

Initiative parlementaire Procédure concernant la planification politique

Rapport de la commission du Conseil national (86.015)

du 31 octobre 1988

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons simultanément pour avis au Conseil fédéral.

Notre commission a été chargée de procéder à l'examen préliminaire du rapport du Conseil fédéral du 10 mars 1986 concernant la participation du Parlement à la planification politique (86.015). Elle est arrivée à la conclusion que la procédure actuelle prévue pour l'examen des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier (art. 45^{bis} et 45^{ter}, LREC) n'est pas satisfaisante et elle propose quelques modifications.

Les rapports du Conseil fédéral sur les grandes lignes et sur le plan financier qui ont été pour la première fois publiés conjointement sous forme du rapport sur le programme de la législature de 1987 à 1991, ne doivent plus être examinés par une commission spéciale; ce soin doit être confié aux groupes. Les résultats de cet examen intensif des rapports effectué à un stade précoce de la planification devront faire l'objet de déclarations des groupes dans lesquelles chacun d'eux donnera son avis sur les projets du Gouvernement. Ces déclarations seront échangées entre les groupes et portées à la connaissance du Conseil fédéral avant d'être examinées aux Chambres. La motion sur les grandes lignes sera supprimée.

Afin que le Parlement puisse examiner suffisamment tôt la future politique gouvernementale, le Conseil fédéral sera tenu de présenter un rapport sur les points forts de la prochaine législature à la fin de la législature en cours. Les groupes se prononceront sur ce premier rapport également, qui sera examiné aux Chambres avec les déclarations.

La commission espère intensifier la participation du Parlement à la planification politique et améliorer sa contribution grâce aux modifications proposées, en renforçant du même coup la position des groupes. Simultanément, la répartition des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement devra être mise en évidence et le dialogue entre les deux pouvoirs sur la politique gouvernementale renforcé.

Propositions

La commission propose:

1. De prendre acte du rapport du Conseil fédéral sur la participation du Parlement à la planification politique;
2. De donner suite à l'initiative parlementaire présenté par la commission et d'adopter le projet d'arrêté concernant la revision de la loi sur les rapports entre les conseils et du règlement du Conseil national.

Annexes

- 1 Projet de modification de la loi sur les rapports entre les conseils et du règlement du Conseil national
- 2 Explications de la commission

31 octobre 1988

Au nom de la commission:
La présidente, Uchtenhagen

32740

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 de la commission du Conseil national du 31 octobre 1988¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du . . .²⁾,

arrête:

I

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

Art. 45, 5^e al.

Abrogé

Art. 45^{bis}

¹ Lors de la dernière session d'été de la législature, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur les points forts de la politique gouvernementale pendant la législature suivante.

² Le rapport renseigne sur l'appréciation de la situation générale par le gouvernement, ainsi que sur les buts principaux et les projets du Conseil fédéral et sur leurs conséquences financières.

³ Dans des déclarations relatives à la planification, les groupes indiquent, préalablement au débat des Chambres sur le rapport, les objectifs et les projets gouvernementaux qu'ils soutiennent et les modifications qu'ils préconisent. Ces déclarations sont portées à la connaissance des autres groupes et du Conseil fédéral.

¹⁾ FF 1989 I 1160

²⁾ FF 1989 . . .

³⁾ RS 171.13

Art. 45^{ter}

¹ Avant la première session de printemps de la législature, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur le programme de la législature.

² Le rapport renseigne sur les objectifs que le Conseil fédéral s'emploiera à atteindre au cours de la nouvelle législature, sur les actes législatifs et les autres mesures qu'il prévoit et sur leurs conséquences financières. Les tâches prévues seront rangées par ordre d'importance et d'urgence.

³ Le rapport met en évidence la manière dont le programme établi pour la législature précédente a été exécuté et renseigne aussi sur les développements à plus long terme.

⁴ Les groupes indiquent les objectifs et les mesures qu'ils appuient et ceux qu'ils rejettent. Ces déclarations relatives à la planification sont portées à la connaissance des autres groupes et du Conseil fédéral.

⁵ Les deux conseils examinent le rapport sur le programme de la législature au cours de la même session.

Art. 45^{quater}

¹ Pour les sessions d'été des deuxième, troisième et quatrième années de chaque législature, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un bref rapport sur la réalisation du programme de la législature. Il justifie les modifications, les nouveaux projets ainsi que les changements de priorités.

² Chaque conseil peut ouvrir une discussion sur ce rapport.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le . . .

