

Initiative parlementaire Réforme du Parlement

Rapport de la commission du Conseil national

du 16 mai 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Ci-joint, nous vous soumettons un rapport comprenant un premier train de mesures de réforme du Parlement, en vous demandant d'approuver les projets de lois et d'arrêtés présentés.

Par la même occasion, nous vous proposons

- de classer comme liquidée l'initiative parlementaire 89.251, Initiatives parlementaires. Délais d'examen (Ruf);

- et de classer les interventions parlementaires suivantes:

1990 P ad 89.239 Indemnités dues aux parlementaires
(N 26. 9. 90, Commission du Conseil national)

1990 P 90.402 Durée et fréquence des sessions parlementaires
(N 5. 10. 90, Zbinden Paul)

1990 P 90.589 Organe parlementaire de gestion (N 5. 10. 90, Zölch)

16 mai 1991

Au nom de la commission:

Le président, Helmut Hubacher

1 Introduction

11 Motifs et mandat

La réforme du Parlement est une tâche permanente, et ce n'est pas la première fois que quelqu'un l'écrit ou le dit. La pratique, elle aussi, le confirme: ces 25 dernières années, le droit et la procédure parlementaires ont fait l'objet de nombreuses modifications. Les études que la commission parlementaire "Avenir du Parlement" a réalisées entre 1974 et 1978 ont joué un rôle important à cet égard (rapport final dans FF 1978 II 1017).

Ainsi, la volonté de réformer le Parlement s'est traduite, au Conseil national, par une accélération de la procédure en assemblée plénière: les temps de parole ont été limités plus strictement, et une importance plus grande a été donnée à la forme écrite. En outre, deux nouvelles commissions permanentes ont vu le jour, et l'heure des questions a été réintroduite. Les révisions de la loi sur les rapports entre les conseils ont notamment entraîné l'introduction de l'obligation de signaler les intérêts, la définition et la teneur des interventions personnelles ainsi que la procédure à suivre pour le traitement d'une initiative parlementaire. A la suite de diverses modifications de la loi sur les indemnités, les indemnités versées aux députés ont été progressivement augmentées et adaptées au renchérissement, et on a introduit l'allocation de contributions aux groupes. Enfin, il y a lieu de relever que les Services du Parlement sont devenus indépendants, ont été agrandis et ont fait l'objet d'une réorganisation.

Toutes ces réformes ont certainement contribué à permettre à l'Assemblée fédérale de venir à bout de sa charge de travail, malgré l'accélération sensible du

rythme du travail législatif et l'accroissement non moins marqué des tâches de contrôle lui incombant.

Cette évolution n'est pas sur le point de s'arrêter. Il est impératif de trouver une solution à des problèmes de société extrêmement délicats et complexes, tels le génie génétique, la protection de l'environnement et l'afflux de requérants d'asile. La position de la Suisse en Europe et sur le plan international connaît des bouleversements lourds de conséquences. Face à ces réalités, il est essentiel que le Parlement et le Conseil fédéral joignent leurs efforts pour oeuvrer en commun. Nombreux sont les députés qui, vu les conditions de travail actuelles et la surcharge que constitue pour eux l'exercice conjoint d'une profession et d'un mandat de député, ne se sentent plus à même de faire face aux obligations croissantes qui leur incombent.

Soucieux de remédier à cette situation, le conseiller national Petitpierre et le député au Conseil des Etats Rhinow ont déposé simultanément une initiative parlementaire demandant qu'on réactive la réforme du Parlement. Dans l'exposé des motifs, ils soulignent que, loin de vouloir remettre en question le régime institutionnel actuel, ils cherchent à améliorer les méthodes de travail du Parlement. Ils demandent notamment qu'on examine les propositions suivantes et qu'on les concrétise au plus vite:

- accélération de la procédure législative,
- accroissement de l'efficacité au niveau de la gestion et de la planification de l'activité parlementaire,
- participation plus active du Parlement à la politique étrangère,
- amélioration accrue des conditions de travail des députés,
- possibilité, pour les conseillers fédéraux, de se faire accompagner et représenter par des hauts fonctionnaires au sein des commissions parlementaires et des Chambres fédérales.

En outre, ils souhaitent qu'on examine les questions que voici :

- délégation de pouvoirs de décision à des commissions,
- pleine rétribution des députés qui accomplissent leur mandat à titre principal, la possibilité d'exercer un mandat à titre accessoire devant toutefois rester ouverte,
- traitement différencié des objets dans les deux conseils.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé à l'unanimité, lors de la session d'automne 1990, de donner suite aux initiatives Petitpierre et Rhinow (BO N 1990 1624; E 1990 653). Les bureaux des deux conseils ont ensuite demandé aux commissions chargées de l'examen préalable du dossier d'élaborer un projet, conformément à l'article 21quater, LREC.

12 Mode de travail des commissions

Les Commissions du Conseil national et du Conseil des Etats se sont mises à l'oeuvre dès la clôture de la session d'automne 1990. Dans le but d'accroître leur efficacité et d'éviter des chevauchements, elles ont décidé que la Commission du Conseil national élaborerait un projet concret portant sur la réforme du Parlement, et que son homologue du Conseil des Etats s'attellerait d'abord à la réforme du gouvernement. A la Chambre haute, une initiative parlementaire demandant une vaste réforme du gouvernement avait été adoptée lors de la session d'automne 1990. Dès le début, les deux commissions se sont toutefois efforcées de collaborer étroitement. Trois membres de la Commission du Conseil des Etats ont régulièrement participé aux séances de la Commission du Conseil national et à celles de ses sous-commissions, et tous les membres de la Commission du Conseil des Etats ont été tenus au courant des travaux effectués par la Commission de la Chambre basse.

Ce rapport propose de modifier diverses lois et divers arrêtés fédéraux ainsi que le Règlement du Conseil national. C'est à la Commission du Conseil des Etats qu'il incombera de proposer les modifications qui, à son avis, devraient être apportées au Règlement de son conseil.

La Commission du Conseil national a décidé d'élaborer rapidement un premier ensemble de propositions de réforme. Elle estime en effet qu'il est urgent de procéder à une réforme; en outre, elle met tout en oeuvre afin que certaines innovations - notamment une nouvelle organisation et composition des commissions - puissent entrer en vigueur fin novembre 1991, à savoir dès le début de la nouvelle législature.

Ladite commission s'est subdivisée en trois sous-commissions, qui ont travaillé parallèlement de janvier à mars 1991. Les sous-commissions ont présenté à leur commission leurs rapports et propositions, qui ont été discutés et mis au point au cours de deux séances, en avril et mai 1991.

Soucieuse de faire connaître ses travaux au plus tôt, la commission a informé, dès la session de printemps 1991, les groupes, les présidents des conseils et le président de la Confédération, de l'état des discussions au sein des sous-commissions. Les propositions de la sous-commission chargée d'étudier des mesures ayant trait aux constructions ont fait l'objet de discussions avec les autorités de la Ville et du Canton de Berne, avec le chef du Département fédéral des finances et avec la Délégation des finances. Début mai, un entretien a eu lieu avec les présidentes et les présidents des commissions permanentes du Conseil national ainsi que les délégations de l'Assemblée fédérale auprès des organisations européennes, entretien qui portait sur la réforme de l'activité et de l'organisation des commissions et des délégations.

13 Propositions de la commission: prémisses et limites

La commission s'est fondée sur l'expérience de ses membres et celle d'autres députés. La plupart de ces personnes ont du mal à concilier leur activité professionnelle avec leur rôle de député. Elles ont notamment de la peine à se libérer pour les séances de commission, et elles trouvent difficilement le temps nécessaire pour préparer les objets les entretiens et pour s'informer de manière à pouvoir juger avec compétence et avec un certain recul les problèmes complexes qui se posent. A long terme, il n'est plus guère possible de venir à bout, de tâches supplémentaires telles, que l'appartenance à la Délégation de l'Assemblée fédérale au Conseil de l'Europe, à d'autres organisation internationales ou à une commission d'enquête parlementaire.

Nombre de députés éprouvent le besoin d'avoir des contacts plus fréquents avec des parlementaires d'autres pays. Or, cette possibilité est actuellement très limitée. En outre, dans leurs entretiens avec des citoyennes et citoyens et leurs activités politiques en dehors des séances parlementaires, les députés sont de plus en plus limités par le temps. Il est même fréquent que des députés démissionnent parce que, en raison de motifs financiers ou autres, ils ne peuvent pas réduire suffisamment leur activité professionnelle pour disposer du temps nécessaire à l'exercice de leur mandat de député, alors que d'autres Suissesses ou Suisses capables renoncent carrément à briguer un mandat de député.

Ces observations sont confirmées par une étude réalisée par MM. Riklin et Möckli, tous deux politologues¹⁾. Ces derniers constatent qu'en moyenne un député consacre plus de la moitié de son temps de travail à l'exercice de son mandat, de sorte qu'ils qualifient les Chambres fédérales

1) Alois Riklin/Silvano Möckli, "Milizparlament", in: Le Parlement - "Autorité suprême de la Confédération"? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération, Berne 1991, p. 145-164.

✚ de "parlement semi-professionnel". En moyenne, un député ne consacre que 36 pour cent de son temps de travail à son activité professionnelle non politique, d'où il tire cependant 54 pour cent de son revenu. L'étude révèle également que les députés jugent l'infrastructure parlementaire insuffisante dans divers domaines, notamment en ce qui concerne les banques de données, les locaux et l'aide pour les travaux administratifs. Les deux auteurs arrivent à la conclusion que la Suisse paie un prix immatériel très élevé pour son parlement semi-professionnel, à savoir une base de recrutement très étroite et une représentation faussée.

La commission, quant à elle, estime peu fructueux de discuter la question de savoir si la Suisse doit passer d'un parlement de milice à un parlement de professionnels. Il arrive aussi souvent que des parlementaires professionnels étrangers exercent des activités accessoires. Par contre, elle prend au sérieux la critique formulée à l'encontre du fonctionnement actuel du Parlement. Elle constate que les difficultés précitées que rencontrent certains députés entraînent un affaiblissement du Parlement en tant qu'organe étatique. Témoin, notamment, le fait que l'Assemblée fédérale n'a nullement pu influencer sur les négociations de l'"Uruguay-Round" du GATT, bien que ces dernières touchent de très près les intérêts des agriculteurs et consommateurs helvétiques de même que la législation de notre pays.

Les propositions de la commission ne peuvent dépasser un certain cadre. Le texte de l'initiative indique déjà que le régime institutionnel actuel doit être maintenu. Il n'est donc pas question de modifier notre système gouvernemental, selon lequel le Conseil fédéral est élu par l'Assemblée fédérale pour un mandat d'une durée fixe et ne peut être révoqué. A l'inverse, le Parlement ne peut être dissous au cours d'une législature. Ce fait, allié à la démocratie de concertation, qui est le fruit du droit référendaire, est à l'origine d'une stabilité consi-

dérable, malgré le peu de discipline dont font preuve les groupes parlementaires par rapport à ceux d'autres Etats. Cette stabilité influe fortement sur le fonctionnement du Parlement. Selon la volonté des auteurs de l'initiative, il n'est pas non plus question de toucher au système bicaméral.

Les propositions de la commission sont aussi limitées par le facteur temps. C'est pourquoi la commission ne suggère, dans une première étape, que des modifications qui peuvent être réalisées dans un bref délai, ce qui exclut les modifications de la Constitution. Dans une seconde étape, la commission étudiera ces questions-là.

Par ailleurs, la commission a pris la liberté de proposer des modifications fondamentales. A cet égard, elle a veillé à ne pas se concentrer sur la procédure en assemblée plénière. Au Conseil national, de nombreuses mesures ont en effet été prises ces dernières années en vue d'accélérer la procédure en séance plénière. En ce qui concerne le temps de parole, notamment, on a actuellement atteint un minimum qui, décemment, ne saurait être restreint davantage.

14 Objectifs et priorités de la réforme du Parlement

Le but principal de la réforme du Parlement qui a été proposée est de *professionnaliser le travail parlementaire*. L'influence du Parlement sur la politique suisse doit être renforcée. A cet égard, il est impératif d'améliorer les méthodes de travail du Parlement et d'élargir les compétences de ses membres.

L'accent doit être mis sur les points suivants:

1. *Un Parlement toujours à pied-d'oeuvre*

Nombre de citoyennes et citoyens ont l'impression que l'Assemblée fédérale ne travaille que pendant les sessions,

sions, à savoir quatre fois trois semaines par année. Les députés, eux aussi, se plaignent souvent du fait que, entre les sessions, le Parlement ne peut pas prendre position face à des événements d'actualité, à moins de convoquer une session extraordinaire, avec tout ce que cela implique. Mais, à d'autres égards encore, la continuité n'est pas assurée à l'heure actuelle. Les commissions non permanentes, tout particulièrement, ne peuvent se mettre au travail que lorsque le bureau leur a transmis un projet, et leur mission est achevée une fois l'examen préalable terminé. Or, il n'est pas possible de tirer parti des compétences des membres de commissions permanentes si l'examen préliminaire de projets relevant du même domaine est chaque fois confié à une autre commission non permanente.

C'est pourquoi la commission propose de créer un système de commissions permanentes couvrant tous les domaines de la politique fédérale. Ces commissions permanentes s'occuperont de façon continue de leur domaine, examineront les projets et pourront prendre des initiatives ainsi que déposer des interventions. Elles siégeront à intervalles réguliers et pourront être convoquées plus souvent au cas où la situation politique l'exigerait. Les commissions non permanentes n'existeront plus qu'exceptionnellement. La durée du mandat des membres des commissions ne sera plus limitée; celle du mandat du président sera portée à quatre ans.

2. Participation active du Parlement à la politique étrangère

La politique étrangère et la politique intérieure sont de plus en plus imbriquées. Les règlements et les directives de la CE ainsi que certains traités internationaux créent du droit qui est directement applicable en Suisse ou qui influe en tout cas sur le droit suisse. Cela implique donc que l'Assemblée fédérale participe à l'élaboration des décisions prises dans le cadre des organisations in-

ternationales et des négociations interétatiques. Sinon, elle perdra une partie de sa compétence législative et de son influence politique.

La commission n'entend pas pour autant toucher à la compétence constitutionnelle dont dispose le Conseil fédéral pour mener des négociations et conclure des traités internationaux. En revanche, elle préconise un processus de consultation intense entre la commission compétente et le Conseil fédéral ou l'administration.

3. Amélioration de la collaboration entre les deux conseils

Aujourd'hui, on a souvent l'impression que les deux conseils s'attellent à leurs tâches législatives communes, chacun pour soi plutôt que dans un esprit de collaboration. La simplification prévue de la procédure d'élimination des divergences, qui sera limitée à deux phases au maximum, vise à accélérer la procédure législative parlementaire tout en intensifiant la collaboration entre les deux conseils. Il ne sera toutefois pas touché au principe selon lequel les deux conseils ont le même poids.

4. Renforcement de la gestion et de la planification de l'activité parlementaire

Les organes de direction du Parlement devront être renforcés. C'est la Conférence de coordination qui sera compétente pour tout ce qui touche les deux conseils, à savoir les questions relatives à la planification globale ainsi que les contacts avec le Conseil fédéral et les parlements étrangers; c'est aussi elle qui déterminera quelle Chambre examinera en priorité un objet donné. La planification des sessions relèvera, dans chaque conseil, de la compétence du bureau. Au Conseil national, il est prévu de fusionner la Conférence des présidents de groupe et le bureau pour éviter les chevauchements actuels. Comme jusqu'à présent, les bureaux attribueront aux com-

missions des objets à examiner à titre préalable; dorénavant, toutefois, ils leur fixeront un délai.

5. *Amélioration des conditions de travail*

A différents égards, les conditions de travail des député(e)s doivent être sensiblement améliorées et modernisées.

Le montant de l'indemnité doit être considérablement élevé. Elle consiste en une contribution de base de 80'000 francs par année ainsi que d'une indemnité journalière de 400 francs par journée de séance. Ainsi, chaque parlementaire pourra renoncer totalement à son activité professionnelle ou, du moins, la réduire notablement. On s'attend donc, dans ces conditions, à ce qu'il privilégie les engagements découlant de son mandat de député par rapport à ses obligations professionnelles. La Confédération versera en outre à chaque député une contribution au titre de la prévoyance-vieillesse et lui allouera une indemnité transitoire une fois son mandat terminé.

Les présidents et les vice-présidents des conseils et des commissions permanentes ainsi que les présidents de groupe touchent un supplément de fonction.

Chaque membre de l'Assemblée fédérale peut engager à titre individuel ou en commun avec d'autres parlementaires, des collaboratrices ou collaborateurs personnels. Ceux-ci ont pour tâche de seconder les parlementaires lors de la préparation et le traitement des séances ou de les aider dans le domaine administratif. Un crédit maximal de 60'000 francs par parlementaire est prévu à cet effet.

En conséquence des réformes présentées, les Services du Parlement, notamment les services des commissions, ainsi que le service du personnel, doivent être consolidés. En outre, la commission a décidé que les Services du Parle-

ment devaient disposer d'un service de traduction en propre. Un tel service doit permettre de traduire à temps les documents fournis par les organes parlementaires et des parlementaires à titre individuel, ainsi que par les Services du Parlement. En outre, la commission souhaite que les délibérations de toutes les séances de commission soient traduites simultanément en français, en allemand et au besoin en italien.

Chaque membre de l'Assemblée fédérale doit pouvoir disposer au Palais fédéral, d'une place de travail personnelle, dotée d'instruments de travail modernes. En outre, il est nécessaire que les organes du Parlement disposent de salles de séances supplémentaires. De plus, des locaux de travail doivent être mis à la disposition des collaborateurs des Services du Parlement. A cet effet, quatre bureaux d'architectes ont été chargés d'effectuer une étude de faisabilité indiquant dans quelle mesure il serait possible de construire un nouveau bâtiment à proximité du Palais fédéral ou de transformer les ailes de ce dernier.

15 Questions en suspens et prochaines étapes

La commission a traité la plus grande partie des questions soulevées par les initiatives Petitpierre et Rhinow tout en renonçant intentionnellement à formuler des propositions exigeant une révision de la Constitution. Ces dernières seront en effet examinées dans un second temps. A l'heure actuelle, on voit déjà poindre à l'horizon les prochaines étapes:

- Délégation de pouvoirs de décision aux commissions; à cet égard, il conviendra d'étudier si les séances de ces dernières devront être ouvertes au public;

- # - Extension de la durée du mandat des présidents des conseils à deux ou quatre ans et élection de plusieurs vice-présidents;
- Subordination totale des Services du Parlement au Parlement (par exemple élection du secrétaire général et des collaborateurs des Services du Parlement par l'Assemblée fédérale ou des organes de l'Assemblée fédérale);
- Relations du Parlement avec le public.

Il est bien possible que d'autres questions surgissent en rapport avec les travaux sur la réforme du gouvernement et avec les décisions concernant un rapprochement de la Suisse en direction de la CE.

2 Réforme du système des commissions

21 Le système actuel des commissions

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le système des commissions des Chambres fédérales est le résultat typique d'un assez long processus historique: il n'est pas organisé selon une systématique précise; la répartition des affaires entre les divers types de commissions (commissions permanentes et commissions ad-hoc; commissions législatives et commissions de contrôle) n'obéit pas le plus souvent à des critères transparents et objectifs.

Depuis 1979, le Conseil national est doté de *onze commissions permanentes*. Trois d'entre elles ont des tâches *fonctionnelles* bien déterminées mais qui ne ressortissent pas à un secteur précis: la Commission de finances, la Commission de gestion, enfin, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales. Les huit autres commissions s'occupent de *secteurs déterminés* dans lesquels elles assument des fonctions essentiellement législatives. La répartition des affaires entre les commissions selon des critères fonctionnels n'est pas cohérente: la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales assume des fonctions législatives dans le secteur de la justice et du droit; quant aux CFF, à la différence de tous les autres domaines d'activité, ils sont soumis non point à la haute surveillance des commissions de finances et de gestion, mais à celle de la Commission des transports et du trafic. En outre, d'importants secteurs qui relèvent de la politique fédérale ne sont pas couverts, où ne le sont qu'insuffisamment par des commissions législatives: manifestement, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales ne peut à elle seule s'occuper du très vaste secteur que constituent "la justice et le droit"; quant à la politique économique et à la politique financière elles sont délaissées puisque la Commission

des affaires économiques a une activité limitée aux relations économiques extérieures.

"Pour l'examen de projets ayant une portée politique no-
toire, il y a lieu... de constituer des *commissions non
permanentes*" (art. 15, 3^e al., RCN). Cette disposition a
acquis une grande importance dans la pratique parlemen-
taire. Les commissions permanentes ne couvrant pas dans
leur totalité les domaines dans lesquels s'exerce la po-
litique fédérale, il faut souvent, dans la pratique re-
courir à la constitution de commissions ad hoc, également
pour des affaires de moindre portée politique (par exem-
ple pour l'examen préalable d'initiatives parlementaires
individuelles). On notera que le recours à cette solution
n'est pas prévu dans le règlement du Conseil national.

Depuis le début de l'actuelle législature, la 43^e, soit
plus précisément de la session d'hiver 1987 à la session
d'hiver 1990, 57 *commissions ad-hoc* ont été constituées
au sein du Conseil national. Ces commissions et les 33
autres non permanentes constituées antérieurement à la
période susmentionnée se sont vu confier l'examen de 109
objets au total. Comparativement, durant ce laps de
temps, les commissions permanentes ont été saisies de 246
affaires. Si l'on subdivise les affaires en trois catégo-
ries selon leur importance, on obtient le tableau sui-
vant:

	com. perm.	com. ad-hoc
objets de grande portée	21	26
objets de moyenne portée	72	19
objets de moindre importance	153	64

Même si les commissions ad hoc se sont vues confier un
nombre beaucoup moins important d'affaires, elles n'en
ont pas moins un poids politique considérable, si l'on
tient compte du fait qu'elles ont été saisies d'un plus

grand nombre d'objets de grande portée que les commissions permanentes.

Le système actuel des commissions présente essentiellement l'avantage de conférer aux groupes et aux parlementaires une grande latitude dans les décisions concernant les sièges à occuper au sein des commissions. Le grand nombre de sièges à attribuer permet de tenir compte équitablement, des intérêts spécifiques de chaque parlementaire, des diverses régions du pays ainsi que des divers courants et groupes d'intérêts représentés aux Chambres fédérales. Le système est surtout propice aux parlementaires "au long cours", qui forts de l'influence qu'ils exercent au sein de leur groupe peuvent se réserver les sièges de commissions les plus intéressantes.

En regard de cet avantage, il convient de relever les *inconvenients* suivants:

- La multiplicité des commissions ad-hoc empêche une planification rationnelle du déroulement des travaux parlementaires: les commissions éprouvent de grandes difficultés à se fixer des délais, ce qui a pour effet de retarder le traitement des objets au plénum. Par voie de conséquence, les parlementaires ont beaucoup de peine à concilier leurs rendez-vous professionnels avec les dates de séances. En outre, nombre de séances de commissions ne sont programmées que pour deux à quatre heures ce qui est totalement disproportionné par rapport au temps que prend l'organisation de telles réunions sans parler du temps perdu en déplacements.
- L'exercice de la fonction de contrôle dévolue au Parlement pâtit du fait que dans des secteurs importants qui ressortissent à la politique fédérale on constate l'absence d'organes parlementaires spécialisés (y compris des états-majors) qui suivraient sans discontinuer toutes les évolutions de même que l'activité du Conseil fédéral et de l'administration.

- Le fait que toute commission ad-hoc doit avant de se mettre à l'oeuvre, se constituer, se fixer un mode de travail et s'entourer de l'expertise nécessaire porte atteinte à la continuité et à l'efficacité des travaux parlementaires.
- Le poids important qu'ont les commissions ad-hoc tend à accréditer l'idée selon laquelle le Parlement agit en réaction à des incitations: dans le cadre de la procédure législative, il se borne le plus souvent à examiner les projets que lui soumet le Conseil fédéral, laissant ainsi à ce dernier le soin de piloter le processus législatif et étant ainsi, dans l'incapacité où presque de prendre lui-même des initiatives en la matière.

Bilan: les inconvénients du système actuel des commissions l'emportent sur les avantages. Il s'agit donc de prévoir une réforme qui permette d'éliminer les inconvénients susmentionnés tout en sauvegardant dans la mesure du possible la souplesse de l'actuel système.

22 Les discussions antérieures

Au sein des Conseils législatifs, les commissions permanentes ont été créées non sans hésitation. Au départ, leur fonction était d'examiner des objets de même nature ou de nature similaire dont le Parlement était saisi à *intervalles réguliers* (budgets, pétitions, tarifs douaniers ou concessions ferroviaires, etc.). Au 19^e siècle, ces commissions devaient être reconstituées chaque année. Ce n'est que depuis 1903 qu'elles sont constituées pour la durée d'une législature. L'étape la plus difficile a été le passage à des commissions permanentes qui assurent en quelque sorte le suivi des affaires ressortissant à un secteur déterminé et prennent des initiatives dans ce secteur. Citons à titre d'exemple la Commission des af-

faïres étrangères du Conseil national qui a été créée en 1936 pour examiner les projets que lui soumettrait le Conseil fédéral. Il était également prévu que cette commission serait convoquée par le Conseil fédéral (!) pour prendre acte de déclarations sur son activité diplomatique (BSt. N 1936 876). Comme dans ce domaine les objets à soumettre au Parlement sont peu nombreux et comme au surplus le Conseil fédéral n'a, au début, pas ressenti le besoin de convoquer la commission, celle-ci n'a pratiquement rien eu à faire pendant des années.

En 1966/67, à la suite de l'affaire des mirages et du *développement du contrôle sur l'administration* qu'elle entraîna, l'on adopta les dispositions légales portant notamment sur la création des commissions de gestion et de leur secrétariat et reconnaissant à toutes les commissions la compétence d'interroger des fonctionnaires et le droit de s'adjoindre des experts. En 1972, on assista à une autre étape essentielle du renforcement du statut des commissions: la création d'un service des commissions, indépendant de l'administration et intégré au Secrétariat de l'Assemblée fédérale.

Dans son rapport final du 29 juin 1978 (FF 1978 II 1017), la *commission d'étude "Avenir du Parlement"* qui était composée de membres des deux Conseils législatifs, a préconisé une réforme de grande ampleur dont la *pièce-maîtresse* était le passage à un système de commissions *permanentes* similaire à celui pour lequel le présent rapport milite à nouveau. Par huit voix contre une la commission a opté pour le nouveau système préconisé. En revanche elle a renoncé à formuler des propositions de modifications légales ou réglementaires touchant les commissions.

Le rapport "Avenir du Parlement" n'a pas été discuté dans les plénums des conseils législatifs. Il l'a été au sein des groupes parlementaires durant la session d'été 1979. Ceux-ci ont refusé de manière très nette le passage au

+ nouveau système proposé. Par la suite, la commission du Conseil national chargée de concrétiser les propositions contenues dans ledit rapport, s'est bornée à prévoir une meilleure délimitation des secteurs attribués aux commissions permanentes existantes, cela dans les limites du système en vigueur, et à proposer la création de deux nouvelles commissions permanentes, savoir la Commission de l'énergie et la Commission de la sécurité sociale. Une disposition était censée prendre de l'importance à l'avenir, dans la pratique qui régit les travaux parlementaires: *celle qui voulait que pour l'examen de projets ayant une portée politique notoire l'on puisse continuer à constituer des commissions ad-hoc*. Le Conseil national adopta la révision de son règlement le 27 septembre 1979. On notera que cette réforme, pourtant minime du système des commissions, fut rejetée par 31 députés (BO N 1979 983-1016, 1169-1173). Les adversaires d'un renforcement des commissions permanentes ont, en substance, argué qu'ils ne voulaient pas d'un Parlement d'experts et de technocrates dont les débats deviennent de plus en plus hermétiques, au point qu'à la longue personne n'y comprend plus rien (BO N 1979 994). Les opposants craignaient aussi que les commissions permanentes ne soient trop facilement entraînées dans le sillage des services administratifs compétents pour les secteurs dont elles s'occuperaient. On redoutait aussi que la concentration des travaux parlementaires au sein des commissions permanentes ait pour effet de soustraire de plus en plus d'importantes questions politiques aux débats du plénum.

En 1982, la commission qui avait été chargée de concrétiser les propositions contenues dans le rapport "Avenir du Parlement" s'est de nouveau penchée sur le système des commissions. D'une part elle avait été saisie d'un postulat transmis par les conseils législatifs, qui visait à ce que la miniréforme de 1979 soit abrogée. D'autre part, des commissions permanentes ne cessaient de se plaindre qu'on leur attribuait trop peu d'affaires et surtout jamais d'objet important. Après avoir sondé l'opinion des

groupes parlementaires, la commission, dans son rapport du 15 juin 1984 (FF 1984 II 989), est parvenue à la conclusion qu'il serait prématuré de modifier à nouveau les dispositions du règlement qui concernent les commissions alors que les dernières n'ont été appliquées que durant une période relativement brève. Quant au point souvent controversé de savoir si un objet d'une portée politique notoire devait être attribué à une commission permanente ou à une commission ad hoc, la commission a estimé "qu'il fallait faire confiance au bureau pour qu'il trouve la bonne solution dans chaque cas particulier" (FF 1984 II 1002).

Il est patent que dans toutes les discussions auxquelles a donné lieu le système des commissions depuis 1979, les propositions émises par la commission d'étude "Avenir du Parlement" n'ont jamais explicitement été reprises comme telles au sein de la commission pas plus qu'au plénum. Apparemment, les partisans de ces propositions - parmi eux, citons Erwin Akeret, Walther Hofer, Arnold Koller, Josi Meier, Rolf Weber - étaient partis de l'idée que le compromis auquel on était parvenu aurait en soi permis la mise sur pied d'un système de commissions dans lequel l'accent se serait, dans une large mesure, déplacé sur les commissions permanentes. Toutefois *la réalité à laquelle est confrontée le bureau* est tout autre: l'intérêt que manifestent certains milieux pour la création de commissions ad-hoc selon les objets à traiter a souvent plus de poids que des considérations à long terme sur le rôle et l'importance des commissions permanentes. A l'appui de cette assertion on peut citer deux cas qui se sont produits au cours de la présente législature et qui ont donné lieu à quelques discussions: l'attribution des projets d'article constitutionnel sur l'énergie et de nouvelles transversales ferroviaires alpines qui ont été confiés à des commissions ad-hoc et non à celle de l'énergie ni à celle des transports et du trafic.

23 Les systèmes de commissions dans les parlements étrangers

Si l'on compare divers parlements étrangers, on constate que le statut et le mode de travail de leurs commissions sont des éléments décisifs qui font que le parlement en question a un poids plus ou moins grand dans le système politique du pays. En l'occurrence, le principe suivant se vérifie: *plus le travail parlementaire repose sur des commissions permanentes et plus le parlement a de poids dans le processus législatif.*

Aux Etats-Unis, le Congrès a vu son pouvoir développé pour faire contre-poids à la puissance du Président. Le Parlement dispose d'une grande latitude par rapport au Gouvernement et aux partis, car les Etats-Unis, comme la Suisse d'ailleurs n'ont pas un régime parlementaire. En outre aux Etats-Unis, l'exécutif ne jouit pas du droit de faire directement des propositions au Parlement; tous les projets de loi doivent être déposés par des parlementaires. *C'est essentiellement des commissions permanentes que le Congrès tire sa puissance.* De 1987 à 1989 on en comptait 22 à la Chambre des représentants et 16 au Sénat. La plus grande partie du travail est accompli dans des sous-commissions. Les commissions permanentes examinent tous les projets de lois qui concernent le secteur qui leur est dévolu; elles passent au crible les 10 à 20 pour cent de textes susceptibles de réunir une majorité et font rapport aux plénums sur le résultat de leurs examens. Si en Suisse la phase préliminaire du processus législatif se déroule généralement sous la houlette du Conseil fédéral, aux Etats-Unis elle est régie par les commissions du Congrès qui organisent des auditions d'experts. La logistique dont disposent ces commissions est impressionnante: En 1986, 30 fonctionnaires et 110 collaborateurs contractuels travaillaient pour la seule commission de l'énergie et du commerce de la Chambre des représentants. Cette commission disposait en outre d'un

fonds de 4,5 millions de dollars pour le financement d'enquêtes.

La plupart des *Etats européens* qui ont une longue tradition parlementaire connaissent un système de commissions permanentes dans lequel celles-ci se chargent de l'examen de la majorité des projets législatifs. Dans la plupart des Parlements de ces Etats, il est prévu de pouvoir recourir à une commission ad-hoc pour l'examen de projets législatifs particulièrement complexes, par exemple. Toutefois, en pratique, il n'est que très rarement fait usage de cette faculté (pas une fois ces vingt dernières années au Reichstag suédois; la dernière fois, durant la législature de 1972 à 1976 au Bundestag allemand en vue de l'examen d'un vaste projet de réforme du droit pénal). En général, le nombre des commissions permanentes oscille entre douze (sénat italien) et 25 (Nationalrat autrichien).

Dans ce contexte, la *France* forme un cas particulier riche d'enseignements. La Constitution de la 5ème République, qui date de 1958, limite à six le nombre des commissions permanentes dont dispose chacune des Chambres qui compose le Parlement. Il faut voir là l'intention délibérée du Général de Gaulle d'affaiblir le Parlement pour redonner le maximum de pouvoirs à l'Exécutif.

Si en règle générale, les Parlements sont devenus des Assemblées où l'on étudie des dossiers, la Chambre des communes, en Grande Bretagne a gardé le caractère classique de "Parlement forum", dans lequel la fonction de formateur de l'opinion publique et la fonction de surveillance sont plus importantes que la fonction législative. Aussi les "Standing Committees" jouent-ils un rôle assez insignifiant. Ils ne sont pas spécialisés (à telle enseigne qu'ils sont désignés par les lettres A à G) et les projets leur sont attribués compte tenu des capacités qu'ils peuvent libérer.

24 Objectifs de la réforme du système des commissions

241 Renforcement du rôle du Parlement dans le processus législatif

A l'instar de la commission d'étude "Avenir du Parlement", voici douze ans, nous proposons une fois encore que des commissions parlementaires permanentes assurent le suivi de tous les secteurs où s'exerce la politique fédérale. L'introduction de cette réforme implique une modification du système actuel sur deux points essentiels:

1. Il importera de créer de nouvelles commissions permanentes pour les secteurs qui, aujourd'hui ne sont pas couverts où ne le sont qu'insuffisamment (pour de plus amples détails, cf. ch. 102, commentaire ad art. 15, 1er et 2e al., RCN).
2. Des commissions ad-hoc ne seront plus constituées qu'exceptionnellement, par exemple au cas où une commission permanente viendrait à être surchargée (Cf. ch. 102, commentaire ad art. 15a RCN).

Le fait que les commissions permanentes suivent de manière continue l'évolution dans l'ensemble des secteurs d'activité de la Confédération est une des *conditions* essentielles à satisfaire pour que le Parlement voie le statut que lui impartit la constitution renforcé par rapport à celui du Conseil fédéral et de l'administration et qu'il puisse mieux faire face aux exigences qui lui sont posées et qui se sont considérablement accrues.

