

✚  
96.456

**Initiative parlementaire**  
**Amélioration de la capacité d'exécution des mesures**  
**de la Confédération**

**Rapport de la Commission des institutions politiques**  
**du Conseil des Etats**

du 15 février 1999

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver les deux projets de modification ci-joints, concernant, l'un, la loi sur les rapports entre les conseils, l'autre, le règlement du Conseil des Etats.

15 février 1999

Pour la commission:

La présidente, Sperry

40261

---

## Condensé

Le 12 juin 1997, le Conseil des Etats, à l'unanimité, donnait suite à l'initiative parlementaire du conseiller aux Etats Rhinow «Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération» (96.456). Il exprimait ainsi sa volonté de répondre par des mesures juridiques aux critiques récurrentes contre les difficultés liées à la mise en œuvre des mesures de la Confédération. Les modifications législatives proposées ici doivent notamment permettre d'associer plus étroitement les cantons, qui sont les principaux responsables de l'application des normes fédérales, aux processus décisionnels. Si le présent projet est avant tout une réaction aux critiques émises par les cantons, l'application concrète des mesures de la Confédération ne sera facilitée que si tous les acteurs concernés sont pris en considération (il s'agit, outre les cantons, des villes et des communes, ainsi que des organisations). La CIP en a tenu compte dans la formulation des normes qu'elle a élaborées:

1. L'art. 43 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), qui fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les projets du Conseil fédéral, doit être complété par un nouvel al. 2<sup>bis</sup>, demandant au Conseil fédéral de présenter ses réflexions sur la mise en œuvre des mesures juridiques qu'il propose. Cette disposition a pour vocation d'inciter le gouvernement à s'interroger en amont de la procédure législative sur les modalités d'application des futures normes, et d'en discuter avec les principaux intéressés, notamment avec les cantons.
2. Les problèmes concrets liés à la mise en œuvre n'étant bien souvent perçus qu'au moment de la préparation de l'ordonnance, le chapitre de la LREC qui règle les rapports entre les commissions parlementaires et le Conseil fédéral sera complété par un nouvel art. 47a, selon lequel le Conseil fédéral a l'obligation de consulter les commissions qui le demandent sur les questions de mise en œuvre avant d'édicter une ordonnance.
3. Il arrive que l'Assemblée fédérale procède à d'importantes modifications des projets qui lui sont soumis par le Conseil fédéral. La CIP propose donc, lorsque cela se révèle nécessaire, d'associer les principaux responsables de la mise en œuvre aux travaux des commissions parlementaires. A cette fin, elle propose, premièrement, de modifier l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 1<sup>bis</sup>, de la LREC, afin d'habiliter explicitement les commissions parlementaires à solliciter l'avis des cantons ou des milieux intéressés dans les questions touchant à l'application des mesures à l'étude.

La CIP propose, deuxièmement, de modifier l'art. 10, al. 2, let. a<sup>bis</sup>, du règlement du Conseil des Etats, afin d'obliger les commissions du Conseil des Etats d'examiner les questions liées la mise en œuvre des lois et des arrêtés fédéraux, en s'assurant du concours des cantons, lorsque ces derniers en font la demande.

# Rapport

## 1 Rappel des faits

### 11 Mesures de la Confédération. Difficultés d'application

Le 12 juin 1997, le Conseil des Etats, à l'unanimité, a donné suite à l'initiative parlementaire 96.456. Il approuve l'idée de procéder également à une révision de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) afin de prévenir les difficultés d'exécution – souvent critiquées – des mesures prises par la Confédération. Les critiques émanent notamment des cantons, qui sont souvent en première ligne lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les décisions politiques arrêtées à l'échelon fédéral. Les cantons se plaignent du peu d'attention qui leur est accordée dans la procédure législative, ce reproche s'adressant tant au Conseil fédéral qu'au Parlement, qui élabore parfois lui-même des projets de loi, ou qui modifie ceux du Conseil fédéral. Or, une loi ne peut atteindre les objectifs qu'elle vise que si elle est réellement applicable.

