plan d'investissement
pluriannuel, établi dans le cadre
du budget il en est pris acte

Il n'existe pas de réglementations pour d'autres programmes.

Valais

- «Conception directrice Valais»
(planification à long terme) il en est pris acte
- Lignes directrices de la politique
gouvernementale et plan
financier il en est pris acte

Il n'existe pas de règles spéciales pour d'autres programmes.

Neuchâtel

- Pas de programmes de législature
- Plan financier il en est pris acte

Il n'existe pas de réglementation pour d'autres programmes.

Genève

- «Discours de Saint-Pierre»
(plan gouvernemental) il en est pris acte



plans directeurs cantonaux et à d'autres planifications qui ont une incidence sur l'organisation du territoire. Cela est sans doute dû au fait qu'en matière d'aménagement du territoire, on recherche une certaine stabilité, tandis que pour ce qui est des programmes gouvernementaux et des plans financiers, il est essentiel qu'ils puissent être adaptés de façon souple à une situation nouvelle.

Exemples de «déclarations sur la planification» de parlements cantonaux

La variante «déclaration du Parlement sur la planification» est décrite au chiffre 423 du présent rapport. Certains cantons connaissent des solutions semblables à une telle «déclaration sur la planification». Pour illustrer cette forme de participation du parlement à la planification, nous en donnons ci-dessous des exemples concrets.

Lucerne

Dans la loi du canton de Lucerne sur le Grand Conseil, la prise de position du Parlement sur les rapports de planification est réglée comme il suit:

§ 79 Prise de position sur les rapports de planification

¹ S'agissant de certains points particuliers des rapports de planification, les députés peuvent soit appuyer les intentions du Conseil d'Etat, soit recommander une autre manière de procéder.

² En règle générale, le Grand Conseil procède au vote sur les postulats et observations concernant certains points particuliers de rapports de planification avant la prise de position au sens du 3^e alinéa.

³ Le Grand Conseil prend acte des rapports de planification en les approuvant, en les refusant ou sans prendre position.

⁴ Dans l'arrêté par lequel il prend position sur un rapport de planification particulier, le Grand Conseil peut donner au Conseil d'Etat certains mandats concernant les travaux de planification futurs et la préparation des projets conforme au plan.

Exemple:

Observations du Grand Conseil au sujet du plan financier 1986–1990 (3 déc. 1985)

- Dans le domaine des établissements d'instruction publique, il faut viser à une coordination entre ville et canton afin de réduire les coûts.
- Il faut restructurer l'Office cantonal des travaux publics en vue de réduire l'effectif du personnel.
- Les bureaux mis à la disposition du personnel de l'Etat doivent être dans une large mesure concentrés dans des bâtiments appartenant à l'Etat. Cette mesure a pour but de réduire les loyers à payer.
- Le Conseil d'Etat est invité à modifier le plan financier 1987–1991 de telle sorte que les dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions du plan financier 1986–1990 soient fortement réduites. Il faut absolument tendre à l'équilibre des comptes d'ici à la fin de la période de planification.

Il faut continuer à échelonner selon un ordre de priorité clair les investissements prévus et les nouvelles dépenses supplémentaires.

L'exécutif proposera en même temps au Grand Conseil les révisions de lois qui s'imposent de ce fait.

Grisons

Le Grand Conseil prend acte du plan financier ainsi que des autres rapports de planification et prend généralement à cette occasion des «arrêtés relatifs à la planification» qui ont un caractère contraignant sur le plan politique, mais pas sur le plan juridique.

Exemple:

Arrêté du Grand Conseil concernant la planification dans le domaine de la santé publique (25 fév. 1977)

1. Le Grand Conseil prend acte du rapport du gouvernement concernant la planification dans le domaine de la santé publique.
2. Il faut renoncer à introduire un impôt additionnel de six pour cent au maximum en faveur des hôpitaux, qui serait prélevé sur les revenus, les bénéfices et la fortune.

