

Initiative parlementaire Réforme du Parlement

Rapport de la commission du Conseil des Etats

du 14 août 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport concernant des mesures de réforme du Parlement, en vous proposant d'approuver le projet de révision du règlement du Conseil des Etats qui vous est présenté.

Nous vous proposons en même temps de classer l'intervention suivante:

1990 P 90.920 Coordination des délégations parlementaires pour l'AELE et pour la CE (E 11. 3. 1991)

14 août 1991

Au nom de la commission:

Le président, Hans Jörg Huber

Rapport de la commission

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).

Sous le thème de la réforme du Parlement, le Conseil des Etats a révisé son règlement en 1986. Parmi d'autres modifications, il a décidé de refondre deux anciennes commissions en une Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, et de muer la Commission des alcools en Commission de la santé publique et de l'environnement. En outre, les procédures de traitement des interventions personnelles et des initiatives parlementaires ont été restructurées, tandis que les nouveaux instruments de la recommandation et de la déclaration du Conseil des Etats ont été créés.

Depuis 1978, les deux Chambres ont révisé leur règlement à plusieurs reprises. C'est ainsi qu'a été instituée l'obligation de déclarer les intérêts qui lient les députés, et que l'on a nouvellement défini la nature des interventions personnelles et la procédure de traitement de l'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, l'afflux de requérants d'asile, la politique de sécurité, les transports, ou encore la politique agricole. La position de la Suisse en Europe et sur le plan international connaît des bouleversements lourds de conséquences, dont la rapidité contraste avec la lenteur de nos procédures décisionnelles. 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 député au Conseil des Etats Rhinow et le conseiller national Petitpierre 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 des Etats et le Conseil national ont décidé à l'unanimité, lors de la session d'automne 1990, de donner suite aux initiatives Petitpierre et Rhinow (BO E 1990 653; N 1990 1624). 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 21^{quater}, LREC.

12 Mode de travail des commissions

Les commissions des deux Chambres se sont mises immédiatement au travail après la session d'automne 1990. Le Conseil des Etats avait aussi adopté, pendant cette session, une initiative parlementaire exigeant une réforme approfondie du Gouvernement. Par souci d'efficacité et pour éviter le double emploi, les deux commissions ont décidé que la commission du Conseil

national élaborerait un projet précis de réforme du Parlement, tandis que la commission du Conseil des Etats se concentrerait dans un premier temps sur la réforme du Gouvernement. 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.

Après un travail intensif, la commission du National a déposé le 16 mai 1991 son rapport accompagné de propositions de révision des lois et arrêtés suivants (FF 1991 III 641):

- loi sur les rapports entre les conseils
- règlement du Conseil national
- arrêté sur la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe
- arrêté sur les services du Parlement
- loi sur les indemnités parlementaires et arrêté afférent
- loi sur les coûts d'infrastructure et un arrêté y relatif.

Le Conseil national a débattu une première fois ces propositions lors de la session d'été 1991.

Il appartient maintenant au Conseil des Etats d'examiner, en tant que second conseil, ces projets de lois et d'arrêtés. Les propositions de la commission du National étant dûment motivées dans le rapport précité, nous nous bornons à y renvoyer pour référence. On trouvera au chiffre 14 du présent rapport un résumé des principaux éléments de réforme approuvés par le Conseil national, ainsi que quelques compléments représentant le point de vue spécifique du Conseil des Etats, dont la commission a

examiné les lois et arrêtés susmentionnés lors de sa séance des 13 et 14 août 1991. Elle soumettra ses propositions au plénum lors de la session d'automne 1991.

Par ailleurs, la commission est chargée de donner suite à l'initiative parlementaire "Réforme du Parlement" et de soumettre des propositions de modification du règlement du Conseil des Etats. Ces propositions figurent en annexe et sont systématiquement motivées aux chiffres 2 et 3 du présent rapport.

13 Propositions de la commission: prémisses et limites

La commission s'est basée sur les expériences de ses membres et d'autres députés. Les membres du Conseil des Etats ont une charge de travail considérable, notamment en raison des séances de commissions. Alors que la durée de la session parlementaire est plus courte pour notre conseil que pour la Chambre du peuple, il reste que 46 conseillers et conseillères aux Etats doivent examiner en commissions autant de projets que les 200 députés du National. A cela s'ajoutent les temps de déplacement, qui, pour les députés de cantons éloignés, dépassent souvent la durée des séances de commissions! Beaucoup de membres du Conseil des Etats se plaignent de leur difficulté à concilier leur activité professionnelle avec leur mandat de député. Ils ont notamment de la peine à se libérer pour les séances de commission, et ils trouvent difficilement le temps nécessaire pour préparer les objets 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.

En outre, dans leurs entretiens avec des citoyennes et citoyens et leurs activités politiques en dehors des séances parlementaires, notamment dans leur parti, les députés sont de plus en plus limités par le temps. Nombre de députés éprouvent aussi le besoin d'avoir des contacts plus fréquents avec des parlementaires d'autres pays. Or, cette possibilité est actuellement très limitée. 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 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

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.

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. Il faut donc que le mode de travail du Parlement se professionnalise, sans pour autant que les députés deviennent des politiciens professionnels.