### 12 Le débat à la CdG du Conseil des Etats

La Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats s'est elle aussi intéressée aux problèmes de mise en œuvre rencontrés par les cantons et a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'effectuer une analyse de la question. Le 20 mars 1997, ce dernier a rendu son rapport final, intitulé: «Mise en œuvre des politiques fédérales et consultation des cantons» (FF 1998 II 1673). Dans le rapport qu'elle a présenté par la suite, la CdG du Conseil des Etats renvoie aux propositions contenues dans l'initiative parlementaire 96.456, qu'elle considère comme des mesures raisonnables qui permettraient de renforcer la responsabilité de la Confédération en matière d'application des lois. Concrètement, la CdG recommande au Conseil fédéral d'étudier dans le détail les problèmes liés à la mise en œuvre des mesures qu'il arrête, et ce dès la naissance d'un projet. Elle lui conseille aussi de développer un concept et des principes d'application lorsqu'il élabore un projet (FF 1998 II 1662).

Dans l'avis daté du 27 avril 1998 (FF 1998 3309) que le Conseil fédéral a rendu sur le rapport de la CdG, il se déclare prêt à accorder une plus grande attention aux problèmes de mise en œuvre, en intégrant cet aspect dans les documents envoyés en consultation et dans ses messages. Concrètement, il reprend certaines des recommandations émises par la CdG et invite les services fédéraux à:

- réfléchir déjà aux grands principes de la mise en œuvre (éventuellement avec le concours des cantons) avant l'ouverture de la procédure de consultation;
- accorder davantage de poids, lors de la procédure de consultation à la praticabilité des mesures proposées (p. ex. en soumettant ce thème de manière explicite à l'appréciation des cantons);
- traiter de manière approfondie, dans le message, des aspects liés à la mise en œuvre;
- fixer en particulier des délais appropriés pour la mise en œuvre.

Le Conseil fédéral souligne cependant par ailleurs que le seul renforcement de la participation des cantons à l'élaboration de la politique fédérale ne suffira pas à améliorer la mise en œuvre dans tous les cas. Dans certains domaines, en effet, la

mise en œuvre dépend plus particulièrement des villes et des communes, ce dont il faut tenir compte dans l'application des mesures énumérées ci-dessus.

Enfin, le Conseil fédéral rappelle que les modifications que le Parlement apporte aux projets de loi du gouvernement peuvent aussi avoir une incidence sur leur future mise en œuvre. Il salue donc le fait que le Parlement soit disposé à apporter sa contribution pour trouver une solution aux difficultés actuelles, comme l'a montré le Conseil des Etats en approuvant l'initiative parlementaire Rhinow (96.456).

### **13 Marche suivie par la commission**

Dans son rapport du 13 mai 1997 sur l'examen préliminaire de l'initiative 96.456, la CIP du Conseil des Etats avait déjà demandé qu'on agisse avec célérité. D'éventuelles modifications de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) devrait donc être réalisées dans le cadre d'une révision partielle, de façon à pouvoir entrer en vigueur au plus vite, sans attendre la révision totale de la LREC. Réunie le 12 mai 1998, la commission a confirmé sa volonté de réaliser cette initiative aussi rapidement que possible et s'est penchée sur les premières propositions en ce sens. La CIP estime en effet que les propositions d'amendement de cette loi qui sont aujourd'hui clairement délimitées et susceptibles de trouver une majorité ne devraient pas être inutilement soumises aux risques que comporte une entreprise de révision de grande envergure. Elle a donc élaboré le présent projet visant à des modifications de la LREC et du règlement du Conseil des Etats, qu'elle envoie maintenant pour avis aux milieux concernés.

