

Initiative parlementaire

Loi sur les rapports entre les conseils. Revision

Rapport du Bureau élargi du Conseil des Etats

du 19 juin 1986

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le Bureau élargi vous soumet un projet d'initiative parlementaire relatif à la revision de la loi sur les rapports entre les conseils. Conformément à l'article 21^{quater} de cette loi, nous le portons à votre connaissance et le transmettons au Conseil fédéral pour avis.

Au cours de nos délibérations concernant les compléments à apporter au règlement, nous avons étudié tout particulièrement les dispositions réglant la motion. Nous avons constaté qu'une certaine confusion existe depuis de nombreuses années sur la possibilité de donner par une motion des instructions impératives au Conseil fédéral sur la façon dont il doit légiférer ou sur les mesures qu'il doit prendre dans des domaines relevant des attributions qui lui ont été confiées par la constitution ou par une délégation de pouvoirs. La pratique des Chambres n'est pas uniforme et a provoqué récemment des discussions au sein du Conseil des Etats également.

Le Bureau élargi vous propose de définir les interventions parlementaires dans la loi. En ce qui concerne la motion, il conviendrait d'établir expressément qu'elle ne saurait se rapporter à des attributions législatives déléguées au Conseil fédéral ou qui ont été confiées par la constitution au gouvernement ou à l'Assemblée fédérale exclusivement. Afin que le Parlement puisse néanmoins exprimer sa volonté politique dans ces domaines, nous suggérons d'instituer une nouvelle forme d'intervention parlementaire, la recommandation.

A la suite de la transmission par le conseil d'un postulat Affolter, nous avons été chargés d'étudier la possibilité de confier aux commissions de gestion et à celles des finances l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur la Régie des alcools, actuellement assuré par les commissions de l'alcool. Le Bureau élargi approuve cette proposition qui simplifierait et uniformiserait le contrôle. Les dispositions de la loi relatives aux droits et aux devoirs des commissions de l'alcool doivent donc être abrogées.

Proposition

Le Bureau élargi propose au conseil de donner suite à l'initiative et d'adopter le projet d'arrêté sur la modification de la loi sur les rapports entre les conseils.

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

1984 P 84.386 Régie des alcools. Désimbrication des structures.
Lettre b (E 4. 5. 84, Affolter)

Annexes

- 1 Projet de modification de la LREC
- 2 Proposition de minorité
- 3 Commentaires du Bureau élargi

19 juin 1986

Au nom du Bureau élargi:

Le vice-président du Conseil des Etats, Dobler

Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;
vu une initiative parlementaire;
vu le rapport du Bureau élargi du Conseil des Etats du 19 juin 1986¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du ²⁾,
arrête:

I

La loi sur les rapports entre les conseils³⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 15

Abrogé

Art. 16, 1^{er} al.

¹ Les décisions non concordantes de l'un des conseils sont renvoyées à l'autre pour qu'il délibère sur les divergences jusqu'à ce qu'un accord s'établisse entre eux. Est réservée la procédure concernant les motions.

2^{ter}. Mode de procéder en matière d'interventions (nouveau)

Art. 22 (nouveau)

¹ La motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure.

² Une motion qui demande au Conseil fédéral de prendre une mesure ne peut avoir trait à une affaire qui relève de la seule compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ou à une compétence législative déléguée au Conseil fédéral.

³ Le Conseil fédéral peut déclarer qu'il accepte la motion.

¹⁾ FF 1986 II 1410

²⁾ FF 1986 III...

³⁾ RS 171.11

⁴ La motion peut à la demande d'un membre du conseil ou du Conseil fédéral être transformée en postulat ou en recommandation, lorsque l'auteur de la motion donne son accord.

⁵ La motion adoptée par un conseil nécessite l'approbation de l'autre conseil. Si celui-ci la repousse, elle est biffée de la liste des objets à traiter. L'autre conseil peut aussi transmettre tout ou partie d'une motion sous forme de postulat ou de recommandation des deux conseils.