Les projets de construction prévus dans le plan financier 1978-1980, selon les tableaux qui figurent à la page 397 du rapport du gouvernement concernant la planification dans le domaine de la santé publique, seront réalisés conformément au budget relatif au compte ordinaire et au programme cantonal de construction de bâtiments. Est réservée la décision du Grand Conseil concernant la clinique psychiatrique de Waldhaus, à savoir assainissement ou nouveau bâtiment.

La réalisation de l'ensemble du programme sera échelonnée sur 15 ans; au besoin, on se procurera des moyens financiers supplémentaires par une augmentation du taux général de l'impôt.

3. Le Gouvernement est chargé de réaliser par étapes les mesures proposées dans le rapport selon l'ordre de priorité, les moyens financiers disponibles et le plan financier du canton.
4. Les messages concernant les modifications et les compléments qui doivent être apportés à des actes législatifs – messages nécessaires à la réalisation des planifications adoptées – seront soumis au Grand Conseil au fur et à mesure des besoins.
5. Une proposition visant à renforcer l'effectif du personnel et à réorganiser le Département de la santé publique sera soumise au Grand Conseil, de façon à ce qu'on puisse résoudre les problèmes qui se posent de façon correcte et en bonne collaboration avec les autres intéressés.

Argovie

Lorsqu'il soumet au Grand Conseil le programme gouvernemental et le plan financier, le Conseil d'Etat lui adresse en même temps la demande suivante:

1. Le Grand Conseil est invité à prendre acte du présent programme gouvernemental (comprenant le programme législatif et le plan financier).
2. Le Grand Conseil est prié de faire part au Conseil d'Etat des idées et conceptions divergentes qu'il pourrait avoir, notamment en ce qui concerne le choix des points forts et le financement.

Exemple:

*Arrêtés du Grand Conseil relatifs au programme gouvernemental
1981-1985 (27 oct. et 3 nov. 1981)*

1. Il est pris acte du programme gouvernemental 1981-1985 (comprenant le programme législatif et le plan financier).
2. Au cours de la législature 1981-1985, lorsqu'il examinera les projets que lui soumet le Conseil d'Etat, le Grand Conseil fixera lui-même, plus souvent que jusqu'ici, un ordre de priorité quant au fond et dans le temps.
3. Le Conseil d'Etat est invité à prendre des mesures visant à faciliter à de larges couches de la population l'accès à la propriété et à favoriser la responsabilité personnelle dans le cadre de la solidarité nécessaire au sein d'une communauté.
4. Lorsqu'il instituera un organe cantonal de surveillance des fondations, le Conseil d'Etat est invité à examiner la possibilité d'une collaboration de cet organe avec des experts ne faisant pas partie de l'administration, étant entendu que les frais seraient couverts selon le principe de la causalité.
5. Le Conseil d'Etat est invité à examiner la possibilité de recourir également, pour les contrôles de véhicules, à des prestataires de services du secteur privé.
6. Les mesures concernant les examens de conduite, mentionnées au chiffre 3.2.5, sont inappropriées.
7. Le Conseil d'Etat est invité à étudier la question de l'emplacement de l'Ecole normale supérieure.
8. Le Conseil d'Etat est invité à collaborer avec les associations professionnelles lorsqu'il créera des ateliers pour cours d'introduction.
9. Le Conseil d'Etat est invité à commencer les travaux de planification pour l'Ecole secondaire du Fricktal.
10. En ce qui concerne le chiffre 3.4.7., le Grand Conseil part de l'idée que le projet d'une contribution propre du canton d'Argovie à la formation universitaire en Suisse (et pas forcément à un institut universitaire argovien) sera poursuivi. Le Conseil d'Etat est invité à prendre également en considération, en l'occurrence, les besoins de la Suisse dans son ensemble.
11. Le Conseil d'Etat est invité, s'agissant de l'encouragement de la culture, à soutenir dans la mesure de ses possibilités les efforts en faveur de la formation des adultes.
12. Le Conseil d'Etat est invité à rester en contact étroit avec les sociétés du canton qui se sont fixé pour but la formation de responsables culturels dans les communes.
13. Préciser, au chiffre 3.7.1., qu'il faut lutter contre l'accroissement continu des coûts de la santé publique en général (et pas seulement des hôpitaux), tout en maintenant les structures actuelles et la qualité des soins.
14. Le Conseil d'Etat est invité à élaborer un projet visant à développer, dans le domaine des hôpitaux pour maladies aiguës ou chroniques, l'équipement du canton en établissements subventionnés.
15. Le Conseil d'Etat est invité à adapter la conception actuelle en matière de soins psychiatriques de façon telle que ces soins soient assurés dans des services décentralisés.