Réunie le 26 octobre 1998, la commission a approuvé le projet dans le cadre d'un vote provisoire sur l'ensemble. Elle a décidé par ailleurs de soumettre l'avant-projet aux cantons, aux partis représentés à l'Assemblée fédérale, à la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), à l'Union des villes suisses et à l'Association des communes suisses, qui avaient jusqu'au 31 janvier 1999 pour se prononcer. 21 gouvernements cantonaux, cinq partis, les autres organisations précitées et l'Innerschweizer Regierungskonferenz ont répondu à cette consultation. Sur le principe, tous approuvent le texte concerné. Ayant pris connaissance des résultats de cette consultation le 15 février 1999, la commission, après examen approfondi de certaines observations critiques touchant différents points (cf. ci-après ch. 22 et 23), a adopté le texte en l'état, en vue de le soumettre au Conseil des Etats.

### **2 Les propositions concrètes de l'initiative et leur transposition en droit**

L'initiative présente trois propositions concrètes visant à améliorer la mise en œuvre des lois fédérales par les cantons, l'accent étant cependant nettement mis sur la première de ces trois options. La commission a élaboré des propositions d'amendement de la LREC et du Règlement du Conseil pour chacune des trois suggestions de l'initiative.

Les messages du Conseil fédéral devraient inclure une réflexion sur la mise en œuvre des lois ou des arrêtés fédéraux, c'est-à-dire qu'ils devraient en présenter les modalités concrètes d'exécution. L'art. 43 de la loi sur les rapports entre les conseils, qui contient une liste des questions devant être traitées dans les messages du Conseil fédéral, pourrait être complété par une disposition en ce sens.

Selon l'auteur de l'initiative, le Conseil fédéral devrait notamment indiquer dans ses messages:

- de quelle manière la possibilité d'exécuter un projet de loi ou d'arrêté a été étudiée au cours de la procédure législative préliminaire,
- si les organes chargés de l'exécution et plus particulièrement les cantons ont été entendus, et si oui, quelle forme a pris l'audition,
- qui doit assumer les frais de la mise en œuvre,
- comment on entend tirer des enseignements de l'exécution.

Le message devrait exposer clairement ce que l'on attend des cantons pour l'exécution de la loi ou de l'arrêté fédéral, et ce que les cantons comptent entreprendre à cet effet. L'administration ne peut dès lors se borner à recueillir l'avis des cantons par le biais de la procédure de consultation. Elle doit se réunir avec les autorités cantonales pour passer en revue les modalités d'application à la lumière de cas concrets et discuter des ressources nécessaires en fonction des modalités d'exécution.

En 1993, dans son interpellation 93.3274, le conseiller aux Etats Andreas Iten avait déjà demandé que le Conseil fédéral inclue dans ses messages à l'appui de projets de lois et d'arrêtés une rubrique exposant les difficultés d'exécution que pourraient rencontrer les cantons. Dans sa réponse, le chancelier de la Confédération a indiqué en substance que les messages du Conseil fédéral accorderaient à l'avenir plus d'attention aux effets des projets législatifs (BO 1994 E 191). On constate ainsi que le Conseil fédéral a jusqu'ici considéré qu'il s'agissait là plutôt d'un problème d'ordre rédactionnel. Mais pour la commission, il ne suffit pas que les messages du Conseil fédéral soient complétés par quelques considérations rapides sur la mise en œuvre; il faut que dans la phase préliminaire de la procédure législative, l'administration, en collaboration étroite avec les cantons, se penche sur les problèmes d'exécution et en fasse rapport au Parlement. On constate toutefois à la lecture de l'avis que le Conseil fédéral a rendu au sujet du rapport de la CdG sur la mise en œuvre des politiques fédérales qu'il est prêt à apporter des améliorations sur ce plan (voir ch. 12). Le nouvel art. 43, al. 2<sup>bis</sup>, de la LREC qui est proposé ici ferait ainsi également ancrer dans la loi la volonté du Conseil fédéral. La disposition en question s'appliquerait en outre aux commissions parlementaires pour les actes législatifs qu'elles préparent par le biais d'une initiative parlementaire (en vertu de l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, LREC: «Le rapport doit satisfaire aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral»).