⁶ Les décisions d'un conseil concernant le classement d'une motion ne prennent effet qu'avec l'approbation de l'autre conseil.

Art. 22^{bis} (nouveau)

¹ La recommandation invite le Conseil fédéral à prendre une mesure qui relève de sa seule compétence ou de la compétence législative qui lui est déléguée.

² Le Conseil fédéral a la possibilité de donner son avis.

³ La recommandation est adoptée lorsqu'un conseil l'approuve.

Art. 22^{ter} (nouveau)

¹ Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner s'il convient de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet. Un rapport peut aussi être demandé sur toute autre question.

² Le Conseil fédéral peut déclarer qu'il accepte le postulat.

³ Le postulat est adopté s'il est accepté par un conseil.

Art. 22^{quater} (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral peut être invité, par une interpellation ou une question ordinaire, à renseigner sur des affaires de la Confédération.

² Le Conseil fédéral répond en règle générale jusqu'à la session suivante.

³ L'interpellation et la question ordinaire peuvent être déclarées urgentes.

⁴ Chaque conseil peut décider de mettre une interpellation en discussion.

3. Mode de procéder en matière d'initiatives populaires

Art. 23

...

Chapitre VII, section 3

(Art. 51 à 53)

Abrogés

II

La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 20

Abrogé

III

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} décembre 1987.

Proposition de minorité (Muheim)

Art. 22^{quinquies} (nouveau)

¹ Les conseils peuvent faire des déclarations sur d'importants événements ou problèmes concernant la politique extérieure ou intérieure.

² Le Conseil fédéral a la possibilité de donner son avis.

³ La déclaration est adoptée lorsqu'un conseil l'approuve.

Commentaires du Bureau élargi

1 Droit régissant les motions

11 Droit en vigueur

La loi sur les rapports entre les conseils (LREC) ne contient presque aucune disposition concernant les interventions parlementaires. Le postulat, l'interpellation et la question ordinaire ne sont mentionnés nulle part. Seul l'article 15 contient une règle prévoyant qu'une motion doit avoir été approuvée par les deux Chambres pour qu'elle «oblige le Conseil fédéral»; en cas de divergences entre les deux Chambres, on ne procède pas à leur élimination. En outre, la motion relative au rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale est mentionnée à l'article 45^{ter}, 2^e alinéa.

Ce silence s'explique du fait que la loi sur les rapports entre les conseils avait initialement pour unique objectif – comme il ressort de son titre – de régler les relations entre les deux Chambres, ainsi qu'entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Au cours des trente dernières années, on y a cependant inclus un nombre croissant de principes réglant la procédure dans les deux Chambres, notamment des dispositions relatives à la haute surveillance, à l'initiative parlementaire, aux commissions, à l'obligation pour les députés de signaler les intérêts qu'ils représentent, etc.

Dans les règlements des Chambres fédérales, les interventions font l'objet de dispositions détaillées (art. 25 à 35 du règlement du Conseil des Etats; art. 29 à 38 et 42 de celui du Conseil national). Les articles des deux règlements sont semblables dans une large mesure, mais divergent sur certains points.

Selon l'article 25 du règlement du Conseil des Etats, la motion est un mandat donné au Conseil fédéral «de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure». A l'article 29 du règlement du Conseil national, on précise que la motion «charge le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté *visant un but déterminé* ou de prendre une mesure». En outre, l'article 31, 2^e alinéa, déclare inadmissibles les propositions de motion «visant à influencer sur un acte administratif qui sera pris dans une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision de recours», ainsi que celles «qui demandent la modification» d'un tel acte ou d'une pareille décision.