- a. *Pour que le Parlement joue un rôle plus actif dans le processus législatif*, il faut des commissions permanentes. Le fait de suivre sans discontinuité toutes les évolutions dans un secteur donné, permettra à la commission concernée de s'attaquer à temps aux nouveaux problèmes qui se font jour et de formuler des

suggestions à l'intention du Conseil fédéral et de l'administration. Si, contre toute attente, il arrivait que le Conseil fédéral ne soit pas en mesure d'élaborer des solutions dans les délais et sous la forme souhaitée par la commission, celle-ci pourrait, par voie d'initiative (art.8quinquies, 5e al., LREC) élaborer un projet législatif sans l'aval du Conseil fédéral. A cet effet elle pourrait s'appuyer sur les services du Parlement, voire directement sur ceux de l'administration fédérale (art.21quater, 2e al., LREC).

Jouer un rôle plus actif dans le processus législatif n'implique pas forcément un accroissement de la "production" de textes normatifs; les commissions permanentes ont en main les instruments leur permettant si elles l'entendent, de proposer à leur plénum une réduction de la densité normative, au besoin sans attendre que le Conseil fédéral en prenne l'initiative.

- b. *Pour que le Parlement exerce une influence plus marquée durant la phase préparlementaire du processus législatif*, il faut des commissions permanentes. Depuis la fin du siècle dernier la phase préparlementaire du processus législatif n'a cessé d'être développée. Cette évolution a eu pour incidence que le Conseil fédéral et l'administration qui pilotent cette phase, de même que les groupements d'intérêts et les cantons qui ont la possibilité de s'exprimer durant la procédure de consultation ont gagné en influence au détriment du Parlement. Cette évolution ne présente pas que des aspects négatifs, et il n'est pas question de préconiser ici une participation formelle des commissions parlementaires aux procédures de consultation, ce qui violerait le principe de la séparation des pouvoirs ainsi que l'avait d'ailleurs relevé la commission d'étude "Avenir du Parlement". Toutefois en suivant le cours de la phase préliminaire du processus législatif, les commissions permanentes auront la possibi-

lité de formuler des suggestions à l'intention du Conseil fédéral et de l'administration, le plus souvent, à la faveur de contacts informels. Toutefois, pour le cas où le Conseil fédéral se refuserait à donner suite aux desiderata essentiels d'une commission, en retardant par exemple la mise à exécution d'une motion transmise par le Parlement et conférant un mandat législatif déterminé, la commission pourrait par la voie de l'initiative prendre les choses en main.

c. *Pour que le Parlement soit plus attentif à ce qui se passe durant la phase postparlementaire du processus législatif*, il faut des commissions permanentes. Le Parlement ne cesse de déléguer des compétences normatives au Conseil fédéral. Toutefois, il ne dispose pas de suffisamment d'instruments qui lui permettent de contrôler efficacement l'usage que le Conseil fédéral fait de ces délégations et le cas échéant de rapporter sa délégation. Le mandat des commissions ad hoc prend fin dès que le texte qu'elles ont élaboré a été adopté par les deux conseils législatifs. Tel n'est pas le cas des commissions permanentes qui peuvent suivre la phase préparlementaire du processus législatif et, au besoin, intervenir. Comme, dans le cadre de la procédure préparlementaire, des interventions ayant un caractère informel devraient suffire; si tel n'était pas le cas, la commission pourrait toujours proposer au Parlement de retirer au Conseil fédéral des compétences normatives dans le domaine en question. En l'occurrence, il est essentiel qu'il y ait une coordination optimale avec l'activité des commissions qui ont pour mission d'exercer la haute surveillance de l'administration (cf. ch. 102, commentaire ad art. 15, 1er et 2e al., RCN).

d. *Pour que le Parlement participe de manière active au processus d'intégration européenne*, il faut - et c'est là une condition primordiale - des commissions permanentes. Le processus législatif se jouant de plus en

plus à l'échelle internationale, il en résulte une perte d'influence du Parlement. Les accords internationaux sont négociés et conclus par le Conseil fédéral et l'administration. Le Parlement n'a plus qu'à s'exprimer sur leur approbation ou leur rejet. Quels que soient les scénarios qui se réaliseront, le processus d'intégration européenne qui progresse aujourd'hui aura pour effet que de plus en plus de domaines seront réglementés au niveau international. Ayant la possibilité de suivre de manière continue l'évolution des réglementations internationales dans le secteur de leur ressort, les commissions permanentes pourront avoir des contacts avec le Conseil fédéral et l'administration durant la phase préparatoire de la conclusion d'accords internationaux ainsi que des décisions qui seront arrêtées dans le cadre de l'EEE ou de la CE et qui auront force obligatoire en Suisse.

242 Permettre aux membres des commissions d'étendre leurs connaissances des domaines traités

Dans son rapport final du 29 juin 1978 (FF 1978 II 1153), la commission d'étude "Avenir du Parlement" a relevé ce qui suit:

"Le fait qu'une même commission traite régulièrement d'affaires relevant d'un même domaine permet aux membres de celle-ci:

- d'acquérir des *connaissances* étendues de ce domaine;
- d'assurer l'*uniformité* des *décisions* politiques touchant le domaine en question;
- de débattre des *problèmes* fondamentaux qui se posent, ce qui est indispensable pour permettre à la commission de travailler de manière fructueuse;
- de saisir les *tenants* et les *aboutissants* d'affaires relevant d'un même domaine, ainsi que des divers pro-

jets présentés par le Conseil fédéral pendant plusieurs années."

Au cours des débats qui ont suivi la présentation dudit rapport, les adversaires des commissions permanentes ont tenté de démontrer surtout une antinomie qu'il y aurait entre spécialistes et généralistes. Ils estimaient que les parlementaires ne devraient pas se spécialiser par trop, puisque dans leurs relations avec leurs électeurs, ils doivent être des généralistes qui doivent comprendre autant que possible tous les projets importants dont le Parlement est saisi et pouvoir les expliquer. Opposer l'état de généraliste à celui de spécialiste, c'est méconnaître que tout parlementaire est aujourd'hui à la fois un généraliste et un spécialiste. Nul ne contestera que tout membre du Parlement doit pouvoir s'exprimer devant ses électrices et électeurs sur les principales questions politiques qui soulèvent leur intérêt. Toutefois, il n'acquiert pas les connaissances qu'il a de ces questions en siégeant dans presque toutes les commissions (ce qui serait impossible), mais bien en participant aux séances de groupes et aux sessions plénières ainsi qu'en s'informant à toutes les autres sources possibles. Il est aussi évident que tout membre du Parlement a ses domaines de prédilection dans lesquels il est particulièrement versé. En règle générale, le nombre de ces domaines ne dépasse pas deux ou trois; la plupart des parlementaires émettront naturellement le désir de siéger dans les commissions s'occupant de ces domaines.

Une question se pose au Parlement dans son ensemble: Comment, compte tenu des exigences qualitatives de plus en plus élevées auxquelles doit satisfaire son activité, peut-il tirer le meilleur parti des connaissances spécialisées de ses membres? La réponse la plus évidente est un système de commissions permanentes s'occupant chacune de secteurs d'activité bien déterminés. Au sein de ces commissions les connaissances spécialisées des parlementaires, non seulement, seront mises à profit ponctuel-

lement, c'est-à-dire selon la teneur des projets, mais encore développées continuellement.

Sous cet angle, la disposition actuelle voulant que l'on ne puisse être membre d'une commission permanente plus de six ans et obligeant les commissions à changer de président tous les deux ans apparaît contreproductive: le parlementaire qui s'est spécialisé dans un domaine et qui est capable de faire le poids face aux spécialistes de l'administration, qui ont souvent de longues années d'expérience, doit se retirer. Il est donc impérieux de lever la limitation de la durée des mandats au sein des commissions permanentes et de prolonger la durée de fonctions des présidents (cf. ch. 102, commentaire ad art. 18, 1er et 2e al., RCN). Bien sûr aujourd'hui encore, nombre de parlementaires apprécieront de changer de commission au bout d'un certain temps et ce que la durée des mandats soit limitée ou non. C'est aux groupes qu'il appartient de veiller à ce que les changements de membres soient judicieux.

Il faut éviter une spécialisation trop poussée des parlementaires, cela dans leur intérêt même. Le système des commissions doit être conçu de telle sorte que chaque député (appartenant à un groupe) trouve au sein des commissions un champ d'activité suffisamment vaste de par la matière traitée par celles-ci (cf. ch. 242).

243 Sauvegarder la nécessaire souplesse du système

Abstraction faite des objets qui reviennent à intervalles réguliers, le volume des affaires soumises au Parlement est très fluctuant: des objets d'envergure, d'autres de moindre importance; des projets relevant de tel ou tel domaine dont les commissions législatives parlementaires ne sont pas saisies au même rythme, enfin certains objets qui ne relèvent pas clairement d'un seul et même secteur.

*
Tous ces facteurs exigent que le système de commissions permanentes aient une certaine souplesse.

Il est essentiel de délimiter le champ thématique moyen d'une commission législative. Si celui-ci est relativement étroit, il y aura davantage de commissions assez petites. Il y aura donc plus de problèmes lors de l'attribution d'objets touchant plusieurs domaines. Si le nombre des projets à examiner est sujet à des fluctuations on risque davantage d'avoir des commissions qui sont temporairement surchargées alors que d'autres sont sous-occupées. Si une commission est très occupée ou si elle devait, aux fins d'examiner des objets qui touchent plusieurs domaines, collaborer avec d'autres commissions, elle éprouverait des difficultés à se constituer en sous-commissions étant donné l'effectif restreint de ses membres.

Il est préférable que les commissions législatives permanentes aient un champ thématique relativement large, qui ne soit cependant pas vaste au point d'exiger la création de commissions trop grandes et d'avoir pour effet que celles-ci ne peuvent pas se spécialiser ce qui est pourtant souhaitable (cf. le système des commissions du Parlement français). Le système de commissions préconisé (pour de plus amples détails, cf. ch. 102, commentaire ad art. 15, 1er et 2e al., RCN) comprendrait douze commissions permanentes du Conseil national: aux deux commissions de contrôle dont l'activité a un caractère davantage fonctionnel que thématique s'ajouteraient dix commissions législatives qui couvrent l'ensemble des secteurs où s'exerce la politique fédérale. L'une d'entre elle, la Commission des constructions publiques aurait une charge de travail quelque peu inférieure à la charge moyenne prévue pour les commissions permanentes. Les neuf autres devraient en revanche avoir à faire face à des volumes de travail équivalents (conformément aux estimations établies sur la base des objets traités durant la présente législature). Trois commissions sont nouvelles: la Com-

mission des institutions politiques, la Commission des affaires juridiques et la Commission de l'économie et des redevances. Les domaines qui relevaient des sept autres commissions qui existent aujourd'hui seront parfois regroupés différemment.

Le nombre total des commissions permanentes ne variera pas. Celles-ci n'en devront pas moins prendre en charge la majeure partie des travaux qui incombent aujourd'hui aux commissions ad-hoc. Elles y parviendront grâce aux effets de rationalisation que produira le nouveau système (cf. ch. 245). En outre, les éventuelles surcharges pourront être absorbées par le recours plus fréquent à des sous-commissions et, exceptionnellement, par la constitution de commissions spéciales (cf. ch. 102, commentaire ad art. 15a RCN).

Nombre d'objets ne sauraient être attribués sans aucune hésitation à une commission déterminée. Dans nombre de cas l'étude d'un problème sous un seul angle n'est pas de nature à déboucher sur une solution idoine. Mieux vaut donc une réflexion *multidisciplinaire* qui englobe les aspects économiques et écologiques, par exemple lors de l'élaboration d'un nouveau droit foncier rural. Pour de tels objets qui touchent à plusieurs domaines il convient de mettre à contribution les deux, voire les trois, commissions compétentes à raison de la matière. On doit pouvoir y parvenir en instaurant des modalités de coopération aussi peu bureaucratiques que possible (cf. ch. 102, commentaire ad art. 15, 3e al., RCN).

244 Sauvegarder l'égalité des chances des membres des conseils législatifs

Contre la concentration du travail parlementaire au sein des commissions permanentes, on peut faire valoir que celle-ci favoriserait la concentration du pouvoir dans les mains d'un groupe de parlementaires formé des pré-

+
sidents des commissions et des membres des commissions les plus importantes.

Diverses mesures permettent de parer à ce danger. Ainsi que nous l'évoquons en détail sous chiffre 102 (commentaire de l'art. 18, 3e al., RCN), une grande partie des parlementaires appartenant à un groupe aura la possibilité de participer aux travaux de deux commissions permanentes importantes. Chacune de ces commissions offre un large rayon d'action. En outre, chaque membre d'un groupe sera associé aux travaux d'une à deux autres commissions en qualité de suppléant (art. 19 RCN).

Les sièges au sein du Bureau, des délégations et des autres commissions des deux conseils de même qu'au sein des commissions spéciales et des commissions parlementaires d'experts seront répartis en sus.

Une répartition équitable des travaux, des possibilités de se profiler et d'exercer de l'influence découle de la mise à contribution accrue de sous-commissions de même que de la disposition qui stipule qu'en règle générale, les présidents de commission ne sauraient exercer les fonctions de rapporteurs.

En faisant des vice-présidents des suppléants permanents des présidents et en continuant de limiter la durée des mandats, on vise à empêcher que les présidents des commissions n'acquièrent une position par trop dominante.

245 Rationalisation accrue du travail parlementaire

La concentration des travaux au sein des commissions permanentes entraînera une rationalisation considérable des procédures de travail. Le nombre limité des commissions permettra d'établir un calendrier annuel des séances dans lequel il sera possible de réserver chaque trimestre à chaque commission importante deux séances de deux jours

et demi chacune, par exemple. Il restera suffisamment de temps pour les vacances, les sessions spéciales et les autres séances de commission (cf. annexe 2).

Ce système présente les avantages suivants:

- Les difficultés que l'on éprouve aujourd'hui à fixer des dates de séances disparaîtront dans une large mesure.
- En disposant d'au moins cinq jours de séance par trimestre, les commissions auront notablement plus de temps que ce n'est le cas aujourd'hui, ce qui devrait leur permettre d'absorber également la majeure partie des travaux incombant aux commissions ad-hoc. A l'heure actuelle encore, les commissions permanentes tiennent une à deux séances d'une journée par trimestre, et parfois une séance de deux jours.
- Le temps consacré à l'organisation des séances de commissions sera réduit (moins de convocations à préparer et à expédier pour les secrétariats). Les parlementaires eux-mêmes y trouveront leur compte puisqu'ils perdront moins de temps en déplacements.
- Des séances regroupées sur deux jours et demi permettent de travailler de manière plus efficace, avec davantage de concentration et moins de stress que ce n'est le cas aujourd'hui où bien souvent les séances commencent à 9h.45 pour s'achever vers 13 où 14 heures, cela sans pause et avec la nécessité toujours présente d'"avancer à tout prix".
- Il sera plus facile d'établir le calendrier des travaux des conseils et partant des diverses étapes du processus législatif.
- De même, il sera plus aisé aux parlementaires de planifier leurs rendez-vous privés et professionnels puisqu'ils connaîtront longtemps à l'avance les dates réservées pour leurs impératifs de députés.

25 La commission parlementaire d'experts

La commission propose la mise sur pied d'une commission parlementaire d'experts. Cette commission se distinguera de toutes les autres commissions permanentes par sa mission, sa composition et ses compétences.

Le Bundestag connaît depuis un peu plus de 20 ans une telle commission, l'"Enquete-Kommission". Elle a été créée dans le but de faire contrepoids aux nombreux comités de consultation et sources d'information dont dispose le pouvoir exécutif et pour renforcer le Parlement.

La commission parlementaire d'experts doit servir à préparer des décisions portant sur des questions importantes et complexes. Cette tâche dépasse de loin l'élaboration de lois ou de mesures isolées. La commission qui sera mise sur pied doit conseiller le Parlement avec compétence et lui permettre d'appréhender globalement tous les problèmes qui se posent. De par sa composition, elle sera tout à fait différente de celles qui existent déjà, puisqu'elle comptera aussi bien des membres des deux conseils que des experts non-membres du Parlement. Ainsi, elle pourra traiter conjointement une riche palette de sujets sur une longue période, ce qui n'est normalement guère possible dans les commissions permanentes. Comme elle ne sera pas composée uniquement de députés, elle ne pourra pas adresser de propositions aux conseils. Elle sera toutefois habilitée à émettre des recommandations. Ces dernières et les résultats des travaux formeront le contenu du rapport que chaque commission d'experts devra fournir une fois sa mission achevée.

26 Renforcement de l'infrastructure à la disposition des commissions

Pour que les commissions parlementaires puissent s'acquitter des tâches qui sont les leurs, il est capital

qu'elles disposent de services d'état-major qui leur soient directement subordonnés et qui soient indépendants du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Sans un renforcement de l'effectif du personnel des secrétariats des commissions - cela, en sus de l'augmentation des effectifs qui composent l'infrastructure à la disposition des parlementaires - il ne sera guère possible d'atteindre les objectifs assignés à la réforme du système des commissions.

La réorganisation des services du Parlement en 1988 constitue un pas important dans la bonne direction. Auparavant, le travail des secrétariats des commissions - sauf dans le domaine de la politique étrangère - visait dans une large mesure à assurer le traitement de certaines affaires bien déterminées par les commissions et non à suivre l'évolution intervenant dans des domaines bien précis. Cette dernière tâche incombait à l'ancien service de documentation qui assurait également la documentation des commissions. En mettant sur pied de nouveaux services attachés aux commissions et spécialisés selon les domaines on a, en quelque sorte, anticipé sur la réforme de l'organisation du travail des commissions, proposée dans le présent rapport: selon l'article 12 de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement, les services des commissions assument désormais la tâche de préparer la documentation nécessaire aux commissions. En outre, ils sont à la disposition des députés pour les conseiller dans les questions de fait et de droit qui relèvent de leur domaine. Cela implique donc que ces services ont pour mission non seulement d'organiser le traitement des affaires par les commissions mais encore de suivre toutes les évolutions survenant dans leur domaine. On notera que c'est la même mission que celle qui devrait incomber maintenant de manière générale aux commissions permanentes (art. 15, 2e al., let. b, RCN).

L'effectif du personnel dont sont dotés actuellement les secrétariats des commissions, ne leur permettra pas de

✚ s'acquitter de cette mission dans toute son ampleur. Si maintenant les commissions étendent réellement leur activité dans le sens préconisé, il en résultera un surcroît de travail considérable pour leurs secrétariats. Une commission ne peut en particulier s'acquitter pleinement de la tâche qui consiste à suivre de manière continue toutes les évolutions qui se produisent dans le secteur dont elle s'occupe que si son secrétariat accomplit les travaux préparatoires nécessaires, collecte et exploite toutes les informations utiles, enfin attire l'attention de la commission sur les principaux événements qui se sont produits. Autre source de surcroît de travail: la coordination qui occupera de plus en plus de place de même que la division du travail à l'intérieur de la commission (constitution de sous-commissions). L'élaboration accrue de rapports écrits causera une charge administrative croissante (traductions, etc.) aux secrétariats des commissions (concernant les effets sur l'état du personnel, cf. ch. 9).

3 Politique étrangère. Amélioration de la participation du Parlement

31 Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

La répartition des compétences en matière de politique étrangère est réglée de la manière suivante dans la Constitution: "Les alliances et les traités avec les Etats étrangers" relèvent de la compétence de l'Assemblée fédérale, de même que les "mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse, les déclarations de guerre et la conclusion de la paix" (art. 85, ch. 5 et 6, cst.). Le Conseil fédéral "veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures. Il veille à la sûreté extérieure de la

Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité" (art. 102, ch. 8 et 9, cst.).

Tous les experts du droit constitutionnel s'accordent à considérer que la Constitution oblige le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale à coopérer et à coordonner leurs activités de façon permanente dans ce domaine. Certaines attributions sont clairement réparties. Ainsi seul le Conseil fédéral peut représenter la Suisse vis-à-vis de l'extérieur et prendre des engagements qui la lient en droit international. D'autre part il appartient en règle générale à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités. Pour le reste, selon le professeur Wildhaber, les attributions ne sont pas délimitées une fois pour toutes. L'Assemblée fédérale a des droits constitutionnels particulièrement importants en ce qui concerne la conception de notre politique étrangère et les décisions fondamentales. C'est également le cas pour l'exercice de la haute surveillance sur la direction de cette politique. Enfin la compétence générale de légiférer (art. 85, ch. 2 cst.) s'étend aussi à la politique extérieure.

On peut se demander si l'Assemblée fédérale fait usage de toutes ses compétences en matière de politique étrangère. On affirme souvent que ce n'est pas le cas. Le professeur Jean-François Aubert écrit: "Il (le Conseil fédéral) a pratiquement monopolisé la conduite des affaires étrangères sur laquelle les Chambres n'exercent plus qu'un droit de regard" (Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, N 188). Celui qui analyse l'apport de l'Assemblée fédérale à l'élaboration des positions suisses pour les négociations du GATT dites du cycle d'Uruguay par exemple, confirmera l'exactitude de cette affirmation.

Il est manifeste que l'impact de la politique étrangère sur le plan interne se renforce. L'influence des traités internationaux sur la législation de notre pays s'accroîtra. Lorsque la Suisse adhèrera à l'Espace économique européen, elle devra adapter certains secteurs de sa législation au droit de la CE (sur une liste provisoire établie par le bureau de l'intégration DFAE/DFEP en novembre 1990 figurent 58 lois qui devront faire l'objet de révisions plus ou moins profondes). Lorsque la Suisse sera membre de l'Espace économique européen, et encore plus si elle devait adhérer à la Communauté européenne, le droit de cette communauté influera directement sur notre pays. C'est notamment le cas pour les ordonnances; en ce qui concerne les objectifs pour les directives également, mais non pour les recommandations et les prises de position du Conseil de la CE et de la commission de la CE (art. 189, traité CEE). Même si la Suisse devait rester à l'écart de la CE et de l'EEE, elle ne peut échapper à l'unification du droit européen. Ainsi, lors des débats au sujet des lois sur la protection des données et sur le droit d'auteur, on a veillé à éviter que les nouvelles dispositions contredisent les règles communautaires ou l'évolution du droit international.

De ce fait, le rôle législatif de l'Assemblée fédérale s'est notablement modifié, en même temps que sa marge de manoeuvre politique s'est amoindrie. Il convient donc que le Parlement participe davantage au développement du droit international. Il ne lui suffit plus d'attendre que le Conseil fédéral lui soumette pour approbation un traité international une fois qu'il a été définitivement négocié, ou qu'il lui présente un projet de modification du droit suisse pour qu'il en débattenne. Il faut que le Parlement puisse influencer dès le début sur tout projet d'acte législatif international (qu'il s'agisse de règlement, de directive ou de traité) et qu'il puisse traiter avec des représentants des Etats participants, des

fonctionnaires d'organisations internationales, et au besoin des experts.

33 Participation accrue du Parlement

331 Compétences supplémentaires?

La Commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de revisser les dispositions constitutionnelles dans le domaine de la politique étrangère. En revanche, l'Assemblée fédérale doit mieux utiliser les compétences qui lui sont attribuées. Elle doit suivre l'évolution de la politique et le développement du droit à l'échelle internationale et mener un dialogue permanent avec le Conseil fédéral, afin d'être en mesure d'influer sur les négociations. En contrepartie, les députés pourraient être plus disposés qu'ils ne le sont actuellement à oeuvrer, tant au Parlement que devant l'opinion publique, pour que les décisions prises sur le plan international soient concrétisées en Suisse.

332 Devoir du Conseil fédéral d'informer sur les négociations

Actuellement, le Conseil fédéral est tenu d'informer brièvement dans le rapport de gestion sur les projets de conventions internationales en préparation dans l'administration (art. 45, 4^e al., LREC). En outre, il renseigne régulièrement la Commission des affaires étrangères (CAE) et la Commission des affaires économiques (CAEc) sur les questions qui les concernent. Les membres de ces deux commissions peuvent poser des questions au gouvernement qui leur répond lors de la prochaine séance de commission (art. 3 et 6 règlement CAE; art. 1^{er} et 5 règlement CAEc). De plus, ces commissions ou leurs membres peuvent déposer des interpellations pouvant susciter un débat sur la définition de la politique extérieure.

✚ Ces instruments ne sont toutefois utilisés que très occasionnellement et les informations fournies par le Conseil fédéral se limitent aux généralités. En outre, les commissions siègent trop peu souvent pour pouvoir être informées des derniers développements en matière de politique étrangère.

Le Conseil fédéral doit être invité à mener un dialogue permanent avec les commissions de politique extérieure.

C'est pourquoi le présent rapport s'accompagne d'une proposition de nouvel article 47^{bis}a LREC obligeant le Conseil fédéral à informer la commission régulièrement, à temps, et de manière complète au sujet de tous les faits marquants de la politique extérieure. Cette disposition s'applique notamment aussi aux négociations avec d'autres Etats ou des organismes internationaux, ainsi que les positions que le Conseil fédéral entend adopter en tant que représentant de la Suisse auprès des organisations internationales.

333 Avis des commissions de politique extérieure

Les commissions de politique extérieure (aujourd'hui commissions des affaires étrangères) donnent leur avis conformément aux 3^e à 5^e alinéas de l'article 47^{bis}a avant que le Conseil fédéral définisse ou modifie le mandat de la délégation suisse lors de négociations avec un autre Etat ou un organisme international, lorsque le droit suisse est touché directement ou indirectement. Le Conseil fédéral doit tenir compte de l'avis des commissions et les informer régulièrement du cours des négociations. Un dialogue permanent doit avoir lieu entre le Conseil fédéral - ou les fonctionnaires compétents - et les commissions. Ces dispositions permettent aux commissions d'influer sur le cours des négociations sans que la compétence gouvernementale de négocier soit mise en cause. Le Conseil fédéral continue à définir le mandat de négociation. Il peut s'écarter des recommandations des

commissions compétentes; il est toutefois tenu d'en rendre compte devant ces mêmes commissions ou devant les Chambres.

La commission a examiné les règlements établis par le parlement d'autres pays européens (p. ex.: Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Belgique et Danemark) afin de compenser la perte de compétence due au remplacement progressif du droit national par des normes internationales. Elle s'est surtout inspirée des règles adoptées par la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la Belgique.

334 Rôle actif des commissions

Il importe que les commissions participent toujours plus activement au développement du droit international. En particulier, si la Suisse devait adhérer à la CE ou à l'EEE, il faudrait que les commissions suivent le processus législatif qui se déroulera dans une multitude d'organes de la CE. Elles devront sélectionner parmi les nombreux projets de règlements et de directives, en vue d'examiner ceux qui toucheront le droit suisse. Ce n'est qu'ainsi qu'elles pourront influencer sur ces projets, que ce soit en collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration, ou par le biais d'interventions et d'initiatives parlementaires.

335 Statut d'observateur

La commission d'étude "Avenir du Parlement" avait déjà suggéré, dans son rapport final du 29 juin 1978, que certains membres des commissions des affaires étrangères, des affaires économiques et du commerce extérieur assistent en tant qu'observateurs aux négociations internationales concernant des traités (ch. 255.2 et 412.5). Cette proposition avait été cependant accueillie avec une grande réserve ou avait même été rejetée lors de séminaires organisés par la commission des affaires étrangères

✚ du Conseil national en 1980 et par celle du Conseil des Etats en 1986. Le représentant du Conseil fédéral ne s'y était pas opposé à condition que les députés se contentent d'un statut de simple observateur ou soient subordonnés au chef de la délégation.

La commission est opposée à l'idée qu'un député puisse faire partie de la délégation de notre pays chargée de mener les négociations et soit subordonné au chef de la délégation nommé par le Conseil fédéral. Cela serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

En revanche, chaque commission doit pouvoir envoyer des représentants aux négociations et conférences internationales. Ceux-ci devront avoir le droit d'exiger d'être informés par la délégation suisse, et d'émettre leur avis sur le cours des négociations (art. 47^{bis}a, 6^e al., LREC).

Il ne faut toutefois pas surévaluer cette possibilité d'influer sur les négociations internationales, car celles-ci constituent un processus souvent long et complexe, de sorte qu'il est souvent difficile de déterminer le moment opportun pour obtenir une information ou exercer une influence.

34 Meilleure coordination des organes parlementaires

341 Situation actuelle

Actuellement, plusieurs organes parlementaires traitent d'affaires étrangères ou européennes. Les projets de lois et les traités de droit international public relèvent de plusieurs commissions permanentes: des commissions des affaires étrangères, de la Commission des affaires économiques du Conseil national, et de la Commission du commerce extérieur du Conseil des Etats. Les traités internationaux portant sur des thèmes spécifiques sont souvent

aussi examinés par d'autres commissions. Ainsi, la Commission de l'énergie sera amenée à examiner un traité de coopération nucléaire avec un autre Etat. Pour les relations avec les organes européens, il existe trois délégations, formées de députés des deux Chambres. La Délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe représente la Suisse devant l'Assemblée parlementaire de cet organisme. Elle est formée de six membres permanents, dotés de six suppléants. Elle prend part aux trois sessions ordinaires ainsi qu'à la session d'été de quatre jours du Conseil de l'Europe, de même qu'à de nombreuses séances des treize commissions permanentes de l'Assemblée parlementaire.

La représentation de la Suisse auprès de l'organe consultatif du Conseil des ministres de l'AELE, le Comité parlementaire, est assurée par les cinq membres de la délégation suisse auprès de cette association. Cette délégation a intensifié ses travaux ces dernières années. Elle a aussi tenu des séances régulières avec le Conseil des ministres de l'AELE.

Quant aux relations avec le Parlement européen, elles sont assurées par une délégation de l'Assemblée fédérale qui se réunit une fois l'an pour des échanges de vues avec une délégation du Parlement européen.

D'autres délégations permanentes de l'Assemblée fédérale siègent auprès de l'Union interparlementaire et de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française.

Les motions Zbinden Hans (89.768) du 13 décembre 1989 et Portmann (90.303) du 5 février 1990 demandent la création d'une délégation ou d'une commission pour l'Europe. Ayant consulté les commissions et délégations intéressées, le Bureau du Conseil national a refusé de créer une nouvelle

* commission qui s'occuperait des affaires européennes, ou une délégation mixte des commissions des affaires étrangères et de celles des relations économiques extérieures. Il a toutefois recommandé un regroupement administratif des délégations au Conseil de l'Europe, à l'AELE et au Parlement européen, sous forme d'une commission qui siégerait trois fois par an. Le bureau a simultanément annoncé qu'il a l'intention de confier l'examen préliminaire du traité d'adhésion à l'EEE aux commissions des affaires étrangères et à celles des relations économiques extérieures. Le Conseil national n'a pas encore examiné ces motions.

Le conseiller aux Etats Miville demande dans un postulat (90.920) du 6 décembre 1990 que le Bureau du Conseil des Etats examine la possibilité de réunir les délégations à l'AELE et au Parlement européen. Le Conseil des Etats a accepté ce postulat le 11 mars 1991 et l'a transmis à sa commission pour la réforme du Parlement.

342 Propositions de la commission

Les discussions concernant l'EEE montrent clairement qu'il n'est plus possible de dissocier les questions de politique étrangère de celles touchant les relations économiques extérieures, pas plus qu'il n'est toujours possible de séparer les thèmes de politique extérieure de ceux qui seraient purement de politique intérieure.

La commission propose qu'une commission élargie de politique extérieure soit créée. Elle serait chargée de l'ensemble des questions touchant les relations extérieures, politiques et économiques. Elle se subdiviserait en sous-commissions, dont une serait chargée spécifiquement des affaires européennes, en particulier, du développement du droit. Cette commission élargie devra consulter les commissions compétentes pour certains objets déter-

minés. Inversement, elle pourrait être consultée par d'autres commissions. Le bureau détermine dans chaque cas une commission dirigeante.

Le fait de regrouper les diverses commissions et délégations s'occupant de relations extérieures, politiques et commerciales, permettra d'assurer la coordination et l'échange d'information nécessaires. Une telle solution permettra en outre d'utiliser au mieux les différentes compétences de leurs membres et offrirait l'avantage d'avoir un seul organe face au Conseil fédéral.

Les charges du président et des membres de la commission élargie seront très lourdes, surtout si la commission se voit attribuer les compétences supplémentaires prévues au chiffre 3. Un important renforcement du secrétariat et de l'infrastructure seront donc nécessaires.

On pourrait objecter à une telle solution qu'elle revient à créer une supercommission tout en diminuant le nombre de députés s'occupant de politique extérieure. Tel n'est pas le cas car on propose dans l'article 19 du règlement que des suppléants permanents seront désignés, qui seront également tenu informés et pourront participer aux séances. Ces derniers n'auront toutefois le droit de vote que si un membre ordinaire de leur groupe est absent. Par ailleurs, une tâche importante de la commission sera d'informer régulièrement tous les députés, sous forme écrite ou orale. En outre, des séminaires organisés périodiquement, et d'autres types de manifestations, les tiendront au courant de l'évolution de la politique extérieure.

La commission propose une sous-commission permanente pour les affaires européennes. On peut se demander si les règles applicables aux sous-commissions permanentes doivent être inscrites dans le règlement du conseil ou s'il suffit de les inclure dans le règlement de la Commission de politique extérieure. Les règlements de commission se

ront élaborés par la commission élargie et approuvés par le Conseil national. Vu l'importance de la sous-commission des affaires européennes, celle-ci devrait être inscrite au règlement du conseil (art. 15b).

La Commission estime urgent de coordonner l'activité des commissions et délégations permanentes auprès du Conseil de l'Europe, de l'AELE et de la CE. L'expérience acquise lors de négociations avec les représentants d'autres parlements devra être mise à profit pour les travaux des commissions. Inversement, les membres des délégations devront être informés sur le travail de formation de l'opinion entrepris par les commissions.

Les bureaux devront donc à l'avenir nommer les députés qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des diverses organisations européennes, parmi les membres ou les suppléants des commissions de politique extérieure. En outre, notre commission recommande de fusionner l'actuelle délégation pour les relations avec le Parlement européen avec la délégation au comité parlementaire de l'AELE, comme le suggère le postulat Miville accepté par le Conseil des Etats. Ceci sera d'autant plus impératif en cas d'adhésion de la Suisse et des autres Etats de l'AELE à l'EEE et de création d'un nouvel organe parlementaire de l'Espace économique européen, lequel serait formé de membres des parlements des pays de l'AELE et du Parlement européen. Des propositions en ce sens sont actuellement élaborées par les Etats membres de l'AELE. Elles seront introduites dans les négociations avec la CE concernant l'EEE.

35 Meilleure information des députés

Si les attributions des commissions de politique extérieure sont étendues, ce qui aura pour effet d'accroître la spécialisation, il sera particulièrement

important de renseigner convenablement les autres membres de l'Assemblée fédérale. Outre la présentation périodique de rapports écrits dont certains existent déjà (p. ex. le rapport du comité parlementaires de l'AELE ou le rapport de la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), il faudra aussi prévoir l'organisation périodique de réunions auxquelles tous les députés pourront participer. Notamment lorsque des négociations particulièrement importantes ont lieu, comme par exemple au sujet de l'espace économique européen, on pourrait prévoir une pareille réunion au cours de chaque session. Il faudrait en outre faire en sorte que tous les députés puissent participer à certaines séances des commissions de la politique extérieure, en particulier lors d'auditions d'experts. On pourrait aussi envisager de prévoir une heure des questions portant sur la politique européenne lors de chaque session.