Plutôt que d'intégrer les dispositions relatives à la mise en œuvre des actes législatifs fédéraux à la liste de l'art. 43, al. 3, la commission a préféré les faire figurer dans un nouvel al. 2<sup>bis</sup>, au même niveau que la question de la constitutionnalité (2<sup>e</sup> al.). Ce nouvel alinéa pose que le Conseil fédéral se prononce sur les questions de mise en œuvre des lois et des arrêtés fédéraux proposés, c'est-à-dire qu'il montre de quelle manière il a étudié la possibilité d'appliquer concrètement et réellement les mesures

qu'il veut introduire. Cela implique naturellement qu'une étude sérieuse de la question a été faite. Il s'agit aussi pour le Conseil fédéral de nommer les responsables de la mise en œuvre, sans en oublier aucun, l'intérêt étant de savoir comment les tâches d'exécution se répartiront entre les cantons, les communes et d'autres éventuels responsables. Il est également intéressant de savoir si les futurs responsables de la mise en œuvre ont été entendus. Le Conseil fédéral doit encore indiquer les coûts que devront assumer les cantons et les communes pour la mise en œuvre. On entend ici le financement de mesures concrètes indispensables à l'application de l'acte législatif concerné, comme l'acquisition de nouvelles technologies, ou la création de nouveaux services administratifs. Il faut en effet distinguer ce genre de coûts des frais découlant directement de la loi ou de l'arrêté, qui sont eux couverts par l'art. 43, al. 3, let. b. Enfin, il est aussi instructif de savoir s'il est prévu d'évaluer les résultats de la mise en œuvre pour en tirer des enseignements, et sous quelle forme cette évaluation doit se faire.

## 22 **Prise en compte des problèmes d'exécution au niveau des ordonnances: obligation d'informer les commissions**

Les conditions concrètes que les cantons devront respecter lors de la mise en œuvre n'apparaissent souvent que dans l'ordonnance d'application. Or, la procédure d'élaboration et d'adoption des ordonnances n'est pas un modèle de transparence. La commission s'est ici demandé dans quelle mesure l'Assemblée fédérale devrait pouvoir intervenir dans cette procédure pour faire en sorte que le Conseil fédéral tienne davantage compte des problèmes d'exécution dans les ordonnances qu'il édicte, et quelle forme devrait prendre cette intervention. En associant le Parlement, ou du moins ses commissions, à l'élaboration des ordonnances, la procédure devrait gagner en transparence. Il s'agit avant tout de prévoir une obligation d'informer le pouvoir législatif, voire de le consulter.

Dans leur rapport complémentaire relatif à la réforme de la constitution, les Commissions des institutions politiques des deux conseils avaient déjà critiqué l'opacité de la procédure d'élaboration et d'adoption des ordonnances (FF 1997 III 303 s.). Elles avaient ainsi demandé que l'article 170 du projet du Conseil fédéral soit complété par un nouvel al. 1<sup>bis</sup>, prévoyant que la loi fixe les dispositions fondamentales relatives à la procédure d'ordonnance.

Le droit constitutionnel actuel permettrait déjà, sur la base des compétences d'organisation de l'Assemblée fédérale, la consultation des commissions parlementaires lors de l'élaboration des ordonnances. Il serait ainsi possible d'aborder avec le Conseil fédéral différents aspects de l'ordonnance pouvant avoir une incidence sur la mise en œuvre. Si les commissions soulevaient des objections dont le Conseil fédéral devait ne pas tenir compte, le Parlement aurait encore la possibilité de modifier les dispositions de la loi elle-même. Les commissions ne pourraient cependant pas intervenir directement sur l'ordonnance. Le droit régissant le fonctionnement du Parlement connaît déjà des droits analogues en matière de consultation, d'une part à l'art. 47<sup>bis a</sup> de la LREC (participation dans le domaine de la politique extérieure), et d'autre part à l'art. 44, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (consultation des commissions parlementaires compétentes sur les mandats de prestations confiés aux offices par le Conseil fédéral).