Modification du

Le Conseil national,

vu une initiative parlementaire;
vu le rapport de la commission du Conseil national du 31 octobre 1988¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

Le règlement du Conseil national³⁾ est modifié comme il suit:

Art. 15a

Abrogé

Art. 42a (nouveau) Rapports sur le programme de la législature

¹ Les rapports du Conseil fédéral sur les points forts et sur le programme de la législature sont examinés par les groupes.

² Les groupes élaborent des déclarations écrites relatives à la planification. Ces dernières sont portées à la connaissance des autres groupes et du Conseil fédéral et remises à chaque membre des conseils avant les délibérations.

³ Au commencement des délibérations, les porte-parole des groupes et le Conseil fédéral prennent position au sujet des déclarations relatives à la planification. La discussion est ensuite ouverte.

⁴ Le rapport annuel du Conseil fédéral sur la réalisation du programme de la législature n'est examiné que si le conseil le décide à la suite d'une proposition de la conférence des présidents de groupe, d'un groupe ou d'un député.

¹⁾ FF 1989 I 1160

²⁾ FF 1989 ...

³⁾ RS 171.11



II

La présente modification entre en vigueur en même temps que la modification du ...¹⁾ de la loi sur les rapports entre les conseils.

32740

¹⁾ RO ...

Explications de la commission

1 Situation initiale

11 Postulat Binder

Le 17 mars 1982, le Conseil des Etats a transmis au Conseil fédéral une motion Binder sous forme de postulat. Le gouvernement y était invité à présenter des propositions qui permettent au Parlement de collaborer davantage à la planification politique et notamment à l'élaboration des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier.

Dans un rapport du 10 mars 1986 (FF 1986 II 1) le Conseil fédéral a, conformément au mandat reçu, exposé son point de vue sur le développement et l'importance de la planification politique fédérale et sur la répartition des attributions y relatives entre lui-même et l'Assemblée fédérale. En outre, il a présenté cinq possibilités, pour le Parlement, de participer à la planification. Selon le Conseil fédéral, cette participation ne doit ni être réduite ni prendre des proportions excessives comparée à la situation actuelle: Le gouvernement rejette aussi bien la variante qui ne prévoit aucune consultation que les variantes dites de l'«approbation» et «décision»; il préconise les variantes dites de la «déclaration sur la planification» et de la «discussion».

Le Conseil des Etats a examiné le rapport concernant le postulat Binder le 11 mars 1987 (BO E 1987 68). A la suite d'un long débat, il s'est prononcé pour le maintien de la réglementation actuelle selon laquelle l'Assemblée fédérale discute la planification politique, en prend acte et, le cas échéant, influe sur elle avec les moyens déjà existants, à savoir la motion sur les grandes lignes. Une proposition visant à créer une déclaration du Parlement sur la planification a été rejetée par 26 voix contre 8.

12 Travaux de la commission ¹⁾

La commission a examiné le rapport du Conseil fédéral au cours de ses deux premières réunions. En présence du chancelier de la Confédération, qui est chargé de parler au nom du gouvernement devant les Chambres fédérales sur le présent objet, elle a entendu le professeur Kurt Eichenberger, spécialiste du droit constitutionnel, et le professeur Wolf Linder, politologue. Elle a conclu que le Parlement devrait intensifier sa participation à l'élaboration de la planification concernant la politique.

Après qu'une sous-commission a eu préparé l'affaire, la commission a examiné, au cours de trois séances, des possibilités de solution et les moyens de les réaliser sur

¹⁾ La commission comprend les membres suivants: *Uchtenhagen*, Bircher, Cevey, Cincera, Cotti, Danuser, Darbellay, Dietrich, Eggly, Frey Walter, Hänggi, Meizoz, Mühlemann, Müller-Argovic, Ott, Perey, Rebeaud, Reich, Sager, Segmüller, Tschuppert (21)

le plan juridique. Dans le présent rapport, elle vous soumet un projet d'initiative parlementaire concernant la revision de la loi sur les rapports entre les conseils et du règlement du Conseil national.