Les propositions de réforme du Parlement s'inscrivent à l'intérieur de certaines limites. 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 considérable, 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 projets de réforme se heurtent aussi à des limites pour des raisons de calendrier. Les présidents des deux Chambres ont prié leur commission de hâter les travaux de manière à pouvoir adopter une première série de mesures dans chaque conseil avant la fin de l'actuelle législature (1987-1991). Nous nous bornons donc dans une première phase à considérer des mesures pouvant être

*
réalisées à bref délai. Ceci exclut donc toutes celles exigeant une modification constitutionnelle. Celles-ci seront étudiées dans une seconde phase.

14 Objectifs et priorités de la réforme du Parlement

L'Assemblée fédérale est, sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité suprême de la Confédération, tandis que le Conseil fédéral est la plus haute autorité exécutive. Notre constitution n'impose pas une rigide séparation des pouvoirs. Elle repose plutôt sur une coopération entre les organes de l'Etat, qui ont certes chacun des compétences bien définies, mais n'agissent pas moins en relation l'un avec l'autre. Nous avons donc besoin à la fois d'un Parlement fort et d'un Gouvernement fort. Ce n'est pas par hasard que des initiatives visant à réformer le Parlement et le Gouvernement ont été déposées et acceptées en même temps au Conseil des Etats. En outre, un objectif essentiel de la réforme du Parlement doit être une meilleure collaboration avec le pouvoir exécutif. Les tâches futures de la Suisse, comme le rapprochement avec la CE, ne pourront réussir que si les deux organes du pouvoir fédéral collaborent étroitement et renforcent les instruments de cette coopération. Il revient au Conseil des Etats de réaffirmer constamment, dans ce processus, un principe fondamental de notre pays: la structure fédérative de la Suisse.

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'élargir les compétences de ses membres et d'améliorer les méthodes de travail du Parlement.

L'accent doit être mis sur les points suivants:

1. Continuité de l'activité parlementaire

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

Ces propositions doivent être mises en oeuvre surtout par des modifications du règlement du Conseil des Etats (*cf. infra*, chiffres 2 et 3). Le Conseil national a aussi révisé son règlement en ce sens.

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. La Suisse est impliquée dans des systèmes internationaux dans un réseau dense de négociations et d'accords (par exemple le GATT, la CSCE) qui évolue en permanence. L'Assemblée fédérale n'assumerait plus sa fonction de représentante du peuple et des cantons si elle se contentait d'approuver certains accords de droit international public: elle doit pouvoir se joindre à temps aux procédures décisionnelles internationales. En d'autres termes, l'Assemblée fédérale doit participer à l'élaboration des décisions prises dans les organisations internationales et à certaines négociations interétatiques. Sinon, elle perdra une partie de sa compétence législative et de son influence politique. C'est pourquoi la commission du Conseil national a proposé qu'un processus intensif de consultation ait lieu entre le Conseil fédéral ou les organes de l'Administration d'une part, et les commissions parlementaires responsables de la politique extérieure d'autre part (voir le rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III 675ss).

La compétence constitutionnelle dont dispose le Conseil fédéral pour mener des négociations et conclure des traités internationaux devrait pas être touchée. Craignant cela, le Conseil fédéral a fait des propositions à ce sujet (avis du 3 juin 1991, FF 1991 III 850-854). Le Conseil national en a largement tenu compte. Il a décidé que les consultations se limiteraient à la définition des grandes lignes du mandat de négocier ainsi qu'à la planification du déroulement des négociations, et que les commissions ne pourraient y déléguer des observateurs.

Le Conseil national a aussi décidé d'améliorer la coordination entre les diverses commissions et délégations parlementaires actives dans le domaine de la politique extérieure. Les mêmes propositions sont reprises ici pour le Conseil des Etats. La nouvelle Commission de politique extérieure devra s'occuper aussi de questions d'économie extérieure, et les membres des délégations auprès du Conseil de l'Europe, de l'AELE, ainsi que du Parlement européen seront aussi membres de la Commission de politique extérieure. Une sous-commission permanente des affaires européennes sera créée afin de suivre le développement de la politique et du droit européens. Enfin, la commission du Conseil des Etats propose de fondre les délégations auprès de l'AELE et du Parlement européen, comme le demande le postulat Miville (90.920, BO E 1991 136). Ceci sera d'autant plus impératif si la Suisse adhère à l'EEE et qu'en conséquence la délégation auprès de l'AELE s'étoffe et se voit chargée de tâches supplémentaires.

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 doit être effectuée pour chacun des deux conseils par les bureaux, qui continueront par ailleurs à attribuer les objets à examiner pour préavis aux commissions en leur fixant des délais à cet effet.

La commission propose de porter le nombre de membres du bureau du Conseil des Etats de 5 à 7. Ceci permettra de mieux exécuter les tâches échéant à la Conférence de coordination, de mieux représenter les intérêts de la Chambre des cantons, et aussi de permettre aux petits groupes de renforcer leur présence au sein du Bureau.