4 Amélioration de la collaboration entre les deux conseils ¹⁾

41 Procédure d'élimination des divergences

411 Situation actuelle

Dans la critique du système bicaméral dans sa forme actuelle, on relève fréquemment que la procédure d'élimination des divergences est coresponsable pour une part prépondérante du retard de maintes lois importantes. Le pourcentage d'affaires qui peuvent être réglées sans

¹⁾D'autres propositions de révisions de la Constitution, qui dérogeraient au principe de l'égalité des deux conseils ou modifieraient la composition du Conseil des Etats, font l'objet d'autres initiatives parlementaires et sont pendantes au conseil national: -89.253 Suppression du Conseil des Etats (Groupe écologiste).- 91.400 Introduction de quotas pour les membres masculins du Conseil des Etats (Minorité de la commission 89.253).- 91.401 Elimination des divergences par l'Assemblée fédérale, Chambres réunies (Minorité de la commission 89.253).- 91.402 Pour une composition plus équilibrée du Conseil des Etats (Minorité de la commission 89.253).- La commission chargée de l'examen préalable propose, dans ses rapports du 12 décembre 1990 et du 24 janvier 1991, de ne pas donner suite à ces initiatives (89.253, 91.401, 91.402), respectivement de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral qui est présenté (91.400).

*
élimination des divergences est certes beaucoup plus important qu'on ne le suppose généralement: pendant la période de 1973 à 1989, 77 pour cent de tous les arrêtés fédéraux ont pu être adoptés avec une seule délibération dans chaque conseil, 55 pour cent de toutes les lois fédérales et arrêtés fédéraux de portée générale et 88 pour cent de tous les arrêtés fédéraux ordinaires. Pendant la même période, il a fallu d'autre part plus de deux délibérations dans chaque conseil pour treize révisions de la constitution (14%), et 67 lois fédérales ou arrêtés fédéraux de portée générale (15%). Plusieurs délibérations ne signifient pas non plus que celles-ci durent longtemps; on relèvera toutefois que 28 affaires ont nécessité plus de deux années de délibérations ; pour 24 d'entre elles, il a même fallu plus de quatre délibérations. Même si, sur le nombre global d'affaires traitées, cela représente un nombre relativement faible d'affaires qui nécessitent des délibérations très longues, l'aspect qualitatif ne saurait être négligé. Il existe des projets importants sur le plan politique qui restent longtemps pendents dans les deux conseils et qui font à de multiples reprises la navette entre les deux chambres. Il convient également de relever que la raison de la durée de mainte procédure législative n'est imputable qu'en partie au Parlement. La procédure pré-parlementaire dure en général beaucoup plus longtemps.

Selon le droit en vigueur, la navette des divergences cesse lorsque une des chambres déclare que ses décisions sont définitives et que l'autre maintient ses décisions divergentes. Il faut alors instituer une conférence de conciliation. Celle-ci se compose des commissions des deux chambres, étant entendu que la plus petite commission est complétée jusqu'à égalité. Une proposition de conciliation émanant de cette conférence et décidée à la majorité absolue est soumise aux deux conseils. S'agissant de plusieurs divergences à éliminer, la votation du projet ne se fera plus que globalement; il n'y a plus de délibération article par article. Le projet est

considéré comme échoué lorsque aucune proposition de conciliation n'intervient, ou lorsque elle est rejetée par l'une ou l'autre des chambres. Depuis l'introduction de la conférence de conciliation par la révision de la loi sur les rapports entre les conseils de 1902, cet organe de conciliation n'a été utilisé que quinze fois; dans deux cas, aucune proposition de conciliation n'a abouti; dans douze cas, la proposition a abouti et dans un seul cas, elle a été rejetée par une des chambres.

412 Buts de la simplification de la procédure d'élimination des divergences

La commission propose que l'instrument de conciliation existant, la conférence de conciliation, soit utilisé obligatoirement lorsque le projet a déjà fait l'objet de quatre délibérations (c'est-à-dire deux dans chaque conseil) et que des divergences persistent. La procédure applicable de la conférence de conciliation selon les articles 18 à 21 de la loi sur les rapports entre les conseils est maintenue; il s'agit par contre d'améliorer l'applicabilité de la conférence de conciliation en réduisant le nombre de ses membres (voir à ce sujet ch. 101, commentaire art. 17 LREC).

Après la première délibération des deux chambres, les commissions de celles-ci doivent coordonner leur examen préalable des divergences, afin de rendre inutile, dans la mesure du possible, l'utilisation de la conférence de conciliation. Le traitement des divergences en deuxième lecture par chaque conseil doit avoir lieu pendant la même session, ce qui entraîne un examen préalable parallèle dans les commissions. Le parallélisme de cet examen préalable permet et promeut l'adoption informelle d'un consensus, qui reste au demeurant facultative dans cette première phase de l'élimination des divergences. Chaque commission se réserve le droit de choisir - selon les circonstances- le ou les instruments ad hoc pour

trouver le consensus (discussion entre les présidents des commissions, institution de comités d'entente consultatifs, séances de commissions communes).

La réforme en question comporte les avantages suivants:

- Elle permet d'accélérer le travail législatif, en réduisant la procédure d'élimination des divergences.
- Les délibérations du conseil peuvent être abrégées par le fait qu'aucun conseil ne doit s'occuper plus de trois fois du même projet (la troisième délibération n'intervient pas article par article).
- Cette réforme a en outre l'avantage d'intensifier la communication entre les commissions des deux chambres. La prise de décision peut non seulement être accélérée, mais également améliorée au plan qualitatif, lorsque les commissions ne communiquent pas simplement "à distance" au sujet de la procédure à suivre au plénum, mais également lorsqu'elles discutent directement de leurs argumentations réciproques. Aujourd'hui, la commission de l'un des conseils attend ce que l'autre conseil décide; il lui arrive fréquemment de faire une pause de six mois ou plus, période après laquelle elle doit se replonger dans le dossier pour réagir aux décisions de l'autre conseil. Il s'agit de transformer cette succession et cette juxtaposition des commissions en une véritable coopération.
- Au-delà de son importance réelle, la procédure d'élimination des divergences dans sa forme actuelle est devenue un point de cristallisation des critiques de l'opinion publique adressées au Parlement. Un journaliste porte-parole de ces critiques a déclaré devant la commission: "Les débats - dans ces affaires-là - sont dialogue de sourds. Rien n'est plus éprouvant, pour les médias, que d'en suivre les méandres sans laisser nos lecteurs, nos auditeurs et nos téléspectateurs.

Finally, these shuttle vehicles interminable - when they bear on vital dossiers of importance - give to public opinion a bad impression of the work of Parliament." The simplification of the procedure which is proposed can be considered as a tangible sign of the will of Parliament to reform itself.

The solution proposed involves in effect a risk, that of making projects fail entirely. To which one can retort that a "bad end" is preferable in certain circumstances to "an end which never arrives". The simplified procedure does not permit the displacement of problematic objects, it incites on the contrary to responsibility at the political level - even if the issue must be negative -.

42 Séances communes des commissions des deux conseils et/ou commissions communes des deux conseils

421 Principe constitutionnel de la délibération séparée et opportunité de ce principe

Article 92 of the constitution fixes the principle of separate treatment in the two chambers ("Each council deliberates separately") and enumerates finally some cases of exception. It results from this principle that, as a general rule, the commissions charged with the preliminary examination of the two councils should also deliberate separately. Since it is given that the results of the examination influence in a determining way the deliberations in the Council, a common deliberation would be contrary to the spirit of the bicameral system. Besides the double representation of the people and the cantons, the Swiss bicameral system aims at the essential equally the double deliberation. The National Council, which had to examine the parliamentary initiative for the suppression of the Council of States (89.253) has declared on this subject in its

rapport du 12 décembre 1990 ce qui suit: "Le système bicaméral apporte à la Suisse comme à la plupart des autres Etats démocratiques d'importants avantages pour ce qui est de la qualité de la législation. Lorsqu'il s'agit de projets de lois complexes, on ne saurait renoncer aux avantages de la navette parlementaire. Il est manifeste qu'un examen d'un projet réparti sur deux commissions et deux chambres, de composition différente, qui n'ont pas les mêmes connaissances techniques ni le même style de travail, est préférable à deux ou trois lectures par la même chambre, comme c'est le cas dans le système monocaméral. Quatre yeux valent mieux que deux, notamment lorsqu'il s'agit d'examiner le même objet dans des optiques différentes. Lorsqu'il y a divergences entre les deux chambres, la procédure d'élimination ne constitue donc pas une fâcheuse perte de temps mais un processus enrichissant qui permet de confronter des arguments et de perfectionner un projet".

Cette appréciation générale de la double délibération n'exclut pas que le "processus de confrontation des argumentations" entre les deux chambres et leurs commissions est limité dans le temps pour des raisons liées à l'efficacité de la législation (voir ch. 412). Déjà avec l'introduction de la conférence de conciliation par la révision de la loi sur les rapports entre les conseils de 1902, il y avait violation du principe de l'examen séparé en matière d'activité législative des Chambres fédérales. Cette exception à la règle se justifie dans la doctrine par le fait que seule cette infraction au système permet de respecter l'esprit du système bicaméral. "L'esprit du système réside surtout dans l'effort fait pour rendre justice à deux éléments contraires, et ce faisant, non seulement pour les équilibrer, mais également pour les inciter à une action commune. Son but n'est pas de permettre aux chambres de rester figées sur leurs positions. Le système bicaméral se veut un instrument d'équilibre et non pas un obstacle réciproque" (d'après

Kamer Hans-Ulrich, Das schweizerische Zweikammersystem, Zürich 1952).

422 Réunion d'informations commune et contacts accrus entre les commissions des deux chambres

Eu égard à l'appréciation en principe positive de la double délibération, la commission aimerait que les délibérations des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats continuent généralement d'avoir lieu séparément, sauf pour la conférence de conciliation. Afin de promouvoir la fonction coopérative du système bicaméral, il convient de développer des contacts accrus entre les commissions des deux conseils. Précisons ici que les réglementations proposées ne sauraient imposer de tels contacts à une commission qui ne les désirerait pas; elles indiquent tout au plus différentes possibilités qui peuvent être utilisées si une commission le désire.

La première mesure rationnelle à prendre serait d'organiser en commun la phase de réunion des informations. Cela a déjà eu lieu à différentes reprises par le passé (p. ex.: 81.081 Adhésion de la Suisse à l'ONU). Cette procédure est particulièrement compréhensible pour les arrêtés fédéraux urgents, sur lesquels les deux commissions délibèrent en parallèle (p. ex.: 90.025 Procédure d'asile. Modification, 90.055 Lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux d'intérêt hypothécaires. Arrêté).

Des consultations communes du représentant du Conseil fédéral, des experts, des représentants des groupes intéressés, etc. réduisent considérablement le travail administratif. Les conseillers fédéraux sont déchargés lorsqu'ils ne doivent tenir qu'une seule fois leur exposé d'entrée en matière.

Des consultations communes ont également l'avantage d'offrir aux commissions des deux chambres l'occasion de partir du même niveau d'information. Les membres de la commission du deuxième conseil commencent ainsi plus tôt qu'auparavant à réfléchir au projet qui sera traité.

La commission propose en outre d'ouvrir à un public limité les séances de la commission aux membres de la commission de l'autre conseil, dans la mesure où une commission y est disposée. La compréhension pour le mode d'appréciation de l'autre chambre et, par conséquent, l'adoption d'un consensus, seraient améliorés si les membres de la première commission pouvaient entendre les membres de la commission de l'autre conseil pour des questions importantes. Il arrive déjà fréquemment aujourd'hui que les membres d'un conseil assistent à des débats au plénum intéressants de l'autre conseil.

43 Traitement différencié des affaires des deux chambres

L'article 89, 1^{er} alinéa, de la constitution précise ce qui suit: "Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils". Une délimitation matérielle des compétences entre les deux conseils nécessiterait ainsi une modification constitutionnelle. Etant donné que dans la phase actuelle de la réforme du Parlement, il ne faut prendre dans l'immédiat que des mesures à court terme, la commission ne présente aucune proposition qui attribue certaines catégories d'affaires à la seule compétence d'un conseil. La commission émet en outre des doutes quant à l'utilité du travail que représenterait une telle révision de la constitution. Etant donné qu'aucun conseil n'est prêt à céder des compétences importantes à l'autre conseil, il ne reste - s'agissant de la délimitation des compétences - que des catégories d'objets telles que le traitement de pétitions ou l'examen des constitutions cantonales. Le traitement de tels objets demande relativement peu de

temps; aussi l'utilité pratique d'une telle révision constitutionnelle devrait-elle être insignifiante.

La commission a examiné de manière approfondie des propositions qui préconisent que le deuxième conseil ne traite plus certains projets que dans une procédure abrégée. Le deuxième conseil pourrait par exemple s'épargner l'examen préalable par une commission, l'entrée en matière, la délibération article par article et le vote sur l'ensemble. Il pourrait en outre ne procéder qu'à la votation finale, lorsqu'un projet a été approuvé dans une large mesure par le premier conseil (à raison de 90% par exemple lors du vote sur l'ensemble) et lorsque le deuxième conseil ou sa commission ne demande pas expressément un examen quant au fond. Un nombre assez élevé d'affaires pourrait ainsi vraisemblablement être traité par le deuxième conseil. La commission est parvenue à la conclusion que l'utilité escomptée d'une telle réforme est trop faible comparé aux problèmes qu'elle soulève. Le principal problème serait avant tout la fixation des critères, qui précisent dans quels cas une délibération quant au fond au deuxième conseil ne serait effectivement que pure formalité et de ce fait inutile. La procédure écrite, que le Conseil national applique déjà fréquemment aujourd'hui, permet en outre d'obtenir dans la pratique presque le même effet de rationalisation qu'en renonçant intégralement à l'examen quant au fond.

44 Simultanéité des sessions des deux conseils

Le message du 25 avril 1960 concernant la loi sur les rapports entre les conseils précisait déjà que "depuis plus de 50 ans le volume des affaires à traiter par l'une et l'autre chambres est si différent que le Conseil des Etats a de la peine à remplir le temps qui est nécessaire au Conseil national pour ses propres délibérations" (FF 1960 I 1512). Avec l'augmentation des sessions spéciales observée ces derniers temps, ce problème s'est sans aucun

✚ doute aggravé. La prise de décision concernant la session spéciale du 31 janvier et 1^{er} février 1989 a donné lieu à un débat de principe au Conseil des Etats quant à la nécessité de siéger simultanément avec le Conseil national; une proposition Hunziker, qui voulait que le Conseil national soit le seul à siéger, a été rejeté par 19 voix contre 16 (BO E 1988 IV 777).

Selon l'article 86 de la constitution, il existe deux sortes de sessions: les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires. L'article premier de la loi sur les rapports entre les conseils a introduit une troisième sorte de session: les "autres sessions", qui sont actuellement désignées dans la pratique sous le nom de "sessions spéciales". *Il faudrait créer à l'occasion la base juridique pour des sessions spéciales séparées d'un conseil* (en règle générale du Conseil national). L'article 86 de la constitution demande uniquement l'exécution commune des sessions extraordinaires ainsi qu'une session ordinaire par an; d'autres sessions pour l'une ou l'autre chambre ne sont donc pas exclues. Le principe constitutionnel du système bicaméral demande l'équivalence, quant au fond, des deux chambres, non pas l'identité formelle de la procédure des deux conseils. Ce serait une interprétation formaliste du système bicaméral si le Conseil des Etats devait également se réunir à cause de chaque session spéciale qui est nécessaire au Conseil national. Le Conseil national a besoin de davantage de séances plénières que le Conseil des Etats; vice versa, les membres du Conseil des Etats doivent siéger dans sensiblement plus de commissions que ceux du Conseil national. En renonçant aux journées de séances plénières supplémentaires, le Conseil des Etats gagne des jours de séances pour les commissions.

5 Gestion et planification des activités du Parlement

51 Point de la situation

Le poids des affaires traitées par les deux Conseils ces dernières années s'est fortement accru et il est impossible de continuer à travailler dans les conditions actuelles. Il existe une grande interdépendance entre les objets et il faut tenir compte de l'aspect international pratiquement partout. Les activités de la Communauté européenne mettent le Parlement au défi. On attend aussi du Parlement un renforcement la haute surveillance de l'administration.

Dans cette situation, on ressent le besoin de gérer, de planifier et de coordonner de manière plus efficace les activités du Parlement et ce, bien que ce dernier ne soit comparable ni à une unité de l'armée ni à une grande entreprise. Laisser s'exprimer par le menu les opinions politiques, chercher les compromis et agir en fonction de la situation politique du moment, voilà quelques-unes des tâches principales d'un organe législatif. Une meilleure planification, une meilleure coordination et une meilleure conduite des affaires ne pourront que renforcer le Parlement dans son triple rôle de législateur, d'organe de haute surveillance et de forum ouvert du débat politique.

52 Planification et définition des priorités

521 Planification de la législature

Le Conseil fédéral est contraint par l'article 45^{bis} LREC de soumettre à l'Assemblée fédérale au début de chaque législature un rapport sur les Grandes lignes de sa politique (planification politique et financière). Les deux Conseils prennent acte de ce rapport. Ils peuvent

aujourd'hui influencer sur la planification en déposant des motions sur ces Grandes lignes. Aux termes d'un arrêté du Conseil national, arrêté non encore traité par le Conseil des Etats mais que sa commission chargée de l'examen préalable a d'ores et déjà refusé, les groupes parlementaires devront pouvoir se prononcer sur les Grandes lignes par le truchement de déclarations sur la planification de la législature et le Conseil fédéral sera contraint de déposer chaque année un bilan intermédiaire, lequel renfermera aussi de plus en plus de déclarations à caractère prospectif.

Une meilleure planification des activités du Parlement doit partir des résultats des délibérations sur les rapports de planification du gouvernement. C'est alors que la planification pourra se faire et on la complétera ou la modifiera au gré des activités du Parlement et des aléas de la politique.

522 Planification annuelle

Toute planification assez fiable des activités du Parlement porte sur un an. Elle doit continuer à être préparée par les Services du Parlement qui travaillent sur la base d'informations que leur livrent la Chancellerie fédérale et les secrétariats des commissions. En prennent aujourd'hui acte la Conférence des présidents de groupe du Conseil national et le bureau du Conseil des Etats. Nous proposons que ce soit à l'avenir à la *Conférence de coordination* d'en décider. Simultanément elle déterminera qui, du Conseil national ou du Conseil des Etats, a la priorité pour tel ou tel objet (cette compétence appartient aujourd'hui encore aux présidents des deux Chambres). Elle aura pour tâche de classer les objets en fonction de leur urgence, tant dans le temps que politique.

La planification annuelle sera ajustée tous les trimestres.

523 Planification de chaque session

A l'heure actuelle, la planification d'une session commence peu après la fin de la session qui la précède. Les Services du Parlement établissent un premier projet avec les informations qu'ils ont reçues de la Chancellerie fédérale, des secrétariats des commissions et des départements. Ce projet est alors retravaillé sur la base des délibérations courantes des commissions, puis il est remis environ quatre semaines avant le début de la session aux membres de la Conférence des présidents de groupe du Conseil national et au bureau du Conseil des Etats. Ces deux organes se réunissent pour en discuter environ trois semaines avant le début de la session.

Il est extrêmement important de procéder à une meilleure planification des sessions, car les rapporteurs des commissions doivent avoir l'assurance que les objets mis au programme seront bel et bien traités, faute de quoi ils devront se préparer plusieurs fois au débat. Cela vaut du reste pour tous les autres membres du Conseil qui veulent se préparer au débat; cela vaut également pour les représentants du Conseil fédéral. La nécessité de cette planification, pour réelle qu'elle soit aujourd'hui, s'accentuera si l'on passe à un régime de sessions plus rapprochées.

On peut, sans modifier les dispositions des lois ni des règlements, mettre en pratique ce qui a été suggéré, à savoir arrêter le programme de la première semaine de la session à venir à la fin de la session précédente ou, à défaut, arrêter un certain nombre d'objets à traiter sans faute lors de la session, de sorte que les groupes puissent mieux s'y préparer.

524 Délais impartis aux commissions chargées de l'examen préalable

Aujourd'hui encore les commissions chargées de l'examen préalable ne sont liées que dans le cas d'initiatives parlementaires puisqu'elles doivent remettre au Conseil, "au plus tard pour la troisième session ordinaire qui suit, un rapport accompagné d'un préavis sur la suite à donner à l'initiative" (art. 21^{ter}, 1^{er} al., LREC). Si le Conseil décide d'y donner suite, elles présentent un projet d'acte législatif dans l'espace de deux ans (art. 21^{quater}, 5^e al., LREC). En cas de dépôt d'une initiative populaire, l'Assemblée fédérale dispose d'un délai de trois ou de quatre ans pour rédiger un projet (art. 26 et 27 LREC).

Nous proposons qu'au moment d'attribuer un objet à la commission chargée de l'examen préalable, l'organe de gestion de chacun des conseils lui indique lors de quelle session l'objet sera traité, ce qui implique que la commission devra avoir achevé son travail avant ladite session. L'organe de gestion tiendra compte de l'urgence de l'objet, de son importance politique et de la planification de l'année et de la législature en cours.

53 Organes de gestion

531 Conseil national

Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national dispose, en plus de son président, de deux organes de gestion. Dans la pratique, les problèmes de délimitation entre les deux ne sont pas rares, par exemple dans le cas des questions de procédure, qui sont du ressort du bureau mais qui ont une influence sur le programme de la session ou sur l'ordre du jour. Lors de la division des objets en catégories, et conformément à l'article 68 RCN, le bureau

propose une attribution provisoire et c'est la Conférence des présidents de groupe qui, en même temps que le programme de la session, soumet la proposition définitive au Conseil.

Nombre de députés ignorant quel organe est responsable des questions de gestion, il arrive que nous soyons mis en présence d'une "double" compétence par exemple lors de décisions sur les visites que des délégations parlementaires vont effectuer à l'étranger ou sur celles que nous rendent en retour des délégations étrangères.

Nous avons proposé plus haut de renforcer la planification et la gestion des activités du Parlement. Il s'agit alors de savoir lequel des deux organes est le plus apte à accomplir cette tâche.

La commission propose la fusion du bureau et de la Conférence des présidents de groupe. Elle propose aussi de faire passer de huit à quatre le nombre des scrutateurs pour éviter que le nouveau bureau ainsi créé n'ait une taille démesurée. Ainsi, actuellement, il se composerait de treize membres, vu le nombre actuel des groupes. La dite fusion faciliterait la planification de l'activité du Conseil. Les présidents des groupes pourraient faire part aux autres membres du bureau de l'opinion du groupe qu'ils représentent et, à l'inverse, ils pourraient défendre devant lui les décisions prises par le bureau. En outre, l'organe de gestion que serait le nouveau bureau s'adjoindrait six membres directement élus par le Conseil. Il importerait que tous les groupes soient représentés et que les plus importants d'entre eux puissent réclamer sinon une représentation proportionnelle du moins une représentation adéquate. Quant aux scrutateurs, ils pourraient se faire remplacer par leur suppléant, les présidents des groupes par un vice-président.

La commission est d'avis que la demande formulée le 20 juin 1990 par Madame Zölch, conseillère nationale, dans une motion adoptée en postulat est ainsi satisfaite.

532 Conseil des Etats

Le Conseil des Etats a un seul organe de gestion: le bureau. Il serait judicieux de faire en sorte que ce dernier puisse disposer de compétences semblables à celles que l'on propose pour le bureau du Conseil national, mais cela devrait se faire par une révision du Règlement du Conseil des Etats et ce n'est pas l'affaire du Conseil national.

533 Conférence de coordination

Depuis qu'elle a été créée (en 1984) et qu'elle est mentionnée dans la LREC, la conférence de coordination n'a quasiment jamais été réunie. Nous pensons que, disposant de pouvoirs plus étendus, elle pourrait devenir un important organe de gestion de l'Assemblée fédérale et qu'elle devrait être investie de compétences dans les domaines suivants:

- planification de la législation,
- planification annuelle,
- fixation des priorités,
- discussions à intervalles réguliers avec le Conseil fédéral,
- choix des membres des délégations communes aux deux Chambres,
- élaboration des programmes de visite des délégations suisses à l'étranger et des délégations étrangères en Suisse,
- surveillance des Services du Parlement (à la place de la commission administrative) et responsabilité des projets de construction.

Il est imaginable qu'elle crée des comités ayant la charge d'une ou de plusieurs compétences.

534 Présidence du Conseil

La Constitution stipule que les présidents des Chambres sont élus pour un an (art. 78 et 82 cst.). Ne faudrait-il pas, pour assurer une plus grande continuité, faire passer leur mandat à deux voire à quatre ans? Certes, la tradition politique suisse s'y oppose puisque même le président de la Confédération n'est élu que pour un an. Et nous attendons plus encore des présidents des deux Chambres qu'ils représentent, en se succédant, les partis politiques, les régions géographiques et les communautés linguistiques du pays. Quoi qu'il en soit, la majorité de la commission s'est prononcée pour un mandat de plus longue durée, tout en sachant qu'une telle réforme ne pourra aboutir sans modification de la Constitution, modification qui ne sera toutefois pas demandée dans le cadre du premier train de réformes. Il en va de même de la possibilité - évoquée - d'élire plusieurs vice-présidents.

On peut toutefois renforcer d'une autre manière la position du président du Conseil national. Il suffirait de lui donner la possibilité de se consacrer entièrement à son activité, donc de lui permettre d'interrompre sa vie professionnelle pendant une année. C'est la raison pour laquelle la commission propose une augmentation substantielle de son supplément et de celui du vice-président.

535 Secrétariats des organes de gestion

Au cas où l'on élargirait les compétences des organes de gestion, il faudrait leur adjoindre des secrétariats performants, c'est-à-dire capables de préparer la planification, de conclure des arrangements à intervalles

* réguliers avec la Chancellerie fédérale, les départements, les secrétariats des commissions, les secrétariats des groupes, etc. Il faudrait aussi que la presse et le public soient informés des décisions prises par les organes de gestion et que soit assurée la coordination.

54 Délais de traitement pour les initiatives parlementaires

541 Mandat (Initiative Ruf)

Le 24 janvier 1991, le Conseil national a donné suite à l'unanimité à une initiative parlementaire (89.251), qui demande l'introduction de délais pour le traitement des initiatives parlementaires. Le bureau a transmis cette initiative en vue de l'établissement d'un projet à la commission de réforme du Parlement.

En apportant un petit complément à l'article 21ter LREC, on pourrait satisfaire au but de l'initiative. Pour des raisons ayant trait à l'efficacité, il serait souhaitable que cette petite révision de la loi ne fasse pas l'objet d'un projet indépendant; il faudrait au contraire l'intégrer dans le cadre du projet de réforme du Parlement.

542 Temps requis pour le traitement d'initiatives parlementaires

Le problème soulevé par l'initiative touche principalement la phase de préavis à donner sur une initiative parlementaire au Conseil national. Ce préavis a été institué par la modification du 23 mars 1984 de la loi sur les rapports entre les conseils. Le but de cette innovation était d'éviter que les commissions parlementaires procèdent à des travaux législatifs laborieux avant que le conseil ne se soit prononcé en principe en faveur de

l'initiative. Pour accélérer les travaux, un délai de trois sessions a été imparti aux commissions qui sont chargées de donner un préavis. Si une commission fait pleinement usage de ce délai, le conseil devrait donc pouvoir procéder à un examen préliminaire d'une initiative au cours de la *quatrième session* suivant son dépôt, soit au bout d'un an au plus tard. Depuis le début de la législature en cours jusqu'à fin 1990, on a procédé à l'examen préliminaire de 43 initiatives (si on fait abstraction de deux initiatives de commission et de trois initiatives déposées avant l'institution de préavis); la préparation du préavis a duré *sept sessions en moyenne*, soit un an et neuf mois. En l'occurrence, les maximums enregistrés dépassent largement ce chiffre: la décision a été prise dans un cas après 20 sessions, dans un autre cas après quinze sessions, et dans un troisième cas, après douze sessions, deux fois après onze sessions et six fois après neuf sessions, une fois après dix sessions.

Le temps moyen requis pour l'examen préalable d'une initiative parlementaire au conseil a été de 56 minutes pour les 23 initiatives qui ont été déposées au début de la législature à la session d'été 1990; il est tombé à 27 minutes pour les 19 initiatives qui ont fait l'objet d'un tel examen lors de la session d'automne 1990. Cette réduction considérable du temps nécessaire est due à la répartition des objets à traiter en différentes catégories à la suite de la révision du règlement du 22 juin 1990, le temps de parole ayant été réduit pour certaines de ces catégories. Les initiatives qui sont soutenues par moins de cinq membres de la commission sont désormais classées dans la catégorie V: seuls leur auteur et les porte-parole de commission peuvent s'exprimer dans ces cas. Le temps requis n'est alors plus que de cinq à 20 minutes.

Il n'était pas dans l'intention du législateur qui a institué la procédure d'examen préliminaire, que des initiatives parlementaires attendent plus de deux ans avant qu'une décision préalable soit prise, sur l'opportunité de poursuivre les travaux à leur sujet. On avait déjà relevé dans le rapport présenté le 17 août 1989 par la commission du Conseil national (86.246 Initiative parlementaire. Réforme du Parlement) qu'il est "particulièrement regrettable" pour une commission qui a donné son préavis dans le délai imparti d'attendre pendant plusieurs sessions que l'objet soit traité par le conseil. Il convient également de rappeler ici cette autre constatation générale faite dans le rapport de commission précité où il est dit: "En effet, le droit d'initiative est un droit important des députés, garanti par l'article 93 de la Constitution" (FF 1989 III 1411).

La commission propose donc l'introduction d'un délai maximum d'un an entre la fin de l'examen préalable par la commission et l'examen préalable par le conseil.

Il faut cependant encore étudier si l'imposition d'un tel délai ne risque pas de restreindre exagérément la marge de manoeuvre dont on doit disposer pour établir le programme d'une session, voire de bloquer le fonctionnement de la Chambre. Ce danger s'est considérablement réduit à la suite de la répartition en différentes catégories des objets à traiter par le Conseil national siégeant en séance plénière. Il est possible de procéder en 15 minutes environ à l'examen préliminaire par le conseil des initiatives parlementaires de la catégorie V. Etant donné que le temps nécessaire pour le traitement des initiatives est de 30 minutes en moyenne (comme on a pu le constater lors de la session d'automne 1990) et que le nombre d'initiatives parlementaires déposées au cours d'une session est de huit en moyenne - dont trois environ sont retirées avant leur examen par le conseil - il faut cal-

culer environ deux heures et demie par session pour l'examen préalable de telles initiatives. Compte tenu de l'importance de ce genre d'interventions, il se justifie de leur accorder ce temps relativement court. Du fait même que l'examen préalable des initiatives parlementaires est devenu une affaire demandant peu de temps grâce à la création de catégories des objets à traiter, il apparaît nécessaire de fixer un délai pour mener ce travail à bien, afin d'éviter que lors de la mise au point du programme d'une session ces objets dits "petits" ne continuent à servir de "bouche-trous" de l'ordre du jour et ne soient les premiers à être biffés lorsqu'on est pressé.

L'initiative présentée par le Conseiller national Ruf demande la fixation de délais, non seulement pour la phase d'examen préalable, mais également pour toutes les étapes qui jalonnent le traitement des initiatives parlementaires. Il ne s'agit pas ici d'un problème spécifique à l'initiative parlementaire mais au contraire d'un problème général de procédure législative. La procédure qui suit l'adoption d'un projet d'arrêté par une commission chargée d'élaborer un projet ne se distingue pas de la procédure suivie pour un projet du Conseil fédéral. Aucun signe ne permet de déduire que les projets des commissions parlementaires seraient traités de manière moins expéditive que les projets du Conseil fédéral. Il serait moins rationnel de fixer un délai légal pour le traitement de projets de loi ou d'arrêtés fédéraux; selon le volume et la complexité d'un projet, le temps de traitement optimal requis est de trois mois dans un cas, et de trois ans peut-être dans un autre cas. Dans un autre contexte, la sous-commission propose que le bureau fixe à la commission un délai pour le traitement, s'agissant de l'attribution d'une affaire après consultation du président de la commission (voir ch. 524).

6 Rythme des sessions

61 Mandat (Motion Zbinden Paul)

Le Conseil national a, le 5 octobre 1990, adopté sous la forme d'un postulat une motion déposée par le conseiller national Zbinden Paul le 12 mars de la même année (90.402), postulat qu'il a transmis pour examen à la commission chargée de la réforme du Parlement. Son auteur propose que le Conseil national et le Conseil des Etats abandonnent le principe des quatre sessions annuelles de trois semaines chacune et les remplacent par dix sessions d'une semaine, du lundi au vendredi.

62 Point de la discussion

La proposition du conseiller national Zbinden Paul a déjà été discutée par la commission d'étude sur l'avenir du Parlement, laquelle, dans son rapport final daté du 29 juin 1978, avait énoncé les avantages et les inconvénients du passage aux sessions mensuelles d'une semaine, sans toutefois faire de proposition (FF 1978 II 1073 à 1075).

La commission qui avait préparé la dernière réforme du règlement du Conseil national s'était, elle aussi, penchée sur la question, mais elle avait refusé de porter à quatre semaines la durée des sessions actuelles. Elle avait uniquement demandé que le Règlement mentionnât les horaires - devenus habituels - des séances (rapport du 17 août 1989, FF 1989 III 1414).

63 Comparaison avec l'étranger et avec les cantons

Vouloir comparer le système suisse aux systèmes étrangers ne va pas sans poser de problèmes, car nos parlementaires exercent en règle générale une activité professionnelle

en sus de leur mandat. Ils ont donc moins de temps à consacrer aux affaires publiques que leurs confrères ou leurs consoeurs étrangers.

Si l'on compare ce qui se passe au niveau fédéral avec ce qui se passe dans les cantons, il faut garder présent à l'esprit le fait que les Parlements cantonaux sont monocaméraux et que leurs compétences varient largement d'un cas à l'autre. Quatorze cantons connaissent les sessions journalières, autrement dit leurs parlementaires siègent un jour par semaine (p. ex. c'est le cas du canton de Zurich) ou un jour plusieurs fois par an. Dans cinq autres, les séances peuvent durer jusqu'à deux jours. Dans les sept derniers enfin, les députés siègent plusieurs fois par an, le plus souvent une semaine (mais deux semaines dans le canton de Fribourg et de trois à cinq semaines dans le canton de Vaud).