12 Motions touchant les attributions législatives déléguées

121 Pratique suivie par les Chambres fédérales

Un point qui provoque souvent des controverses dans la pratique est le suivant: Les Chambres fédérales peuvent-elles, par une motion, contraindre le Conseil fédéral à agir dans la sphère de compétence qui lui est réservée par la constitution ou la loi (voir p. ex. la motion Kündig du 31 janvier 1983 concernant la boulangerie industrielle des PTT). C'est notamment le cas

pour les motions relatives aux attributions législatives déléguées au gouvernement, pour lesquelles il y a lieu de se demander si les Chambres peuvent exiger de celui-ci d'arrêter une ordonnance ou d'en modifier une, voire de l'abroger, bien que le droit d'édicter la législation d'exécution ait été expressément ou implicitement délégué au Conseil fédéral (voir p. ex. la motion Oehler du 23 juin 1978 concernant les taxes radio et TV).

La pratique n'est pas uniforme. De telles motions ont été souvent transmises autrefois, sans qu'on ne se préoccupe trop de l'aspect juridique de la question. A la suite d'un avis de droit élaboré par l'Office fédéral de la justice sur cette question fondamentale (JAAC 1979, 43, n° 1), le Conseil fédéral a repoussé systématiquement toutes les motions touchant les attributions législatives qui lui ont été déléguées. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point il a pu convaincre l'Assemblée fédérale de la justesse de son argumentation juridique, car chaque décision que prend le Parlement dépend aussi du fond du problème à traiter. Il semble toutefois que le Conseil national soit plus enclin que celui des Etats à transmettre des motions touchant le domaine attribué par délégation au Conseil fédéral (cf. p. ex. les projets de motion du Conseil national relatifs au rapport sur le dépérissement des forêts transformés en postulats par le Conseil des Etats, BO E 1985 39 s.). Mais le Conseil des Etats a également transmis plusieurs motions touchant des attributions déléguées au gouvernement, parfois après un débat sur leur licéité (cf. p. ex. motion Kündig, BO E 1983 p. 199; motion Lauber, ch. 1a, BO E 1984 p. 666 à 668, motions concernant le dépérissement des forêts, BO E 1985 39 à 44).

122 Principaux arguments pour ou contre

Le débat se concentre généralement sur la question de déterminer dans quelles situations l'Assemblée fédérale est autorisée à donner des directives au Conseil fédéral (cf. la teneur de l'art. 15 LREC). C'est le cas, de l'avis unanime, lorsqu'il s'agit de préparer un projet de loi, ou lorsque l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral sont compétents dans un domaine donné (compétence concurrente), par exemple pour les mesures concernant le maintien de l'ordre interne ou la sécurité sur le plan extérieur (art. 85, ch. 6 à 9 cst; art. 102, ch. 9 à 11 cst.).

Les tenants de la possibilité d'adopter des motions ayant trait à des attributions déléguées au gouvernement, entendent aussi que de telles interventions puissent avoir comme but de charger le Conseil fédéral de légiférer dans un sens précis dans un domaine que le législateur lui a donné pour tâche de régler. Le gouvernement devrait en outre accepter des instructions générales concernant l'administration. En revanche, personne n'estime qu'on pourrait, par une motion, exiger du Conseil fédéral la levée ou la modification d'actes ou de décisions déterminés ou lui donner, dans un cas précis, des instructions pour une décision future. Cela découle en partie de l'article 47^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils et est expressément statué à l'article 31, 2^e alinéa, du règlement du Conseil national.

Les partisans de telles motions sont d'avis que l'Assemblée fédérale ne renonce pas à exercer son influence lorsqu'elle délègue le pouvoir de légiférer. Ils invoquent en outre le droit accordé à l'Assemblée fédérale par la constitution d'exercer la haute surveillance (art. 85, ch. 11, cst.). Selon leur argumentation, la haute surveillance ne se limite pas à demander des renseignements sur une affaire et à critiquer certaines mesures déjà prises par le Conseil fédéral ou l'administration. Bien au contraire, le Conseil fédéral doit pouvoir être obligé, par une motion, à prendre certaines dispositions administratives d'ordre général. Citons à titre d'exemples les deux motions transmises au gouvernement sur recommandation des commissions de gestion des 6 et 14 novembre 1980 sur la réorganisation de l'acquisition d'armement et sur le rôle et le statut des ateliers fédéraux de production d'armement (FF 1981 I 369 et 414).