5. *Amélioration des conditions de travail*

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

Conformément aux décisions du Conseil national, la rétribution des députés sera majorée. Elle se composera d'une contribution de base de 50 000 francs par an et d'indemnités de 400 francs par jour de présence. On s'attend donc, dans ces conditions, à ce que le membre de l'Assemblée fédérale 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 député à l'Assemblée fédérale peut, isolément ou collectivement avec d'autres membres de la Chambre, engager des collaboratrices ou collaborateurs personnels, qui aideront le député à préparer les séances, à effectuer les travaux administratifs, et éventuellement exécuter d'autres tâches. Selon décision du Conseil national, un crédit annuel maximal de 40'000 francs par député sera disponible à cet effet.

En conséquence des réformes présentées, les services du Parlement, nommément les services des commissions, ainsi que le service du personnel, doivent être consolidés. En outre, le Conseil national a décidé que les services du Parlement 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, le Conseil national souhaite que les débats dans toutes les commissions soient traduits simultanément en français, le cas échéant en allemand, et en partie aussi en italien. Nous renonçons à formuler la même exigence pour les commissions du Conseil des Etats.

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. La commission du Conseil national rapportera à la session d'automne 1991 les résultats de l'étude de faisabilité et fera des propositions à ce sujet.

* 15 Questions en suspens et prochaines étapes

La commission a traité la plus grande partie des questions soulevées par les initiatives Rhinow et Petitpierre 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 de quelle manière les séances de ces dernières pourront être portées à la connaissance du 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 la politique européenne.

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 1986, le Conseil des Etats est doté de *neuf 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 six 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 constitue le droit; les domaines de la politique économique, financière, énergétique et sociale sont délaissés.

Comme tous les secteurs de la politique fédérale ne sont pas suffisamment couverts par les commissions permanentes, il faut souvent former des commissions non-permanentes pour traiter des objets spécifiques, même si leur portée politique est mineure. Quant à l'examen préliminaire d'objets politiquement importants, il est confié dans la plupart des cas à des commissions non-permanentes.

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, 71 commissions ad-hoc ont été constituées au sein du Conseil des Etats. Ces commissions et les 27 autres non permanentes constituées antérieurement à la période susmentionnée se sont vu confier l'examen de 113 objets au total. Comparativement, durant ce laps de temps, les commissions permanentes ont été saisies de 171 affaires. Si l'on subdivise les affaires en trois catégories selon leur importance, on obtient le tableau suivant:

	com. perm.	com. ad-hoc
objets de grande portée	15	29
objets de moyenne portée	61	30
objets de moindre importance	95	54

Si on compare la situation entre les deux Chambres, les commissions non-permanentes jouent un rôle nettement plus important au Conseil des Etats (cf. rapport du 16 mai 1991 de la commission du Conseil national, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 655). Le plus petit des deux conseils doit donc former un plus grand nombre de commissions non-permanentes.

Le système actuel des commissions présente essentiellement l'avantage d'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.

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. *Ces inconvenients organisationnels obèrent plus lourdement les députés au Conseil des Etats que ceux de l'autre Chambre, puisque chacun d'eux doit en moyenne siéger dans un plus grand nombre de commissions que ses collègues du Conseil national. En cas de conflit de dates, il est aussi plus difficile de trouver des solutions au Conseil des Etats, ses groupes politiques étant beaucoup plus petits.*

- L'exercice des fonctions dévolues 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 secrétariats) 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 se borne le plus souvent, dans le cadre de la procédure législative, 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.

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. Pour mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport, des initiatives parlementaires ont été déposées dans les deux chambres. Au Conseil des Etats, celle du député Franz Muheim, vice-président de la commission d'études, date du 6 décembre 1978 (78.234 Règlement du Conseil des Etats. Compléments).

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. En conséquence, les propositions de la commission d'études pour une réforme du système des commissions n'ont été explicitement reprises ni dans le Conseil national ni dans le Conseil des Etats. L'initiative Muheim n'a été traitée par le Conseil des Etats que le 21 mars 1985 (BO E 1985 244-245), car on attendait l'examen par le Conseil national, en tant que conseil prioritaire, du projet de révision de la loi du 23 mars 1984 sur les rapports entre les conseils. En

outre, le fait que le Conseil national n'avait modifié son système des commissions que sur des points de détail dans la révision de son règlement du 27 septembre 1979 a influé sur la révision du règlement du Conseil des Etats. Le Conseil national s'était borné à mieux répartir les tâches de commissions permanentes déjà en existence, se contentant d'en instituer deux nouvelles (commissions de l'énergie et de la sécurité sociale). Le Conseil des Etats a renoncé à créer ces deux nouvelles commissions. A ce propos, le rapport du bureau élargi explique (FF 1986 II 1370): *"On craignait en effet que les membres du conseil ne se spécialisent à outrance. Contrairement aux vues de la commission d'étude "Avenir du Parlement", le bureau élargi estime qu'il ne faut pas que les commissions permanentes prennent plus d'extension encore".* Le seul changement apporté au système des commissions dans le nouveau règlement du 24 septembre 1986 du Conseil des Etats a été la création d'une Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales par fusion de deux commissions antérieures, et la transformation de la Commission de l'alcool en Commission de la santé publique et de l'environnement. En outre, on a nouvellement fixé dans le règlement le nombre de membres des commissions permanentes.

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* (voir l'analyse du système des commissions dans divers pays dans le rapport du 16

mai 1991 de la commission du Conseil national, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 661).