Le cas du canton de Berne est particulièrement intéressant pour la discussion. Naguère encore, le Grand Conseil bernois se réunissait, comme les Chambres fédérales, quatre fois par an, trois semaines durant. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de 1988 sur le Grand Conseil (art. 13) et du règlement de 1989, il siège chaque année à raison de huit sessions d'une semaine chacune et de deux sessions de deux semaines. On attendait de ce changement un gain de souplesse dans le traitement des objets, la présence d'un plus grand nombre de députés lors des délibérations sur les problèmes d'actualité, plus de compatibilité entre l'exercice d'une profession et celui du mandat de député, au total donc un renforcement du Parlement. Renseignements pris auprès de la Chancellerie d'Etat et des services du Parlement du canton de Berne, il s'avère que ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 1990 et donc qu'il faut se garder de tirer des conclusions hâtives des premiers résultats. Toujours est-il que les difficultés ont été telles que le Grand Conseil a chargé la Chancellerie du canton de Berne d'élaborer pour l'année 1993 un

*
modèle pouvant servir d'alternative au modèle récemment introduit. La suppression de la troisième semaine de session - pesante pour beaucoup - a été bien accueillie, mais l'introduction d'une session par mois a provoqué un grand remue-ménage, sans parler de l'énorme surcroît de travail qui en a résulté pour les groupes, pour les commissions permanentes, pour la conférence des présidents et pour le bureau, qui tous siègent soit au début, soit à la fin d'une session. La commission de gestion et la commission des finances doivent aussi se réunir à plusieurs reprises à la fin du mois de juillet, au beau milieu des vacances d'été. On déplore enfin qu'à cause des nouvelles sessions d'une semaine les groupes ne puissent plus s'informer de l'avis des autres groupes sur tel ou tel objet, et qu'il n'y ait plus d'accords, formels ou informels, faute de temps. Les députés ont l'obligation de respecter - autant que possible - les programmes des sessions, lesquels sont établis par ordinateur. Les Services du Grand Conseil, mais aussi la Chancellerie et l'administration cantonales croulent sous le poids des tâches de planification et de coordination, de même que sous celui des séances supplémentaires des commissions.

64 Durée totale des jours de session

On peut se demander s'il ne faut pas modifier le nombre annuel des jours ou des semaines de session. Les statistiques montrent que, au cours des quinze dernières années, les Chambres fédérales ont siégé sept ans à raison de cinquante-deux jours par an et que, les huit autres années, elles ont eu besoin d'un à cinq jours de plus. Elles montrent encore que la durée moyenne des séances quotidiennes a oscillé entre 6,16 heures en 1981 et 9,17 heures en 1990, la tendance étant généralement à la hausse.

Les jours de session supplémentaires ont, ces dernières années, dans tous les cas résulté de l'augmentation du

nombre des objets à traiter par le Conseil national, et le Conseil des Etats a souvent dit oui à contre-coeur. Il ne faut donc pas augmenter la durée totale des sessions ordinaires, mais plutôt donner à chacun des Conseils la compétence de décider s'il veut ou non organiser pour lui-même une session spéciale (voir ch. 44).

Nous prévoyons en outre de renforcer les commissions permanentes, lesquelles auraient alors l'obligation de respecter un certain délai lorsqu'elles procéderaient à l'examen préalable des objets qui leur reviennent. Elles devraient aussi éliminer la majeure partie de leurs divergences politiques et élaborer un consensus pour que le plénum n'ait plus à réexaminer toutes les propositions divergentes sous forme de propositions de minorité. Les membres du Conseil devraient, quant à eux, consacrer plus de temps à leur mandat, soit plus travailler en commission et moins siéger en plénum. Tous ces raisons font que nous ne plaçons pas pour une augmentation de la durée totale des sessions.

65 Appréciation

Parlent en faveur des dix sessions annuelles proposées par le conseiller national Zbinden Paul les arguments suivants:

- le fait que, si l'Assemblée fédérale siégeait plus régulièrement, ses membres pourraient se prononcer plus rapidement sur les sujets d'actualité,
- le fait d'être absent moins longtemps de la vie professionnelle et la possibilité de trouver plus facilement un suppléant,
- la possibilité de concentrer les délibérations sur un ou plusieurs objets d'importance par session,
- le fait de pouvoir éviter la surcharge de travail et la fatigue de la troisième semaine notamment.

Parlent contre:

- l'agitation qui règnerait pendant, mais aussi avant et après les sessions,
- la multiplication du nombre des séances des commissions et des réunions des groupes, multiplication qui ne s'accompagnerait pas d'un examen plus approfondi des objets,
- une dispersion plus grave encore, pour le parlementaire, entre sa vie professionnelle et le mandat parlementaire,
- un surcroît de difficultés voire l'impossibilité de discuter entre les groupes, les commissions et les parlementaires eux-mêmes,
- l'impossibilité d'éliminer les divergences et, en partie, de procéder au vote final lors d'une même session,
- un surcroît de difficultés si les deux Chambres doivent traiter le même objet au cours de la même session - ce qui devient franchement impossible dans le cas de l'examen du rapport de gestion, du compte d'Etat, du budget ou encore du programme de la législature,
- l'accroissement vertigineux du travail de planification et de coordination.

La commission a estimé que les inconvénients l'emportaient sur les avantages. Elle a notamment craint que les députés n'aient davantage de difficultés à allier leur vie professionnelle à l'exercice de leur mandat, vu que, entre les sessions, ils ne disposeraient plus d'aucun répit à consacrer à autre chose qu'à leur travail de parlementaire (sessions de commissions et préparations de la session suivante). A preuve les expériences peu concluantes faites par le canton de Berne et le fait que les intéressés regrettent, dans le système actuel, de n'avoir pas suffisamment de temps à consacrer aux discussions et aux contacts informels pendant les sessions et en-dehors d'elles.

La commission fait aussi remarquer que le Parlement y gagnera en souplesse si les commissions permanentes sié-

geront plus souvent et plus régulièrement, et que notamment les commissions de politique extérieure pourraient réagir "à chaud" en cas de crise internationale.

C'est ainsi que la commission propose de ne pas modifier le système actuel des sessions et de classer le postulat Zbinden Paul.

7 Amélioration de la situation financière des députés

71 Situation actuelle des députés

L'amélioration des conditions de travail et des indemnités des députés a été discutée à plusieurs reprises, la dernière fois en mars 1988 lors de la révision totale de la Loi sur les indemnités du 17 mars 1972. Lors de cette révision, basée sur de nombreuses enquêtes et discussions dans les bureaux des conseils et dans les groupes parlementaires, on a relevé l'indemnité annuelle de 16'500 à 30'000 francs; en outre, une première réglementation minimum en matière de prévoyance en faveur des députés a été adoptée, fixant une contribution annuelle de 2'500 francs dans la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires et maintenant le système d'un forfait de base et d'un facteur de rendement (indemnités journalières), introduit en 1972. L'introduction d'une indemnité forfaitaire ou d'un genre de réglementation en guise de remplacement a été rejetée.

Le projet intitulé "Réorganisation des services du Parlement" (automne 1988), visant à améliorer les conditions de travail des députés, avait comme but d'exiger non seulement un changement de structure et un agrandissement des services du Parlement mais aussi une amélioration de la situation actuelle des locaux du Parlement (une place de travail par député) et l'introduction de l'informatique. De nouveaux concepts de l'espace disponible et d'utilisation ont été élaborés pour le Palais du

✱
Parlement; ils feront incessamment l'objet d'un message sur les constructions. Jusqu'à la fin de 1991, les Services du Parlement, les secrétariats de groupe et environ 100 parlementaires seront équipés de PC raccordés au réseau.

Tout le monde reconnaît que le mandat de parlementaire représente bien plus de 50 pour cent d'un temps de travail annuel en Suisse. Outre les 50 journées de séance des conseils, le député participe à 30 voire 40 séances de groupe ou de commission, suivant le groupe ou la commission dont il est membre. Si on part d'un temps minimum consacré à l'étude des dossiers et à la préparation des séances, il faut compter 30 jours en plus, sans oublier le temps qu'un député consacre aux contacts avec les électeurs, les organisations et les autorités, aux campagnes électorales et aux campagnes de votations, comme aux contacts internationaux de plus en plus nombreux. Si on ajoute 30 jours pour ces tâches-là, on arrive à un total de 150 jours par année qu'un député doit consacrer à son mandat, à savoir 65 pour cent du temps de travail annuel.

A l'heure actuelle, les députés reçoivent une indemnité d'environ 75'000 francs. La moitié de ce montant est à déclarer comme revenu; l'autre moitié est considérée comme remboursement des frais. Quant à l'infrastructure, les députés disposent des services du Parlement (environ 100 collaboratrices et collaborateurs), de environ 70 places de travail, et de moyens informatiques, ainsi que des secrétariats des groupes parlementaires.

La charge croissante d'un mandat de député, accompagnée d'un excès de travail professionnel, requiert tellement de temps et d'énergie qu'il n'est plus possible aux députés d'exercer les deux activités correctement. Les députés sont tributaires d'un revenu acquis en dehors du Parlement, les indemnités actuelles ne permettant pas de vivre uniquement de leur travail de parlementaire; en outre, la question des frais administratifs et d'équipement

n'a pas encore été résolue jusqu'à présent, ce qui exige une infrastructure privée des parlementaires. Vu la divergence des ressources et soutiens privés des parlementaires, il y a des situations très différentes entre les députés. La base de recrutement est également atteinte. Les citoyens pouvant se permettre d'exercer un mandat de député sont de plus en plus rares. Il en résulte que l'activité politique perd tout attrait et que beaucoup de citoyens, surtout des personnes qualifiées, choisissent une carrière dans l'économie ou dans d'autres domaines.

72 Parlements étrangers

Comparé à l'étranger, le Parlement suisse est plutôt mal équipé, surtout en ce qui concerne l'infrastructure du personnel et des locaux. Vu la différence considérable dans la procédure parlementaire et dans l'organisation (à savoir les durées des séances, les réglementations des frais, les privilèges, les systèmes des assurances, etc.), ainsi que celle du coût de la vie dans les différents pays, nous renonçons à une comparaison détaillée. Les renseignements à ce sujet figurent dans la documentation (annexe 3).

73 Indemnités parlementaires

En ce qui concerne le système d'indemnisation à choisir, la commission a traité cette question d'une manière approfondie. Elle est consciente du fait qu'il n'y a pas de système qui puisse tenir compte de la situation individuelle des divers députés et garantir une justice et une égalité absolues de tous les titulaires d'un mandat. Le système d'indemnisation ne saurait ni privilégier les membres des conseils ni exiger d'eux des sacrifices.

L'initiative parlementaire Réforme du Parlement propose une réglementation souple du système d'indemnisation. Les

* députés devraient décider eux-mêmes combien de temps ils veulent investir dans leur mandat: la possibilité d'exercer le mandat à plein temps avec un salaire correct ou en dehors de l'activité professionnelle doit être donnée à chacun. La commission a examiné cette *possibilité de choisir* à partir de propositions concrètes prévoyant également des règles d'incompatibilité en cas de mandat exercé à plein temps. L'avantage d'une telle solution est que les députés peuvent s'arranger de façon à exercer leur mandat selon leur situation professionnelle et personnelle. L'inconvénient de cette solution est la dérogation au principe de l'égalité de traitement des députés, principe important dans les solutions d'indemnisation discutées jusqu'à présent. La commission a finalement rejeté cette possibilité vu qu'elle entraînerait un *Parlement à deux vitesses*, c'est-à-dire deux catégories de députés, ce qui est déjà le cas actuellement, du moins en partie. La commission souligne que le député doit garder un pied dans le travail et la vie des citoyens. Elle n'est pas favorable à l'idée d'un Parlement de professionnels car cela signifierait une perte d'importantes expériences de la société, l'économie, la science, et la culture et augmenterait la dépendance du mandat.

Ceci n'exclut pas, vu la réforme envisagée d'un *travail parlementaire plus professionnel*, que certaines fonctions puissent être exercées à plein temps. Les présidences des conseils et des groupes parlementaires ou les présidences d'importantes commissions permanentes exigent la présence et la disponibilité totales des titulaires d'une fonction. La commission est d'avis que cela doit être pris en considération dans la réglementation des indemnités, c'est-à-dire que ces fonctions particulières réclament une indemnité spéciale.

Il faut que les indemnités correspondent - et la commission était unanime à ce propos - *aux exigences qui sont celles du mandat parlementaire, à savoir la charge que*

représente le temps investi dans l'exercice de ce mandat ainsi que la professionnalisation des activités parlementaires à laquelle on s'efforce de parvenir. Au moment d'établir le montant des indemnités, il faudra tenir compte de l'intensification du travail de commissions dans un système de commissions permanentes, de la charge grandissante que représente la préparation des activités parlementaires, mais encore de l'accroissement des obligations liées au mandat parlementaire. C'est à ce stade de la réflexion que se pose la question de savoir dans quelle mesure il convient de s'en tenir au système actuel, qui consiste à combiner une indemnisation forfaitaire et le remboursement des charges occasionnées (12'000 fr. d'indemnité de base par année et 300 fr. par journée de séance), ou s'il y a lieu de franchir le pas vers une indemnisation forfaitaire d'un montant égal pour tous les parlementaires.

Dans une première phase des débats, la commission s'est décidée en faveur d'une indemnisation forfaitaire de 130'000 francs par année, censée couvrir aussi bien les travaux au sein des conseils et les activités politiques auxquels sont confrontés tous les membres du Parlement, que les travaux de commissions. La commission a renoncé à introduire ce qu'il est convenu d'appeler un facteur de rendement; elle est partie du principe que le nouveau système de commissions entraînerait un volume considérable de travail en commissions pour les membres de celles-ci, sauf pour ceux qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire. Pour fixer le montant de cette indemnisation forfaitaire, la commission a considéré que cette indemnisation devait approximativement correspondre à la rémunération des magistrats cantonaux, respectivement des hauts fonctionnaires fédéraux. En ce qui concerne l'exercice de fonctions qui exigent un engagement supérieur à 60 ou 70 pour cent du temps de travail annuel moyen, la commission a fixé des compléments spéciaux d'indemnités de fonction. La commission a soumis cette

variante d'indemnisation à la réflexion des groupes parlementaires et au débat public.

En deuxième lecture, la commission a rouvert une discussion approfondie sur le système d'indemnisation qu'il y avait lieu de choisir. A cet égard, elle est parvenue à la conclusion qu'il était indispensable de mettre sur pied un système d'indemnisation plus flexible de manière à mieux prendre en considération la situation des membres du Parlement pris individuellement. Tous ne peuvent et ne veulent pas investir le même volume de temps dans l'exercice de leur mandat, en particulier s'agissant des travaux de commissions. C'est ainsi que, par exemple, les membres du Parlement qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire, ne peuvent pas s'engager dans les commissions. Or, si la commission est revenue à la réglementation actuelle, ce n'est pas en raison du montant d'indemnité à atteindre, mais à cause du système d'indemnisation. *Une indemnité de base de 80'000 francs par année* doit permettre dédommager tous les membres du Parlement pour les mêmes activités générales au sein des conseils ainsi que celles de nature politique qu'ils accomplissent et pour lesquelles il faut consacrer près de 50 pour cent du temps de travail annuel moyen. La participation aux séances des conseils et des commissions sera comme précédemment rétribuée au moyen d'indemnités journalières, c'est-à-dire qu'*une indemnité pour les charges occasionnées sera maintenue*. La commission propose de fixer *l'indemnité journalière à 400 francs*. Avec en moyenne 80 à 100 jours de séance annuels, le revenu des membres des conseils atteint approximativement 112'000 à 120'000 francs.

Pour l'exercice de fonctions spéciales qui exigent des titulaires d'une charge un engagement particulier et davantage de disponibilité, *une indemnité de fonction* est prévue. Les présidents et vice-présidents des deux conseils devraient toucher, à côté de l'indemnité de base, une indemnité de fonction de 80'000 francs, respecti-

vement 40'000 francs. Les présidents et vice-présidents des commissions et des délégations devraient également toucher une indemnité spéciale.

74 Contribution au titre de la prévoyance

Le relèvement des indemnités offre la possibilité d'exercer le mandat parlementaire quasiment à peine temps; il s'agit de trouver une réglementation en matière de prévoyance professionnelle. La commission est d'avis que cette réglementation devrait offrir aux parlementaires une prévoyance privée suffisante, qui tienne cependant compte des situations différentes des députés. La réglementation se limite dans chaque cas à l'indemnité annuelle de base, tandis que l'indemnité journalière, qui n'est pas soumise à l'obligation de s'assurer, n'est pas prise en considération.

En octobre 1989, le Parlement a adopté une solution en matière de prévoyance pour les magistrats (RS 172.121); cette solution pourrait servir de modèle pour l'introduction d'un régime de retraite. A partir d'une certaine date d'échéance, tous les députés auraient droit à une retraite déterminée en fonction de la durée de leur mandat. D'après le modèle proposé par la commission, le député recevrait, à l'âge de 65 ans et lorsqu'il quitte le conseil, une retraite correspondant à 60 pour cent de l'indemnité annuelle d'un parlementaire en fonction, à condition d'avoir été au moins quatre ans au Parlement. Cette solution offre l'avantage d'une égalité entre tous les députés, ainsi que celui d'une couverture de prévoyance équitable aussi pour les députés qui, à cause de leur situation professionnelle, ne disposent pas d'une bonne prévoyance. Les frais pour la Confédération s'élèveraient à environ 14 millions de francs par année.

A part un régime de retraite, on pourrait aussi imaginer une réglementation en matière de prévoyance indivi-

duelle. A l'instar des solutions actuellement mises en pratique, les parlementaires devraient toucher une contribution versée à leur caisse de prévoyance privée. L'innovation consiste dans le fait que cette contribution n'est plus adressée aux parlementaires à titre individuel pour qu'ils en disposent librement, mais la contribution au titre de la prévoyance professionnelle liée doit être versée à l'institution ou à une forme de prévoyance reconnue par la loi du 25 juin 1985 sur la prévoyance professionnelle (LPP) et nommée par le député. Elle a pour but de permettre à chaque parlementaire de maintenir telle quelle sa prévoyance professionnelle également lors d'une réduction des activités dans la profession de départ, en raison de la reprise d'un mandat parlementaire, de maintenir telle quelle sa prévoyance vieillesse, risques de décès et invalidité; cela permettra au besoin la création ou l'extension d'un semblable fonds privé de prévoyance. La solution la plus avantageuse pour un parlementaire serait d'incorporer la contribution fédérale dans une caisse de prévoyance existante ou dans une caisse commune de prévoyance. Mais toutes les formes de prévoyance au sens de la LPP - par conséquent celles, plus flexibles, du troisième pilier - sont à disposition pour compléter la prévoyance individuelle. L'indemnité à titre de prévoyance professionnelle doit atteindre 20 pour cent de l'indemnité annuelle de base, ce qui correspond approximativement au montant des contributions de l'employeur et de l'employé à la Confédération et au tarif LPP pour la prévoyance professionnelle. Les coûts de cette solution se monteraient pour une indemnité annuelle de base de 80'000 (conseiller national), et 40'000 francs (député au Conseil des Etats), à environ 3,6 millions de francs par an. Pour la Confédération, un risque au sens de celui que comporte le régime de la retraite, n'existe pas; les versements des contributions couvriraient la prévoyance.

La commission accorde sa préférence à la solution de la prévoyance individuelle, parce qu'elle s'intègre mieux à la prévoyance privée du parlementaire et qu'elle offre une garantie du risque suffisante et entraîne un déploiement administratif relativement faible pour la Confédération; enfin, pour la Confédération, cette solution est clairement avantageuse du point de vue des coûts.

75 Indemnité transitoire

Les députés qui, pendant une période transitoire, quittent leur activité professionnelle pour exercer une activité politique ne pourront peut-être pas sans autre se réintégrer dans leur activité professionnelle. Pour faciliter cette réintégration professionnelle après l'activité politique, la commission propose d'introduire une indemnité transitoire. Le montant de cette indemnité serait calculé en fonction de la durée du mandat et de l'âge du député lorsqu'il quitte son activité politique. L'introduction de ce système devrait empêcher que des députés continuent à exercer leur mandat pour des raisons financières. Si le revenu du député et l'indemnité transitoire dépassent un certain montant, l'indemnité transitoire serait réduite.

76 Autres adaptations

Le nouveau système d'indemnisation permet de renoncer à l'indemnité de parcours actuellement en vigueur et faisant partie de la rémunération. Cette indemnité de parcours entraînait trop de complications administratives vu qu'elle dépendait de la durée du parcours des députés (art. 6 de la loi sur les indemnités). Les indemnités de déplacement ont également été simplifiées, avant tout pour des raisons de protection de l'environnement. En matière d'innovation, seul l'abonnement général des CFF (1ère classe) ou une indemnité correspondante sera accor-

*
dée. Comme autre nouveauté, il est prévu de prendre en charge les frais de vols sur les lignes intérieures, en particulier pour les membres du Parlement qui viennent du canton du Tessin (art. 5 de la loi sur les indemnités). Enfin, il est nécessaire d'adapter aux nouvelles estimations le maintien du paiement du salaire en cas d'accident ou de maladie (art. 8 de l'AF relatif à la loi sur les indemnités).

77 Augmentation de la transparence

La commission a discuté de manière approfondie et sur la base de propositions la question de savoir si l'amélioration de la situation financière des députés n'exige pas une augmentation de la transparence des activités et des revenus privés des députés, ou des mesures visant à limiter la dépendance financière des élus. Faudrait-il fixer des règles d'incompatibilité - comme c'est le cas en France ou aux Etats-Unis - ou étendre l'obligation de signaler les intérêts (cf. In.pa. 89.220 Revenus des parlementaires)? La commission a également traité la question des sanctions, à savoir si les violations des règles de comportement (par exemple l'obligation d'assister aux séances) doivent être suivies de sanctions, par exemple sous forme d'une réduction des indemnités.

Ces discussions, de même que l'étude des réglementations dans les parlements étrangers, n'aboutirent pas à des conclusions convaincantes. La commission est d'avis que des réglementations détaillées ne sont ni praticables ni souhaitables. Des solutions de compromis, comme par exemple l'indication de la situation financière du député (revenu, fortune, dons) à l'adresse d'un organe parlementaire, n'apporteraient pas non plus la transparence souhaitée.

Pour ces motifs, la commission renonce à proposer une modification de l'obligation de signaler les intérêts (art. 3bis ss LREC) ou à fixer des règles d'incompatibilité. Si les premières expériences effectuées en matière de nouvelles indemnités devaient montrer que des abus ont été commis et faire apparaître des revenus injustifiés, on devra, d'après la commission, discuter à nouveau l'introduction des incompatibilités ou une extension de l'obligation de signaler les intérêts.

8 Amélioration de l'infrastructure du Parlement

81 Service de traduction

L'objectif principal de la réforme du parlement consiste à permettre aux organes parlementaires et aux parlementaires d'organiser leur travail d'une manière professionnelle et efficace. Cela n'est possible qu'à la condition que les parlementaires reçoivent la documentation à temps et si possible toujours dans leur langue maternelle, et qu'ils puissent suivre les délibérations en règle générale dans leur langue maternelle.

La commission propose de créer un service de traduction qui soit rattaché aux Services du Parlement et leur appartienne en propre. Elle constate que le volume des documents écrits s'est énormément accru ces dernières années. Simultanément, le temps à disposition des parlementaires, pour qu'ils puissent lire ces documents, a diminué. Cette évolution va se poursuivre. Par ailleurs, la commission demande que les commissions chargées d'examiner les objets qui leurs sont dévolus présentent en règle générale un rapport écrit pour chaque objet traité. Il est absolument indispensable - ce que d'ailleurs exigent les règlements du Conseil national et du Conseil des Etats - que ces rapports existent en langue allemande et en langue française et partiellement en langue italienne.

Actuellement, les rapports des commissions parlementaires, les interventions et propositions des parlementaires, ainsi que tous les documents destinés aux commissions, sont traduits par les Services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale, qui doivent cependant aussi traduire des documents du Conseil fédéral et en partie des départements. Il en résulte que ces services sont débordés. Il est aussi problématique que des collaborateurs de l'administration fédérale qui travaillent essentiellement pour le Parlement ne soient pas intégrés aux Services du Parlement.

La commission propose de créer un service de traduction à l'intérieur des Services du Parlement. Ce service a deux tâches principales à remplir. D'une part, il doit traduire tous les documents provenant d'organes parlementaires et de parlementaires individuels, ainsi que des Services du Parlement. Les services compétents de l'administration fédérale continuent de traduire les documents du Conseil fédéral et de l'administration fédérale.

La seconde tâche du service de traduction consiste à traduire simultanément les délibérations des séances de commissions en allemand, en français et - sur demande d'un membre de langue italienne de la commission - en italien. La commission constate qu'il est extrêmement astreignant de suivre les délibérations, lorsque une seule langue est parlée la plupart du temps. Cela concerne spécialement les délibérations législatives complexes et l'audition d'experts. Du fait que les délibérations en commissions gagnent toujours plus en importance, il est indispensable que tous les membres puissent suivre les débats.

La création d'un propre service de traduction doit également être considérée en liaison avec le processus

de l'intégration européenne. Le Parlement doit créer à temps une infrastructure plurilingue.

La commission est consciente que le service de traduction prévu doit être constitué progressivement et qu'il sera prêt à fonctionner à plein régime seulement après un certain temps. Les premiers pas doivent cependant être franchis sans délai.

82 Amélioration de l'infrastructure des députés

L'amélioration de l'infrastructure personnelle des députés est un des points centraux de la réforme. Afin de bien mettre en évidence le fait que l'amélioration de l'infrastructure revêt une signification indépendamment de l'indemnisation des parlementaires, la commission propose de prévoir *une loi fédérale particulière* à cet effet. Cette loi devra régler, à côté des contributions destinées à l'infrastructure des groupes parlementaires, la question de l'infrastructure réservée aux parlementaires. La commission pense qu'il ne s'agit pas seulement d'améliorer l'infrastructure des locaux du Parlement à Berne mais surtout de décharger les députés à leur lieu de domicile et/ou de travail.

821 Collaboratrices et collaborateurs personnels

Il est indispensable d'avoir des collaboratrices et collaborateurs personnels pour décharger les membres du Parlement. La commission propose que chaque député devrait disposer d'un crédit approprié, solution tenant compte des différents besoins des députés. Les députés décideraient eux-mêmes de la manière d'être assistés. La commission signale également la possibilité de communautés de travail où des collaboratrices et collaborateurs de plusieurs parlementaires travailleraient ensemble. Dans

ce cas, un député devrait être désigné comme responsable de l'organisation.

La commission est consciente du fait qu'il y a des députés qui ont fait leur travail tout seul jusque-là et qui n'ont pas l'habitude d'occuper des collaboratrices et collaborateurs; mais elle estime qu'une assistance, surtout dans le travail administratif (documentation, classement et constitution de dossiers, correspondance, etc.) est importante pour tous les parlementaires. Ainsi, l'essentiel du temps pourrait être consacré au travail politique proprement dit.

Une autre variante serait celle d'agrandir les secrétariats des groupes et de garantir ainsi le soutien nécessaire de la part des groupes. Mais la majorité de la commission a préféré la solution qui rend possible l'assistance individuelle à domicile. Une minorité de la commission souhaite combiner l'aide individuelle et le soutien dispensé par les groupes. Elle est de l'avis que l'appui de caractère politico-scientifique en particulier, devrait être concentré sur les groupes. C'est pourquoi elle propose de mettre à disposition des groupes un tiers du crédit attribué aux collaborateurs et collaboratrices personnels, mais cependant à la condition que ces moyens soient destinés à soutenir les membres individuels des groupes.

Les conditions d'engagement de ces collaboratrices et collaborateurs devraient être réglées par des directives pour qu'il y ait un certain contrôle sur l'utilisation des crédits mis à disposition. Ces directives devraient également fixer des incompatibilités. Pour que les députés ne soient pas chargés de l'administration du personnel, la commission propose les services du Parlement comme responsables de l'administration du personnel. Ainsi, on peut garantir un traitement égal des collaboratrices et collaborateurs. En ce qui concerne le montant du crédit à accorder, la commission a pris comme base le

salaire d'une secrétaire qualifiée. Les parlementaires pourront aussi engager plusieurs collaboratrices et collaborateurs à temps partiel.

822 Indemnité pour dépenses d'infrastructure

A l'heure actuelle, les députés reçoivent, en guise de dédommagement pour leurs frais généraux et pour les inconvénients subis, une indemnité de 18'000 francs par année. La commission propose d'augmenter cette indemnité à 24'000 francs par année et de l'intégrer dans la Loi sur les indemnités parlementaires. L'indemnité pour dépenses d'infrastructure devrait aussi servir à couvrir les frais supplémentaires qui résultent de l'engagement d'une collaboratrice ou d'un collaborateur.

83 Projets de constructions dans le cadre de la réforme du Parlement

831 Situation initiale

Durant ces dernières années, les Chambres fédérales se sont rendu compte de la nécessité d'adapter certaines parties de leurs structures aux besoins à venir. Ces adaptations structurelles et organisatrices, si elles veulent être efficaces, nécessitent de l'espace. Vu la densité d'occupation croissante du palais du Parlement durant ces dernières années, tout nouveau besoin en locaux, pour être satisfait, nécessite des travaux de construction de grande envergure.

832 Ebauches de projet d'extension pour le Parlement et les services du Parlement

Aux yeux de la commission, de nouvelles grandes surfaces à l'extérieur du palais du Parlement, mais à proximité de

celui-ci, sont indispensables à plus long terme si l'on entend doter les parlementaires et les services du Parlement d'infrastructures appropriées. Sur la base de son examen préalable, le comité de construction de la commission a en principe retenu deux solutions, soit:

- a. Aménager de nouveaux locaux dans les deux ailes du Palais fédéral, ce qui implique une séparation des départements installés dans ces zones du bâtiment et, par là, la mise à disposition de nouveaux locaux pour l'administration fédérale. Pour les conseillers fédéraux et leurs proches collaborateurs, il reste cependant suffisamment de place dans les locaux du palais fédéral.
- b. Prévoir une nouvelle construction ou un ensemble de nouvelles constructions du côté sud (côté Aare) du palais fédéral actuel, construction qui représente un défi à maints égards: urbanisme, aménagement du territoire, protection du patrimoine et géologie. A ces exigences s'ajoute le problème de la sauvegarde de la qualité architectonique.

La commission a décidé d'examiner les deux solutions retenues sous les aspects de la faisabilité et la qualité. Afin de garantir une certaine latitude pour la conception de nouvelles infrastructures et une certaine marge entre l'utilité et les besoins d'une part, et au niveau des conséquences urbanistiques et architectoniques d'autre part, les deux projets comportent chacun trois variantes de programme de construction à étudier (mini = solution minimum, midi = solution normale, et maxi = solution hautement représentative). La solution mini prévoirait par exemple des places de travail personnelles pour tous les membres du Parlement dans des locaux collectifs, la solution midi des bureaux individuels, et la solution maxi, en plus de la précédente, des locaux supplémentaires de représentation. Ces programmes de locaux correspondent à des représentations provisoires et

ne revêtent naturellement aucun caractère obligatoire pour ce qui est des détails. L'élaboration des ébauches de projet a été confiée à quatre bureaux d'architectes d'excellente renommée de diverses régions de la Suisse. Le crédit d'étude de projet qui s'élève à 500'000 francs a été accordé à la demande de la commission comme supplément de crédit sous forme de prêt ordinaire. Les architectes mandatés ont pour tâche d'examiner, d'une manière globale, les modèles de projet proposés et

- dans le cas d'une transformation des ailes actuelles du palais fédéral, de proposer des idées d'utilisation et de mise en valeur architectonique du patrimoine architectural,
- dans le cas d'une nouvelle construction sur le flanc sud du palais fédéral, de démontrer d'une manière audacieuse et au moyen d'une esquisse quelles sont les formes architecturales modernes les mieux adaptées au style de construction du palais fédéral.

Parallèlement à ces travaux d'architecture, des questions d'ordre juridique seront examinées, notamment dans le cadre du droit privé et du droit public en tenant compte des dispositions urbanistiques et légales de construction.

Les travaux doivent être terminés jusqu'à fin août 1991 et présentés au début du mois de septembre. Les deux chambres pourraient se prononcer sur une entrée en matière ou non concernant un projet de nouvelles constructions ou de transformations à l'occasion de leur session d'automne 1991. En cas d'entrée en matière, elles devraient opter pour une des trois variantes de programme de construction et voter un crédit pour la mise sur pied d'un concours qui doit déboucher sur un message de construction y afférent. Dans le meilleur des cas, le Parlement pourrait investir les nouveaux locaux en 1998, à l'occasion de ses 150 ans d'existence.

9 Conséquences financières et personnelles

Actuellement, les dépenses des deux conseils s'élèvent à environ 30 millions de francs par année (Budget 1991), dont deux tiers sont attribués au Parlement et un tiers aux services du Parlement. La concrétisation des propositions de la commission porteraient les dépenses à environ 73,5 millions de francs (57 mio de fr. pour le Parlement, 16,5 millions pour les Services du Parlement). Les conséquences financières et sur le personnel se présentent dans le détail, comme il suit :

91 Le Parlement

	<u>Budget 1991</u>	<u>nouveau</u>
1. Indemnité de base Conseil national	6'000'000	16'000'000
2. Séances du Conseil national	6'100'000	7'250'000
3. Commissions du Conseil national	2'900'000	3'500'000
4. Indemnité de base du Conseil des Etats (part de la Confédération)	---	1'840'000
5. Séances du Conseil des Etats	---	env. 1'500'000
6. Commissions du Conseil des Etats	1'100'000	1'400'000
7. Délégations diverses	1'000'000	1'100'000
8. Divers suppléments de fonction	65'000	env. 500'000
9. Indemnités d'infrastructure	(cf. point 1)	5'904'000
10. Prévoyance	615'000	env. 3'600'000
11. Indemnités transitoires	---	env. 500'000
12. Collaborateurs personnels	---	env. 14'000'000
Total	env. 18'000'000	env. 57'000'000

Sur la base de la nouvelle répartition des coûts des députés au Conseil des Etats (art. 1^{er} et 2 de la loi d'indemnisation) entre la Confédération et les cantons,

aucun coût supplémentaire ne sera occasionné aux cantons.

92 Services du Parlement

La concrétisation des propositions de la commission rendra indispensable une extension renforcée des Services du Parlement. En particulier, l'encadrement des commissions permanentes (cf. ch. 26), l'extension du secrétariat et des organes de conduite (cf. ch. 535), ainsi que la création d'un service de traduction rattaché au Parlement ont des conséquences considérables. Aux fins de l'administration des collaborateurs personnels des parlementaires ainsi que pour les versements de prévoyance et d'indemnité, mais aussi afin de contrôler l'augmentation du personnel des Services du Parlement, il est indispensable de renforcer le Service du personnel et le Service financier. L'engagement de collaborateurs personnels entraînera des exigences supplémentaires pour les Services du Parlement, en matière d'informatique (information, encadrement, éventuellement équipement), de l'information et de la documentation. La création de 61 emplois en tout a été proposée :

- 12 emplois pour l'extension des secrétariats de commission et de présidence
- 25 emplois pour les traductions (par écrit)
- 18 emplois pour les traductions simultanées
- 4 emplois pour le Service du personnel et le Service financier ainsi que pour le Secrétariat central
- 2 emplois dans le domaine de l'informatique et la documentation

L'extension et la constitution des services doit se faire pas à pas, de manière à contrôler le placement et l'instruction des nouveaux collaborateurs et collaboratrices. Dans les premiers temps, le système de l'exploitation judicieuse des emplois permettra de ras-

sembler avec toute la flexibilité requise, les expériences - par exemple au sujet des incidences de la procédure écrite - et d'équilibrer les charges maximales à l'aide de personnel auxiliaire; bien que l'on ne saurait exclure qu'il faille encore au cours d'une deuxième phase, faire appel à du personnel auxiliaire et de session supplémentaire pour quelques emplois. Par ailleurs, il est à ce jour pratiquement impossible d'évaluer à quelles exigences les services d'un parlement fonctionnant de façon professionnelle et efficace seront confrontés. On pourrait entre autres possibilités envisager un remaniement du Bulletin officiel ou de la structure des dépliant, une extension de l'imprimerie, le recyclage et éventuellement l'équipement des collaborateurs personnels. De telles exigences devraient entraîner des demandes supplémentaires en matière d'emplois et de places de travail.