✚

Dans la réglementation proposée à l'art. 47a, le droit pour les commissions d'être consultées sur les ordonnances du Conseil fédéral est donc limité aux questions relevant de la mise en œuvre. La description des ordonnances qui seront concernées est reprise de l'ordonnance sur la procédure de consultation (RS 172.062), dans laquelle il est dit qu'une consultation est organisée pour les actes législatifs «dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale». Il s'agit en fait d'inciter le Conseil fédéral à garder à l'esprit le critère de la mise en œuvre lorsqu'il prépare une ordonnance. Le message avait montré qu'il était possible d'appliquer la loi ou l'arrêté fédéral, mais le constat est-il encore vrai pour l'ordonnance?

Une solution prévoyant l'information ou la consultation préalable des commissions demande d'abord que des solutions soient trouvées à certains problèmes pratiques. En effet, les commissions ne peuvent examiner toutes les ordonnances. Si limiter la consultation aux questions de mise en œuvre permet déjà un premier tri, une autre sélection n'en sera pas moins indispensable, si l'on veut que cette disposition soit réellement applicable. Or, il paraît difficile de décider en fonction de critères abstraits quelles sont les ordonnances que les commissions doivent examiner.

Une solution consisterait pour les commissions concernées à annoncer lors de l'examen d'une loi ou d'un arrêté si elles désirent être consultées pour une ordonnance fondée sur le texte de loi en question. Le moment est en effet propice: les commissions ayant une bonne connaissance du sujet, c'est là qu'elle peuvent le mieux se rendre compte des problèmes de mise en œuvre qui pourraient se poser au moment de l'élaboration de l'ordonnance. Par ailleurs, cette disposition incite les commissions à ne pas perdre de vue, lors de l'examen d'un projet de loi, qu'une ordonnance d'application devra s'y rapporter, et à formuler de manière correcte les normes de délégation.

Cette solution n'englobe toutefois pas les ordonnances que le Conseil fédéral n'adopte pas immédiatement après qu'une loi ou qu'un arrêté fédéral a été adopté ou modifié par l'Assemblée fédérale. Dans ce cas, l'al. 2 de l'art. 47a fait cependant obligation au Conseil fédéral d'annoncer à l'Assemblée fédérale les ordonnances qu'il prévoit d'adopter. Le Bureau attribue ensuite aux commissions les ordonnances qui relèvent de leur domaine de compétence (cf. art. 10 du règlement du Conseil des Etats et art. 15 du règlement du Conseil national). Sur cette base, les commissions pourront alors effectuer un choix en fonction de considérations politiques. Il appartiendrait donc en définitive à la commission concernée de décider si elle souhaite être consultée.

Pour que la consultation ait un sens, il faut que la commission puisse avoir accès à tous les documents essentiels dont elle a besoin pour se prononcer. Parmi ces documents, le projet d'ordonnance et les explications qui s'y rapportent. En cas de doute, c'est à la commission de décider quels documents peuvent être qualifiés d'«essentiels». Le Conseil fédéral fonctionnant selon le principe de la collégialité, il est impossible de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre sa décision, comme notamment les co-rapports émanant des départements.

Deux arguments majeurs peuvent être invoqués contre le nouvel art. 47a de la LREC. On peut estimer d'une part qu'il entraînera un surcroît de travail pour les commissions, qui sont déjà fort occupées, et, d'autre part, que la procédure d'élaboration des ordonnances s'en trouvera encore allongée. La CIP est cependant d'avis que les commissions n'useront de leur droit qu'avec parcimonie. Il sera dans

leur propre intérêt de se limiter aux ordonnances pour lesquelles les organes chargés de la mise en œuvre ont signalé des problèmes potentiels.