Les opposants exigent au contraire la stricte observation du principe de la séparation des pouvoirs. A leur avis, toute délégation confère au Conseil fédéral le droit de légiférer librement dans un certain domaine, droit qui ne saurait être restreint par la transmission d'une motion, mais uniquement par la modification de l'acte de délégation, donc par une révision de loi. Ils soulignent le fait que le Conseil fédéral constitue l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération (art. 95 cst.) et s'opposent à ce que la disposition selon laquelle l'Assemblée fédérale exerce l'autorité suprême de la Confédération (art. 71 cst.) et la haute surveillance servent à justifier des interventions aboutissant à un contrôle de tous les actes gouvernementaux.

Cette opinion est surtout défendue par l'Office fédéral de la justice (cf. l'expertise citée de 1978 et la pratique suivie depuis lors), ainsi que par les professeurs Kurt Eichenberger (Rechtsgutachten über Fragen des Motionsrechtes der Bundesversammlung im Bereiche der allgemeinen parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung, September 1976, non publié) et Jean-François Aubert (Traité de droit constitutionnel suisse II/III, ch. 1369, Neuchâtel 1967/1982). Le professeur Eichenberger désigne les interventions parlementaires touchant des attributions législatives déléguées et qui portent le titre de motions, par l'expression quasi-motion («unechte Motion», littéralement «fausse motion») et considèrent qu'elles devraient être traitées comme des postulats (cf. Rechtsgutachten, p. 12).

Parmi les avis favorables, il faut citer celui de l'ancien secrétaire général de l'Assemblée fédérale, M. Alois Pfister, actuellement juge fédéral (Gutachten vom 25. Mai 1972 über Natur und Zulässigkeit der Motion des Nationalrates betreffend PTT-Betriebsgebäude in Zürich, ainsi que son avis complémentaire du 21 juin 1972; Parlamentarische Vorstösse, dans: Innen- und Aussenpolitik, Primat oder Interdependenz? Festschrift Walther Hofer, publié par Altermatt/Garamvölgyi, Berne et Stuttgart 1980, p. 405 s., 421 s.).

La question a été également examinée par la commission d'étude «Avenir du Parlement». Dans son rapport final du 29 juin 1978 (FF 1978 II 1017, ch. 225.7) elle affirme que le Parlement «ne saurait . . . renoncer aux quasi-motions».

123 Discussion au sein du bureau élargi

Le Bureau élargi se prononce à l'unanimité contre l'adoption de motions ayant trait aux attributions législatives déléguées. La séparation des pouvoirs implique une distinction claire entre les compétences du Conseil fédéral et celles du Parlement. La motion ne doit notamment pas être utilisée pour donner au gouvernement des instructions concernant des domaines qu'il doit réglementer aux termes de la constitution ou de la loi, sous peine qu'une confusion ne s'instaure dans la répartition des compétences. On craint de provoquer ainsi un flot de motions.

La motion doit servir uniquement à charger le Conseil fédéral de proposer la modification de lois. En outre, l'Assemblée fédérale peut utiliser la motion pour exiger des mesures dans les domaines que la constitution confie à la fois au Parlement et au gouvernement, même lorsque ce dernier a déjà fait usage de ses attributions en la matière.

Le Bureau élargi considère qu'il est nécessaire de fixer clairement dans le droit parlementaire, que la motion ne doit pas se rapporter à des questions relevant de la compétence du Conseil fédéral. Ce point ne doit plus être examiné dans chaque cas particulier, au risque de voir les deux Chambres se prononcer différemment à son sujet.