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. 3, commentaire ad art. 10, 1er et 2e al., RCE).
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. 3, commentaire ad art. 11 RCE).

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 perma-*

4

nelles. 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. 8^{quinquies}, 5^e 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. 21^{quater}, 2^e 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 possibilité 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. 3, commentaire ad art. 10, 1er et 2e al., RCE).

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 (cf. ch. 3 du rapport du 16 mai 1991 de la commission du Conseil national, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 675).

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 projets 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 spé-

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

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 trouve au sein des commissions un champ d'activité suffisamment vaste de par la matière traitée par celles-ci (cf. ch. 244).

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. Le système de commissions préconisé (pour de plus amples détails, cf. ch. 3, commentaire ad art. 10, 1er et 2e al., RCE) comprendrait douze commissions permanentes du Conseil des Etats: 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).

Le nombre de commissions permanentes s'accroît légèrement, passant de neuf à douze. Ce nombre devrait toutefois suffire pour reprendre la majeure partie du travail accompli jusqu'ici par des commissions non-permanentes. 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. 3, commentaire ad art. 11 RCE).

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. 3, commentaire ad art. 10, 3e al., RCE).

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 présidents des commissions et des membres des commissions les plus importantes.

Lors de l'attribution des secteurs d'activité aux commissions permanentes, il s'agit d'éviter, par une distribution aussi équitable que possible des charges, de créer des disparités dans l'importance relative des commissions. *Chaque député au Conseil des Etats devra pouvoir participer en moyenne à trois commissions permanentes.* Il reste par ailleurs à répartir les sièges au bureau, dans les commissions et les délégations communes aux deux Chambres de même qu'au sein des éventuelles commissions spéciales.

Etant donné que la lourde charge de travail se répartit entre un petit nombre de députés, il n'existe aucun risque que certains membres du Conseil des Etats soient mal servis. Chacun devrait cependant disposer d'un champ d'activité assez étendu.

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 au bureau 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 des sessions spéciales et d'autres séances de commission éventuelles, tout en laissant quelques semaines libres de tout engagement (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 séance 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 da-

vantage 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 ou 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 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 secrétariats 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. 10, 2e al., let. b, RCE).

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) (en ce qui concerne les effets sur l'état du personnel, cf. ch. 92 du rapport du 16 mai 1991 de la commission du Conseil national, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 730).

3 Commentaire de quelques articles du règlement

Art. 5

Les membres du bureau subissent une charge de travail particulièrement grande en raison de leur participation à la Conférence de coordination (voir ch. 533 du rapport du 16 mai 1991 de la commission du Conseil national, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 701). En portant de 5 à 7 le nombre de membres, il est possible de mieux répartir la charge de travail. Une minorité de la commission désire maintenir la composition actuelle du bureau.

La disposition relative à la représentation des membres du bureau est déplacée de l'article 12 à l'article 5 pour des raisons de systématique.

Art. 6

Le *nouveau chiffre 5* confère au bureau une compétence générale de nommer les membres des commissions et délégations, alors que jusqu'ici il se borne à désigner ceux des commissions non permanentes et des délégations (art. 11). Les présidents et les membres des organes permanents étaient élus par le conseil (art. 10 et 75). Cependant, les propositions de nomination du bureau n'étaient pratiquement jamais contredites. On peut renoncer à cette procédure inutilement laborieuse sans compromettre les droits des membres du conseil en accordant à chaque député le droit de contester une nomination dans un délai de trois jours. Dans un tel cas, c'est le conseil qui tranche.

Le "suivi régulier de l'évolution sociale et politique dans leurs domaines" (art. 10 al. 2 let. b) par les commissions permanentes implique précisément que des domaines spécifiques leur soient attribués. Selon le *nouveau chiffre 6*, c'est le bureau qui définit la répartition des domaines entre les diverses commissions,

de concert avec les présidents de commission. Une proposition en vue d'une répartition précise figure dans l'annexe 1.

Il y a lieu de prêter attention aux principales innovations relatives à l'attribution des objets selon le nouveau *chiffre 7*, à savoir:

- 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 préparatoire (voir art. 10, 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. 10, 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 doivent 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. 10, 1^{er} et 2^e al.

Toutes les commissions permanentes sont énumérées au 1^{er} alinéa, et les tâches des commissions législatives permanentes sont fixées au deuxième alinéa (cf. ch. 241). 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.

Les tâches des commissions législatives permanentes, notamment celles qui découlent du suivi régulier de l'évolution sociale et politique dans leurs domaines, prévu sous la lettre b, sont abondamment explicitées plus haut sous chiffre 241 (renforcement du rôle du Parlement dans le processus législatif).

Des problèmes de délimitation des tâches peuvent se poser entre les commissions législatives permanentes et les commissions de contrôle. La coordination prévue sous la lettre d est donc particulièrement importante. 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 43e législature en cours ont été répartis à titre d'essai selon le nouveau système de commission proposé, afin de tester la praticabilité du système.

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 (art. 37), et de confier l'examen des constitutions cantonales à la Commission des institutions politiques.