Dans le cadre de la consultation, sept gouvernements cantonaux et trois partis ont exprimé à l'égard de cette proposition leur scepticisme, voire leur hostilité. A leurs yeux, elle serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs et estomperait les responsabilités: le Conseil fédéral étant seul compétent pour les textes d'application, il doit rester l'unique interlocuteur des cantons pour tout ce qui touche l'exécution. La CIP est cependant unanime à défendre son projet: s'appuyant sur les derniers enseignements en matière de droit constitutionnel et sur la pratique, la CIP se fonde sur une notion de *séparation coopérative des pouvoirs*. Le Parlement et le Gouvernement ne sont pas autonomes et distincts l'un de l'autre, mais influent chacun sur le domaine de compétences de l'autre. De même qu'il est naturel que le Conseil fédéral influe sur le domaine de compétences de l'Assemblée fédérale (dans la mesure par exemple où il assume en position privilégiée son droit d'initiative et de proposition dans l'Assemblée fédérale), il est tout aussi légitime que l'Assemblée fédérale, ou des majorités de ses commissions composées de manière représentative, influent sur le domaine de compétences du Conseil fédéral lorsqu'ils estiment que cela est approprié. Les compétences décisionnelles et les responsabilités doivent demeurer clairement délimitées. Il n'est pas porté atteinte à ce principe par la présente proposition: les commissions ne peuvent dans le cadre d'une consultation que rendre des avis juridiquement non liants, et ne peuvent influencer directement sur une ordonnance.

### **23 Intégrer les cantons aux travaux des commissions de l'Assemblée fédérale**

#### **231 Habilier les commissions à entendre les représentants des cantons et des milieux intéressés**

La publication du message du Conseil fédéral ne marque nullement la fin de la procédure législative. Il arrive souvent que le Parlement retravaille le projet du gouvernement et y introduise des modifications qui peuvent avoir une influence sur la manière dont les cantons auront à appliquer la future loi. Dans la plupart des cas, ce sont les commissions parlementaires qui posent les jalons de telles modifications. On peut dès lors se demander s'il ne serait pas opportun d'habiliter expressément les commissions à inviter les cantons à donner leur point de vue sur les possibilités de mettre en œuvre les mesures à l'étude.

Il est d'usage que les commissions fassent appel à des experts (art. 47<sup>bis</sup>, al. 1, LREC) et consultent les milieux concernés par les projets qu'elles examinent. Des représentants des cantons sont ainsi régulièrement invités aux séances des commissions qui peuvent, si elles le souhaitent, discuter avec eux des problèmes que pourrait poser la mise en œuvre de la loi ou de l'arrêté soumis à examen. La CIP estime que cette compétence devrait être explicitement mentionnée dans la LREC, ce qui aurait le mérite de souligner l'importance que revêt la mise en œuvre des actes législatifs fédéraux et de mettre en évidence la responsabilité de l'Assemblée fédérale en la matière. Il s'agit cependant d'«habiliter» les commissions, et non de les contraindre, car s'il est vrai qu'elles doivent prendre au sérieux les intérêts des cantons, il n'en faut pas moins éviter qu'elles soient juridiquement contraintes d'entendre leurs représentants.