13 La «recommandation», nouvelle forme d'intervention parlementaire

Le Bureau élargi propose de remplacer la «quasi-motion» par un nouvel instrument: la *recommandation* adressée au Conseil fédéral. Par ce moyen, le Conseil national ou le Conseil des Etats pourraient faire connaître leur opinion sur une question qui relève de la compétence du Conseil fédéral ou qu'il doit réglementer en vertu d'une délégation de pouvoirs. La compétence du gouvernement est ainsi respectée, puisqu'il ne reçoit pas de mandat l'obligeant en droit à prendre une mesure déterminée ou à modifier une ordonnance. Mais l'exécutif devra tenir compte, pour des raisons d'ordre politique, de la volonté formellement exprimée par le Parlement et se prononcera à ce sujet dans le rapport de gestion ou d'une autre manière.

Il est souvent arrivé que des «quasi-motions» soient transformées en postulats sur proposition du Conseil fédéral, notamment par le Conseil des Etats, dans de nombreux cas parce qu'on a estimé que le postulat est moins contraignant que la motion. Pourtant, du point de vue juridique, le postulat a un caractère tout aussi impératif que la motion. La différence provient de l'objectif de ces deux formes d'intervention parlementaire: la motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou de prendre une mesure, alors que le postulat tend à lui demander un rapport. Il est peu judicieux de demander au Conseil fédéral de faire rapport sur une question lorsqu'on lui demande de prendre une mesure dans un domaine relevant exclusivement de sa compétence ou dont la réglementation lui a été déléguée. En revanche, le Parlement disposera à l'avenir de la recommandation. Le Bureau

élargi estime qu'il est bien plus important d'établir une claire distinction entre les diverses formes d'intervention parlementaire que d'éviter d'élargir le système en vigueur, de crainte de le compliquer.

14 La réglementation doit-elle figurer dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans les règlements des Chambres?

Le Bureau élargi a attentivement examiné s'il convenait de donner une définition restrictive de la motion dans son règlement et de prévoir simultanément la possibilité d'utiliser la recommandation, ou s'il était nécessaire de reviser la loi sur les rapports entre les conseils à cet effet. Il a décidé de proposer simultanément la révision des deux actes précités.

Nous avons relevé que les interventions personnelles ne sont actuellement pas mentionnées dans la loi, mais dans les règlements. Jusqu'à présent aucune difficulté n'en est résultée, parce que les définitions qu'on en a donné dans les deux règlements se recouvrent presque entièrement. Le Bureau élargi vous demande maintenant d'exclure expressément la motion relative au domaine des attributions législatives déléguées. Or les deux Chambres n'ont pas été toujours d'accord sur ce point. Aussi estimons-nous nécessaire que le Conseil national se prononce également sur la définition de la motion à l'occasion d'une révision de la loi sur les rapports entre les conseils. La motion doit être adoptée par les deux Chambres, qui doivent donc avoir d'elle la même conception. Il serait d'autre part inadmissible que le Conseil des Etats transforme une proposition de motion du Conseil national en une recommandation, si ce conseil ne connaît pas une telle forme d'intervention parlementaire.

Nous vous proposons d'introduire dans la loi une disposition contenant seulement les principes essentiels et de laisser aux règlements le soin de statuer sur tous les détails. L'article 22 proposé définit la motion dans ses 1^{er} et 2^e alinéas; dans le 3^e alinéa, il confère au Conseil fédéral le droit de donner son avis, alors que le 4^e alinéa prévoit la possibilité de transformer la motion et que les 5^e et 6^e alinéas règlent les rapports entre les deux Chambres. Les deux derniers alinéas remplacent l'actuel article 15. L'abrogation de cet article implique l'adaptation du premier alinéa de l'article 16 sur le plan rédactionnel.