Les coûts annuels destinés à l'extension du personnel des Services du Parlement proposée se présente comme suit :

	Fr. (env.)
61 emplois à 100'000 francs	6'100'000.--

Financement des instruments de travail (amortissement sur quatre ans)	200'000.--
---	------------

Financement des places de travail :	
61 x 10m ²	300'000.--

Total par année :	6'600'000.--
-------------------	--------------

Enfin, quant à l'équipement des salles de séances avec des installations de traduction simultanée, il faut compter avec des coûts d'investissement unique d'environ 3 millions de francs.

10 Commentaire relatif aux différentes propositions

101 Loi sur les rapports entre les conseils

Art. 1^{er} (voir ch. 44 et 6)

Jusqu'à présent, les sessions ordinaires et les sessions spéciales ("autres sessions") étaient régies par l'article premier, 1^{er} alinéa. S'agissant de la fixation des sessions spéciales, il convient d'ajouter à l'article premier un nouvel alinéa 2^{bis}, qui confierait cette compétence à chaque conseil. Une telle décision devra être prise en temps utile, c'est-à-dire, concrètement, pas dans la dernière semaine d'une session, afin de laisser encore à l'autre conseil le temps de décider une session spéciale parallèle.

A l'occasion, il faudrait attribuer la compétence de convoquer des sessions extraordinaires aux organes des conseils compétents (2^e al.). Il n'est plus conforme à l'actuelle conception de la séparation des pouvoirs que le Conseil fédéral convoque les chambres en sessions extraordinaires; le Conseil fédéral peut demander impérativement la convocation de telles sessions par les organes compétents, exactement comme un quart des conseillers nationaux ou bien cinq cantons peuvent le faire.

Art. 2

Les services du Parlement, qui remplacent l'ancien secrétariat de l'Assemblée fédérale, s'occupent d'envoyer les convocations à toutes les sessions. S'agissant des sessions extraordinaires, cette tâche ressortissait jusqu'à présent à la Chancellerie fédérale.

Les anciennes réglementations détaillées, qui précisait quand les chambres devaient siéger pendant les sessions, ne revêtent plus d'importance pratique aujourd'hui. C'est à la conférence de coordination qu'il incombe d'harmoniser le calendrier des sessions des deux chambres (art. 8^{ter}): cela permet de garantir que les chambres siègent ensemble si leurs rapports le requièrent (affaires de l'Assemblée fédérale - Chambres réunies -, votations concernant l'urgence, votations finales). Le premier jour de séance commun des sessions ordinaires est fixé à l'article premier.

Art. 8^{ter}

L'article 8^{ter} règle les attributions élargies de la conférence de coordination, qui se compose désormais des bureaux des deux Chambres.

La conférence établit la planification des objets de la législature ainsi que la planification annuelle (2^e al.) et surveille les services du Parlement (4^e al.), dont la commission administrative avait jusqu'à présent la charge (art. 8^{quater}). Il serait judicieux que la conférence désigne également un délégué (art. 5) qui devrait, comme c'était le cas jusqu'ici, exercer la surveillance effective sur les services précités conformément aux dispositions de l'arrêté fédéral y relatif. La conférence pourra confier d'autres tâches encore à un ou à plusieurs de ses membres.

Lors de la création de la conférence de coordination, on a veillé à ce que les représentants du Conseil national, qui sont majoritaires, ne puissent pas s'imposer à ceux du Conseil des Etats. C'est pourquoi, les décisions de la conférence doivent être approuvées aussi bien par la conférence des présidents de groupe du Conseil national que par le bureau du Conseil des Etats. La seule modifi-

cation apportée à cette disposition est le remplacement de la conférence des présidents de groupe du Conseil national par le bureau dudit conseil (6e al.), comme le requiert la nouvelle composition de la conférence de coordination.

Afin d'assurer une coordination optimale avec le Conseil fédéral lors de la planification des activités de l'Assemblée fédérale, il est nécessaire que le président de la Confédération et le chancelier assistent en règle générale aux séances de la conférence de coordination (7e al.). Des exceptions se justifient lorsque les objets à traiter concernent uniquement le Parlement (p. ex. entretiens avec la direction des services du Parlement, relations de l'Assemblée fédérale avec des parlements étrangers).

Art. 8quinquies

Aussi bien le dépôt des initiatives et autres interventions parlementaires que la remise de rapports découlent du droit des commissions de se saisir de tout problème relevant de des domaines; il faudrait à l'occasion réunir les deux dispositions correspondantes qui sont séparées, l'une à l'article 8quinquies, 5e alinéa, et l'autre à l'article 8sexies, 4e alinéa.

Art. 8sexies, 2e alinéa

Voir le commentaire de la révision du Règlement du Conseil national, article 18

Art. 8sexies, al. 3bis (voir ch. 422)

L'alinéa 3bis permet aux membres de la commission de l'autre conseil de participer aux séances de la Commission, lorsque cette dernière décide une telle convocation. L'obligation de décider de la convocation de parlementaires de l'autre conseil ne s'applique qu'à la déli-

+
bération d'actes législatifs de l'Assemblée fédérale (voir art. 4 LREC); elle ne concerne pas d'autres objets. Cette restriction est nécessaire, car s'agissant d'actes législatifs, il y a en général assez de temps pour prendre cette décision formelle en temps utile avant le début de l'examen du projet; d'autres affaires peuvent être inscrites à court terme sur la liste à l'ordre du jour, de telle sorte que les membres de la commission de l'autre conseil ne peuvent plus être convoqués en temps utile.

Dans la pratique, cette décision pourra être prise par des commissions non permanentes (commissions spéciales selon la révision proposée du règlement du Conseil national) lors de la séance où elles fixent les dates de séances. Des commissions permanentes peuvent convoquer en permanence la commission parallèle de l'autre conseil (en se réservant naturellement le droit de révoquer). Cette décision peut également être prise à la séance préliminaire qui précède la séance de la commission. Lorsqu'il n'y a plus de réunion préalable, la décision pourra être prise par correspondance.

Art. 8sexies, al. 3ter

Des séances communes des commissions des deux chambres visant à réunir des informations ont déjà eu lieu à quelques reprises par le passé. La mention exclusive de cette possibilité dans la loi vise à éliminer les incertitudes existantes concernant l'admissibilité de telles séances, et entraîner une multiplication de ces séances. Cela réduirait de moitié le travail d'organisation et permettrait en outre que les deux commissions partent d'un même niveau d'informations. Etant donné que l'organisation de séances communes visant à déterminer l'ordre du jour des réunions d'information (s'agissant en particulier de désigner les experts ou les participants aux auditions d'experts) est problématique, cette compétence est confiée aux présidents des commissions.

Art. 8sexies_a

La commission parlementaire d'experts doit servir à préparer des décisions portant sur des questions importantes et complexes. Ce qu'on entend par là est une question politique, qui dépasse toutefois de loin un projet de loi, comme l'indique l'adjectif "complexe". A titre d'exemples, on pourrait mentionner la toxicomanie et le problème des migrations.

C'est la conférence de coordination qui mettra sur pied la commission parlementaire d'experts. En règle générale, elle le fera sur proposition d'une commission permanente.

A la différence de toutes les autres commissions, la commission parlementaire d'experts sera composée tant de députés que d'experts non-membres du Parlement. Les membres du conseil seront pourtant majoritaires afin de maintenir dans le camp des politiciens la responsabilité des résultats. Les experts et les députés seront élus par la conférence de coordination. La commission permanente souhaitant mettre sur pied une commission parlementaire d'experts aura le droit de proposer des experts. Les députés seront élus sur proposition des groupes. Ils le seront en fonction de leur compétence et de leur intérêt, et non d'après leur appartenance à un certain parti. L'article 8quinquies, 2e alinéa, qui exige qu'on tienne compte de la force numérique des groupes, des langues officielles et des diverses régions du pays en composant les commissions, n'est de ce fait pas applicable. Chaque groupe doit toutefois avoir le droit de déléguer un député.

Art. 9 et 10

Dorénavant, la priorité de discussion sera attribuée à un conseil non par les présidents de conseil, mais par la conférence de coordination.

La commission est d'avis que la décision de la conférence de coordination doit décider en dernière instance. Jamais, à notre connaissance, la décision des présidents concernant l'attribution de la priorité n'a été contestée par une Chambre, au cours des dernières décennies. De plus, la conférence de coordination est plus représentative que les deux présidents des Chambres, de sorte que les conflits devraient être encore plus rares. Si un accord entre les deux organes qui composent la conférence de coordination n'est pas possible, le président de celle-ci tranchera par tirage au sort (art. 10).

Art. 14

La modification de cet article est d'ordre purement rédactionnel: le cas normal sera cité en premier, et les deux exceptions viendront en 2e et 3e positions.

Art. 16 et 17

L'article 16 régle la première phase, l'article 17 (ainsi que les articles inchangés 18 à 21) la seconde phase de la procédure d'élimination des divergences. Les explications qui figurent dans la partie générale du rapport de la sous-commission (voir ch. 412) servent de commentaires.

La disposition actuelle concernant la composition de la conférence de conciliation (art. 17, 2e al.) ne semble pas appropriée pour cet instrument, qui sera probablement de plus en plus utilisé. L'extension de la commission du Conseil des Etats aux membres de la commission du Conseil national a pour conséquence que dans de nombreux cas, entre la moitié et les 3/4 au maximum des membres du Conseil des Etats devraient être délégués à la conférence de conciliation. Les conseillers aux Etats seraient ainsi sollicités outre mesure par les conférences de conciliation de plus en plus nombreuses; la présence de 46, 50, voire 62 membres à la conférence de conciliation ferait

en outre de cet organe un organe pesant, et peu approprié pour des délibérations de la commission. Aussi la sous-commission propose-t-elle de limiter à 26 le nombre des membres de la conférence de conciliation. Les commissions plus importantes seront réduites à 13 membres, ce qui sera en général le cas pour les commissions du Conseil national. Les commissions du Conseil des Etats, qui comptent fréquemment 13 membres, resteront donc inchangées; celles qui comptent moins de 13 membres seront complétées jusqu'à égalité. L'extension ou la réduction d'une commission sera entreprise sur proposition des groupes parlementaires par les organes du conseil compétents. Il convient ici de prendre en considération la représentativité des partis comme pour la constitution des commissions (art. 8^{quinièmes}, 2^e al.).

Art. 21^{ter} (voir ch. 54)

Les initiatives parlementaires doivent être examinées préalablement par le conseil complet au plus tard un an après la présentation du rapport de la commission chargée de donner un préavis. Pour l'inscription à l'ordre du jour de ces examens préalables, il reste une marge de trois à quatre sessions.

Art. 21^{quinièmes}

A maintes reprises, la formulation du droit d'audience des auteurs d'initiatives actuellement en vigueur a prêté à confusion quant à la durée de la présence de l'auteur de l'initiative à la séance de commission et quant à son droit de s'exprimer. Grâce à la nouvelle formulation, il est clairement établi que l'auteur de l'initiative, pour autant qu'il ne soit pas membre de la commission, est autorisé à participer, avec le droit de s'exprimer, aux débats de la commission pour toute la durée du traitement de son initiative.

Ce nouvel article règle la participation de l'Assemblée fédérale en politique extérieure.

Il ressort du 1^{er} alinéa, que les deux Chambres suivent d'elles-mêmes l'évolution de la situation politique extérieure et le déroulement de négociations. Il ressort du texte que la répartition constitutionnelle des attributions entre le législatif et l'exécutif n'est pas modifiée. Le Conseil fédéral a la responsabilité de mener les négociations avec les organisations internationales et les gouvernements étrangers. Toutefois les 2^e à 4^e alinéas prévoient un échange d'informations et des consultations entre le Conseil fédéral et les commissions compétentes.

Les 3^e et 4^e alinéas ont trait à des négociations avec des organisations internationales habilitées à légiférer unilatéralement, notamment avec la Communauté européenne.

Au 5^e alinéa, il est toutefois stipulé que les commissions compétentes doivent être informées et consultées également lorsque des négociations sont menées avec un Etat étranger ou avec des organisations internationales sur un traité bilatéral ou multilatéral. Car la compétence du Parlement de légiférer est en cause dans de tels cas aussi, par exemple lors des négociations portant sur la révision de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Le 6^e alinéa précise que les représentants de la commission ne font pas partie de la délégation suisse chargée des négociations et ne sont que des observateurs ayant le droit d'être renseignés.

Le 7^e alinéa réaffirme le devoir des commissions, prévu à l'article 8^{sexies}, 3^e alinéa, de renseigner les autres commissions permanentes. La coordination est particuliè-

rement importante en politique étrangère. Etant donné que la CE notamment légifère dans de nombreux domaines, les commissions des deux Chambres compétentes pour un secteur concerné par de telles activités législatives doivent être tenues au courant. Les commissions de politique extérieure, sont tenues d'informer les autres commissions. Il appartient cependant aux organes directeurs des deux Chambres de déterminer la commission chargée de diriger les travaux concernant un objet déterminé.

Art. 47^{ter} et 48

Les modifications proposées appartiennent à la réforme du système des commissions. La répartition des tâches entre les commissions législatives et de contrôle a été jusqu'à présent inconséquente sur un point: les CFF n'étaient pas soumis à la haute surveillance des commissions de gestion et des finances, mais au contraire à celle des commissions des transports.

Il serait préférable que la haute surveillance soit exercée par les commissions de contrôle habituelles, car ces commissions disposent d'une compétence fonctionnelle spécialisée. La haute surveillance par les mêmes commissions de contrôle dans tous les domaines de l'administration est la condition pour une procédure systématique, qui permet également des comparaisons (PTT-CFF!) et des contrôles d'activités supra-départementales.

Afin de modifier la pratique en vigueur, il est nécessaire d'intégrer expressément les entreprises et établissements de la Confédération lors de la définition des droits et des obligations des commissions de gestion et des finances.

A cette occasion, les articles correspondants pourront en outre être retravaillés du point de vue rédactionnel.

Art. 7 et 8

Dans leur teneur actuelle déjà, les articles 7 et 8 font mention du bureau, bien qu'il s'agisse pour l'essentiel des élections du président, du vice-président et des scrutateurs, ainsi, que de la durée de leurs fonctions. Etant donné que nous proposons que les présidents de groupe siègent également au bureau, bien qu'ils ne soient pas élus par le conseil, les élections doivent être réglées à l'article 7, la durée des fonctions à l'article 8 et la composition du bureau et ses tâches à l'article 9.

L'article 7 innove en prévoyant l'élection de quatre scrutateurs et de leurs suppléants. La durée de leurs fonctions sera de quatre ans comme jusqu'à présent. Toutefois, il n'est pas prévu d'interdire la réélection à ce poste de députés qui ont rempli cette fonctions au cours de deux législatures. Une longue expérience est tout particulièrement profitable aux scrutateurs, d'autant plus que les présidents et les vice-présidents du conseil ne siègent au bureau que pendant deux ans et que les présidents de groupe changent aussi après quelques années, comme l'expérience le prouve.

Art. 9

Le 1^{er} alinéa règle la nouvelle composition du bureau.

Le 2^e alinéa règle les tâches du bureau qui reprend la planification des sessions dévolues jusqu'ici à l'ancienne conférence des présidents de groupe, tandis que les autres tâches correspondent à celles que le bureau assume déjà. Nouvellement, le bureau est habilité à fixer un délai aux commissions pour l'examen préliminaire des objets.

Les 4^e et 5^e alinéas ont trait aux remplacements. Il est indispensable que les scrutateurs ne se fassent représenter au bureau que par des scrutateurs suppléants et les président de groupe que par un vice-président, afin d'assurer la continuité dans cet organe de direction.

Art. 13, 1^{er} al.

La compétence de déterminer le nombre de membres des commissions, de nommer leurs membres et d'attribuer les objets ressortit au bureau. Celui-ci devra également nommer les vice-présidents et les suppléants.

C'est en ce qui concerne *l'attribution des objets* à traiter que l'on enregistre les principaux changements:

- Cette attribution des objets a lieu *après consultation des présidents des commissions*. On part du principe que les commissions permanentes et leurs secrétariats ont déjà observé le déroulement d'une affaire dans la phase préparlementaire (voir art. 15, 2^e al., let. b), et qu'elles sont ainsi tout à fait en mesure d'apprécier si une affaire relève tout ou en partie de leur domaine, quel temps il faut évaluer pour l'examen préalable, et si, le cas échéant, il faudrait engager une commission spéciale à cause d'une surcharge probable de la commission. Lorsque plusieurs commissions s'intéressent à une affaire, le bureau peut désigner une commission qui portera la responsabilité de l'examen du projet, et engager les autres en tant que commissions de corapport (voir art. 15, 3^e al.). Dans la pratique, la consultation pourra être effectuée par les services du Parlement sous la forme d'une procédure de consultation écrite.
- Le bureau fixe aux commissions des *délais* pour l'examen préalable. Dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée, les présidents des commissions doi-

vent indiquer le temps probable requis pour l'examen préalable. Le bureau dispose ainsi des bases nécessaires pour la planification des travaux du conseil. Les délais susmentionnés revêtent ainsi en premier lieu un caractère d'instruments de planification; une sanction en cas de non-observation des délais, par exemple sous la forme d'un retrait du mandat par le bureau et l'attribution de cette affaire à une autre commission ou à une commission spéciale serait peu rationnelle, car elle serait synonyme de perte de temps et ne ferait que retarder davantage la procédure.

Art. 13, 2e al.

Les tâches de la commission administrative sont prises en charge par la Conférence de coordination (voir ch. 101, commentaire art. 8^{ter} LREC).

Art. 13, 3e al.

La petite modification tient compte de l'importance de plus en plus grande que revêtent les commissions permanentes: le nombre de leurs membres ne peut pas être fixé seulement d'après l'importance des objets à traiter (qui sont encore impossibles à prévoir lors de la constitution de la commission!), mais bien davantage selon le volume du domaine à traiter.

Art. 15, 1^{er} et 2^e al. (voir ch. 241 à 243)

Toutes les commissions permanentes sont énumérées au 1^{er} alinéa, et les tâches des commissions législatives permanentes sont fixées au deuxième alinéa. Les droits et les devoirs des deux commissions de contrôle sont définis aux articles 47^{ter} et 48 LREC; on se reportera en outre aux articles 47 et 47^{bis} LREC qui fixent le droit pour toutes les commissions de demander au Conseil fédéral et à l'administration des rapports complémentaires.

La définition des tâches des commissions législatives permanentes est orientée dans une large mesure par les nouveaux règlements de quelques commissions permanentes. Conformément à la lettre a, l'examen préalable des objets attribués qui relèvent de leur domaine d'activité des évident. Avec la conception du Parlement qui, traditionnellement, n'agit pas de sa propre initiative, les tâches énumérées aux lettres b, c et d ne sont certes pas encore tout à fait évidentes, mais elles ne représentent cependant rien de nouveau, puisque quelques commissions permanentes travaillent déjà dans ce sens. Les commissions législatives permanentes qui ont un esprit d'initiative développent par expérience une certaine dynamique propre qui dépasse le simple examen préalable d'objets attribués: elles s'intéressent à la procédure préparlementaire du processus législatif, notamment lorsque le Conseil fédéral réalise des motions qui lui ont été transmises, mais également pour la procédure post parlementaire. Il leur importe en effet de savoir si le Conseil fédéral reste dans les limites des compétences normatives qui lui ont été déléguées - dans le sens voulu par le législateur - et au besoin si cette délégation ne devrait pas être rapportée. Une délimitation claire des tâches des commissions de contrôle classiques d'une part, et de celles des commissions législatives permanentes d'autre part, n'est pas possible ici, et le mandat de coordination fixé expressément à la lettre e est d'autant plus important. On relèvera ici que les deux types de commissions ont une optique différente: les commissions législatives assument, dans une perspective législative, implicitement une fonction de contrôle, par le fait qu'elles demandent s'il faut maintenir le droit en vigueur, le modifier ou le supprimer; les commissions de contrôle, par contre, examinent selon des critères systématiques et uniformes la légalité, l'opportunité, l'efficacité et les performances de l'administration fédérale. Il importe que chaque commission permanente soit informée immédiatement des constatations de l'autre commission qui concernent son domaine d'activité. Dans la

* pratique, ce principe sera institutionnalisé de la manière la plus adéquate au niveau des secrétariats des commissions.

Il est évident que l'on peut envisager de très nombreuses possibilités d'attribuer les domaines spécialisés aux commissions législatives permanentes. La présente proposition s'efforce, pour des raisons ayant trait à la continuité, de modifier le moins possible les avantages acquis par les commissions permanentes déjà existantes. On fixera en outre des domaines d'activité relativement vastes, afin d'équilibrer au mieux les charges de travail des différentes commissions. Les objets de la 43^e législature en cours ont été répartis à titre d'essai selon le nouveau système de commission proposé, afin de tester la praticabilité du système.

Les désignations des commissions permanentes ne peuvent pas couvrir de manière exhaustive tous les domaines d'activité importants. Conformément à la phrase introductive du 2^e alinéa, le bureau procède, d'entente avec les commissions, à une répartition précise des domaines d'activité de la politique fédérale (voir annexe 1).

Avec l'attribution des domaines d'activité qui est proposée ici, on peut éviter dans une large mesure la formation de différentes catégories de commissions ("plus importantes" ou "moins importantes").

Remarques concernant les différentes commissions législatives permanentes:

- *Ancien chiffre 3: L'ancienne Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales (CPCC)* ne peut pas s'intégrer dans un système de commission qui distingue clairement les différentes fonctions parlementaires, et qui vise une spécialisation thématique dans le domaine législatif. Eu égard à l'ampleur de ce domaine, la CPCC ne peut pas assumer à elle seule les

tâches législatives dans le domaine de la justice et du droit. Ces tâches sont attribuées à la Commission des affaires juridiques et à la Commission des institutions politiques. S'agissant de l'examen des pétitions, la compétence fonctionnelle spécifique doit être appréciée de la même manière que la compétence à raison de la matière d'une commission d'examen préalable. Une commission qui ne serait chargée que d'examiner les pétitions et les constitutions cantonales serait cependant insuffisamment occupée. Aussi convient-il d'attribuer à la commission compétente à raison de la matière les pétitions, et de confier l'examen des constitutions cantonales à la commission des institutions politiques.

- *Ancien chiffre 4, nouveau chiffre 3: La Commission de politique extérieure (CPE) doit permettre une vue globale intégrée de la politique extérieure et de la politique économique extérieure (proposition de la sous-commission 2). Jusqu'à présent, c'était l'ancienne Commission des affaires économiques qui était responsable de l'économie extérieure.*
- *Nouveau chiffre 4: La nouvelle appellation "Commission de la science, de l'éducation et de la culture" correspond mieux aux domaines qui relèvent de cette commission, sans modifier sensiblement son ancien domaine d'activité.*
- *Anciens chiffres 6, 7 et 11, nouveaux chiffres 5 et 6: L'analyse des objets de la législature en cours montre que la Commission de l'énergie n'est pas suffisamment occupée en permanence - même si on lui attribuait toutes les affaires importantes -. En scindant l'ancienne Commission de la santé publique et de l'environnement, on obtiendrait une répartition du travail plus rationnelle, dans la mesure où les questions ayant trait à l'environnement seraient rattachées à la politique de l'énergie et de l'aménagement du territoire (et donc traitées par la Commission de l'environnement, de*

+ l'aménagement du territoire et de l'énergie), et celles afférent à la santé publique rentreraient dans le cadre de la politique sociale (et relèveraient ainsi de la *Commission de la sécurité sociale et de la santé publique*). Dans l'optique d'une répartition judicieuse du travail par thème, les avantages et les inconvénients de l'ancienne et de la nouvelle commission s'équilibrent.

- *Ancien chiffre 8, nouveau chiffre 7*: La nouvelle désignation de la commission des affaires militaires, qui devient la *Commission de la politique de sécurité*, indique que la commission ne s'occupe pas seulement des aspects purement militaires de la défense nationale.
- *Nouveau chiffre 8*: L'ancienne *Commission des transports et du trafic* est légèrement élargie, et devient la *Commission des transports et des télécommunications*.
- *Ancien chiffre 9*: L'ancienne *Commission des affaires économiques* qui est, de facto, une commission de l'économie extérieure, se fusionne avec la *Commission des affaires étrangères* en *Commission de politique extérieure*.
- *Nouveau chiffre 9*: La nouvelle *Commission de l'économie et des redevances* s'occupe du domaine de l'économie intérieure qui, jusqu'à présent, n'était pas couvert par les commissions permanentes.
- *Nouveau chiffre 10*: La nouvelle *Commission des institutions politiques* se voit attribuer la plupart des domaines qui tombent sous le coup du chiffre 1 de la systématique générale du droit fédéral ("*Etat-Peuple-Autorités*"), notamment l'organisation des autorités fédérales, les droits populaires, les problèmes des étrangers et les questions ayant trait à l'asile. Cette commission s'occupera aussi des questions relatives aux mass-médias.

- *Nouveau chiffre 11: La Commission des affaires juridiques* s'occupe du domaine cité aux chiffres 2 et 3 de la systématique générale du droit fédéral: CCS, CO et LP (dans la mesure où les aspects économiques ne l'emportent pas), CPS, organisation judiciaire, protection des données, droit d'auteur, etc.

- *Nouveau chiffre 12: La Commission des constructions publiques* correspond au Groupe des constructions actuel, qui défend les droits et les obligations d'une commission normale, de telle sorte que l'on ne voit pas pourquoi elle n'aurait pas sa place parmi les commissions. Cette commission est cependant nettement moins occupée que les autres commissions permanentes. De ce fait, il résulte un nombre plus faible de membres (de cinq aujourd'hui, ils pourraient passer à sept ou neuf, étant donné que l'ancien groupe des constructions a déjà dû être élargi à plusieurs reprises) et par une disposition exceptionnelle à l'article 18, 3^e alinéa (nombre admissible de sièges de commission que peut occuper chaque parlementaire).

S'agissant de déterminer le nombre de membres des commissions, le bureau reste compétent (voir art. 13, 1^{er} al.). Les commissions législatives, qui comptent aujourd'hui 21 ou 23 membres, seront élargies de préférence à 25, 27 ou 29 membres, afin que le volume accru d'objets à traiter puisse être liquidé de manière plus flexible par le recours accru de sous-commissions. On peut envisager non seulement des sous-commissions pour l'examen préalable de certaines affaires, mais également des sous-commissions permanentes pour l'encadrement continu de domaines déterminés au sens de l'article 15, 2^e alinéa, let. b (p. ex. une sous-commission de la commission de l'économie et des redevances, qui s'occuperait en permanence de questions conjoncturelles). L'expérience a montré que les petits organes s'acquittent mieux des travaux parlementaires du point de vue de l'efficacité, de la qualité

et en ce qui concerne la recherche d'une solution consensuelle (voir art. 15b).

Art. 15, 3e al. (voir ch. 243)

Le bureau attribuera les objets dépassant les domaines relevant d'une commission avant tout à plusieurs commissions, lorsque plusieurs commissions s'intéressent à une même affaire dans le cadre de la consultation visant à attribuer les objets (art. 13, 1er al.). Cette procédure est facultative; si une affaire doit être traitée de manière particulièrement urgente, il faudrait alors y renoncer. De manière générale, il s'agit d'éviter que, parallèlement aux pratiques en vigueur dans l'administration fédérale, une procédure de corapport pesante et bureaucratique soit instituée. Les avis ne doivent pas nécessairement être rendus par écrit; dans un grand nombre de cas, la solution la plus judicieuse serait d'organiser des *séances communes pour les sous-commissions des commissions permanentes*.

La procédure susmentionnée devrait être appliquée avant tout dans les cas où il existe des points de contact particulièrement étroits entre les commissions, par exemple entre la Commission des affaires juridiques et la Commission de l'économie et des redevances (exemple: 88.066, droit foncier rural), ou bien entre la Commission de politique extérieure et la Commission de la politique de sécurité (exemple: 90.061: rapport sur la politique de sécurité). Lors de l'établissement du calendrier annuel des séances des commissions (voir art. 20), on peut dans cette mesure prendre en considération le fait que de telles commissions siègent en parallèle. La Commission des constructions publiques sera en outre engagée principalement comme commission de corapport. Cela a déjà été le cas auparavant, conformément à l'article 17, 2e alinéa.

Afin que cette procédure n'entraîne pas une surcharge pour le plénum, il est précisé clairement à la deuxième

phrase du 3e alinéa que seule la commission qui a la responsabilité de l'examen du projet soumet rapport et proposition au conseil (tout en tenant compte des considérations et des propositions de la commission qui établit le corapport).

Art. 15, 4e al.

On reprend ainsi une disposition du Règlement en vigueur qui est rarement appliquée. Cette disposition devrait avant tout permettre d'intégrer dans une commission des représentants d'un groupe d'intéressés ou d'une région qui sont particulièrement intéressés à un objet déterminé et qui ne sont pas représentés dans une commission permanente, pour l'examen préalable d'un objet devant être traité. On aurait pu par exemple envisager une telle extension de la Commission des transports pour l'examen préalable de la "Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes" (90.040), ce qui aurait assuré la représentation de toutes les régions concernées.

Art. 15a

Il ne sera guère possible d'éviter tout à fait l'engagement de commissions non permanentes; le recours à de telles commissions devrait toutefois devenir exceptionnel, ainsi que cela transparaît de la nouvelle désignation "Commission spéciale". Comme critère déterminant pour la formation d'une commission spéciale, on pourrait invoquer avant tout la surcharge d'une commission permanente; une commission spéciale pourrait entrer en matière lorsqu'une affaire est tellement complexe et vaste que la commission permanente ne pourrait plus traiter d'autres objets pendant une assez longue période (c'est pour cette raison que la présente réforme du Parlement par exemple n'aurait guère pu être confiée à la Commission des institutions politiques). On pourrait également prendre comme autre critère une accumulation occasionnelle et temporairement limitée d'objets relevant du

domaine de la commission, ce qui nécessiterait l'engagement d'une commission spéciale. Mais si une telle surcharge devait durer longtemps, il faudrait par contre envisager une nouvelle commission permanente.

La Commission chargée d'examiner les Grandes lignes de la politique gouvernementale, - qui par nature se veut une commission spéciale -, représente un cas particulier. Elle sera toutefois supprimée si les propositions d'une commission du Conseil national concernant la procédure de la planification politique entrent en vigueur (88.237, cf. FF 1990 II 1210).

Art. 15b (nouveau)

Dans la pratique actuelle, le recours à des sous-commissions pour préparer les délibérations des commissions n'est pas rare; la mention expresse des sous-commissions dans le règlement vise à favoriser l'utilisation de cet instrument. L'expérience a montré que les organes de petite taille s'acquittent mieux des travaux parlementaires du point de vue de l'efficacité, de la qualité et en ce qui concerne la recherche d'une solution consensuelle.

Dans de nombreux cas, seul le recours à des sous-commissions permettra de venir à bout de la charge de travail incombant aux commissions permanentes. Chaque commission permanente devra organiser son travail elle-même, en fonction de ses besoins. On peut imaginer deux types de sous-commissions: des sous-commissions non permanentes chargées de l'examen préalable de certaines affaires (ou de parties de certains projets) ou des *sous-commissions permanentes* s'occupant de façon suivie de domaines déterminés ressortissant à une commission permanente, comme le font déjà aujourd'hui les sections des commissions de gestion et des commissions des finances.

Etant donné l'importance particulière de l'intégration européenne, la mise sur pied d'une *sous-commission pour*

les questions européennes dans le cadre de la Commission de politique extérieure sera expressément prévue (cf. ch. 342).

Les commissions seront libres de décider de la composition de leurs sous-commissions. Le critère de la compétence prévaudra sur celui de la représentation proportionnelle; comme les propositions des sous-commissions ne pourront être adressées directement au Conseil et qu'elles devront donc passer par la commission plénière composée de manière représentative, on a la garantie que seules des propositions susceptibles de rallier une majorité de voix seront soumises au plenum.

Les commissions de corapport (cf. art. 15, 3e al.) feront appel à des sous-commissions chaque fois qu'il le faudra; afin de simplifier cette procédure, ces sous-commissions - lorsqu'elles y seront habilitées par leur commission - seront autorisées à adresser leur proposition directement à la commission responsable. Une telle procédure est particulièrement indiquée lorsque sont organisées des séances communes de sous-commissions dont les membres sont issus de deux ou plusieurs commissions permanentes chargées de l'examen préalable d'objets touchant à différents domaines.

Art. 15c

Le Conseil national sera habilité, grâce à l'adjonction de cet article, à mettre sur pied une commission parlementaire d'experts indépendamment du Conseil des Etats. Contrairement à la commission parlementaire d'experts des Chambres fédérales, cette commission d'experts sera mise sur pied par le bureau du Conseil national.

Art. 16 et 17

Les anciens articles 16 et 17 sont remplacés par les articles 15a, 2e alinéa, et 15, 1^{er} alinéa, chiffre 12.

La compétence à raison de la matière acquise par un parlementaire au sein d'une commission permanente ne doit pas être gâchée à cause du départ forcé de celui-ci. La sous-commission propose un mandat de durée illimitée pour les membres des commissions. Il reste naturellement loisible à un membre de la commission de changer de commission s'il le désire et si son groupe parlementaire ne s'y oppose pas.

La condition de la révision susmentionnée du règlement est la suppression de l'article 8^{sexies}, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils.

Art. 18, 3^e al. (voir ch. 244)

Cette disposition vise à garantir une répartition, la plus équitable possible, des sièges de commission entre tous les membres du conseil qui appartiennent à un groupe parlementaire.

Les dispositions restrictives ne concernent pas la Commission des constructions publiques, qui est nettement moins chargée.

Etant donné que le nombre moyen des membres des onze commissions permanentes importantes est de 27, il est possible de répartir les quelque 300 sièges de commissions parmi les 190 à 195 parlementaires membres d'un groupe. Selon l'article 8^{quinquies}, 2^e alinéa, LREC inchangé, la composition des commissions dépend de la force numérique des groupes au sein des conseils; compte tenu du nombre actuel des groupes et de leur force, il résulte d'une répartition des sièges de commission en fonction des groupes que deux tiers des membres d'un des quatre grands groupes peuvent à chaque fois siéger dans deux commissions et un tiers, dans une commission. Une grande partie

des membres des petits groupes pourra appartenir à une commission; quelques-uns d'entre eux obtiendront deux mandats. Restent à répartir les sièges au sein des commissions et délégations des deux conseils, du Bureau, de la Commission des constructions publiques ainsi que des éventuelles commissions spéciales et commissions parlementaires d'experts.

Art. 19

La nomination de suppléants pour les commissions permanentes législatives apporte les avantages suivants:

- Ce sera un moyen d'assurer l'efficacité souhaitée et la continuité des travaux de la commission. Des représentants permanents sont mieux préparés à travailler en commission que des représentants auxquels on recourt au dernier moment selon les cas (système actuellement utilisé pour les commissions non permanentes).
- Les membres des conseils auront un champ d'action plus étendu s'ils peuvent siéger dans une à deux commissions, et aussi être tenus régulièrement au courant des travaux d'une ou de deux autres commissions permanentes (envoi de tous les documents sur demande, droit à participer aux séances des commissions).