La meilleure solution consiste à introduire une nouvelle disposition dans l'art. 47<sup>bis</sup>, qui habilite les commissions à entendre des experts. Il a également été envisagé d'introduire cette disposition dans l'art. 47, qui autorise les commissions à inviter à leur séances les membres du Conseil fédéral. Cette solution paraît cependant moins appropriée, car on considère généralement que cet art. 47 n'a pas tant pour fonction d'octroyer une compétence aux commissions que de fixer une obligation du Conseil fédéral. Or, il ne saurait être question pour une autorité fédérale, en l'occurrence une commission parlementaire, de contraindre un canton, ou un expert extérieur à l'administration, à assister à une séance ou à fournir un rapport écrit détaillant sa position. Notons qu'à l'époque, l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 1, avait déjà ancré dans le droit une pratique communément admise, comme on peut s'en rendre compte à la lecture d'un rapport de la Commission de gestion du Conseil national, daté de 1965: «Le premier alinéa accorde à toutes les commissions parlementaires le droit de requérir, en cas de besoin, l'avis d'experts. Il ne fait qu'ancrer dans la loi un droit qui, dans la pratique, n'a jamais été dénié aux commissions.» (FF 1965 I 1240). L'inscription dans la LREC d'un autre droit qui lui non plus n'a jamais été dénié aux commissions – celui donc d'entendre les représentants des cantons et des milieux intéressés – constitue ainsi en quelque sorte la suite logique de la révision de cette loi dans les années 60.

L'ajout de la formule «et des milieux intéressés» est indispensable pour signifier que les commissions peuvent naturellement continuer de convier à leurs séances d'autres personnes, comme notamment les représentants d'organisations pouvant elles aussi être appelées à jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des actes législatifs fédéraux. En ne mentionnant que les cantons, on pourrait penser – à tort – que les commissions ne peuvent inviter que des représentants des cantons, et pas ceux des milieux intéressés, ce qui serait en contradiction avec la pratique actuelle.

La disposition proposée parle de manière assez générale d'inviter les cantons à donner leur avis. Il appartiendra aux commissions elles-mêmes de déterminer, dans chaque cas concret, sous quelle forme elle souhaitent recueillir cet avis. Elles peuvent par exemple inviter des représentants des cantons à leurs séances, ou demander aux cantons de leur faire parvenir un rapport écrit expliquant leur position, ce qu'elles font d'ailleurs déjà aujourd'hui, lorsqu'elles élaborent une initiative parlementaire.

Dans le cadre de la consultation, la CdC et douze cantons ont proposé que dans la loi les commissions ne soient pas seulement autorisées, mais obligées à entendre les cantons lorsqu'ils le demandent. La CIP est unanime à défendre l'idée de ne prévoir une telle obligation que pour les commissions du Conseil des Etats, dans le règlement applicable à celui-ci (ch. 232). Elle souhaite laisser au Conseil national le soin de se soumettre ou non lui aussi à cette obligation.

La CdC et 13 gouvernements cantonaux proposent que les auditions des représentants des villes ou des communes ne puissent avoir lieu qu'en présence des représentants des cantons. D'un autre côté, les associations nationales des villes et des communes souhaitent que la loi et le règlement du Conseil prévoient expressément leur participation aux auditions. La CIP reconnaît que l'une et l'autre propositions sont en soi fondées: d'une part, les villes et les communes sont des rouages importants de l'exécution, d'autre part, les cantons sont les interlocuteurs privilégiés des autorités fédérales. Elle n'en est pas moins unanime à considérer qu'il serait inutile et disproportionné d'inscrire dans les textes ces deux propositions. Il est vrai que la CIP propose de se soumettre elle-même et d'autres commissions à l'obligation d'entendre certaines délégations; mais l'obligation de ne pas avoir le droit

d'entendre certaines délégations, ou dans certaines conditions, restreindrait de manière inappropriée la marge de manœuvre d'une délégation représentative de la plus haute autorité fédérale.