Il nous semble souhaitable que la loi contienne outre les dispositions sur la motion, les principes fondamentaux régissant les autres interventions parlementaires. Il est important que celles-ci aient la même portée dans les deux Chambres, non seulement pour le Parlement, mais aussi pour le Conseil fédéral, le destinataire des interventions. La recommandation prévue à l'article 22^{bis} remplacera la «quasi-motion». Elle pourra être adoptée par chacune des Chambres sur la proposition d'un ou de plusieurs de ses membres ou d'une commission, et, au Conseil national, d'un des groupes qui y sont représentés. Le Conseil fédéral pourra donner son avis. Les articles 22^{ter} et 22^{quater} concernant le postulat, l'interpellation et la question ordinaire cor-

respondent, quant au fond, aux dispositions actuelles des règlements (art. 25, 32, 33 du règlement du Conseil des Etats, art. 29, 30 de celui du Conseil national). Les dispositions sur les interventions parlementaires seront insérées entre celles qui concernent l'initiative parlementaire et celles qui ordonnent la procédure à suivre pour les initiatives populaires. Tous les détails concernant le dépôt des interventions parlementaires, ainsi que la réponse qui leur est donnée et la procédure à suivre pour les traiter seront fixés dans les règlements des Chambres, dans lesquels des procédures divergentes pourraient être envisagées.

2 Exercice de la haute surveillance sur la Régie fédérale des alcools

21 Mandat donné au Bureau élargi

Le Conseil des Etats a adopté, le 4 mai et le 29 novembre 1984, deux interventions parlementaires de M. Affolter sous forme de postulats (BO E 1984 213 s. et 633 s.). L'un de ceux-ci (84.385) demande que le domaine des compétences de la commission de l'alcool du Conseil des Etats «soit étendu aux questions de santé et d'environnement et que cette commission soit rebaptisée commission de la santé publique et de l'environnement». Le Bureau élargi a été chargé d'examiner ce postulat dans le cadre des travaux relatifs à l'initiative parlementaire Muheim (78.234). Il est arrivé à la conclusion que la proposition de l'auteur se justifie et recommande au Conseil des Etats de redéfinir le champ d'activités de la commission de l'alcool à l'occasion de la révision du règlement du conseil.

L'autre postulat (84.386) invite le Conseil fédéral à faire examiner «les moyens de désimbriquer les structures de la Régie des alcools de façon à mieux répartir les tâches et les domaines de compétences». En outre, il demande que la surveillance sur les finances et sur la gestion exercée actuellement par la commission de l'alcool du Conseil des Etats et par celle de la santé publique et de l'environnement du Conseil national soit confiée aux commissions des finances et aux commissions de gestion des deux Chambres. Cette demande a également été soumise pour avis et présentation d'un rapport au Bureau élargi.

22 Réglementation en vigueur de l'exercice de la haute surveillance parlementaire

Les droits et les obligations des commissions de l'alcool sont réglés par les articles 51 à 53 de la loi sur les rapports entre les conseils. (Dans la loi, il est encore question des commissions de l'alcool, bien que celle du Conseil national ait pris le titre de commission de la santé publique et de l'environnement. Pour simplifier, nous utiliserons l'ancienne dénomination).

Les commissions de l'alcool examinent le budget, les comptes et le rapport de gestion de la Régie des alcools, ainsi que le rapport du Conseil fédéral sur l'emploi de la dime de l'alcool. Pour la vérification des comptes, elles

désignent un comité de révision, et une délégation est chargée de surveiller l'ensemble de la question de la Régie des alcools. Chaque commission est représentée par deux membres dans le comité de révision et par trois membres dans la délégation des alcools. Pour pouvoir inspecter et surveiller cette régie, les deux organes ont les mêmes droits que ceux dont jouissent les commissions de gestion et la délégation des finances pour contrôler les autorités et services qui sont soumis à leur surveillance.

23 Exercice de la haute surveillance sur les entreprises de la Confédération

Les deux commissions de l'alcool ont été instituées en 1890 et 1891 peu après l'entrée en vigueur de la loi sur l'alcool. A la différence des anciennes commissions des finances et de celles de gestion qui étaient renouvelées chaque année à l'époque, elles ont d'emblée été constituées en commissions permanentes. Les commissions des CFF créées en 1902 et 1905 ont également été permanentes dès le début. Les Chambres voulaient manifestement exercer une surveillance particulière et continue sur les deux entreprises fédérales que sont la Régie des alcools et les CFF.