2 Dispositions en vigueur concernant la participation du Parlement à la planification politique

La Constitution fédérale ne contient pas de disposition sur la façon dont le Parlement et le Conseil fédéral doivent collaborer en vue d'établir une planification politique. On admet généralement que la compétence matérielle inclue la compétence de planification. Chaque fois que la planification politique a des effets sur les attributions que la constitution confère au Parlement – et c'est manifestement le cas pour les grandes lignes et le plan financier – l'Assemblée fédérale doit être appelée à collaborer à cette planification. La direction de l'Etat est une tâche commune de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

La loi sur les rapports entre les conseils (LREC) et celle sur les finances de la Confédération régit la participation du Parlement à l'établissement des deux plans principaux, à savoir les grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier. Selon l'article 45^{bis} LREC et l'article 29 de la loi sur les finances de la Confédération, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les rapports y relatifs pour la législature, afin qu'elle en prenne acte. Cela signifie que l'Assemblée fédérale peut procéder à un échange de vues sur ces deux documents et en prendre connaissance, le cas échéant en exprimant son approbation ou son désaccord. On pourrait concevoir que le Parlement renvoie un rapport en demandant un supplément d'information; en revanche il ne lui est guère possible de refuser d'en prendre acte. En pratique, l'Assemblée fédérale a toujours pris acte des rapports sans qualification spéciale.

L'Assemblée fédérale ne peut pas modifier les grandes lignes ou le plan financier d'une législature. En revanche, elle peut, conformément à l'article 45^{ter} LREC, transmettre au Conseil fédéral une motion sur les grandes lignes et y formuler des mandats précis. Lors de l'examen des grandes lignes de la législature de 1983 à 1987, une telle motion a été acceptée pour la première fois par le Conseil national aussi bien que par celui des Etats. Les deux Chambres ont demandé au Conseil fédéral d'ordonner les objets cités dans les grandes lignes selon un ordre de priorité et de réduire leur nombre. Là-dessus, le Conseil fédéral n'a maintenu que 52 des 67 objets initialement prévus pour ladite législature (rapport du Conseil fédéral du 29 août 1984; FF 1984 II 1348).

Lors du débat auquel le rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 1987–1991 a donné lieu, le Conseil national a adopté quatre motions concernant les grandes lignes, dont deux ont été transmises au Conseil fédéral, le Conseil des Etats les ayant approuvées (BO N 1988 510 ss, E 1988 312 ss). En outre, les deux Chambres ont, sur proposition des commissions chargées de l'examen préliminaire ou de minorités de commissions, transmis six postulats concernant le rapport susmentionné.

La motion sur les grandes lignes a été introduite en 1979 dans la LREC (initiative parlementaire Weber-Arbon). Simultanément, le Conseil fédéral a été chargé

d'établir un lien entre les grandes lignes et le plan financier de chaque législature (art. 45^{bis}, 3^e al., LREC) et d'indiquer des chaque message concernant un objet particulier la relation avec les grandes lignes (art. 43, 1^{er} al.); en outre, il a été invité à présenter aux Chambres, au milieu de la législature, un rapport intermédiaire sur la réalisation des grandes lignes.

Ce rapport intermédiaire a été depuis aboli à la suite d'une initiative parlementaire Generali et remplacée par l'obligation faite au Conseil fédéral d'indiquer, dans le rapport de gestion, l'état d'avancement des travaux prévus dans les grandes lignes (art. 45, 5^e al., LREC).

3 Critique de la participation du Parlement sous sa forme actuelle

La façon dont les grandes lignes et le plan financier sont examinés par le Parlement a souvent fait l'objet de critiques. Le conseiller aux Etats Binder, auteur du postulat qui a donné lieu au rapport du Conseil fédéral du 10 mars 1986, s'est notamment élevé contre le fait que le Parlement ne puisse pas établir les directives et perde de plus en plus son influence au profit du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. En outre, selon lui, la portée de cette planification restera modeste tant que le Parlement ne collaborera pas davantage à sa préparation. Il avait demandé que les deux Chambres approuvent les grandes lignes et le plan financier de chaque législature, de façon à leur conférer un caractère obligatoire pour le Conseil fédéral comme pour le Parlement. Il faudrait au moins, selon la proposition qu'il a faite dans le débat au Conseil des Etats, prévoir une déclaration parlementaire sur la planification. La majorité du Conseil des Etats a cependant rejeté sa proposition de même que plusieurs de ses arguments.

La plupart des membres de notre commission estiment que la collaboration de l'Assemblée fédérale à la planification politique est insuffisante, même si l'on ne doit pas en conclure à un déclin général du Parlement.