232

### **Règlement du Conseil des Etats: obligation pour les commissions d'entendre les cantons**

La révision du Règlement du Conseil des Etats (RCE) proposée ici va plus loin que l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 1, LREC, en demandant aux commissions, par une modification de l'art. 10, al. 2, à examiner les modalités de mise en œuvre des actes législatifs de l'Assemblée fédérale, et en les obligeant pour ce faire à entendre les cantons, si ces derniers l'exigent. Par cette mesure, la CIP entend faire taire les critiques dont est la cible le Conseil des Etats, auquel il est reproché de ne pas faire grand cas des intérêts des cantons. Elle comprend cependant – et accepte –, que l'application de cette disposition entraîne une certaine restriction de la liberté dont jouissent les commissions dans l'organisation de leurs activités. Il est vrai que les commissions ne seront tenues d'entendre les cantons que pour autant que ces derniers en aient d'abord exprimé le désir. Il faut encore préciser ce qui doit être compris par «les cantons»: par souci d'égalité de traitement, n'importe quel canton devrait pouvoir demander à être entendu sur n'importe quel projet de loi. Dans la pratique, on peut penser qu'un canton ne s'annoncera que pour des projets ayant une incidence majeure sur ses activités. De plus, si nécessaire, les commissions pourront demander aux cantons qui souhaitent être entendus de constituer une délégation commune ou de se faire représenter par un membre de la conférence des directeurs.

40261

# Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

## Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération

### Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'examen d'une initiative parlementaire;

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 15 février 1999<sup>1</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du . . . <sup>2</sup>,

*arrête:*

1

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>3</sup>, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils) est modifiée comme suit:

#### *Art. 43, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2bis</sup> Le Conseil fédéral se prononce en outre sur la mise en œuvre des lois et des arrêtés fédéraux proposés. Il explique en particulier comment les modalités d'exécution d'un projet ont été étudiées au cours de la procédure législative préliminaire, qui est responsable de la mise en œuvre, si, et de quelle manière, les organes chargés de l'exécution ont été entendus, quels coûts les cantons et les communes devront assumer pour la mise en œuvre et de quelle manière on entend tirer des enseignements de la mise en œuvre.

#### *Art. 47a (nouveau)*

<sup>1</sup> Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieures à l'Administration fédérale, la commission compétente peut demander à être consultée sur le projet.

<sup>2</sup> Lorsque le Conseil fédéral prévoit d'édicter ou de modifier une telle ordonnance, il l'indique à l'Assemblée fédérale, sauf s'il s'agit d'une ordonnance édictée ou modifiée en application directe d'un acte législatif que cette dernière a voté.

<sup>3</sup> Les commissions ont le droit de consulter les dossiers essentiels, à l'exception de ceux sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre sa décision interne.

1 FF 1999 2527

2 FF 1999 . . .

3 RS 171.11

*Art. 47bis, al. 1bis (nouveau)*

<sup>1bis</sup> Pour discuter des problèmes liés à la mise en œuvre des projets qu'elles sont chargées d'examiner, les commissions peuvent inviter les cantons ou les milieux intéressés à donner leur avis.

II

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant l'expiration du délai référendaire, ou lors de son acceptation en votation populaire.

40261

## Modification du

---

*Le Conseil des Etats,*

vu l'art. 8<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>1</sup>;  
vu les résultats de l'examen d'une initiative parlementaire;  
vu le rapport du 15 février 1999 de la Commission des institutions politiques du  
Conseil des Etats<sup>2</sup>;  
vu l'avis du Conseil fédéral du . . . 3,

*arrête:*

I

Le règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986<sup>4</sup> est modifié comme suit:

*Art. 10, al. 2, let. a<sup>bis</sup> (nouvelle)*

<sup>2</sup> Le bureau attribue des domaines aux commissions permanentes au sens du al. 1, ch. 3 à 12. Ces commissions ont les tâches suivantes:

a<sup>bis</sup>. Examen des modalités de mise en œuvre des actes législatifs de l'Assemblée fédérale, avec le concours des cantons, lorsque ces derniers le demandent.

II

La présente modification entre en vigueur dès son adoption au vote final.

40261

1 RS 171.11  
2 FF 1999 2527  
3 FF 1999 . . .  
4 RS 171.14

**Initiative parlementaire Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la  
Confédération Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats  
du 15 février 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.456
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.04.1999
Date	
Data	
Seite	2527-2539
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 791

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.