- *Nouveau chiffre 3, anciens chiffres 4 et 7*: La *Commission de politique extérieure* devra désormais assurer une vue d'ensemble de la politique étrangère et des relations économiques extérieures (voir ch. 34 du rapport du 16 mai 1991 de la commission du Conseil national, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 681). Jusqu'ici, c'était la Commission du commerce extérieur qui était compétente pour ces dernières.

- *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.

- *Nouveaux chiffres 5 et 6*: L'analyse des objets de la législature en cours montre qu'une commission de l'énergie sur le modèle de celle du Conseil national ne serait pas occupée pleinement en permanence, même si elle devait traiter tous les objets importants relevant de ce secteur. 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*).

- *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*.
- *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 une commission permanente.
- *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*: Le Conseil des Etats devrait lui aussi être doté d'une *commission des constructions publiques*, qui aurait pour tâche d'examiner les questions économiques et techniques liées aux acquisitions de terrain et aux constructions, ainsi qu'aux contributions de la Confédération à des projets de construction. Une telle commission serait nettement

4
moins chargée que les autres commissions permanentes. On en tiendra compte en lui conférant un nombre plus faible de membres (cinq, selon l'art. 10 al. 4).

Art. 10, 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. 6, al. 7). 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. 13), 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.

Art. 10, 4e al.

La raison qui a conduit à porter le nombre de membres des deux commissions de contrôle au nombre relativement élevé de 13 tient au fait que leur charge de travail est lourde et ce de manière permanente, ainsi qu'à leur subdivision en sections, comme cela a été relevé lors de la dernière révision du règlement du conseil. Ces deux raisons concernent maintenant aussi les autres commissions permanentes, à l'exception de la commission des constructions publiques.

En tout, 143 sièges sont ainsi disponibles dans les onze grandes commissions permanentes. La plupart des députés prendront en charge trois mandats, quelque-uns même quatre.

Art. 10, 5e al.

On reprend ainsi une disposition du règlement en vigueur qui devrait avant tout permettre d'intégrer dans une commission des représentants d'un groupe d'intérêts 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).

Art. 10, 6e al.

La commission propose, contrairement à ce qui a été décidé au Conseil national (cf. rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991, FF 1991 III 667, 753), de maintenir la limitation de la durée des mandats. La commission craint que des mandats de durée illimitée n'empêchent les commissions de se renouveler et que les membres ne se fatiguent de leur tâche après de nombreuses

années et n'aient plus la distance nécessaire par rapport aux fonctionnaires fédéraux qui traitent les mêmes domaines.

Une minorité de la commission propose de maintenir la réglementation actuelle, qui limite les mandats à six ans. La majorité décide en revanche de fixer la limite à deux fois quatre ans. Cette légère augmentation de la durée maximale actuelle implique l'abrogation de l'article 8^{sexies}, 2^e alinéa, LREC, proposée dans le projet 90.228.

Au sens d'une exception, il n'est en revanche pas prévu de limiter le mandat des membres de la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe, qui, conformément à la modification proposée de l'arrêté fédéral y relatif, doivent également être membres de la commission de politique étrangère (90.228 projet C). En date du 1^{er} février 1991, cette délégation avait en effet signalé qu'elle était la seule des trente délégations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à être soumise à une limitation de mandat. Ses membres étaient donc jusqu'à présent nettement défavorisés lorsqu'il s'agissait de pourvoir des postes importants au sein du Conseil de l'Europe.

Art. 10a (nouveau)

Dans la pratique actuelle, le recours à des sous-commissions (ou des sections des commissions de contrôle) 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, le recours à des sous-commissions permettra de venir mieux 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 du rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991, 90.228 Réforme du Parlement, FF 1991 III 683).

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. 10, 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 char-

gées de l'examen préalable d'objets touchant à différents domaines.

Art. 11

Il ne sera pas 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 transparait 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. 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.

La Commission chargée d'examiner le programme de la législature, - qui par nature se veut une commission spéciale -, représente un cas particulier.

Art. 12

Le système actuel permettant aux membres de commissions de se faire remplacer pour une séance spécifique est maintenu. La mesure projetée au Conseil national, à savoir la nomination de suppléants permanents, n'est pas praticable au Conseil des Etats en raison du nombre plus faible de députés, de la plus grande charge de travail qui s'ensuit et par là de la moindre disponibilité des membres du conseil. On ne peut attendre d'un député que, en sus des dates réservées à sa participation à trois voire quatre commissions permanentes, il se tienne encore à disposition comme suppléant pour deux ou trois autres commissions. Etant donné que deux commissions permanentes

siègent toujours simultanément, aucun membre du Conseil des Etats ne peut prendre en charge plus de cinq ou tout au plus six mandats dans des commissions permanentes.

Par analogie avec l'article 39, qui prévoit l'obligation de participer aux séances du conseil, l'alinéa 1 comprend désormais une obligation de participer aux séances de commissions.