La haute surveillance sur l'Entreprise des PTT, l'ancienne administration des postes, a toujours été exercée par les commissions des finances et celles de gestion. Les commissions des PTT créées en 1959 par le Conseil national et en 1961 par le Conseil des Etats se limitaient à l'examen préliminaire des projets de construction des PTT; elles ont été dissoutes. Des tentatives de leur donner plus de poids ont échoué. La proposition faite par une commission d'études le 21 août 1973 aux bureaux des Chambres, d'instituer une commission commune des CFF et des PTT et de lui confier la surveillance sur les finances et la gestion des deux entreprises, n'a également pas été traduite dans les faits.

24 Raisons de confier aux commissions des finances et à celles de gestion la haute surveillance sur les finances et la gestion de la Régie des alcools

L'auteur du postulat déclare que par sa tâche d'organe exerçant la haute surveillance, la commission de l'alcool est une excroissance du système des commissions parlementaires de haute surveillance; il estime que les commissions des finances et celles de gestion sont mieux à même d'exercer le contrôle (BO E 1984 p. 213).

Effectivement, ces deux commissions de contrôle ont une très grande expérience dans les domaines les plus variés, puisqu'elles doivent exercer la haute surveillance au nom des Chambres sur toute l'administration fédérale et les entreprises de la Confédération, Régie des alcools et CFF exceptés. Elles disposent de leurs propres secrétariats permanents et peuvent faire des comparaisons entre les services fédéraux. En outre, la Régie des alcools, à la différence des CFF par exemple, est organisée comme un office fédéral et

est directement subordonnée au chef du Département des finances. Le contrôle qu'exercent sur elle le Conseil fédéral, le département, le Contrôle des finances et l'Office de l'organisation ne se distingue guère de celui qu'ils exercent sur d'autres offices. Cela tient au fait que la régie a des fonctions administratives et fiscales surtout, alors que les CFF notamment, mais aussi les PTT, remplissent, pour l'essentiel des tâches d'exploitation. La structure d'établissement fédéral jouissant d'une personnalité juridique propre qui a été donnée à la régie, s'explique surtout par des raisons historiques. Les cantons, qui disposaient initialement de toutes les recettes tirées de cette régie, ont exigé que ces bénéfices ne soient pas versés à la Caisse fédérale. Or la révision de l'article 32^{bis}, 9^e alinéa, de la constitution fédérale, en 1985, a supprimé la part des cantons au bénéfice net de la régie. Les cantons ne reçoivent désormais que la dîme de l'alcool, qu'ils doivent affecter à la lutte contre l'alcoolisme et contre l'abus des stupéfiants. Le professeur Raimund Germann, qui a fait en septembre 1985 une expertise à l'intention du Département fédéral des finances sur la nouvelle répartition des tâches de la régie, estime que celle-ci n'a pas une autonomie sensiblement plus importante que les autres offices fédéraux qui peuvent lui être comparés (p. 73 de l'expertise).

Pour toutes ces raisons, il serait judicieux de confier aux commissions des finances et à celles de gestion le contrôle exercé aujourd'hui par des commissions spéciales. Cela permettrait de faciliter la comparaison avec d'autres offices, de simplifier le contrôle et de l'uniformiser.

Le professeur Germann approuve également la proposition susmentionnée, sans toutefois la justifier davantage (p. 74 de l'expertise).

25 Avis des commissions concernées

Le Bureau élargi a demandé aux commissions concernées des deux Chambres, à savoir la commission de l'alcool du Conseil des Etats et celle de la santé publique et de l'environnement du Conseil national, ainsi qu'aux commissions des finances et à celles de gestion des deux Chambres, de donner leur avis sur sa proposition.

Les deux commissions des finances ont répondu le 18 mars 1986, qu'elles appuient la proposition de leur confier, ainsi qu'à leur délégation, le contrôle sur la gestion financière de la Régie des alcools et qu'elles sont prêtes à l'assumer dès le début de la législature de 1987 à 1991.