Plus un groupe est grand, plus il est à même d'assumer le remplacement par des suppléants des membres absents. Afin d'atténuer quelque peu le désavantage subi par les petits groupes, qui ne disposent que d'un siège dans une commission, ils doivent pouvoir désigner deux suppléants. D'un autre côté, six suppléants constituent un nombre suffisant pour les groupes qui disposent de plus de six sièges au sein d'une commission. Ce faisant, il est aussi possible de limiter quelque peu le flot de papier supplémentaire.

Le fait que les travaux de commission sont concentrés dans une large mesure sur des commissions permanentes est la condition requise pour une meilleure planification temporelle des séances de commission. De même qu'il établit chaque année à la fin de l'été la planification des dates des sessions, des séances du bureau etc. pour l'année suivante, le bureau réservera des dates déterminées pour les séances des commissions permanentes (modèle à l'annexe 2). S'agissant du nombre prévu de commissions permanentes, chacune de celles-ci pourra prévoir chaque trimestre par exemple deux séances de deux jours et demie. Il reste une réserve suffisante pour les vacances, les sessions spéciales, les séances de commissions spéciales et pour les éventuelles séances supplémentaires des commissions permanentes. Il est nécessaire que deux commissions permanentes siègent toujours parallèlement, de préférence toujours les mêmes, afin de déterminer clairement à quelle commission les membres ne peuvent pas appartenir simultanément. On prévoira en outre autant que possible des séances parallèles, pour les commissions dont les domaines sont les plus proches. Cela facilite l'organisation de séances communes de sous-commissions, s'agissant de l'examen préalable d'objets dont l'ampleur dépasse le domaine relevant d'une commission (voir art. 15, 2e al.).

Il est évident que chaque commission est libre de ne pas utiliser entièrement le quota de jours de séances qui lui est attribué, ou de fixer d'autres séances supplémentaires.

Art. 22

Jusqu'à présent, la rédaction d'un rapport n'était exigée que pour les objets pour lesquels les membres des conseils ne recevaient pas de documentation officielle. Aujourd'hui, toutefois, la procédure écrite correspond déjà

à une pratique courante pour les objets incontestés et de moindre portée. Ces derniers temps, il est en outre arrivé que des commissions soumettent un rapport écrit sur des projets importants du Conseil fédéral, ce qui a permis de décharger sensiblement les délibérations plénières. Il est prévu que, à l'avenir, tous les objets traités par une commission fassent l'objet d'un rapport écrit. Les députés n'ayant pas siégé au sein de la commission chargée de l'examen préliminaire seront donc mieux informés, et ils le seront aussi plus tôt. Le caractère plus contraignant des rapports écrits peut aussi servir à l'interprétation ultérieure de la législation.

Art. 24

Le caractère confidentiel des délibérations des commissions sera en principe maintenu. En effet, grâce à l'exclusion du public, les participants peuvent entamer les débats sans avoir d'ores et déjà des opinions bien tranchées et rechercher un consensus politique au cours d'un processus discursif. On ne peut toutefois pas faire valoir cet argument pour ce qui est des auditions d'experts et de représentants de groupes d'intérêts par une commission. Il est toutefois important que les auditions soient publiques lorsque les commissions permanentes se livrent davantage aux travaux législatifs préliminaires et qu'elles ne confient pas cette tâche au Conseil fédéral. Dans certains cas, les auditions des commissions pourraient remplacer la procédure de consultation (publique!), ce qui accélérerait notablement la procédure législative. Les commissions doivent avoir dorénavant la possibilité d'effectuer ces auditions en public, notamment dans la perspective d'une telle évolution.

Une minorité de la commission ne veut pas autoriser d'exceptions pour ce qui est du caractère confidentiel des séances de commissions. Selon elle, les experts et les représentants de groupes d'intérêts risqueraient, si les auditions étaient publiques, de renoncer à présenter

ouvertement leur point de vue; la commission pourrait alors être moins bien informée.

Art. 29

La conception des commissions permanentes telle qu'elle est représentée ici, - celles-ci portent devant le plénum la responsabilité globale de l'examen du processus législatif dans un domaine déterminé - ne correspond pas à la pratique actuelle qui est de confier au Conseil fédéral avec une motion, un mandat contraignant visant l'élaboration d'un projet de loi ou d'arrêté, sans que la commission compétente ait l'occasion de prendre position sur une telle motion dans la mesure où elle le souhaite. Par analogie, cette règle s'applique également aux postulats.

Dans la pratique, les commissions permanentes ne feront usage de cette possibilité que dans des occasions bien déterminées, en particulier pour soutenir des interventions considérées comme particulièrement importantes et qui ont des chances d'être appuyées par une majorité de parlementaires. Cette manière de procéder permet également de valoriser l'instrument de la motion, par le fait que les commissions sélectionnent les motions parmi la grande quantité de motions déposées et qui ont particulièrement besoin d'être traitées par le conseil. Il convient, à cette fin, de fixer à l'article 35, 3e alinéa, un traitement prioritaire pour les interventions examinées par des commissions les lundi après-midi des deuxième et troisième semaines de sessions. On pourra à l'occasion accorder également la même priorité aux interventions des groupes parlementaires.

Dans la pratique, les secrétariats des commissions devront présenter aux membres des commissions, une fois la session achevée, les motions et postulats qui relèvent du domaine de leur commission respective, afin que chaque

membre ait la possibilité de proposer à la commission d'examiner une intervention.

S'agissant d'un tel examen préalable, le délai applicable sera le même que celui qui est imparti au Conseil fédéral: l'examen devra être terminé à la session ordinaire qui suit le dépôt de l'intervention. La commission peut remettre sa prise de position de manière tout à fait indépendante de celle du Conseil fédéral; elle peut également traiter la question avec le Conseil fédéral lors d'une séance de commission.

Art. 30

Voir le commentaire concernant l'article 21^{ter} LREC.

Art. 35

Voir le commentaire relatif à l'article 29 du RCN.

Art. 42a

Les règlements des deux conseils font l'un et l'autre mention de la déclaration du Conseil fédéral. Le règlement du Conseil des Etats prévoit en outre, par analogie, une déclaration du Conseil des Etats; il faut qu'une disposition analogue fasse son entrée dans le règlement du Conseil national. Elle s'impose tout particulièrement lorsqu'il convient d'exprimer les sentiments et les opinions d'une grande partie de la population concernant un événement important, sans que des mesures étatiques ne soient déjà prises de ce fait. Une telle situation peut notamment se produire en cas d'événements relevant de la politique extérieure, face auxquels le public attend une prise de position de la part des autorités.

Le système actuel fait la distinction entre les pétitions et les demandes (de surveillance), distinction qui devrait également être faite dans le règlement. Les pétitions peuvent être définies comme des requêtes visant des objets relevant de la compétence du Parlement; les demandes de surveillance, par contre, sont des critiques et des requêtes dans le domaine de compétence du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, qui est soumis à la haute surveillance du Parlement. Il résulte de cette distinction un traitement différencié par les organes parlementaires. Les pétitions doivent être traitées par les Chambres fédérales, après examen préalable par la commission législative compétente à raison de la matière; les demandes de surveillance peuvent par contre être traitées directement par les commissions de contrôle. Cela se pratique déjà aujourd'hui, bien que le règlement ne le permette pas expressément; il faut à l'occasion le modifier en conséquence.

Disposition transitoire

Le passage de l'ancien système des commissions au nouveau entraînera toute une série de problèmes. La réglementation proposée permettra au bureau de trouver une solution adaptée à chaque cas. Les objets traités par les commissions permanentes actuelles seront en règle générale répartis entre les nouvelles commissions permanentes, ce qui ne causera pas de problèmes dans le cas des commissions dont le champ d'activité n'aura que peu ou pas du tout changé. Là où le champ d'activité d'une commission aura considérablement changé et où il n'y aura en outre que peu de continuité au niveau des membres entre l'ancienne commission et celle qui sera nouvellement compétente, quant au fond, pour traiter un objet donné, on pourra charger l'ancienne commission de finir, en qualité de commission spéciale, de traiter l'objet. Les com-

missions non permanentes, selon l'ancien droit, qui n'auront pas fini d'examiner un objet pourront être reprises en tant que commissions spéciales. Si l'examen n'a pas encore commencé ou qu'il se poursuit depuis longtemps, un tel objet pourra toutefois aussi être attribué à une nouvelle commission permanente.

Comme il sera procédé à une nouvelle désignation de toutes les commissions, la durée du mandat des membres des commissions correspondra en général à la législature. Tous les mandats confiés antérieurement seront caducs; ils pourront toutefois être renouvelés à condition qu'à cette date, ils n'aient pas encore atteint la durée de six ans. La suppression de la limite de la durée du mandat s'effectuera au niveau de la LREC (art. 8^{sexies}, 2e al.) et ne pourra donc entrer en vigueur qu'à l'échéance du délai référendaire, à savoir début 1992.

103 Arrêté fédéral concernant la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe

Art. 1^{er}

Le 3e alinéa rend impérative la disposition actuelle selon laquelle une liaison personnelle doit être assurée, selon les possibilités, avec les commissions des affaires étrangères et celles du commerce extérieur. Désormais, les membres de la délégation auprès du Conseil de l'Europe devront nécessairement appartenir aux commissions de politique extérieure. Si un seul conseil adoptait cette solution, la disposition devrait être insérée dans le règlement du conseil concerné.

Art. 2

La commission propose de lever la restriction concernant la durée maximale du mandat des membres de la délégation.

✚ Elle reprend ainsi à son compte une demande formulée par la délégation dans une requête du 1er février 1991, dans laquelle il est dit que nos députés doivent, en raison de la limitation de leur mandat à six ans, quitter l'Assemblée parlementaire au moment où ils ont acquis une certaine expérience et une connaissance approfondie des questions et peuvent de ce fait contribuer plus efficacement à l'exécution des travaux de cette assemblée. Il faut aussi prendre en considération le fait que la présidence des commissions est attribuée aux membres les plus anciens, ce qui défavorise nos candidats vis-à-vis de leurs collègues étrangers dont le mandat n'est pas limité.

La commission soutient la délégation, d'autant plus qu'elle propose de renoncer à une limitation de la durée du mandat des autres commissions permanentes également.

Art. 4

L'article 4 tient compte de la fusion proposée des commissions des affaires étrangères et des commissions du commerce extérieur ou des affaires économiques.

104 Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Les modifications de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement sont une conséquence des modifications apportées aux articles 8ter et 8quater LREC qui prévoient de transférer à la conférence de coordination les tâches de la commission administrative. En conséquence, les tâches de la commission administrative précisées dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement devront être assumées par la conférence de coordination. La seule exception que nous prévoyons est aux articles 4 et 6 où nous proposons que la décision sur la remise d'un ancien procès-verbal ou sur l'exécution par les services du Par-

lement d'un mandat donné par un unique député doit être prise, en cas de controverse, non par la conférence de coordination, mais par le délégué. Il ne serait pas judicieux de charger la conférence de coordination de traiter de tels cas, d'ailleurs fort rares.

105 Loi sur les indemnités parlementaires (LI) et Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités (AF)

Art. 1^{er} LI

L'article premier fixe les principes. Selon l'article 79 de la constitution, les membres du Conseil national sont indemnisés par la Confédération et selon l'article 83, les députés au Conseil des Etats le sont par les cantons. Aujourd'hui déjà, la Confédération assume une partie des charges des députés au Conseil des Etats, à savoir, l'indemnité pour les séances de commission, l'indemnité de voyage et la contribution au titre de la prévoyance. La commission est de l'avis que la réforme du Parlement et les augmentations des indemnités qui lui sont liées, ne sauraient grever les cantons davantage que cela n'est actuellement le cas. C'est pourquoi, la commission propose de formuler le principe d'indemnisation de façon à ce que les cantons reprendraient à leur charge la partie de l'indemnisation des activités au sein des conseils, indemnisation qui correspond aujourd'hui à l'indemnité de base (30'000 fr. par année) et à l'indemnité journalière, ainsi qu'aux frais de participation aux séances des conseils (environ 20'000 fr. par année). Ce dont il est tenu compte à l'article 2.

Art. 2 LI et art. 1^{er} AF

A l'article 2 LI, l'indemnité de base est fixée à 80'000 francs et constitue la nouvelle rémunération complète pour les activités au sein des conseils et celles de caractère politique. Le dédommagement des frais généraux et

des inconvénients subis, compris jusqu'à ce jour dans l'indemnité annuelle (18'000 fr.) doit - et c'est une innovation - être réglé dans une loi fédérale particulière sur les contributions aux coûts d'infrastructure.

L'indemnité annuelle des députés au Conseil des Etats était versée par les cantons. A l'avenir, les cantons devront prendre en charge la moitié de l'indemnité de base (2^e al.); c'est pourquoi ils seront allégés des indemnités journalières et des frais de participation aux séances des conseils.

Comme auparavant, seul le montant de l'indemnité forfaitaire doit être réglé dans la loi. Tous les autres tarifs d'indemnisation (montant de l'indemnité journalière, frais, etc.) sont réglés dans l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires, qui n'est pas sujet au référendum.

Le traitement fiscal des indemnités a été revu par l'Administration fédérale des contributions à l'occasion de la révision totale de 1988 de la loi sur les indemnités. Les indemnités journalières, la part de l'indemnité annuelle considérée comme revenu (12'000 fr.), les indemnités de parcours, les contributions au titre de la prévoyance (parce qu'elle n'est pas affectée) et les indemnités spéciales des présidents de commissions et rapporteurs sont imposables. Il faut admettre que le "traitement", à savoir, la nouvelle indemnité de base de 80'000 francs, l'indemnité journalière de 400 francs, ainsi que les indemnités de fonctions spéciales, continuera d'être imposable, alors que les contributions aux frais et coûts d'infrastructure seront exonérées d'impôt. Pour le surplus, la législation fiscale des cantons est déterminante.

Art. 5 LI

En raison de la protection de l'environnement, la commission propose de payer uniquement les voyages en train. Pour ceux qui renoncent à l'abonnement général des CFF, la somme y relative (tarif actuel 2520 fr.) est versée comme indemnité forfaitaire. Dorénavant, les vols en Suisse seront également indemnisés, surtout pour les députés tessinois. La commission propose que la Confédération prenne un arrangement correspondant avec Crossair.

Art. 7 LI et art. 6 AF

En ce qui concerne la contribution au titre de la prévoyance professionnelle, les députés bénéficient d'un montant de 20 pour cent au maximum de l'indemnité annuelle. Cette réglementation permettra au député de maintenir la prévoyance qu'il avait acquise. La contribution sera versée directement à l'institution de prévoyance reconnue et nommée par le député.

Art. 8 LI et art. 8 AF

Jusqu'à présent, les indemnités en cas de séjour à l'hôpital (indemnités journalières) étaient versées, selon la Loi sur les indemnités parlementaires, au plus pendant un mois, si le député tombait malade durant une séance ou au cours du voyage d'aller ou de retour. Le nouveau système d'indemnisation, permettant au député d'exercer son mandat à plein temps, entraîne l'introduction de certains facteurs sociaux, comme par exemple le versement des indemnités en cas de maladie ou d'accident. Le CO (art. 324a) prévoit un délai minimum de trois semaines durant la première année, des délais plus longs par la suite; le statut des fonctionnaires prévoit une année. La commission propose une solution moyenne de six mois pendant lesquels l'indemnité sera versée aux députés. A part cela, aucun changement n'est prévu par rapport à la solution de l'assurance contre les accidents.

Art. 9 LI et art. 7 AF

La gradation de l'indemnité transitoire en fonction de l'âge du député et de la durée du mandat permet de tenir compte de la difficulté d'une réintégration dans la vie professionnelle, surtout lorsque l'interruption était de longue durée et / ou que le député a déjà passé l'âge de cinquante ans. L'indemnité transitoire maximale n'excédera pas le montant de deux indemnités annuelles. Si le revenu privé du député dépasse, avec l'indemnité transitoire, le double de l'indemnité annuelle, l'indemnité transitoire sera réduite d'autant.

Art. 10 LI et art. 9 AF

Comme on l'a déjà mentionné plus haut (cf. ch. 73), la commission part du fait que certaines tâches importantes du député exigent une disponibilité et une présence totales. C'est pourquoi, ils convient de verser aux présidents des conseils un montant forfaitaire annuel de 160'000 francs et de 140'000 francs aux vice-présidents. Il convient que les présidents des commissions permanentes et des délégations touchent, à côté d'une indemnité journalière double pour les séances qu'ils président, un supplément annuel de 10'000 francs, les vice-présidents, un supplément annuel de 5000 francs. Les présidents de commissions spéciales et les présidents de groupe touchent une indemnité journalière double pour les séances de commission et de groupe qu'ils président. Il n'est pas prévu de verser de supplément particulier aux présidents de groupe. La commission était de l'avis qu'une telle indemnité devait être versée par l'intermédiaire des groupes.

A l'article 10, 3e alinéa, il est prévu de réserver au Bureau la compétence d'accorder des indemnités spéciales pour l'accomplissement de tâches spéciales. Une telle indemnité pourrait par exemple être envisagée pour une

fonction de rapporteur dans le cadre d'un dossier volumineux. La commission pense qu'il y a lieu de rémunérer les rapporteurs, qui exercent leurs activités dans le cas d'objets de moindre importance, conformément aux indemnités prévues, mais qu'en revanche, lorsque des activités importantes sont déployées, l'indemnité spéciale telle qu'elle est prévue au 3^e alinéa, entre en considération.

Art. 14 LI

Selon la loi sur les indemnités en vigueur, l'indemnisation forfaitaire annuelle ne peut être adaptée au renchérissement qu'au moyen d'une modification de la loi. La commission est parvenue à la conclusion que les indemnités ne sauraient être adaptées chaque année automatiquement au renchérissement et que les membres du Parlement ne sauraient être ainsi privilégiés. Cependant, une adaptation allégée de l'indemnité de base grâce à un arrêté fédéral non sujet au référendum, devrait être possible, comme c'est aujourd'hui le cas des autres indemnités. L'alinéa 1er doit être adapté en conséquence.

106 Loi fédérale sur les contributions aux coûts d'infrastructures des groupes et des membres du Parlement (LIGM) et arrêté fédéral relatif à la loi fédérale sur les contributions aux coûts d'infrastructures des groupes et des membres du Parlement (AF)

Les contributions allouées aux groupes (jusqu'ici art. 12 LI et art. 10 AF relatif à LI), les contributions aux coûts d'infrastructure des membres du Parlement et la contribution destinée à l'engagement de collaboratrices et collaborateurs personnels doivent être réglées dans la nouvelle loi fédérale sur les contributions aux coûts d'infrastructures des groupes et des membres du Parlement et l'arrêté fédéral y relatif.

Art. 2 LIGM et art. 2 AF

L'indemnité pour dépenses d'infrastructure, incluse dans l'indemnité annuelle jusqu'à présent, est réglée comme indemnité séparée. Elle s'élève à 24'000 francs par année et sera versée trimestriellement. La commission renonce à une gradation suivant le coût de la vie et la situation du lieu de domicile et/ou de travail des députés.

Art. 3 LIGM et art. 3 AF

Chaque député devrait disposer d'un crédit de 60'000 francs au maximum par année pour l'engagement d'une/d'un ou de plusieurs collaboratrices/collaborateurs. Les services du Parlement seront responsables de l'administration du personnel, ce qui permet de décharger les députés de travaux supplémentaires. Le député et la collaboratrice ou le collaborateur sont parties contractantes. Des contrats-types d'engagement seront établis et mis à disposition par les services du Parlement. La commission propose que la Confédération se charge des salaires. Les cotisations AVS/AI pour salariés seront déduites de ces salaires. Par contre, les frais en matière de la prévoyance professionnelle (selon la LPP) ainsi que l'assurance accident vont à la charge de la Confédération et ne seront pas déduits du crédit.

La commission signale également la possibilité d'engager une/un ou plusieurs collaboratrices/collaborateurs par plusieurs députés. Dans ce cas, un député devrait être désigné comme responsable de l'administration et des contacts avec les services du Parlement.

Les conditions d'engagement de ces collaboratrices et collaborateurs devraient être fixées dans des directives. Outre les procédures administratives, ces directives devraient également régler que l'engagement du conjoint, de parents ou alliés jusqu'au deuxième degré ou de personnes unies par un lien d'adoption au député ne sera pas

pris en charge. La commission est d'avis qu'une telle règle d'incompatibilité devrait être fixée pour empêcher un financement familial indirect. Les bureaux des conseils devraient toutefois avoir la possibilité de décider d'exception.

Une minorité de la commission propose de mettre un tiers du crédit, soit 20'000 francs, à disposition des groupes; il appartiendrait aux membres du Parlement de disposer de ce montant. Grâce à ce crédit, les groupes engageraient des collaboratrices et collaborateurs qui seraient à la disposition des membres du groupe pour effectuer des travaux de nature scientifique et administrative. La minorité de la commission est de l'avis qu'il serait très utile aux membres du Parlement de concentrer des experts au sein des fractions.

Domaines attribués aux commissions permanentes1. Commissions de contrôleCommission des finances

Examen : du budget de la Confédération,
des crédits supplémentaires,
des reports de crédits,
du compte d'Etat.

Commission de gestion

Examen des rapports de gestion du Conseil fédéral.
Examen des rapports de gestion des Tribunaux fédéraux.
Examen plus approfondi et surveillance de la gestion de
l'administration fédérale et de l'organisation judiciaire.

2. Commissions législatives permanentes : attributions possibles

(L'attribution définitive sera décidée par le bureau
après l'adoption du règlement)

Commission de politique extérieure (CPE)

Politique extérieure

- neutralité
- diplomatie
- relations internationales
- organisations internationales
- aide au développement
 - aide financière
 - coopération technique
 - aide humanitaire

Politique économique extérieure

- relations Suisse-CE
- relations AELE-CE
- accords avec d'autres Etats
- problèmes monétaires
 - relations avec le FMI
- aide au développement
 - mesures de politique économique et commerciale
en faveur des pays en développement
- relations de la Suisse avec la Banque mondiale.

Commission des institutions politiques (CIP)

Autorités fédérales (à l'exclusion du Tribunal fédéral)
Confédération et cantons
Garantie des constitutions cantonales
Droits politiques
Citoyenneté
Problèmes relatifs aux étrangers
Droit d'asile
Etat et Eglises
Médias

Commission des affaires juridiques (CAJ)

Code civil
Droit des obligations, à l'exclusion des problèmes à dominante économique
Propriété intellectuelle
Concurrence déloyale
Protection des données
Droit foncier
Sécurité de l'Etat
Droit pénal civil, droit pénal militaire
Exécution des peines
Organisation judiciaire
Expropriation

Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC)

Science, politique de la science
Formation (formation professionnelle, universités, etc.)
Recherche, promotion de la recherche, infrastructures de recherche, instituts de recherche
Appréciation des effets du développement technologique (par exemple de la technologie génétique)
Langues
Culture, promotion de la culture
Infrastructures culturelles (musées, instituts, fondations, bibliothèques)
Cinéma
Protection du patrimoine et des monuments
Sport
Famille
Problèmes de la jeunesse
Questions féminines

Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS)

Santé
Politique de la santé
Substances thérapeutiques
Substances engendrant la dépendance

✚
Substances toxiques
Denrées alimentaires
Prévention des maladies et des accidents
Médecine du travail
Assurances sociales
Logement
Assistance
Assurances privées

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE)

Protection de l'environnement
Protection de la nature et du paysage
Protection des eaux
Aménagement national, régional et local
Economie des eaux
Energie et approvisionnement en énergie
Forêts, chasse et pêche

Commission de l'économie et des redevances (CER)

Economie nationale et économie d'entreprise
Travail
Employeurs et syndicats
Banques, argent et crédit
Concurrence et cartels
Douanes
Prix
Consommation
Industrie et artisanat
Commerce et services
Garantie des risques à l'exportation
Développement régional
Finances
Contributions
Agriculture

Commission des transports et des télécommunications (CTT)

Transports et trafic
Poste et télécommunications

Commission de la politique de sécurité (CPS)

Défense armée
Protection civile
Défense économique
Politique de paix et de sécurité
Service civil
Exportations de matériel de guerre

Commission des constructions publiques (CCP)

Constructions (constructions de la Confédération, techniques et problèmes de la construction)

Modèle de planification annuelle des séances des commissions permanentes

(abréviations: voir annexe 1)

1991**Semaine lu. - me. midi****me. midi - ven.**

51		réserve	
52		vacances	
1		vacances	
2	CDG + CdF		CPS + CPE
3	CIP + CSSS		CEATE + CTT
4		réserve, session spéciale	
5	CSEC + CAJ (Conseil de l'Europe)		CER
6	CPS + CPE		CIP + CSSS
7	CEATE + CTT		CDG + CdF
8	CSEC + CAJ		CCP (ven.: groupes)
9	CER		réserve
10		session de printemps	
11		"	
12		"	
13		réserve, vacances, (semaine sainte)	
14	réserve, vacances		CEATE + CTT
15	CDG + CdF		CPS + CPE
16	CIP + CSSS		CSEC + CAJ
17	CER (Conseil de l'Europe)		CEATE + CTT
18	CPS + CPE		session spéciale
19	CIP + CSSS		réserve, vacances, (je.: Ascension)
20	CSEC + CAJ		CDG + CdF
21	(Lu. de Pentecôte) CER		CCP (ven.: groupes)
22		réserve	

+

Semaine lu. - me. midime. midi - ven.

23	session d'été	
24	"	
25	"	
26	réserve (Conseil de l'Europe) CDG + CdF	
27	CPS + CPE	CIP + CSSS
28	vacances	
29	"	
30	"	
31	"	
32	CEATE + CTT	CSEC + CAJ
33	CER	CPS + CPA
34	CIP + CSSS	CDG + CdF
35	CEATE + CTT	CSEC + CAJ
36	CER	CCP (ven.: groupes)
37	réserve	
38	session d'automne	
39	(Conseil de l'Europe 18-26 septembre)	
39	session d'automne	
40	"	
41	réserve	CDG + CdF
42	CPS + CPE	CIP + CSSS
43	CEATE + CTT	CSEC + CAJ
44	CER	CPS + CPE
45	CDG + CdF	CIP + CSSS
46	CEATE + CTT	CSEC + CAJ
47	CER	CCP (ven.: groupes)
48	session d'hiver	
49	"	
50	"	

Entschädigung der Mitglieder ausländischer Parlamente/Rémunération des membres de parlements étrangers

Land <i>Pays</i>	Jahresbe- soldung (sFr.) <i>Salaire an- nuel (sfr.)</i>	Spesen/Zulagen <i>Indemnités</i>	Vorsorge <i>Retraite</i>	Persönliche Mitarbei- ter <i>Collaborateurs person- nels</i>
Deutschland <i>Allemagne</i> Bundestag	98'000	56'000 + Reiseentschädigung + <i>indemnité de voyage</i>	ab/dès 65 Jahre/ <i>ans</i>	Monatliche Entschädi- gung für 1 - 3 Mitar- beiter <i>Indemnité mensuelle pour 1 - 3 collabora- teurs</i>
Österreich <i>Autriche</i> Nationalrat	39'000 - 49'000	12'000 + Reiseentschädigung + <i>indemnité de voyage</i>	ab 55 Jahren und 10 Jahren Amtszeit <i>dès 55 ans et après 10 ans de service</i> (48 % - 80 % des Grundlohns/ <i>des salai- res</i>)	über Fraktionen sub- ventioniert <i>par l'intermédiaire des groupes qui sont subventionnés</i>
Frankreich <i>France</i> Assemblée nationale	116'000	diverse Spesenentschädigungen <i>indemnités diverses</i> ca. 30'000	ab 55 Jahren <i>dès 55 ans</i>	76'200 Sekretariatshilfen/ <i>indemnité administra- tive</i> + 2 Mitarbeiter + 2 <i>collaborateurs</i>
Belgien <i>Belgique</i>	90'000	Familienzulagen <i>Allocations familiales</i> Reiseentschädigung <i>indemnités de voyage</i>	ab 55/58 Jahren <i>dès 55/58 ans</i>	1 Mitarbeiter 1 <i>collaborateur</i>
Dänemark <i>Danemark</i>	60'000	ca. 16'000	ab 67 Jahren/ <i>ans</i>	Mitarbeiter der Frak- tionen <i>Collaborateurs des groupes</i>

Land Pays	Jahresbe- soldung (sFr.) Salaire an- nuel (sfr.)	Spesen/Zulagen Indemnités	Vorsorge Retraite	Persönliche Mitarbei- ter Collaborateurs person- nels
Schweden Suède	54'000 + 50 Fr. pro Sitzungstag + 50 fr. par jour de séance	75'000	Staatl. Pension Pension d'Etat + Zusatzrente + Pension du Riksdag	1 Sekretärin für 6 Parlamentarier 1 secrétaire pour 6 membres
<u>Italien</u> Italie Abgeordnete Chambres des députés	98'000	29'000	abgestuft nach Amts- jahren selon les années de service	Mitarbeiter der Frak- tionen Collaborateurs des groupes
USA beide Kammern les deux chambres	170'000	47'000 - 203'000 Büro- und Reisekosten frais de bureau et de voyage	staatl. Pension Sécurité sociale + Beamtenversicherung + retraite des fonc- tionnaires	1,1 - 1,9 Mio Administrations- und Sekretariatskosten indemnités administra- tives et de secréta- riat (ca. 20 Mitarbeiter/ collaborateurs)

Droit en vigueur

(Sans reproduction des notes de base de page du RS)

Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils)

du 23 mars 1962 (Etat le 1^{er} janvier 1991)

I. Réunion et prorogation

Article premier⁴⁾

¹ Le Conseil national et le Conseil des Etats se réunissent pour leurs sessions ordinaires le premier lundi des mois de décembre, mars et juin, ainsi que le lundi suivant le Jeûne fédéral. Les conseils peuvent fixer un autre jour pour le début de la session et prévoir d'autres sessions.

² Le Conseil fédéral convoque les conseils pour une session extraordinaire lorsqu'il l'estime nécessaire ou lorsqu'un quart des membres du Conseil national ou cinq cantons le demandent (art. 86, 2^e al., cst. ¹⁾).

³ Les articles 13 et 13^{bis} de la loi fédérale du 26 mars 1934⁵⁾ sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération sont réservés.

A**Loi fédérale
sur la procédure de l'Assemblée fédérale,
ainsi que sur la forme, la publication
et l'entrée en vigueur des actes législatifs
(Loi sur les rapports entre les conseils)****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 16 mai 1991¹⁾,
vu l'avis du Conseil fédéral du 3 juin 1991²⁾,
arrête:

I

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

Art. 1^{er}, al. 1, 2 et 2^{bis} (nouveau)

¹ Le Conseil national et le Conseil des Etats se réunissent le dernier lundi du mois de novembre, le premier lundi des mois de mars et juin, ainsi que le lundi suivant le Jeûne fédéral, pour les sessions ordinaires de l'Assemblée fédérale. Les conseils peuvent exceptionnellement fixer un autre jour pour le début de la session.

² L'Assemblée fédérale se réunit en sessions extraordinaires sur la demande du Conseil fédéral, d'un quart des membres du Conseil national ou de cinq cantons.

^{2bis} Chaque conseil peut prévoir des sessions spéciales pour lui-même s'il estime que cela est nécessaire. Il en informera l'autre conseil en temps utile, afin que celui-ci puisse organiser en même temps une session spéciale s'il le désire.

¹⁾ FF 1991 III 641

²⁾ FF 1991 III 846

³⁾ RS 171.11

Art. 2⁴⁾

Le secrétariat de l'Assemblée fédérale convoque les conseils pour les sessions qu'ils ont prévues. Il joint aux lettres de convocation le programme et la documentation nécessaire.

Art. 3¹⁾

Chaque conseil doit siéger le jour de l'ouverture et le dernier jour de la session. Dans l'intervalle, chacun d'eux tient séance aussi souvent que les affaires l'exigent, mais au moins une fois par semaine. Des dérogations à ces règles exigent l'assentiment des deux conseils.

II^{bis}. Organisation ²⁾**1. Conférence de coordination ²⁾****Art. 8^{ter 2)}**

¹La conférence de coordination est formée de la conférence des présidents de groupe du Conseil national et du bureau du Conseil des Etats.

²Elle établit le calendrier annuel des sessions, harmonise les programmes des deux conseils, traite les questions qui relèvent de leurs rapports mutuels et de leurs rapports avec le Conseil fédéral, ainsi que des relations extérieures de l'Assemblée fédérale.

³Les décisions doivent être approuvées par la conférence des présidents de groupe du Conseil national et par le bureau du Conseil des Etats.

Art. 2

¹ Les services du Parlement s'occupent des convocations aux sessions et ils envoient le programme et la documentation nécessaire.

² La documentation doit être en possession des députés au moins 14 jours avant le traitement en séance.

Art. 3

Abrogé

Art. 8^{ter}

¹ Le bureau du Conseil national et le bureau du Conseil des Etats forment la conférence de coordination.

² La conférence de coordination classe les objets en fonction de leur urgence et établit la planification des objets de la législature ainsi que la planification annuelle des activités de l'Assemblée fédérale. Elle coordonne les activités des deux Chambres pendant les sessions.

³ La conférence de coordination règle les questions relatives aux rapports entre les deux conseils ainsi qu'aux rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Elle est également chargée des relations de l'Assemblée fédérale avec les parlements étrangers et les organisations internationales.

⁴ La conférence de coordination surveille la gestion générale et financière des services du Parlement et peut édicter des directives à cet effet. La direction des services du Parlement est subordonnée à la conférence de coordination.

⁵ La conférence de coordination peut confier des tâches particulières à un ou plusieurs de ses membres.

⁶ Les décisions de la conférence de coordination sont soumises à l'approbation du bureau du Conseil national et du bureau du Conseil des Etats.

⁷ Le président et le chancelier de la Confédération participent en règle générale aux réunions de la conférence de coordination; leur voix est consultative.

1a. ¹⁾ Commission administrative**Art. 8^{quater 1)}**

¹Les présidents et les vice-présidents du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi qu'un autre membre de chaque conseil constituent la commission administrative. Le président du Conseil national et le président du Conseil des Etats en assurent la présidence pendant une année à tour de rôle.

²La direction des services du Parlement est subordonnée à la commission administrative. La commission administrative surveille la conduite des affaires et la gestion financière des services du Parlement. Elle peut arrêter des directives à cet effet.

³La commission administrative peut déléguer des tâches spéciales à un ou à plusieurs de ses membres.

⁴Le chancelier de la Confédération participe avec voix consultative aux séances de la commission administrative, dans la mesure où les affaires qui y sont traitées relèvent de sa compétence. Il peut également être convoqué pour d'autres objets.

2. Commissions ²⁾**Art. 8^{quinquies 2) 3)}**

¹Chaque conseil peut constituer des commissions permanentes et non permanentes autres que celles prévues par la loi.

²La composition des commissions et l'attribution des présidences dépendent de la force numérique des groupes au sein du conseil; il est tenu compte, autant que possible, des langues officielles et des diverses régions du pays.