Trois points doivent être relevés:

1. Le Parlement est appelé trop tard à participer à la planification. Il peut prendre acte du rapport du Conseil fédéral et exiger des retouches au programme législatif au moyen des motions concernant les grandes lignes, mais il ne peut pas déterminer les objectifs principaux, ni les points forts de la législature.
2. Le débat sur les grandes lignes et sur le plan financier de la législature porte souvent sur des points de détail et ne permet pas de se faire une idée exacte de l'opinion des groupes sur la politique gouvernementale proposée. Cela tient en partie au fait que les groupes ne traitent les rapports y relatifs du Conseil fédéral que peu avant les débats au plénum et après que la commission chargée de l'examen préalable a achevé ses travaux.
3. Comme le fait remarquer le professeur Wolf Linder, la planification est un processus «itératif»: les problèmes sont définis et des solutions recherchées au cours de la planification, les résultats obtenus étant modifiés selon les

circstances. Si le Parlement veut participer activement à ce processus, il ne peut se contenter de prendre acte des rapports concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier; il doit aussi surveiller la réalisation des plans au cours de la législature et pouvoir influencer sur elle.

4 Solutions préconisées par la commission

La commission vous propose quelques modifications de la procédure. Les objectifs principaux visés sont au nombre de deux: d'une part, l'influence au Parlement, et notamment celle de ses groupes, sur la planification de la politique gouvernementale doit être renforcée; d'autre part, il faut procéder à une claire répartition des tâches entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale dans la planification et encourager le dialogue entre les deux pouvoirs.

Etant donné que le Conseil fédéral a, pour la première fois, réuni en un seul et unique rapport sur le programme de la législature 1987-1991 les grandes lignes de la politique gouvernementale et le rapport sur la planification financière de la législature, et que cette innovation a été très favorablement accueillie aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats, nous envisageons également un rapport de planification qui ait trait à la politique gouvernementale et contienne aussi le plan financier.

41 Déclarations des groupes sur la planification

Actuellement, les rapports du Conseil fédéral sur les grandes lignes et sur le plan financier sont examinés dans chaque Chambre par une commission (au Conseil national par la commission chargée de l'examen des grandes lignes). Cette façon de procéder a été adoptée en 1979 afin d'améliorer l'examen préalable. Nous vous proposons de supprimer la dite commission et de procéder à cet examen, ainsi qu'à celui du plan financier, au sein des groupes uniquement. Nous espérons il est vrai que les groupes procéderont à une étude beaucoup plus détaillée que ce n'est le cas actuellement. Ils devraient en effet se prononcer sur les objectifs et les projets du Conseil fédéral dans une déclaration écrite sur la planification (art. 45^{bis}, 3^e al., 45^{ter}, 4^e al., du projet). Ils échangeraient ces déclarations et, le cas échéant, des commentaires, avant les débats et les communiqueraient au Conseil fédéral. Durant les délibérations, qui devraient avoir lieu dans les deux Chambres au cours de la même session, comme c'est déjà le cas, les porte-parole des groupes résumeraient brièvement les déclarations et se prononceraient sur celles des autres groupes. Le Conseil fédéral donnerait également son avis sur les déclarations. Les députés n'appartenant à aucun groupe pourraient évidemment s'exprimer aussi. A la fin des débats, les deux Chambres prendraient formellement acte du rapport du Conseil fédéral; les déclarations des groupes ne donneraient pas lieu à un scrutin.

La motion sur les grandes lignes sera supprimée au moment de l'introduction des déclarations sur la planification. La motion permet de donner au Conseil fédéral le mandat impératif d'élaborer un projet de loi ou de prendre une autre mesure. Cet instrument est inadéquat lorsqu'il s'agit de modifier les grandes lignes ou le

plan financier, car ceux-ci n'ont pas un caractère juridique contraignant au sens étroit du terme. De plus, les deux Chambres avaient eu beaucoup de difficultés, notamment lors du débat sur les grandes lignes de la législature 1983 à 1987, à uniformiser deux motions semblables, parce qu'on ne peut procéder à une élimination des divergences pour de telles interventions.

Si l'on maintenait cette motion après la création des déclarations sur la planification, chaque groupe voudrait présenter ses principales exigences sous cette forme. Cela déprécierait les déclarations et provoquerait des doubles emplois.

L'introduction d'une déclaration sur la planification et la suppression de la motion sur les grandes lignes peuvent, de l'avis de la commission, faciliter une répartition claire des attributions entre le Parlement et le Gouvernement en matière de planification politique: le Conseil fédéral établit les plans, les expose devant l'Assemblée fédérale, les exécute, les adapte aux circonstances, motive les dérogations à la planification et fait rapport à l'Assemblée fédérale sur l'état d'avancement des travaux; l'Assemblée fédérale et ses groupes étudient la planification, donnent leur avis, contrôlent l'exécution des travaux et déterminent le cours de la politique. L'Assemblée fédérale participe d'ailleurs à la réalisation des plans puisqu'elle adopte les projets d'arrêtés présentés par le Conseil fédéral, les modifie, les renvoie au gouvernement ou les rejette. L'approbation du budget est une des mesures qu'elle prend à cet effet. En outre, l'Assemblée fédérale influe sur la planification en présentant ses propres projets au moyen des initiatives parlementaires et en transmettant des motions.