16. Dans le cadre de la surveillance de la protection des eaux, le Conseil d'Etat est invité à étudier les conséquences qu'il convient de tirer des dérangements et accidents survenus, par exemple dans le domaine de la chimie.
17. S'agissant des problèmes étudiés par la CEDRA, le Conseil d'Etat est invité à intervenir pour qu'ils soient abordés sous l'angle d'une solution globale pour la Suisse et qu'on ne cherche pas une solution «sur le dos» du seul canton d'Argovie.
18. Au sujet du chiffre 3.8.3., il faut ajouter que la protection de l'eau exige que l'on fasse un usage beaucoup plus modéré d'engrais contenant des nitrates.
19. Le Conseil d'Etat est invité à créer un registre industriel du canton, contenant toutes les indications relatives aux réserves disponibles de terrain industriel et aux usines inutilisées.
20. Au sujet du chiffre 3.9.3., il est précisé que le canton et les communes ont le devoir de s'occuper des problèmes de la construction de logements subventionnés.

Le Conseil d'Etat est invité à encourager la construction d'appartements et de maisons individuelles à un prix avantageux, en prenant des mesures adéquates dans le cadre de la politique fiscale et d'investissement, de l'aménagement du territoire et de la législation relative aux constructions.

21. Dans les régions mal desservies par les transports publics, le Conseil d'Etat est invité à accélérer – en collaboration avec les communes et les groupes qui préparent les plans d'aménagement régional – l'amélioration ou la création de lignes d'autobus par les PTT ou par des entreprises privées, tout en veillant à ce que le train et l'autobus se complètent judicieusement.

Indépendamment de la motion Rusterholz et de l'initiative en cours du PRD (baisse de 3% des impôts), le Conseil d'Etat est invité à faire avancer rapidement le projet d'assainissement de la ligne de chemin de fer du Seetal sur territoire argovien.

22. Lors de l'aménagement de tronçons situés à l'intérieur des localités, le Conseil d'Etat est invité à ménager également l'aspect de celles-ci.
23. Lors de la construction de voies parallèles pour le trafic lent, le Conseil d'Etat est invité à ménager les terres cultivées et à tenir compte des impératifs de l'exploitation agricole dans toute la mesure du possible.

Il est invité à consacrer davantage de moyens financiers à l'aménagement de chemins pour piétons, chemins de randonnées pédestres et pistes cyclables.

24. Le Conseil d'Etat est invité à se tenir à l'objectif d'un budget équilibré.
25. Le Conseil d'Etat est invité à poursuivre les travaux de révision totale de la loi sur l'impôt, afin que celle-ci puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1985.
26. Le Conseil d'Etat est invité à présenter à bref délai un projet destiné à corriger la progression à froid (§ 22^{bis} de la loi sur l'impôt) dès le 1^{er} janvier 1983.
27. Les crédits en faveur de la maison d'éducation d'Aarburg seront avancés et augmentés, de sorte que les gros travaux de rénovation et d'aménagement puissent commencer en 1983 déjà et que tout soit terminé en 1986.

28. Le Grand Conseil constate que le programme législatif présenté par le Conseil d'Etat est d'une ampleur telle que le Parlement, le gouvernement et l'administration seront mis à forte contribution. Eu égard au grand nombre de projets législatifs, il s'impose d'adopter l'ordre de priorité suivant: il convient, en premier lieu, de procéder aux adaptations nécessaires de la législation à la nouvelle constitution cantonale. Il appartient au Grand Conseil de limiter ensuite les travaux législatifs à l'essentiel.

Le Grand Conseil a en outre adopté un programme législatif modifié.

Rapport concernant la participation du Parlement à la planification politique du 10 mars 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.015
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.04.1986
Date	
Data	
Seite	1-50
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 719

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.