³Les commissions font rapport à leur conseil sur les projets qu'elles ont examinés et sur l'exécution des mandats qui leur ont été confiés, et lui font des propositions.

⁴Les propositions rejetées par la majorité peuvent être présentées simultanément en tant que propositions de minorité.

⁵Les commissions peuvent déposer des initiatives et d'autres interventions parlementaires sur des objets qui relèvent de leur domaine d'activité.

Art. 8^{sexies 2) 4)}

¹Les commissions permanentes peuvent édicter leur propre règlement; elles doivent le soumettre à l'approbation de leur conseil.

²La durée du mandat de membre d'une commission permanente est limitée à six ans. Le règlement peut prévoir des exceptions pour des raisons importantes. Le membre dont le mandat est échu n'est rééligible dans la même commission qu'à l'expiration d'un délai de deux ans. Le président change tous les deux ans.

Section «1a. Commission administrative» (art. 8^{quater})

Abrogée

Art. 8^{quinquies}, 5^e al.

⁵ Les commissions peuvent déposer des initiatives et des interventions parlementaires et produire des rapports sur des objets qui relèvent de leur domaine d'activité.

Art. 8^{sexies}, al. 2, 3^{bis} et 3^{ter} (nouveaux) ainsi que 4^e al.

² *Abrogé*

³Les commissions permanentes des deux conseils coordonnent leurs activités. Toute commission qui fait des constatations concernant le mandat d'une commission permanente de son conseil est tenue de les lui communiquer.

⁴Les commissions permanentes font de leur propre chef rapport à leur conseil lorsque les circonstances le justifient.

Art. 8 ^{novies 2)}

¹Les services du Parlement sont à la disposition des deux Chambres et de leurs organes, ainsi qu'à celle des députés. Leurs tâches sont notamment les suivantes :

- a. Ils planifient et organisent les sessions et les séances des commissions ;

^{3bis} Les commissions déterminent, avant l'examen d'un acte législatif, si les membres de la commission de l'autre conseil seront invités aux délibérations. Les commissions peuvent convoquer en permanence à toutes leurs séances les membres de la commission de l'autre conseil. Les membres de la commission de l'autre conseil n'ont aucun droit de proposition ou de vote. Ils n'ont pas le droit de prendre la parole, sauf si la commission décide de les entendre.

^{3ter} Les commissions des deux chambres auxquelles le même objet a été attribué pour examen préalable, peuvent décider de tenir des séances communes visant à réunir des informations et à discuter de l'entrée en matière. L'ordre du jour de ces séances est décidé par les deux présidents des commissions.

⁴ *Abrogé*

2a. Commissions parlementaires d'experts (*nouveau*)

Art. 8^{sexies} a (*nouveau*)

¹ En vue de préparer des décisions portant sur des questions importantes et complexes, la conférence de coordination peut mettre sur pied une commission parlementaire d'experts.

² Une commission parlementaire d'experts est composée de membres des conseils et d'experts non-membres du Parlement. Les membres des conseils sont majoritaires.

³ La conférence de coordination élit les experts sur proposition des commissions compétentes en la matière et les membres des conseils sur proposition des groupes. L'article 8^{quinquies}, 2^e alinéa, n'est pas applicable. Chaque groupe a le droit de déléguer un député au sein de la commission.

⁴ Une commission parlementaire d'experts n'a pas le droit de faire de propositions aux conseils. Elle conclut son travail par un rapport écrit et des recommandations aux conseils; elle y mentionne aussi les avis des minorités. Chaque conseil peut décider, sur proposition de son bureau, si le rapport sera transmis à une commission pour propositions.

Art. 8^{novies}, 1^{er} al., let. b, et 6^e al.

¹ Les services du Parlement sont à la disposition des deux Chambres et de leurs organes ainsi qu'à celle des députés. Leurs tâches sont notamment les suivantes:

- b. Ils exécutent les travaux de secrétariat et tiennent les procès-verbaux de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi que de leurs commissions;
- c. Ils réunissent et analysent la documentation destinée aux Chambres, aux commissions, aux groupes et aux députés et tiennent les archives;
- d. Ils assistent de leurs conseils les députés, notamment les présidents des Chambres et des commissions dans la recherche de solutions aux questions de fond ou de procédure.

²Lorsque les services du Parlement travaillent pour des organes déterminés de celui-ci, ils suivent les instructions de ces organes.

³Dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale.

⁴Les services du Parlement sont dirigés par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Il préside la direction qui, en outre, comprend deux secrétaires généraux adjoints.

⁵La nomination des fonctionnaires des services du Parlement par le Conseil fédéral doit être confirmée par les organes désignés par l'Assemblée fédérale.

⁶Les tâches et l'organisation des services du Parlement, ainsi que leurs rapports avec l'administration fédérale et les compétences de la commission administrative font l'objet d'un arrêté fédéral qui n'est pas sujet au référendum.

III. Délibérations dans les deux conseils

1. Priorité de discussion

Art. 9

¹La priorité de discussion pour les affaires qui doivent être traitées séparément par les deux conseils est attribuée à l'un ou à l'autre des conseils.

²Les présidents des deux conseils se concertent pour cette attribution, sous réserve de l'approbation des deux conseils.

³Lorsque le Conseil fédéral annonce un objet particulièrement urgent avant la réunion des deux conseils, les présidents des deux conseils tranchent définitivement la question de la priorité de discussion. Dans ce cas, les bureaux nomment, au besoin, les commissions avant le début de la session.

Art. 10

¹Si les conseils ou, dans le cas prévu à l'article 9, 3^e alinéa, les présidents ne peuvent se mettre d'accord sur la question de priorité, les présidents la tranchent par tirage au sort.

- b. Ils exécutent les travaux de secrétariat, de traduction et de tenue des procès-verbaux de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi que de leurs commissions.

⁶ Les tâches et l'organisation des services du Parlement ainsi que leurs rapports avec l'administration fédérale font l'objet d'un arrêté fédéral qui n'est pas sujet au référendum.

Art. 9, 2^e et 3^e al.

² La conférence de coordination attribue la priorité de discussion.

³ *Abrogé*

Art. 10

Si le bureau du Conseil national et le bureau du Conseil des Etats n'entérinent pas la décision de la conférence de coordination quant à la priorité de discussion, le président du Conseil national tranche par tirage au sort.

²Il est procédé à ce tirage au sort après que les deux conseils ou, dans le cas prévu à l'article 9, 3^e alinéa, les deux présidents ont confirmé leurs décisions divergentes.

2. Collaboration entre les conseils. Divergences¹⁾

Art. 14

Une décision concordante des deux conseils n'est pas nécessaire pour les pétitions.

Art. 15

¹Pour qu'une motion votée par un conseil oblige le Conseil fédéral, elle doit avoir aussi été adoptée par l'autre conseil.

²Lorsqu'un conseil rejette une motion votée par l'autre et lui a donné connaissance de sa décision, la motion est considérée comme rejetée.

Art. 16

¹Dans tous les autres cas, 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.

²La nouvelle délibération est circonscrite aux questions sur lesquelles l'accord n'a pu s'établir.

³Une délibération ne peut avoir lieu sur d'autres questions que si elle est rendue nécessaire par les nouvelles décisions ou si les commissions des deux conseils en font la proposition d'un commun accord.

Art. 17

¹Si l'un des conseils déclare ses décisions définitives et que l'autre conseil maintienne les siennes, les divergences sont soumises à la conférence de conciliation qui se compose des membres des commissions des deux conseils et doit chercher à amener une entente.

Art. 14

¹ S'agissant des objets devant être traités par les deux Chambres, une décision concordante des deux conseils est nécessaire.

² Le premier alinéa ne s'applique pas aux pétitions.

³ La procédure susmentionnée demeure réservée pour les motions (art. 22).

Art. 15

Abrogé

Art. 16, al. 1, 1^{bis} et 1^{er} (nouveaux) ainsi que 2^e al.

¹ Lorsqu'il reste des divergences à éliminer après la première lecture d'une affaire dans les deux Chambres, les deux commissions coordonnent leur examen préalable, mais prennent leur décision séparément. Pour préparer leur décision, les commissions peuvent organiser des séances communes ou instituer des comités de médiation.

^{1bis} L'élimination des divergences a lieu pendant la même session, en premier lieu au conseil qui a la priorité dans l'examen du projet.

^{1er} Le traitement est terminé lorsque le premier conseil approuve les décisions du second conseil prises lors de la première délibération ou lorsque les deux conseils prennent des décisions concordantes lors de leur deuxième délibération.

² Après la première délibération dans chaque conseil, la nouvelle délibération sera exclusivement limitée aux questions sur lesquelles l'entente n'a pas pu être trouvée.

Art. 17, 1^{er} et 2^e al.

¹ Lorsque les divergences persistent après deux délibérations dans chaque conseil, les commissions des deux conseils envoient chacun 13 membres à la Conférence de conciliation. C'est celle-ci qui doit chercher à amener une entente.

²Si la commission de l'un des conseils est moins nombreuse que celle de l'autre, elle doit être complétée jusqu'à égalité.

³La conférence est présidée par le président de la commission du conseil qui avait la priorité dans l'examen du projet. ¹⁾

2^{bis}. Mode de procéder en matière d'initiatives parlementaires ¹⁾

Art. 21^{ter 2)}

¹L'initiative est transmise à une commission chargée de donner un préavis. La commission remet au conseil, au plus tard pour la troisième session ordinaire qui suit, un rapport accompagné d'un préavis concernant la suite à donner à l'initiative.

²La commission fait rapport en particulier sur :

- a. L'état des travaux sur le même objet dans l'Assemblée fédérale et dans l'administration ;
- b. L'ampleur et le calendrier du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative ;
- c. La possibilité de transformer l'initiative en motion ou postulat pour atteindre le but visé ;
- d. L'opportunité de traiter l'initiative lorsqu'une initiative populaire a abouti sur le même objet.

³Si une commission fait usage du droit d'initiative, elle peut rédiger un projet d'acte législatif sans le soumettre à la procédure de préavis.

Article 21^{quinquies 1)}

¹Si l'auteur de l'initiative n'est pas membre de la commission, il a le droit d'être entendu par celle-ci pendant la procédure de préavis et lors des délibérations sur le fond.

²Jusqu'à la décision selon l'article 21^{quater}, 1^{er} alinéa, l'initiative peut être retirée en tout temps. Dans une phase ultérieure, il appartient au conseil de se prononcer sur le classement de l'objet.

² Lorsque la commission de l'un des conseils compte moins de 13 membres, elle doit être complétée jusqu'à égalité. S'agissant de la composition des délégations des deux commissions, l'article 8^{quinquies}, 2^e alinéa, est applicable.

Art. 21^{ter}, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Un conseil décide, un an après le dépôt du rapport par la commission, de la suite à donner à l'initiative.

Art. 21^{quinquies}, 1^{er} al.

¹ Si l'auteur de l'initiative n'est pas membre de la commission, il a le droit d'assister aux séances de la commission avec voix consultative pendant la procédure de préavis et lors des délibérations sur le fond.

VI^{bis}. Participation dans le domaine de la politique extérieure (nouveau)

Art. 47^{bis}a (nouveau)

¹ Les deux conseils suivent l'évolution internationale et observent les négociations que la Suisse mène avec les Etats étrangers et les organisations internationales.

VII. Exercice de la haute surveillance sur l'administration et la justice fédérale⁴⁾

1. Droits et obligations des commissions de gestion⁴⁾

Art. 47^{ter 4)}

¹ Chaque conseil nomme pour la durée d'une législature une commission de gestion chargée d'examiner les rapports de gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux ainsi que d'examiner et surveiller spécialement l'activité de l'administration fédérale et des organes judiciaires.

² Chaque commission de gestion se divise en sections, qui, dans les limites de leur mandat, ont, à l'égard des autorités et des services à contrôler, les mêmes droits que leur commission plénière.

³ Les sections reçoivent leurs mandats de la commission plénière, qui seule a qualité pour prendre des décisions.

⁴ En règle générale, les membres doivent faire partie de la même section pendant deux ans au moins.

² Le Conseil fédéral informe sans tarder les présidents des conseils et les commissions de politique extérieure de manière régulière et complète sur la situation en matière de politique extérieure, sur les projets envisagés dans le cadre des organisations internationales et sur les négociations menées avec des Etats étrangers.

³ Lors de négociations menées au sein d'organisations internationales et conduisant à des décisions qui sont directement applicables en droit suisse ou qui entraînent une modification de la législation suisse, le Conseil fédéral consulte les commissions de politique extérieure avant de fixer ou de modifier le mandat de négociation.

⁴ Les commissions se prononcent sur le mandat de négociation. Le Conseil fédéral tient compte de cet avis. Il informe les commissions sur la poursuite des négociations.

⁵ Les 3^e et 4^e alinéas s'appliquent par analogie aux négociations menées avec des Etats étrangers ou des organisations internationales et portant sur des traités internationaux.

⁶ Des observateurs désignés par les commissions peuvent assister aux négociations menées avec des Etats étrangers et aux conférences internationales. Ils peuvent exiger toutes les informations nécessaires auprès de la délégation suisse et donner leur avis sur le déroulement des négociations.

⁷ Les commissions informent les autres commissions permanentes sur les objets qui concernent leurs domaines de compétences. Les autres commissions permanentes sont consultées et peuvent faire partie de délégations parlementaires.

Art. 47^{ter}, 1^{er} al.

¹ Chaque conseil nomme une commission de gestion permanente qui est chargée d'examiner les rapports de gestion du Conseil fédéral, des entreprises et établissements de la Confédération et des tribunaux fédéraux, ainsi que d'examiner et de surveiller l'activité de l'administration fédérale et des organes judiciaires.

2. Droits et obligations des commissions des finances ¹⁾**Art. 48**

Chaque conseil nomme pour la durée d'une législature une commission des finances qui examine le budget de la Confédération, les demandes de crédits supplémentaires, les reports de crédits et le compte d'Etat.

Art. 48

Chaque conseil nomme une commission des finances permanente qui examine le budget et le compte d'Etat de la Confédération, y compris ses entreprises et établissements.

II

Disposition transitoire

Pour les objets dont la première délibération dans les deux conseils s'est achevée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'ancien droit de la procédure d'élimination des divergences (art. 14 à 17) est applicable. Pour tous les autres objets, le nouveau droit est applicable dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} février 1992.

Règlement du Conseil national

du 22 juin 1990

Chapitre 2: Organes

Art. 7 Bureau, élection

¹ Le conseil élit en son sein un président, un vice-président et huit scrutateurs, qui forment le bureau.

² Le président et le vice-président sont élus dès que le conseil est constitué et, les années législatives suivantes, au début de la première séance. Il est tenu compte équitablement des groupes et des langues officielles.

³ Les scrutateurs sont désignés dans la semaine où le conseil est constitué. Il sera tenu compte de l'importance numérique des groupes, des langues officielles et, autant que possible, des régions du pays.

⁴ Si la charge de président devient vacante avant le début de la session d'été, le conseil procède sans tarder à l'élection d'un nouveau président. Si d'autres membres quittent le bureau, ils sont remplacés dans les plus brefs délais.



Propositions de la commission

du 16 mai 1991

B

Règlement du Conseil national

Modification du

Le Conseil national,

vu l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991²⁾,

arrête:

I

Le règlement du Conseil national du 22 juin 1990³⁾ est modifié comme il suit:

Art. 7, titre médian, 1^{er} et 3^e al., première phrase, et 4^e al., deuxième phrase

Elections

¹ Le conseil élit en son sein un président, un vice-président, quatre scrutateurs et quatre scrutateurs suppléants.

³ Les scrutateurs et leurs suppléants sont ...

⁴ ... président. Quel que soit le moment où ils quittent le bureau, les scrutateurs et les scrutateurs suppléants sont remplacés dans les plus brefs délais.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1991 III 641

³⁾ RS 171.13

Art. 8 Durée des fonctions

¹ Les fonctions du président et du vice-président durent une année. Le président ne peut, l'année suivante, être réélu président ni élu vice-président; le vice-président ne peut être réélu vice-président (art. 78, 2^e al., cst.).

² Les fonctions des scrutateurs durent quatre ans et expirent avec la législature. Un député qui, au cours de deux législatures successives, a rempli les fonctions de scrutateur, ne peut être réélu scrutateur pour la législature suivante.

Art. 9 Tâches du bureau¹ Le bureau

- a. Nomme, après consultation des groupes, les commissions et les délégations (art. 13) et leur attribue les affaires à traiter;
- b. Etablit les résultats des élections et votations (art. 77, 84 et ss);
- c. Prépare les affaires particulières du conseil (vérification des pouvoirs, décision touchant l'organisation, la procédure, le secrétariat et les autres services) à moins que d'autres organes, tels que la Conférence des présidents de groupe, une commission permanente ou non permanente, n'aient été chargés de le faire.

² Lorsque les scrutateurs sont empêchés, le président peut demander à d'autres membres du conseil de prêter leur concours pour l'établissement des résultats des élections et votations.

Art. 10 Tâches du président

¹ Le président dirige les délibérations du conseil; il préside le bureau et la Conférence des présidents de groupe.

² Le président vote lors d'élections et de votations au sein du bureau et de la Conférence des présidents de groupe. En cas d'égalité, il départage.

³ Il représente le conseil à l'extérieur et assure les rapports avec le Conseil des Etats et le Conseil fédéral.

⁴ Il veille à l'expédition des affaires courantes entre les sessions.

Art. 8, titre médian et 2^e al.

Durée des fonctions

² Les scrutateurs et les scrutateurs suppléants restent en fonction durant quatre ans. Ils sont rééligibles.

Art. 9 Bureau

¹ Le bureau se compose du président, du vice-président, des scrutateurs et des présidents de groupe.

² Le bureau a pour tâche de

- a. Planifier le programme des sessions;
- b. Nommer les commissions et les délégations, fixer leurs domaines respectifs, leur attribuer les affaires à traiter et fixer le calendrier des délibérations;
- c. Etablir les résultats des élections et des votations;
- d. Préparer les affaires du conseil (vérification des pouvoirs, décisions touchant l'organisation, la procédure, le secrétariat);
- e. Représenter les intérêts du conseil à l'extérieur.

³ Le bureau peut instituer des sous-commissions.

⁴ En cas d'empêchement, les scrutateurs peuvent se faire remplacer par leurs suppléants et les présidents de groupe par les vice-présidents.

⁵ Lorsqu'un scrutateur et son suppléant sont absents, le président peut demander à un autre membre du conseil de prêter son concours pour l'établissement des résultats des élections et des votations.

Art. 10, 1^{er} et 2^e al., première phrase, 3^e et 4^e al.

¹ Le président dirige les délibérations du conseil; il préside le bureau.

² Le président participe au vote lors d'élections et de votations au sein du bureau.

...

³ Avec le concours des autres membres du bureau, il représente le conseil à l'extérieur et assure les rapports avec le Conseil des Etats et le Conseil fédéral.

⁴ Avec le concours des autres membres du bureau, il veille à l'expédition des affaires courantes entre les sessions.

⁵ Sont réservées les tâches du président définies par la loi sur les garanties et celles qui lui incombent au sein de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

Art. 12 Conférence des présidents de groupe

¹ La Conférence des présidents de groupe se compose du président et du vice-président du conseil ainsi que des présidents des groupes. Elle se réunit avant chaque session et peut également être convoquée à d'autres séances par le président du conseil.

² La conférence fixe, de concert avec le bureau du Conseil des Etats, au début de chaque année de fonction, les dates et la durée probable des sessions; après avoir entendu le Conseil fédéral, elle établit le programme de la session avant le début de celle-ci.

Chapitre 3: Commissions

Section 1: Désignation des commissions

Art. 13 Election, composition

¹ Le bureau fixe le nombre des membres des commissions permanentes et non permanentes; après avoir consulté les groupes, il nomme le président et les membres des commissions. Il attribue aux commissions les objets à examiner et fait une proposition sur le mode de délibérer selon l'article 68.

² Le bureau désigne aussi les membres du Conseil national qui feront partie:

- a. Des commissions devant être constituées en commun avec le Conseil des Etats (commission des grâces, commission administrative, commission de rédaction);
- b. Des délégations permanentes auprès du Conseil de l'Europe et auprès d'autres organisations internationales;
- c. Des autres délégations des conseils, par exemple pour des conférences ou des visites en Suisse et à l'étranger.

³ Le nombre des membres des commissions est proportionné à l'importance des objets traités. En désignant les membres, le bureau veille à sauvegarder l'intérêt général et à éviter toute représentation unilatérale d'intérêts particuliers.

⁴ Lorsqu'un groupe persiste à maintenir une candidature rejetée par le bureau, il appartient au conseil d'en décider; celui-ci se prononce sans ouvrir de débat.

Art. 15 Commissions permanentes

¹ Les commissions suivantes sont constituées pour toute la durée de la législature:

1. Commission des finances
2. Commission de gestion

Art. 12

Abrogé

Art. 13, 1^{er} et 2^e al., let. a et 3^e al., première phrase

¹ Le bureau fixe le nombre des membres des commissions et après avoir consulté les groupes parlementaires, il nomme les présidents, les vice-présidents, les membres et les suppléants des commissions. Il attribue aux commissions les objets pour examen préalable après avoir consulté les présidents des commissions, leur fixe un délai et leur fait une proposition sur le mode de délibération selon l'article 68.

² Le bureau désigne aussi les membres du Conseil national qui feront partie:

- a. Des commissions devant être constituées en commun avec le Conseil des Etats (commission des grâces, commission de rédaction);

³ Le nombre des membres des commissions est proportionné au volume des tâches de la commission. . . .

Art. 15 Commissions permanentes

¹ Les commissions permanentes suivantes sont constituées:

1. Commission des finances,
2. Commission de gestion,

3. Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales
4. Commission des affaires étrangères
5. Commission de la science et de la recherche
6. Commission de la sécurité sociale
7. Commission de la santé publique et de l'environnement
8. Commission des affaires militaires
9. Commission des affaires économiques
10. Commission des transports et du trafic
11. Commission de l'énergie.

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

- a. A la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales: des affaires touchant la justice et le droit;
- b. A la Commission de la santé publique et de l'environnement: les affaires relevant de la Régie fédérale des alcools;
- c. A la Commission des affaires économiques: les rapports concernant le commerce extérieur et le tarif d'usage des douanes;
- d. A la Commission des transports et du trafic: les affaires touchant les Chemins de fer fédéraux.

³ Pour l'examen de projets ayant une portée politique notoire, il y a lieu d'élargir les commissions permanentes ou de constituer des commissions non permanentes. Dans ces dernières on appellera un nombre adéquat de membres des commissions permanentes opérant dans les domaines touchés.

3. Commission de politique extérieure,
4. Commission de la science, de l'éducation et de la culture,
5. Commission de la sécurité sociale et de la santé publique,
6. Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie,
7. Commission de la politique de sécurité,
8. Commission des transports et des télécommunications,
9. Commission de l'économie et des redevances,
10. Commission des institutions politiques,
11. Commission des affaires juridiques,
12. Commission des constructions publiques.

² Le bureau attribue des domaines aux commissions permanentes au sens du 1^{er} alinéa, chiffres 3 à 12. Ces commissions ont les tâches suivantes:

- a. Examen préalable des objets relevant de leur domaine qui leur sont attribués par le bureau, à l'intention du conseil;
- b. Suivi régulier de l'évolution sociale et politique dans leurs domaines;
- c. Contrôle des effets de la législation;
- d. Elaboration de suggestions et de propositions visant à régler les problèmes relevant de leurs domaines;
- e. Coordination avec les commissions des deux conseils, qui traitent les mêmes questions ou des questions analogues, en particulier avec les commissions des finances et de gestion.

³ S'agissant d'objets dont l'ampleur dépasse le domaine relevant de la commission, le bureau peut inviter d'autres commissions permanentes à donner leur avis. Cet avis sera intégré dans le rapport de la commission d'examen préalable qui est destiné au conseil.

⁴ Le bureau peut élargir les commissions permanentes pour l'examen préalable de certains objets, après avoir consulté les présidents des commissions concernées.

Art. 15a Commissions spéciales (nouveau)

¹ Dans des cas exceptionnels, le bureau peut constituer une commission spéciale. Il entend au préalable le président de la commission compétente.

² *Ancien article 16*

Art. 15b Sous-commissions (nouveau)

¹ Dans son domaine particulier, chaque commission peut constituer des sous-commissions, pour des tâches permanentes ou pour l'examen de certains objets. Pour l'examen préalable d'objets dont l'ampleur dépasse le domaine relevant d'une commission (art. 15, 3^e al.), les commissions concernées peuvent instituer des sous-commissions communes.

Art. 16 Commission chargée d'examiner les Grandes lignes

¹ Pour l'examen préalable du rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier de la législature, le conseil désigne une commission qui comprend également des membres de la Commission des finances et des membres de la Commission de gestion.

² L'activité de la commission ne touche pas les attributions de la Commission des finances.

Art. 17 Groupe des constructions

¹ Le Groupe des constructions, qui se compose de cinq à sept membres, examine les questions d'ordre technique et économique en relation avec les constructions fédérales et des acquisitions de terrain, ainsi que les subventions fédérales accordées à des projets de construction.

² Pour l'examen de certains projets, le groupe est élargi et forme une commission non permanente ou est adjoint à une commission permanente.

² La Commission de politique extérieure constitue une sous-commission des questions européennes. Cette dernière analyse l'évolution du droit en Europe et toutes les questions relatives à l'Europe.

³ Les sous-commissions présentent leurs rapports et leurs propositions à leurs commissions plénières. Une commission consultée conformément à l'article 15, 3^e alinéa, peut charger une sous-commission de faire un rapport et des propositions directement à la commission responsable.

Art. 15c Commissions parlementaires d'experts (nouveau)

¹ En vue de préparer des décisions portant sur des questions importantes et complexes, le bureau peut mettre sur pied une commission parlementaire d'experts.

² Une commission parlementaire d'experts est composée de membres du conseil et d'experts non-membres du Parlement. Les membres du conseil sont majoritaires.

³ Le bureau élit les experts sur proposition des commissions compétentes en la matière et les membres du conseil sur proposition des groupes. L'article 8^{quinquies}, 2^e alinéa, LREC, n'est pas applicable. Chaque groupe a le droit de déléguer un député au sein de la commission.

⁴ Une commission parlementaire d'experts n'a pas le droit de faire des propositions au conseil. Elle conclut son travail par un rapport écrit et des recommandations au conseil; elle y mentionne aussi les avis des minorités. Le conseil décide, sur proposition du bureau, si le rapport sera transmis à une commission permanente pour propositions.

Art. 16

Abrogé

Art. 17

Abrogé

Art. 18 Durée et nombre des mandats

¹ La durée du mandat de membre d'une commission permanente est limitée à six ans.

² Pour des raisons importantes, le bureau peut accorder une prolongation de son mandat à un membre d'une commission, d'entente avec le groupe dont il fait partie.

³ En règle générale, un membre du conseil ne peut appartenir simultanément à plus de deux commissions permanentes. Lors de la constitution de commissions non permanentes, le bureau veille à réserver un traitement égal aux membres des groupes.

Art. 19 Remplacement

¹ Les membres des commissions non permanentes peuvent se faire remplacer à une séance déterminée; le bureau, entre les sessions le membre compétent du bureau, désigne le remplaçant.

² Exceptionnellement, le bureau peut admettre qu'un membre d'une commission permanente soit représenté par un autre député.

³ Le député qui se fait remplacer en avise sans retard les services du Parlement et remet à son remplaçant les pièces relatives à l'objet qui sera traité.

Section 2: Activité des commissions**Art. 20** Séances de commission

¹ Le président de chaque commission réunit les membres afin de déterminer l'organisation des séances (lieu, date et heure, visites, auditions d'experts, etc.).

Art. 18 Durée et nombre des mandats

¹ Le mandat des membres des commissions dure quatre ans. Les membres sont rééligibles.

² Le mandat des présidents et vice-présidents des commissions dure quatre ans. Le président ne peut pas être réélu président ni vice-président; le vice-président ne peut pas être réélu vice-président. L'un et l'autre peuvent par contre être réélus comme membres de la commission.

³ Un membre du conseil ne peut pas en général appartenir simultanément à plus de deux commissions, selon l'article 15, premier alinéa, chiffres 1 à 11. Lors de la constitution des commissions, le bureau veille à réserver un traitement égal aux membres des groupes.

Art. 19 Remplacement

¹ Les membres des commissions sont tenus de participer à toutes les séances des commissions.

² Par groupe représenté au sein d'une commission permanente, selon l'article 15, premier alinéa, chiffres 3 à 12, autant de suppléants que de membres titulaires seront désignés, mais au minimum deux suppléants et au maximum six suppléants par groupe. Les groupes stipulent quels sont les suppléants qui remplaceront les membres des commissions absents. A toutes les autres séances de leurs commissions, les suppléants peuvent assister en qualité d'auditeur sans droit de vote et sans indemnité journalière.

³ Le président absent est remplacé par le vice-président.

⁴ La durée et le nombre des mandats des suppléants sont fixés par analogie à l'article 18.

⁵ Les membres des commissions spéciales peuvent se faire remplacer à une séance déterminée; le bureau, entre les sessions le membre compétent du bureau, désigne le remplaçant.

⁶ Les suppléants reçoivent sur demande les mêmes documents que les membres des commissions. Le membre d'une commission spéciale qui se fait représenter en avisera sans retard les services du Parlement et remet à son remplaçant les pièces relatives à l'objet qui sera traité.

Art. 20, 1^{er} al.

¹ Après avoir entendu les présidents des commissions permanentes, le bureau établit un calendrier annuel, dans lequel il réserve des dates déterminées pour les séances des commissions permanentes. Les commissions sont en outre libres de déterminer les modalités de l'organisation de leurs séances (lieu, date et heure, visites, auditions d'experts, etc.).

² Les délibérations des commissions ont lieu, en règle générale, au palais du Parlement et s'il s'agit d'affaires mineures, durant la session.

³ Les commissions veillent à exécuter leur travail de manière expéditive. Dès qu'elles sont prêtes à présenter leur rapport, elles le font savoir au secrétaire général.

Art. 22 Rapports et propositions

¹ La commission rapporte au conseil, par écrit ou oralement, sur ses travaux. Elle motive ses propositions. Elle désigne un rapporteur de langue allemande et un de langue française qui, en règle générale, appartiennent à la majorité. Exceptionnellement, en cas de divergences générales, la commission peut désigner un rapporteur de minorité.

² La commission rapporte par écrit sur des affaires qui ne font pas l'objet d'un document écrit (p. ex. initiatives cantonales et pétitions) ainsi que, en règle générale, sur des affaires simples et non contestées. Elle peut aussi rapporter par écrit sur d'autres affaires ou parties d'affaires. Les rapports écrits doivent être remis aux membres des conseils suffisamment tôt. Les rapports écrits sur les objets importants sont présentés en langue allemande, française et italienne.

³ Si des affaires doivent être commentées oralement, les rapporteurs se limitent, dans l'exposé d'entrée en matière, aux principaux aspects politiques et aux questions fondamentales controversées. Ils s'efforcent de répartir entre eux les explications selon les chapitres ou les points de vue.

⁴ La commission fait à la Conférence des présidents de groupe une proposition sur le mode de délibérer au conseil (art. 68) si elle n'est pas d'accord avec la proposition du bureau.

Art. 24 Caractère confidentiel des séances

Les séances de commission sont confidentielles. Les participants ne divulguent pas la position prise par les autres participants. Ils respectent le secret de fonction sur les faits qu'ils connaissent en raison de leur participation aux séances ainsi que le secret militaire.

Art. 22 Rapports et propositions

¹ La commission rapporte au conseil, en règle générale par écrit, sur ses travaux et ses propositions. Les rapports écrits peuvent être complétés oralement. La commission désigne un rapporteur de langue allemande et un de langue française qui, en règle générale, appartiennent à la majorité. En règle générale, ce n'est pas le président de la commission qui fait rapport. Exceptionnellement, en cas de divergences générales, la commission peut désigner un rapporteur de minorité.

² La commission rapporte par écrit sur des affaires qui ne font pas l'objet d'un document écrit (p. ex. initiatives cantonales et pétitions). Les rapports écrits doivent être remis aux membres des conseils suffisamment tôt. Les rapports écrits sur les objets importants sont présentés en langues allemande, française et italienne.

³ Si les rapports écrits sont complétés oralement, les rapporteurs se limitent aux principaux aspects politiques . . .

⁴ La commission fait au bureau une proposition . . .

Art. 23a Traduction des délibérations (nouveau)

¹ Les délibérations des commissions sont traduites en allemand, en français et sur requête d'un député, en italien.

² Les membres des commissions ont la possibilité d'entendre de leur place la traduction simultanée des délibérations.

Art. 24, 2^e al. (nouveau)

Art. 27 Utilisation des procès-verbaux et des documents

¹ Les procès-verbaux des commissions sont remis aux membres de la commission du Conseil des Etats, à l'administration, au secrétaire général et au chef de la centrale de documentation; ils le sont, à leur demande, aux présidents des conseils et aux membres de la commission du Conseil des Etats. Les tiers qui ont participé à une séance reçoivent, s'ils en expriment le désir, un extrait relatif à leur contribution.

² Les procès-verbaux des commissions relatifs à des projets d'actes législatifs sont également remis aux secrétariats des groupes, aux services du Parlement et, à leur demande, aux membres des deux conseils. Après le vote final, s'il y a lieu après l'expiration du délai référendaire ou une votation populaire, les procès-verbaux sont accessibles aux personnes qui en ont besoin pour des recherches scientifiques ou pour l'application du droit. Pour le reste, le président de la commission peut permettre, si l'observation du secret ou d'autres motifs importants ne s'y opposent pas, à des tiers de prendre connaissance d'un procès-verbal de sa commission. Le cas échéant, il consulte le département intéressé.

³ Les personnes qui utilisent des procès-verbaux sauvegardent leur caractère confidentiel et ne divulguent pas les informations qui ont un caractère secret. Elles ne dévoileront pas l'attitude observée par d'autres personnes ayant participé à la séance de la commission.

⁴ Les dispositions concernant l'utilisation des procès-verbaux s'appliquent par analogie aux documents destinés aux commissions.

Chapitre 4: Objets des délibérations**Section 1: Examen préalable****Art. 29**

Les affaires du conseil, à l'exception des motions, des postulats, des interpellations et des questions ordinaires, sont renvoyées à une commission et traitées sur la base du rapport de la commission. Les dispositions contraires de la loi ou du présent règlement (art. 46) sont réservées.

Majorité

Minorité (Rychen, Auer, Burckhardt, Fischer-Hägglingen, Mauch Rolf)

² Les commissions peuvent déclarer publiques les auditions de représentants d'intérêts et d'experts.

² *Biffer*

Art. 27, 1^{er} al., première phrase

¹ Les procès-verbaux des commissions sont remis aux membres de la commission du Conseil des Etats, à l'administration, au secrétaire général et au chef de la centrale de documentation; ils le sont, à leur demande, aux présidents des conseils, aux suppléants et aux membres de la commission du Conseil des Etats.

...

Art. 29, 2^e al. (nouveau)

² Les commissions peuvent procéder à un examen préalable des motions et postulats qui relèvent de leur domaine d'activité, et présenter rapport et proposition au conseil jusqu'à la prochaine session après le dépôt de l'intervention.