La commission de gestion du Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité, lors de sa séance du 10 avril 1986, la proposition d'exercer la surveillance sur la gestion de la régie. La commission de gestion du Conseil national se considère également en état d'exercer en principe la surveillance sur la Régie fédérale des alcools.

En revanche la commission de l'alcool du Conseil des Etats, aussi bien que celle de la santé publique et de l'environnement du Conseil national, rejettent les propositions du Bureau élargi. Elles font remarquer que la fonction de la régie ne se limite pas au domaine fiscal; la fonction de la régie a aussi

trait à la santé publique, notamment depuis que l'affectation de la dîme de l'alcool a été élargie. Cet aspect de la question, qui se rapporte à la sauvegarde de la santé publique, relève cependant plus particulièrement de la compétence de la commission de l'alcool et de celle de la santé publique et de l'environnement. Il n'est d'ailleurs pas indiqué d'intégrer entièrement la régie dans la politique financière générale de la Confédération, car cet office doit être en mesure de prendre rapidement et sans que des restrictions ne lui soient imposées, les mesures qu'exige l'état de la production agricole. Enfin, la commission de l'alcool du Conseil des Etats exprime des doutes dans sa lettre du 27 mai 1986, quant à l'efficacité de la solution proposée: en effet, au lieu de confier la surveillance à deux commissions spéciales, le contrôle de la régie devrait être effectué par les commissions de gestion et celles des finances des deux Chambres, qui sont déjà surchargées de travail.

Le Bureau élargi rappelle pour sa part que ses propositions visent uniquement à simplifier la haute surveillance exercée sur la régie et à imposer à celle-ci le même régime qu'au reste de l'administration. Cela semble se justifier tout particulièrement du fait que l'on a décidé en 1985 d'élargir l'affectation de la dîme de l'alcool; depuis lors, en effet, les tâches confiées à l'Office fédéral de la santé publique qui sont soumises au contrôle des commissions des finances et de celles de gestion, et les tâches de la régie se chevauchent davantage encore qu'auparavant. Le Bureau élargi ne met nullement en doute la capacité de la commission de l'alcool du Conseil des Etats et celle de la commission de la santé publique et de l'environnement du Conseil national d'exercer la haute surveillance sur la régie. Les commissions des finances et celles de gestion ayant donné des avis favorables, il n'a aucune raison non plus de douter de l'efficacité du contrôle que ces commissions exerceraient sur la régie. En outre, il faut s'attendre à ce que les commissions de la santé publique et de l'environnement procèdent à l'examen préliminaire d'un grand nombre d'autres objets ces prochaines années, vu la grande importance que les questions qu'elles traitent prennent dans la politique générale.

26 Proposition de revision de la loi sur les rapports entre les conseils

Nous vous proposons d'abroger les articles 51 à 53 de la loi sans les remplacer. L'article 20 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) pourra être également supprimé; cette disposition prévoit que les prescriptions qui régissent les rapports entre le Contrôle des finances et les commissions des finances, ainsi que la délégation, sont applicables par analogie aux commissions de l'alcool et à leur délégation.

Il ne nous semble pas nécessaire de préciser, dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans une autre loi, que la haute surveillance sur la Régie des alcools est désormais exercée par les commissions des finances et celles de gestion. Les droits et les devoirs de ces deux commissions sont définies de façon globale aux articles 47^{ter} à 50 de la loi. En revanche, il

faudra, la décision de reviser cette loi une fois prise, modifier les règlements des commissions intéressées et celui du Conseil national (art. 15, 2^e al., let. b).

Afin de faciliter dans la mesure du possible le transfert des responsabilités des commissions de l'alcool à celles des finances et à celles de gestion, nous suggérons que les modifications proposées prennent effet au 1^{er} décembre 1987, début de la prochaine législature.

30874

Initiative parlementaire Loi sur les rapports entre les conseils. Révision Rapport du Bureau élargi du Conseil des Etats du 19 juin 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.226
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1986
Date	
Data	
Seite	1410-1425
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 848

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.