Art. 13 (voir ch. 245)

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 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. 10, 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. 13a

De bonnes connaissances des langues officielles sont un préalable de la compréhension entre les différentes régions du pays. Même si, en règle générale, il en va ainsi au Parlement, il reste très difficile de suivre des discussions longues et compliquées et des exposés très spécialisés dans une langue autre que la langue maternelle. Par la nature des choses, les représentants des minorités linguistiques se trouvent souvent confrontés à ce problème et sont donc défavorisés de ce point de vue. Par ailleurs, la plupart des parlementaires germanophones ne comprennent pas bien les explications compliquées des experts francophones de l'administration et des milieux scientifiques. Pour que tous les membres du Parlement aient les mêmes bases de décision, il faut que les débats fassent l'objet d'une interprétation simultanée. Contrairement à la décision prise par le Conseil national en première lecture de la révision de son règlement, la commission ne veut pas rendre l'interprétation obligatoire pour tous les débats des commissions du Conseil des Etats. L'interprétation n'aurait lieu qu'à la demande d'un membre.

Art. 16

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 permanen-

tes 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.

Art. 18

Jusqu'à présent, les commissions n'ont rendu de rapports écrits qu'à titre exceptionnel, surtout lorsqu'il s'agissait d'objets simples et non controversés. La solution proposée vise à augmenter le nombre des rapports écrits, sans pour autant en ériger la rédaction en principe, comme l'a fait le Conseil national dans la révision de son règlement. Des rapports écrits déposés à temps facilitent notamment la préparation des objets par les membres des conseils qui ne font pas partie de la commission chargée de l'examen préalable. En outre, les rapports écrits, de par leur caractère plus contraignant, peuvent être utiles à l'interprétation ultérieure des lois.

Art. 37

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.

Art. 75

Voir article 6.

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 commissions 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, 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}, 2^e al.) et ne pourra donc entrer en vigueur qu'à l'échéance du délai référendaire, à savoir début 1992.

Domaines attribués aux commissions permanentes

1. Commissions de contrôle

Commission 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 permanentes¹

(abréviations: voir annexe 1)

1991

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

¹Cette planification repose sur le principe consistant à faire siéger en même temps des commissions dont les travaux portent sur des thèmes apparentés (voir rapport, §3, commentaire de l'art. 10 al. 3 RCE). On pourrait aussi partir de l'idée inverse consistant à faire siéger des jours différents les commissions dont les travaux portent sur des thèmes apparentés, afin que les députés s'intéressent aux travaux de ces commissions puissent y participer.

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

Droit en vigueur

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

Règlement du Conseil des Etats

du 24 septembre 1986

Chapitre 2: Bureau

Art. 5 Election

¹ Au début de la session d'hiver, le conseil choisit en son sein un président, un vice-président, deux scrutateurs et un scrutateur suppléant, qui forment le bureau.

² Si la charge de président devient vacante avant la session d'été, il est procédé à l'élection d'un nouveau titulaire. Les autres membres du bureau sont remplacés dès qu'une vacance se produit.

Propositions de la commission du Conseil des Etats

du 14 août 1991

Règlement du Conseil des Etats

Modification du

Le Conseil des Etats,

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

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport du 14 août 1991²⁾ de la commission du Conseil des Etats,

arrête:

I

Le règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986³⁾ est modifié comme il suit:

Art. 5, al. 1 et 2^{bis}

Majorité

¹ Au début de la session d'hiver, le conseil choisit en son sein un président, un vice-président, deux scrutateurs et trois scrutateurs suppléants; ils forment le bureau.

Minorité

(Küchler, Cottier, Schiesser, Ziegler)

¹ *Texte en vigueur*

^{2bis} Lorsqu'un membre du bureau ne peut prendre part à ses séances pendant une période prolongée, le conseil lui désigne un représentant.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1991 IV 345

³⁾ RS 171.14

³ Ni le président, ni le vice-président ne peuvent être élus parmi les députés du canton auquel appartenait le président pour l'année précédente.

⁴ Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-président pendant deux années consécutives (art. 82 cst.¹⁾).

Art. 6 Tâches

Le bureau assume les tâches suivantes:

1. Il fixe le début, la durée et le programme des sessions et propose au conseil les sessions spéciales éventuelles.
2. Il procède à l'examen des questions touchant l'organisation et la procédure, ainsi que des interventions parlementaires relatives aux affaires internes du conseil, et présente ses propositions y relatives à celui-ci.
3. Il nomme le secrétaire et le traducteur du conseil.
4. Il représente le Conseil des Etats au sein de la conférence de coordination.

Art. 7 Président

¹ Le président dirige les délibérations du conseil. Il veille à l'observation du règlement et maintient l'ordre durant les séances.

² Lors des élections et votations auxquelles procède le bureau, le président vote. En cas d'égalité des voix, il les départage.

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

⁴ Il veille à l'expédition des affaires courantes entre les sessions et assure la surveillance du secrétaire et du traducteur ainsi que, d'entente avec le président du Conseil national, celle des Services du Parlement.