42 Rapport sur les points forts de la politique gouvernementale (rapport préalable)

Afin que le Parlement puisse se prononcer déjà durant la phase préparatoire de la planification des travaux d'une législature, le Conseil fédéral doit faire rapport au cours de la session d'été de la quatrième année de chaque législature sur les points forts de la politique envisagée pour la prochaine législature (art. 45^{bis} du projet). Ce rapport préalable doit donner une idée sur l'appréciation de la situation par le Conseil fédéral, sur les objectifs du gouvernement et sur ses projets, ainsi que sur les conséquences financières. Les groupes doivent pour leur part donner leur avis sur ces points dans des déclarations sur la planification qui seront communiquées aux autres groupes, à tous les députés et au Conseil fédéral, ainsi qu'à la presse, à la radio et à la télévision. Au cours de la session d'été, avant-dernière session d'une législature, un bref débat aura lieu sur ce rapport.

La commission estime qu'il est opportun que les groupes se prononcent sur les points forts de la future législature quatre mois avant les élections. C'est le moment où les partis mettent leurs programmes au point; les groupes pourront ainsi mieux coordonner leur position avec celle des formations qu'ils représentent. En outre, après le débat, les électeurs peuvent se faire une idée plus exacte des conceptions des partis et notamment déterminer où se situent les convergences et les divergences.

43 Rapports annuels

Le Conseil fédéral est déjà tenu de donner un aperçu de la réalisation des grandes lignes de la politique dans son rapport de gestion et de motiver les dérogations à celles-ci, ainsi que les nouveaux projets (art. 45, 5^e al., LREC). La commission propose, à l'article 45^{quater} du projet, que ce rapport soit désormais présenté séparément et que le 5^e alinéa de l'article 45 soit biffé. Elle estime que le rapport de gestion doit se limiter à l'exposé de la marche des affaires du Conseil fédéral au cours de l'année précédente et ne pas traiter de l'ordre de priorité futur.

Comme c'est déjà le cas, ce rapport annuel doit être très court et, selon la nouvelle disposition du règlement du Conseil national (art. 42a, 4^e al.), il ne doit donner lieu à un débat au plénum que si la Chambre le décide expressément; sinon, on en prend acte sans discussion. Le Conseil des Etats réglera sa procédure lui-même.

44 Conséquences des révisions proposées

Les propositions de la commission auront pour conséquence d'obliger tous les groupes à procéder à une étude approfondie des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier. De ce fait, le rôle des groupes dans la formation de la volonté politique est renforcé. Mais un surcroît de travail est à attendre au sein même de chaque Chambre, du fait qu'on devra aussi y discuter du rapport préalable. Au Conseil national, on pourra cependant procéder à un débat «organisé», les questions devant être soigneusement étudiées auparavant au sein des groupes; cela permettra de gagner du temps (art. 64a, règlement du Conseil national). La manière dont le débat se déroule n'est pas précisée dans les modifications proposées de la LREC et dans le règlement du conseil. Le conseil en décidera cas par cas, sur proposition de la Conférence des présidents de groupe.

La commission estime qu'il faut accepter ce travail supplémentaire, car le Parlement ne peut influencer sur la planification politique que si les groupes et les députés examinent en détail et assez tôt les rapports du Conseil fédéral. Les experts entendus par la commission partagent ce point de vue. Il faudra augmenter le personnel des secrétariats des groupes afin de préparer la discussion au sein de ceux-ci.

Certains membres de la commission regrettent que l'on impose un surcroît de travail au Parlement. Ils craignent que les déclarations sur la planification restent banales, car, dans notre système, la majorité est très fluctuante et la discipline au sein des groupes très relative. Ils préfèrent donc maintenir la réglementation actuelle.

5 Constitutionnalité

Les modifications de procédure proposées pour l'examen des rapports sur les grandes lignes et sur le plan financier se fondent sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution.

Initiative parlementaire Procédure concernant la planification politique Rapport de la commission du Conseil national (86.015) du 31 octobre 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.237
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	1160-1171
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 751

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.