Section 2: Initiatives parlementaires

Art. 30 Dépôt et traitement

¹ Les initiatives sont remises, écrites et signées, avec un exposé écrit des motifs, au président ou au secrétaire général.

² Lorsqu'une initiative est signée par plusieurs membres du conseil, le premier signataire en est considéré comme l'auteur.

³ Les initiatives qui, au sein de la commission, ont été appuyées par moins de cinq membres sont traitées en procédure écrite devant le conseil (art. 68). L'auteur peut faire une déclaration orale.

Section 3: Interventions

Art. 35 Réponse, traitement au sein du conseil

¹ Le Conseil fédéral répond aux interventions par écrit jusqu'à la prochaine session. S'il ne peut respecter ce délai, il en informe l'auteur ainsi que la Conférence des présidents de groupe. S'il s'agit de motions ou de postulats, il déclare s'il les accepte.

² Les motions, postulats et interpellations sont en règle générale examinés au cours de la prochaine session. Une éventuelle discussion peut être renvoyée à une session suivante. Si l'intervention est en rapport avec une affaire en suspens devant le conseil, elle doit, en règle générale, être traitée en même temps.

³ Le lundi après-midi des deuxième et troisième semaines de session, des interventions sont examinées après l'heure des questions. Des interventions sur des sujets identiques sont en principe traitées dans l'ordre de leur dépôt.

⁴ Chaque député peut demander la parole sur une motion ou un postulat. Les interpellations ne font l'objet d'un débat que si le conseil en décide ainsi. L'interpellateur peut cependant dire s'il est satisfait de la réponse du Conseil fédéral.

⁵ Les motions sont transmises à une commission pour examen lorsque le conseil en décide ainsi à la demande d'un membre ou du Conseil fédéral.

⁶ Le Conseil fédéral répond par écrit aux questions ordinaires. Celles-ci ne sont pas traitées par le conseil.

Art. 30, 4^e al. (nouveau)

⁴ Le conseil décide dans un délai d'un an qui suit l'examen préalable par une commission de la suite à donner à l'initiative.

Art. 35, 1^{er} al., deuxième phrase et 3^e al.

¹ ... S'il ne peut respecter ce délai, il en informe l'auteur et le bureau. ...

³ Le lundi après-midi des deuxième et troisième semaines de session, des interventions sont examinées après l'heure des questions. Les interventions qui ont été préalablement examinées par des commissions et les interventions des groupes parlementaires seront traitées en priorité. Les interventions sur des sujets identiques qui ont été déposées par des membres individuels du conseil sont traitées dans l'ordre de leur dépôt.

Art. 36 Procédure d'urgence

¹ Sur proposition de l'auteur, la Conférence des présidents de groupe peut déclarer urgentes les interpellations. Le président peut en faire de même avec les questions ordinaires. Si le président refuse l'urgence, l'auteur peut saisir le bureau.

² Les interpellations urgentes doivent être déposées au plus tard le deuxième jour d'une session de trois semaines. Le Conseil fédéral y répond et le conseil les traite au cours de la même session.

³ Les questions ordinaires urgentes doivent être déposées une semaine avant la fin d'une session ou, lorsque la session ne dure qu'une semaine, le premier jour de celle-ci. Le Conseil fédéral y répond par écrit dans les trois semaines.

Section 5: Déclarations du Conseil fédéral**Art. 43**

¹ Le Conseil fédéral peut faire lui-même des déclarations sur d'importants événements ou problèmes concernant la politique extérieure ou intérieure.

² Il annonce préalablement sa déclaration au bureau, qui l'insère dans le programme de la session selon l'importance et l'urgence de l'affaire.

³ Sur proposition d'un de ses membres, le conseil peut décider d'ouvrir la discussion sur la déclaration.

Section 7: Pétitions, requêtes**Art. 45** Pétitions

¹ Les pétitions sont soumises pour examen à la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales. Les pétitions qui ont trait à un objet en délibération seront toutefois examinées par la commission ad hoc, celles qui touchent la gestion générale ou financière de l'administration par la commission de contrôle compétente.

Art. 36, 1^{er} al., première phrase

¹ Sur proposition de l'auteur, le bureau peut déclarer urgentes les interpellations.
...

Section 5: Déclarations

Art. 42a Déclarations du Conseil national (nouveau)

¹ Le conseil peut, sur proposition d'une commission, faire une déclaration sur d'importants événements ou problèmes concernant la politique extérieure ou intérieure.

² Le bureau insère la déclaration dans le programme de la session selon l'importance et l'urgence de l'affaire.

³ Les rapporteurs de la commission motivent la déclaration. Le Conseil fédéral peut donner son avis.

⁴ Le conseil peut décider d'ouvrir un débat sur la déclaration.

Art. 43, titre médian et 2^e al.

Déclarations du Conseil fédéral

² *Ne concerne que le texte allemand.*

Titre précédant l'article 45

Section 7: Pétitions, demandes, requêtes

Art. 45, titre médian et 1^{er} al.

Pétitions, demandes

¹ Les pétitions sont soumises à un examen préalable par les commissions compétentes à raison de la matière. Celles qui touchent la gestion générale ou financière de l'administration peuvent être traitées directement par les commissions de contrôle.

² Le conseil peut transmettre au Conseil fédéral, en tout ou partie, les demandes de pétitionnaires pour son information ou sous forme d'une motion ou d'un postulat.

³ De concert avec la commission respective du Conseil des Etats, la commission ou la sous-commission qui en est chargée peut répondre directement aux pétitions contenant des demandes irrecevables ainsi qu'aux requêtes manifestement déraisonnables. La commission renseigne le conseil sur les cas qui ont été liquidés de la sorte. Les membres du conseil peuvent consulter les dossiers.

⁴ Le conseil traite, dans la règle, les pétitions dans la session qui suit les délibérations de la commission le vendredi de la troisième semaine.

Art. 46 Requêtes

¹ Les requêtes demandant que l'immunité de membres du conseil ou de magistrats soit levée (art. 14 de la LF sur la responsabilité¹⁾), ainsi que d'autres demandes semblables sont soumises à un examen préalable de la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales.

² La commission ou la sous-commission qui en est chargée peut, de concert avec la commission du Conseil des Etats, liquider directement les demandes manifestement infondées; elle en informe le conseil.

³ Dans les cas exceptionnels, une commission spéciale peut être désignée pour traiter une requête.

Art. 68 Mode de traitement des affaires

¹ La Conférence des présidents de groupe propose au conseil, en même temps que le programme de la session, le mode de traitement des affaires.

² Les affaires sont classées dans l'une des cinq catégories suivantes:

- I: Débat libre
- II: Débat organisé
- III: Débat réduit
- IV: Bref débat
- V: Procédure écrite

³ Le rapporteur de la commission et le représentant du Conseil fédéral peuvent demander la parole pour chaque affaire. Pour les affaires de la catégorie V, la commission fait rapport par écrit; les rapporteurs ne prennent la parole que lorsqu'ils doivent prendre position sur des propositions personnelles.

⁴ Le droit de demander la parole est limité

– pour la catégorie II, aux porte-parole des groupes, à d'autres membres du conseil désignés par les groupes et aux députés présentant des propositions;

¹⁾ RS 170.32

Art. 46, 1^{er} al.

¹ Les requêtes demandant que l'immunité de membres du conseil ou de magistrats soit levée (art. 14 de la LF sur la responsabilité¹⁾) ainsi que d'autres demandes semblables sont soumises pour examen préalable à la commission des affaires juridiques.

Art. 68, 1^{er} al.

¹ Le bureau propose ...

- pour la catégorie III, aux porte-parole des groupes et aux députés présentant des propositions;
 - pour la catégorie IV, aux députés présentant des propositions de minorité.
- Il n'est pas possible de demander la parole pour une affaire de la catégorie V.

Art. 69 Débats organisés

¹ Sur proposition de la Conférence des présidents de groupe, le conseil peut limiter le temps de parole total lors des débats sur l'entrée en matière ou lors de discussions sur des rapports ou des interpellations.

² Le temps de parole total est réparti équitablement entre les rapporteurs des commissions, le représentant du Conseil fédéral et les groupes.

³ Les groupes communiquent à temps aux services du Parlement la manière dont le temps de parole qui leur est attribué sera réparti entre leurs membres.

⁴ Une part équitable du temps de parole total est mis à la disposition des membres du conseil qui n'appartiennent à aucun groupe.

Art. 69, 1^{er} al.

¹ Sur proposition du bureau . . .

II

Disposition transitoire

Dès l'entrée en vigueur de la présente modification, il sera procédé à une nouvelle désignation de toutes les commissions du Conseil national. Il sera procédé à une réattribution des objets attribués avant l'entrée en vigueur de ladite modification et encore en suspens; les objets attribués à des commissions non permanentes continueront, en règle générale, à être traités par celles-ci.

III

Entrée en vigueur

¹ La présente modification entre en vigueur le 25 novembre 1991, à l'exception de l'article 18, 1^{er} et 2^e alinéas.

² L'article 18, 1^{er} et 2^e alinéas, prendra effet dès l'entrée en vigueur de la modification du . . .¹⁾ de la loi sur les rapports entre les conseils.

¹⁾ RS 171.11; RO . . .

Arrêté fédéral concernant la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe

du 24 juin 1976

Article premier

¹ La délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe est une commission permanente des deux conseils.

² Elle se compose pour les deux tiers de conseillers nationaux et pour un tiers de conseillers aux Etats.

³ Les groupes ont une représentation qui correspond à leur importance au sein de l'Assemblée fédérale. Il est tenu compte des langues officielles et des régions du pays; selon les possibilités, une liaison personnelle est assurée avec les commissions des affaires étrangères et celles du commerce extérieur.

⁴ Une moitié des représentants de chaque conseil sont annoncés au Conseil de l'Europe en qualité de membres de plein droit et l'autre moitié en qualité de membres suppléants. Cette dénomination n'affecte en aucune manière leur position au sein de la délégation.

du 16 mai 1991

C

Arrêté fédéral concernant la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991²⁾,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 24 juin 1976³⁾ concernant la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe est modifié comme il suit:

Art. 1^{er}, 3^e al., deuxième phrase

³ ... Il est tenu compte des langues officielles et des régions du pays; seuls des membres des commissions de politique extérieure et leurs suppléants peuvent y être élus.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1991 III 641

³⁾ RS 171.119

Art. 2

¹ Chaque conseil applique les dispositions de son règlement pour l'élection de ses représentants au sein de la délégation et pour fixer la durée de leur mandat.

² Si des raisons importantes l'exigent, la durée du mandat d'un membre peut toutefois être prolongée, en accord avec le groupe auquel il appartient.

³ L'élection a lieu d'ordinaire durant la session d'hiver.

⁴ Le mandat commence et se termine d'ordinaire avec l'année parlementaire du Conseil de l'Europe. Pour les membres qui quittent l'Assemblée fédérale, le mandat se termine au plus tard à la fin de la prochaine session de l'Assemblée consultative *).

Art. 4

Le secrétariat de la délégation est assuré par le secrétaire des commissions des affaires étrangères et du commerce extérieur.

Art. 2, 1^{er} et 2^e al.

¹ Chaque conseil applique les dispositions de son règlement pour l'élection de ses représentants au sein de la délégation.

² La durée du mandat n'est pas limitée.

Art. 4

Le secrétariat de la délégation est assuré par le secrétaire des commissions de politique extérieure.

II

¹ Le présent arrêté est de portée générale; en vertu de l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, il n'est cependant pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur le 25 novembre 1991.

Arrêté fédéral sur les services du Parlement

du 7 octobre 1988

Section 1: Généralités

Article premier Organisation

¹ Les services du Parlement se composent de la direction et des services suivants:

- a. Le secrétariat central;
- b. Le secrétariat des commissions de gestion;
- c. Les services des commissions;

- d. La centrale de documentation;
- e. Les services centraux;

² Le secrétariat des commissions des finances est rattaché aux services du Parlement dans les limites du statut spécial que confère à ce secrétariat l'article 18 de la loi fédérale du 28 juin 1967⁴⁾ sur le Contrôle fédéral des finances.

Propositions de la commission

du 16 mai 1991

D

**Arrêté fédéral
sur les services du Parlement**

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾;
vu une initiative parlementaire;
vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991²⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 7 octobre 1988³⁾ sur les services du Parlement est modifié
comme il suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al., let. c^{bis} (nouvelle) et 4^e al.

¹ Les services du Parlement se composent de la direction et des services suivants:

c^{bis}. Le service de traduction;

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1991 III 641

³⁾ RS 171.115

³ Les services du Parlement sont dirigés par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Il préside la direction qui, en outre, comprend deux secrétaires généraux adjoints.

⁴ Les services du Parlement sont placés sous la surveillance de la commission administrative.

⁵ Dans l'exercice de leurs fonctions, le secrétaire général et les secrétaires des Chambres sont subordonnés aux présidents de celles-ci, les fonctionnaires des secrétariats des commissions de gestion et des services des commissions aux commissions pour lesquelles ils travaillent.

⁶ Dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale.

Art. 3 Nomination des fonctionnaires

¹ Le Conseil fédéral nomme:

- a. Le secrétaire général, après avoir entendu la conférence de coordination;
- b. Le secrétaire des commissions de gestion, après avoir entendu ces commissions;
- c. Les fonctionnaires qui sont rangés au-dessus de la 3^e classe de traitement²⁾, après avoir entendu la commission administrative.

² La conférence de coordination et les commissions de gestion consultent la commission administrative avant d'être entendues par le Conseil fédéral.

³ Les nominations par le Conseil fédéral doivent être confirmées par les organes du Parlement qui ont été consultés.

⁴ Le secrétaire général nomme les autres fonctionnaires; il consulte d'abord la commission administrative lorsqu'il s'agit de fonctionnaires rangés dans les 5^e, 4^e ou 3^e classes de traitement²⁾.

⁵ Les présidents des commissions permanentes sont entendus avant que l'on ne procède à la nomination du secrétaire de leur commission.

Art. 4 Obligation de garder le secret

¹ Les fonctionnaires des services du Parlement gardent le secret envers quiconque sur les communications confidentielles des présidents des Conseils législatifs, des commissions et de leurs présidents, ainsi que des groupes et des membres des conseils. Les mandats qu'ils reçoivent sont confidentiels, à moins que le mandant n'en décide autrement. Les prescriptions sur le secret de fonction s'appliquent au surplus.

² Les procès-verbaux des commissions sont confidentiels. Ils sont remis aux membres de la commission, au président de la commission correspondante de l'autre conseil, au secrétaire général et au chef de la centrale de documentation ainsi qu'aux départements qui ont participé aux délibérations. Les tiers qui ont participé à une séance reçoivent un extrait relatif à leur intervention.

⁴ Les services du Parlement sont placés sous la surveillance de la conférence de coordination.

Art. 3, 1^{er} al., let. c, 2^e et 4^e al.

¹ Le Conseil fédéral nomme:

c. Les autres fonctionnaires qui sont rangés au-dessus de la 27^e classe de traitement, après avoir entendu la conférence de coordination.

² Les commissions de gestion consultent la conférence de coordination avant d'être entendues par le Conseil fédéral.

⁴ Le secrétaire général nomme les autres fonctionnaires; il consulte d'abord la conférence de coordination lorsqu'il s'agit de fonctionnaires des classes de traitement 20 à 27.

Art. 4, 5^e al., deuxième phrase

³ Les procès-verbaux des délibérations concernant des projets d'actes législatifs contenant des règles de droit peuvent être consultés par les membres des deux conseils et par les secrétaires des groupes. Après le vote final, le cas échéant après l'expiration du délai référendaire ou après la votation populaire, les procès-verbaux sont à disposition des personnes qui en ont besoin pour des recherches scientifiques ou pour l'application du droit.

⁴ Pour le reste, le président de la commission peut, sous réserve de ses obligations de garder le secret, permettre à chaque membre des deux conseils et, à moins que des motifs importants ne s'y opposent, à des tiers de prendre connaissance d'un procès-verbal de sa commission. Le cas échéant, il consulte le département intéressé.

⁵ La décision sur la consultation d'anciens procès-verbaux est du ressort du président en fonction de la commission concernée, si le président sous la responsabilité duquel le procès-verbal a été rédigé a quitté le conseil. Si la commission est dissoute, c'est le secrétaire général qui décide; en cas de doute, il se conforme aux instructions de la commission administrative.

⁶ Les dispositions concernant l'utilisation des procès-verbaux s'appliquent par analogie aux documents destinés aux commissions.

Art. 6 Documentation. Principes

¹ Les services des commissions ainsi que la centrale de documentation exécutent les travaux de documentation en appliquant les principes suivants:

- a. Ils s'emploient à être le plus objectif possible;
- b. Ils exécutent les mandats qui leur sont confiés de façon confidentielle et ne les communiquent à des tiers qu'avec l'accord du mandant.

² Ils conseillent les députés dans la préparation de leurs interventions personnelles et se chargent de mandats liés aux tâches parlementaires.

³ En cas de doute, la commission administrative statue sur l'acceptation d'un mandat.

⁴ Toutes les bibliothèques et tous les services de documentation de l'administration fédérale sont tenus, dans la mesure du possible, de renseigner les services du Parlement et de leur remettre des ouvrages en prêt.

Section 2: Commission administrative

Art. 7 Tâches de la commission administrative

¹ La direction des services du Parlement est subordonnée à la commission administrative. La commission administrative surveille la conduite des affaires et la gestion financière des services du Parlement. Elle peut arrêter des directives à cet effet.

⁵ . . . Si la commission est dissoute, c'est le secrétaire général qui décide; en cas de doute, il se conforme aux instructions du délégué.

Art. 6, 3^e al.

³ En cas de doute, le délégué statue sur l'acceptation d'un mandat.

Titre précédant l'article 7

Section 2: Conférence de coordination

Art. 7, titre médian, 1^{er} al., première phrase

Tâches de la conférence de coordination

¹ La direction des services du Parlement est subordonnée à la conférence de coordination. . . .

² Ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. Elle surveille la planification et l'exécution des travaux incombant aux services du Parlement;
- b. Elle contrôle la gestion des services du Parlement en se fondant sur les rapports du délégué et de la direction;
- c. Elle approuve les propositions faites par la direction au Département des finances au sujet de la planification financière et du budget et surveille les comptes ainsi que le respect du budget;
- d. Elle exerce la surveillance dans le secteur du personnel et participe à la nomination de fonctionnaires conformément à l'article 3;
- e. Elle tranche lorsqu'il y a contestation sur le droit d'accès aux archives et à la documentation ainsi qu'aux banques de données.

Art. 8 Délégué de la commission administrative

¹ La commission administrative désigne l'un de ses membres pour une période de deux ans comme délégué. Les tâches de celui-ci sont les suivantes:

- a. Il représente la commission administrative auprès des services du Parlement;
- b. Il examine et contrôle la conduite des affaires et la gestion financière des services du Parlement;
- c. Il vérifie l'application des directives et des décisions de la commission administrative;
- d. Il fait rapport sur la réalisation des objectifs ainsi que sur le respect du budget des services du Parlement et présente les propositions qui s'imposent.

² Lorsqu'il importe de traiter des affaires urgentes concernant le personnel, le délégué peut exercer les attributions conférées à la commission administrative, après entente avec le président de celle-ci.

³ Le délégué est choisi alternativement parmi les membres du Conseil national et parmi ceux du Conseil des Etats.

Art. 8, titre médian, 1^{er} al., let. a et c ainsi que 2^e al.

Délégué de la conférence de coordination

¹ La conférence de coordination désigne l'un de ses membres pour une période de deux ans comme délégué. Les tâches de celui-ci sont les suivantes:

- a. Il représente la conférence de coordination auprès des services du Parlement;
- c. Il vérifie l'application des directives et des décisions de la conférence de coordination;

² Lorsqu'il importe de traiter des affaires urgentes concernant le personnel, le délégué peut exercer les attributions conférées à la conférence de coordination, après entente avec le président de celle-ci.

Art. 12a Service de traduction (nouveau)

Le service de traduction exécute les travaux de traduction qui lui sont confiés par les conseils, les commissions, leurs présidents et les services du Parlement.

II

¹ Le présent arrêté est de portée générale; en vertu de l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, il n'est cependant pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la modification du ...¹⁾ de la loi sur les rapports entre les conseils.

¹⁾ RS 171.11; RO ...

Droit en vigueur

(Sans reproduction des notes de bas de page du RS)

Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires)

du 18 mars 1988

Article premier Principe

¹Les membres du Conseil national sont indemnisés par la Confédération.

²Les cantons indemnisent les membres du Conseil des Etats pour leur participation aux sessions de ce conseil et leur versent une indemnité annuelle. Pour le surplus, les membres du Conseil des Etats sont indemnisés par la Confédération.

Art. 2 Indemnité annuelle

Les membres du Conseil national reçoivent une indemnité annuelle de 18 000 francs à titre de dédommagement pour leurs frais généraux et pour les inconvénients subis et de 12 000 francs pour la préparation de leurs travaux parlementaires.

E

Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 79 et 83 de la constitution;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991¹⁾,

arrête:

I

La loi du 18 mars 1988²⁾ sur les indemnités parlementaires est modifiée comme il suit:

Titre

Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs (loi sur les indemnités)

Art. 1^{er}, 2^e al.

² Les membres du Conseil des Etats sont indemnisés par les cantons pour la préparation du travail de parlementaire (art. 2, 2^e al.); pour le surplus, ils sont indemnisés par la Confédération.

Art. 2 Indemnité annuelle de base

¹ Les membres du Conseil national reçoivent une indemnité annuelle de base de 80 000 francs qui couvre la préparation du travail de parlementaire et les activités politiques liées à leur mandat.

² Pour les membres du Conseil des Etats, la Confédération prend en charge la moitié de l'indemnité annuelle de base.

¹⁾ FF 1991 III 641

²⁾ RS 171.21

Art. 3 Indemnité journalière

Tout député reçoit une indemnité pour chaque jour de présence aux séances des conseils, d'une commission ou délégation, du groupe parlementaire auquel il appartient ou du comité de celui-ci; il reçoit aussi cette indemnité pour chaque journée de travail consacrée à des tâches particulières qu'il accomplit sur mandat des présidents des conseils ou des commissions.

Art. 5 Indemnité de voyage

¹Les députés reçoivent, sur demande, un abonnement général CFF en première classe.

²Le prix du billet de chemin de fer en première classe, et le cas échéant d'autobus, est remboursé aux députés qui n'ont pas l'abonnement général, chaque fois qu'ils se rendent à une séance d'une commission ou d'un groupe ^{*)} et une fois par semaine lorsqu'ils vont assister aux séances des conseils.

³Les frais de parage sont remboursés aux députés qui utilisent leur véhicule totalement ou partiellement pour se rendre aux séances des conseils, des commissions, des groupes et autres manifestations similaires. La Confédération conclut une assurance casco pour couvrir les dommages subis lors de ces déplacements.

⁴La Confédération prend à sa charge le prix des voyages en avion à l'étranger et, dans le cadre des indemnités de voyage et du remboursement des frais usuels, celui des déplacements en avion à l'intérieur du pays.

Art. 6 Indemnité de parcours

Les députés qui, en raison de l'éloignement de leur domicile, doivent effectuer des trajets particulièrement longs pour se rendre à Berne, reçoivent une indemnité de parcours.

Art. 7 Contribution au titre de la prévoyance

Les députés bénéficient d'une contribution annuelle au titre de la prévoyance.

Art. 9 Indemnités versées aux présidents de commission et aux rapporteurs

¹Les députés reçoivent une indemnité journalière double pour chaque séance durant laquelle ils président une commission parlementaire, une délégation, une section, une sous-commission ou un groupe de travail. Cette règle ne s'applique pas aux courtes séances qui ont lieu pendant la session.

²Les députés qui font rapport au conseil sur mandat d'une commission, reçoivent une demi-indemnité journalière pour chaque rapport oral.

Art. 3, 2^e al. (nouveau)

² Les présidents et les vice-présidents des deux conseils ne reçoivent pas d'indemnités journalières, mais l'indemnité annuelle spéciale selon l'article 10.

Art. 5, 1^{er}, 2^e et 4^e al.

¹ Les membres des conseils reçoivent, sur demande, un abonnement général CFF en première classe ou une indemnité du même montant.

² *Abrogé*

⁴ La Confédération prend en charge le prix de voyages en avion à destination de l'étranger. Les Bureaux des conseils désignent les vols intérieurs qu'elle prend en charge.

Art. 6

Abrogé

Art. 7 Contribution au titre de la prévoyance professionnelle liée

Les membres des conseils bénéficient d'une contribution versée à leur fonds de prévoyance professionnelle.

Art. 9 Indemnité transitoire

Les députés qui quittent les conseils reçoivent une indemnité transitoire qui est calculée en fonction de leur âge et des années pendant lesquelles ils ont exercé leur mandat et qui est destinée à faciliter leur réinsertion professionnelle.

Art. 10 Indemnité spéciale

¹Les députés reçoivent une indemnité spéciale lorsqu'ils remplissent une tâche spéciale pour le compte du président du conseil, des bureaux ou d'une commission (examen de questions particulières, de dossiers volumineux, etc.).

²Le Bureau du conseil dont fait partie le député se prononce sur l'octroi de l'indemnité spéciale et en fixe le montant.

Art. 11 Supplément pour les présidents et les vice-présidents

Les présidents et les vice-présidents des deux Chambres reçoivent un supplément annuel.

Art. 12 Contributions allouées aux groupes

Les groupes reçoivent une contribution annuelle destinée à couvrir les frais de leur secrétariat; elle est composée d'un montant de base et d'un montant fixe par député.

Art. 14 Exécution de la loi

¹Un arrêté fédéral non sujet au référendum règle l'exécution de la loi, fixe le montant des diverses indemnités et prescrit le versement de celles-ci en cas de maladie.

²Lorsqu'il y a doute quant au droit à une indemnité ou lorsqu'un député conteste l'exactitude d'un compte, le Bureau du conseil dont fait partie ce député tranche définitivement.

Art. 10 Indemnités dues à l'exercice d'une fonction particulière

¹ Les présidents et les vice-présidents des deux conseils reçoivent une indemnité annuelle spéciale.

² Les membres des conseils qui assurent la présidence d'une commission, d'une délégation, d'une sous-commission ou d'un groupe reçoivent une indemnité spéciale.

³ Les Bureaux des conseils peuvent accorder aux députés d'autres indemnités spéciales lorsqu'ils remplissent des tâches spéciales.

Art. 11

Abrogé

Art. 12

Abrogé

Art. 14, 1^{er} al.

¹ Un arrêté fédéral non sujet au référendum règle l'exécution de la loi, fixe le montant des diverses indemnités, leur adaptation au coût de la vie, et prescrit le versement de celles-ci en cas de maladie.

II

Disposition transitoire

Les années d'exercice du mandat de député à partir de la législature 1991-1995 serviront à calculer l'indemnité transitoire.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} février 1992.

Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

du 18 mars 1988

Article premier Indemnité annuelle

¹L'indemnité annuelle est payable par acomptes trimestriels.

²L'indemnité annuelle est réduite de façon équitable lorsque le député, pour un motif autre qu'une maladie ou un accident, n'a pas participé aux travaux du conseil et des commissions durant un trimestre ou durant une plus longue période.

Art. 2 Indemnité journalière

L'indemnité journalière se monte à 250 francs.

Art. 6 Indemnité de parcours

L'indemnité de parcours s'élève à 5 francs par quart d'heure de voyage excédant la durée d'une heure et demie. Le calcul des indemnités effectué par les services du Parlement est soumis à l'approbation des Bureaux.



Propositions de la commission

du 16 mai 1991

F

Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi sur les indemnités¹⁾;
vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991²⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 18 mars 1988³⁾ relatif à la loi sur les indemnités parlementaires est modifié comme il suit:

Article premier Indemnité annuelle de base

L'indemnité annuelle de base est versée par acomptes trimestriels.

Art. 2 Indemnité journalière

L'indemnité journalière se monte à 400 francs.

Art. 6 Contribution au titre de la prévoyance professionnelle liée

¹ La contribution au titre de la prévoyance privée sera versée à une institution de prévoyance ou à une autre forme de prévoyance reconnue par la loi fédérale du .

¹⁾ RS 171.21; RO ...

²⁾ FF 1991 III 641

³⁾ RS 171.211

Art. 7 Contribution au titre de la prévoyance

La contribution au titre de la prévoyance s'élève à 2500 francs par an.

Art. 8 Maladie, accidents

¹Lorsqu'un député tombe malade ou est victime d'un accident durant une séance ou au cours du voyage d'aller ou de retour, les indemnités journalières lui sont versées durant son séjour à l'hôpital, mais au plus pendant un mois.

²La Confédération assure les députés contre les accidents.

Art. 9 Suppléments pour les présidents et les vice-présidents des conseils

¹Le supplément s'élève à 20 000 francs pour les présidents et à 5000 francs pour les vice-présidents.

25 juin 1982¹⁾ sur la prévoyance professionnelle (LPP) et désignée par le député. La contribution sert au maintien de la prévoyance professionnelle antérieure, si nécessaire à la constitution ou à l'amélioration d'une prévoyance professionnelle. La contribution au titre de la prévoyance professionnelle se monte à 20 pour cent de l'indemnité annuelle de base.

² Les obligations de la Confédération et du député en matière de paiement des cotisations sont remplies avec le versement de la contribution.

³ Toute autre disposition est régie par l'institution de prévoyance ou par une autre forme de prévoyance reconnue par la LPP à laquelle le député est affilié.

Art. 7 Indemnité transitoire

¹ Le député n'ayant pas atteint l'âge de cinquante ans reçoit une indemnité transitoire qui équivaut à un douzième de l'indemnité annuelle de base par année d'exercice du mandat, mais qui n'excédera pas le montant de l'indemnité annuelle de base.

² Si le député a dépassé l'âge de cinquante ans, l'indemnité transitoire équivaut à un sixième de l'indemnité annuelle de base par année d'exercice du mandat, mais elle n'excédera pas le montant d'une double indemnité annuelle de base.

³ Si un député décède en cours d'exercice de son mandat, ses survivants ou les autres personnes aux besoins desquelles il subvenait largement ont droit à l'indemnité transitoire.

⁴ Si le revenu (revenu du travail et de la fortune) du député ou de ses survivants au sens du 3^e alinéa dépasse, avec l'indemnité transitoire, le double de l'indemnité annuelle de base, l'indemnité transitoire sera réduite d'autant.

Art. 8, 1^{er} al.

¹ Lorsque les députés ne peuvent exercer leur activité pour cause de maladie, d'accident, de grossesse ou d'accouchement, l'indemnité annuelle de base lui sera versée pendant six mois au plus.

Art. 9 Indemnités pour fonctions particulières

¹ L'indemnité supplémentaire que reçoivent les présidents se monte à 80 000 francs, celle que reçoivent les vice-présidents à 40 000 francs. Elle est versée par acomptes trimestriels.

¹⁾ RS 831.40

²Le supplément est réputé couvrir les dépenses et les frais qu'ils assument dans l'exercice de leur mandat. Ils reçoivent une indemnité spéciale lorsqu'ils participent à des séances à l'étranger ou qu'ils accompagnent des délégations parlementaires étrangères en Suisse.

Art. 10¹⁾ Contributions aux groupes

Le montant de base s'élève à 50 000 francs, celui par député à 9000 francs.

Art. 12 Restrictions

Lorsqu'un député entre en fonctions ou se retire au cours de l'exercice, les indemnités et contributions mentionnées aux articles premier, 7, 9 et 10 sont adaptées en conséquence.

² Les indemnités résultant de l'article 10, 2^e alinéa, de la loi sur les indemnités parlementaires sont les suivantes:

- a. Pour les présidents des commissions permanentes et des délégations permanentes:
10 000 francs par an et une indemnité journalière majorée de 100 pour cent lorsqu'ils exercent la présidence;
- b. Pour les présidents des commissions spéciales et des groupes:
une indemnité journalière majorée de 100 pour cent lorsqu'ils exercent la présidence;
- c. Pour les vice-présidents des commissions permanentes et des délégations parlementaires ainsi que les présidents de sous-commissions permanentes:
5000 francs par an et une indemnité journalière majorée de 100 pour cent lorsqu'ils exercent la présidence.

Art. 10

Abrogé

Art. 12 Restrictions

Lorsqu'un député entre en fonctions ou se retire au cours de l'exercice, les indemnités et contributions mentionnées aux articles 1^{er}, 6 et 9 sont adaptées en conséquence.

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale; toutefois, en vertu de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires, il n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la modification du . . .¹⁾ de la loi sur les indemnités.

34546

¹⁾ RO . . .

G

Loi fédérale sur les contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructure des groupes et des députés (Loi sur les coûts d'infrastructure)

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;
vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991¹⁾,
arrête:*

Article premier Contributions allouées aux groupes

Les groupes reçoivent une contribution annuelle destinée à couvrir les frais de leur secrétariat; elle est composée d'un montant de base et d'un montant fixe par député.

Art. 2 Collaborateurs personnels

Les membres des conseils peuvent engager chacun ou à plusieurs des collaborateurs à titre d'aide personnelle dans les domaines scientifiques et administratifs. Un crédit annuel correspondant est à la disposition de chaque membre.

Art. 3 Infrastructure

Les députés reçoivent une contribution annuelle destinée à couvrir leurs frais administratifs ainsi que leurs coûts d'infrastructure.

Art. 4 Exécution de la loi

¹ Un arrêté fédéral non sujet au référendum règle l'exécution de la loi et fixe le montant des contributions et du crédit prévu à l'article 2.

² Lorsque l'existence d'un droit à une indemnité est incertaine ou lorsqu'un député conteste l'exactitude d'un compte, le Bureau du conseil dont fait partie ce député tranche définitivement.

¹⁾ FF 1991 III 641



Art. 5 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} février 1992.

34546

H

Arrêté fédéral relatif à la loi sur les coûts d'infrastructure

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 4 de la loi sur les coûts d'infrastructure du ...¹⁾;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991²⁾,

arrête:

Article premier Contributions aux groupes

Le montant de base s'élève à 50 000 francs, celui par député à 9000 francs.

Art. 2 Collaborateurs personnels

Majorité

¹ Le crédit dont dispose tout député pour engager des collaborateurs personnels est de 60 000 francs par année au maximum.

² Les conditions d'engagement des collaborateurs personnels sont réglées par des directives.

Minorité

(Rychen, Auer, Burckhardt, Cevey, David, Mauch Ursula, Nabholz)

¹ Le crédit destiné à l'engagement de collaborateurs personnels s'élève à 60 000 francs.

² Les deux tiers de ce crédit servent à engager des collaborateurs personnels pour les membres du conseil. Un tiers est à la disposition des groupes et sert de contribution au travail dans les domaines scientifiques et administratifs.

³ *Conformément au 2^e alinéa de la majorité.*

¹⁾ RO ...

²⁾ FF 1991 III 641

Art. 3 Infrastructure

¹ L'indemnité annuelle pour dépenses d'infrastructure s'élève à 24 000 francs par an.

² Elle est versée en tranches trimestrielles.

Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale; toutefois, en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, de la loi du . . . ¹⁾ sur les coûts d'infrastructure, il n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la loi du . . . sur les coûts d'infrastructure.

34546

¹⁾ RO . . .

Initiative parlementaire Réforme du Parlement Rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.228
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.08.1991
Date	
Data	
Seite	641-845
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 652

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.