⁵ Sont réservées les tâches du président définies par la loi fédérale du 26 mars 1934¹⁾ sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération et celles qui lui incombent au sein de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

Art. 6 Tâches

Le bureau a les tâches suivantes:

1. Il planifie le programme des sessions.
2. Il procède à l'examen des questions touchant l'organisation et la procédure, ainsi que des interventions parlementaires relatives aux affaires internes du conseil, et présente ses propositions y relatives à celui-ci.
3. Il désigne le secrétaire et d'autres collaborateurs du secrétariat du conseil.
4. Il représente le conseil au sein de la conférence de coordination et à l'extérieur.
5. (*nouveau*) Il nomme les présidents, les vice-présidents et les membres des commissions et délégations, ainsi que les membres du Conseil des Etats dans les commissions communes aux deux conseils (commission des grâces, commission de rédaction), de même que dans les délégations permanentes auprès des organisations internationales. Tout député peut contester une nomination dans un délai de trois jours. Dans un tel cas, c'est le conseil qui tranche.
6. (*nouveau*) Il fixe, après avoir entendu les présidents de commission, les domaines des commissions permanentes.
7. (*nouveau*) Il attribue aux commissions, après avoir entendu leurs présidents, les objets à examiner, et leur fixe un délai à cet effet.

Art. 7, 3^e et 4^e al.

³ Avec le concours des autres membres du bureau, il représente le conseil à l'extérieur ...

⁴ ... la surveillance du secrétariat du conseil ainsi que ...

Chapitre 3: Commissions

Section 1: Désignation des commissions

Art. 10 Commissions permanentes

¹ Le conseil constitue les commissions permanentes suivantes et désigne leurs présidents:

1. Commission des finances;
2. Commission de gestion;
3. Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales;
4. Commission du commerce extérieur;
5. Commission de la santé publique et de l'environnement;
6. Commission des transports et du trafic;
7. Commission des affaires étrangères;
8. Commission des affaires militaires;
9. Commission de la science et de la recherche.

² La commission de gestion et la commission des finances se composent de treize membres, la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales de neuf membres et toutes les autres commissions permanentes de onze membres.

³ Le conseil peut élargir les commissions permanentes pour des objets particuliers.

⁴ Il désigne aussi les membres du Conseil des Etats qui feront partie des commissions communes aux deux conseils (Commission des grâces, Commission de documentation, Commission de rédaction) et ses représentants au sein des délégations permanentes auprès d'organisations internationales.

⁵ Aucun député ne peut faire partie plus de six ans de suite d'une commission permanente. Dans des cas exceptionnels, le conseil peut prolonger le mandat.

Art. 10 Commissions permanentes

¹ Les commissions permanentes suivantes sont constituées:

1. Commission des finances
2. Commission de gestion
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. Elaboration de suggestions et de propositions visant à régler les problèmes relevant de leurs domaines;
- d. 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.

⁴ Chaque commission permanente est dotée de treize membres, à l'exception de la Commission des constructions publiques, qui en compte cinq.

⁵ Le bureau peut élargir les commissions permanentes pour l'examen préalable de certains objets, après avoir consulté les présidents des commissions concernés.

Art. 11 Commissions non permanentes

Le bureau constitue les commissions non permanentes et désigne leur président, ainsi que les représentants du conseil au sein des délégations aux conférences et visites dans le pays ou à l'étranger.

Art. 12 Représentation

¹ Les membres des commissions permanentes et non permanentes peuvent se faire représenter à une séance déterminée.

Majorité

⁶ Le mandat des membres des commissions dure quatre ans. Il peut être prolongé une seule fois. La limitation de la durée du mandat n'est pas applicable aux membres de la commission de politique extérieure qui font partie de la délégation de l'Assemblée fédérale auprès de Conseil de l'Europe.

⁷ Le mandat des présidents et vice-présidents des commissions dure deux ans. Ils ne peuvent pas être réélus dans la même fonction.

Art. 10a 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. 10, 3^e al), les commissions concernées peuvent instituer des sous-commissions communes.

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 10, 3^e alinéa, peut charger une sous-commission de faire un rapport et des propositions directement à la commission responsable.

Art. 11 Commissions spéciales

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

Art. 12 Obligation d'assister aux séances et représentation

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

Minorité

(Cottier, Jagmetti, Küchler, Reymond, Roth, Uhlmann)

⁶ La durée du mandat de membre d'une commission est limitée à six ans. 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 Bureau peut prévoir des exceptions pour des raisons importantes. La limitation de la durée du mandat n'est pas applicable aux membres de la commission de politique extérieure qui font partie de la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe.

² Le membre représenté informe le secrétariat général sans retard et remet le dossier à son représentant.

³ Lorsqu'un membre du bureau ne peut prendre part à ses séances pendant une période prolongée, le conseil lui désigne un représentant.

Section 2: Activité des commissions

Art. 13 Séances

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

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

Art. 15 Travaux de secrétariat

³ Après la séance, la commission transmet immédiatement ses propositions et s'il y a lieu les propositions de la minorité au secrétariat général en vue de leur reproduction. Les propositions sont remises aux membres du conseil suffisamment tôt avant les délibérations.

Art. 16 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. 18 Rapports

¹ Les commissions font rapport au conseil sur leurs délibérations, en règle générale oralement, en motivant leurs propositions. Elles désignent un ou plusieurs rapporteurs. Dès qu'elles sont prêtes à présenter leur rapport, elles l'annoncent au secrétariat général.

² Un membre de commission peut se faire représenter pour une séance.

³ Le membre représenté informe sans retard le secrétariat central qui remet au représentant le dossier de la séance.

⁴ Le président absent est remplacé par le vice-président.

Art. 13, 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.).

Art. 13a Traduction des délibérations (nouveau)

Les délibérations des commissions sont traduites en allemand, en français ou en italien lorsqu'un député en fait la demande.

Art. 15, 3^e al., première phrase

³ . . . au secrétariat central . . .

Art. 16, 2^e al. (nouveau)

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

Art. 18, 1^{er} al.

¹ Les commissions font rapport au conseil sur leurs délibérations oralement ou par écrit, en motivant leurs propositions. Elles désignent un ou plusieurs rapporteurs. Dès qu'elles sont prêtes à présenter leur rapport, elles l'annoncent au secrétariat du conseil.

² Les commissions peuvent compléter le rapport oral par un rapport écrit lorsque leurs propositions s'écartent considérablement du projet du Conseil fédéral ou des décisions du Conseil national.

³ Les commissions peuvent rendre compte par écrit des objets non controversés qui ne soulèvent pas de difficultés. Un rapport écrit est requis lorsqu'il s'agit d'affaires pour lesquelles les députés n'ont pas reçu d'autres pièces officielles (initiatives de cantons ou pétitions p. ex.).

⁴ Les rapports écrits doivent être remis aux membres du conseil suffisamment tôt avant la séance.

Section 3: Procès-verbaux et documents des commissions

Art. 20 Utilisation des procès-verbaux et des documents

¹ Les procès-verbaux des commissions sont remis aux membres de la commission, au président de la commission du Conseil national, à l'administration, au secrétaire général et au chef du service de documentation; ils le sont, à leur demande, aux présidents des conseils et aux membres de la Commission du Conseil national. 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 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, 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, si l'observation du secret ne s'y oppose pas, 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.

Art. 26 Dépôt et retrait

¹ Les interventions sont remises au président par écrit et signées. Celui-ci en informe son conseil et le Conseil fédéral.

² Une intervention peut être signée par plusieurs députés. Le premier signataire en est considéré comme l'auteur.

³ Les interventions de commissions et de minorités de commissions sont remises au secrétariat général immédiatement après la séance de la commission. Elles sont transmises sans retard au Conseil fédéral.

⁴ Les interventions concernant les affaires du conseil sont adressées au bureau.

⁵ L'auteur d'une intervention peut la retirer en tout temps sans le consentement des cosignataires.

Art. 20, 1^{er} al., première phrase

¹ . . . et au chef de la centrale de documentation; . . .

Art. 26, 3^e al., première phrase

³ . . . au secrétariat central . . .

Section 6: Pétitions, requêtes et recours

Art. 37

¹ Les pétitions sont soumises, pour examen préalable, à la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales; lorsqu'elles ont trait à un objet en délibération, elles sont examinées par la commission qui le traite. Les pétitions et les requêtes se rapportant au domaine d'activité d'une commission permanente (p. ex. Commission de gestion) lui sont transmises pour examen.

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

³ De concert avec la commission du Conseil national, la commission peut répondre directement aux pétitions contenant des demandes qui échappent à la compétence des conseils ainsi qu'aux requêtes manifestement mal fondées. La commission renseigne le conseil sur les cas qui ont été liquidés de la sorte. Les membres du conseil peuvent consulter les dossiers.

⁴ Les requêtes demandant que l'immunité de membres des conseils ou de magistrats soit levée, ainsi que d'autres demandes semblables sont soumises à un examen préalable par la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales. De concert avec la commission du Conseil national, la commission des pétitions peut, à la condition de renseigner le conseil, liquider directement les demandes manifestement mal fondées.

⁵ Les recours au sens de l'article 79 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ sont adressés, pour examen préalable, à la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales. Le Conseil fédéral a la possibilité de donner son avis.

Art. 75 Désignation de commissions permanentes

¹ Le conseil désigne les commissions permanentes au scrutin de liste.

² Pour déterminer le chiffre de la majorité absolue, on compte tous les bulletins valables portant au moins un nom. Le nombre de ces bulletins est divisé par deux et le quotient accru d'une unité ou arrondi à l'unité directement supérieure.

³ Lorsque le nombre des candidats atteignant la majorité absolue dépasse celui des sièges à répartir, les candidats ayant obtenu le moins de voix sont éliminés.

⁴ Lorsque le nombre de candidats atteignant la majorité absolue n'est pas suffisant, l'article 74 s'applique par analogie.

Titre précédant l'article 37

Section 6: Pétitions, demandes, requêtes et recours

Art. 37, 1^{er} et 4^e al., première phrase, ainsi que 5^e al., première phrase

¹ Les pétitions sont soumises à un examen préalable par les commissions compétentes à raison de la matière. Les demandes touchant la gestion générale ou financière de l'administration peuvent être traitées directement par la Commission de gestion ou la Commission des finances.

⁴ ... à un examen préalable par la commission des affaires juridiques. ...

⁵ ... commission des affaires juridiques ...

Art. 75

Abrogé

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 des Etats. 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 10, 6^e alinéa.

² L'article 10, 6^e alinéa, prendra effet dès l'entrée en vigueur de la modification du ... de la loi sur les rapports entre les conseils.

34689

Initiative parlementaire Réforme du Parlement Rapport de la commission du Conseil des Etats du 14 août 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.229
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.11.1991
Date	
Data	
Seite	345-413
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 763

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.