

Initiative parlementaire
Influence du Parlement sur les mandats de prestations du
Conseil fédéral. Dispositions d'exécution de la nouvelle
LOGA dans le RCE

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats

du 25 septembre 1997

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport concernant une modification du règlement du Conseil des Etats et nous transmettons par la même occasion ledit rapport au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver le projet d'arrêté ci-annexé.

25 septembre 1997

Au nom de la commission:
Le président, Frick

Rapport

1 Situation initiale

Le 21 mars 1997, les Chambres fédérales ont approuvé la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Selon l'article 44 de cette loi, le Conseil fédéral peut confier des mandats de prestations à l'intention de certains groupes et offices en déterminant le degré d'autonomie nécessaire à l'exécution desdits mandats. Le Conseil fédéral dispose ainsi de nouveaux instruments pour une gestion efficace de l'administration (Nouvelle gestion publique).

A la demande de leurs Commissions des institutions politiques (CIP), les Chambres fédérales ont introduit, lors de leurs délibérations sur la LOGA, deux éléments avec l'intention de mettre au point des instruments adéquats en vue de permettre au Parlement d'exercer une influence sur l'attribution de mandats de prestations:

- a. D'après l'article 44, 2^e alinéa, de la LOGA, le Conseil fédéral est tenu de consulter la commission parlementaire compétente avant de confier un mandat de prestations.
- b. Le mandat en tant que nouvel instrument parlementaire figure désormais dans l'article 22^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). L'Assemblée fédérale peut ainsi transmettre des directives au Conseil fédéral quant à l'aménagement d'un mandat de prestations selon l'article 44 de la LOGA.

L'application de l'article 44, 2^e alinéa, de la LOGA, ne nécessitera aucune disposition d'exécution au niveau des règlements et des ordonnances (à ce sujet, cf. ch. 2 ci-dessous).

L'article 22^{quater} de la LREC, en revanche, doit encore être mis en œuvre au niveau des règlements des deux conseils (à ce sujet, cf. ch. 3 à 5 ci-dessous).

2 La procédure de consultation lors de l'attribution de mandats de prestations

La disposition de l'article 44, 2^e alinéa, de la LOGA concernant la procédure de consultation parlementaire sur les mandats de prestations sera directement applicable et ne nécessitera donc aucune adaptation des règlements des Chambres, contrairement à la procédure pour l'introduction du mandat. La mise en œuvre sur le plan pratique de cette nouvelle disposition légale exige en l'occurrence une brève explication, ceci également en raison de la relation interne qui existe entre les deux nouvelles dispositions. L'article 44, 2^e alinéa, de la LOGA crée les conditions préalables à ce que les organes parlementaires compétents puissent prendre connaissance des mandats de prestations et *réagir* face à ceux-ci. L'article 22^{quater} LREC dote par contre le Parlement d'un instrument lui permettant d'*agir* de manière ponctuelle. En l'occurrence, le mandat est exécuté généralement de manière subsidiaire, notamment lorsque la procédure de consultation n'obtient pas le succès escompté. Idéalement, les mandats deviendraient superflus grâce à la procédure de consultation, sauf si un projet de mandat

exigeait un nouveau mandat de prestations que le Conseil fédéral n'avait pas encore prévu jusqu'ici.

Déroulement d'une procédure de consultation sur un mandat de prestations, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier de l'année suivante:

- jusqu'au 15 mai: la Chancellerie fédérale annonce aux Chambres le nouveau mandat de prestations prévu;
- session d'été: les bureaux des conseils attribuent le mandat de prestations en question aux commissions compétentes;
- avant la pause estivale: adoption du projet de mandat de prestations par le Conseil fédéral;
- 2^e moitié du 3^e trimestre (de la mi-août à la mi-septembre) éventuellement encore dans la 1^{re} moitié du 4^e trimestre (jusqu'à fin octobre); prise de position des commissions compétentes à l'intention du Conseil fédéral, éventuellement aussi à l'intention des Commissions des finances (effets sur le traitement du budget);
- décembre: adoption du mandat de prestations définitif par le Conseil fédéral;
- éventuellement année suivante: prise de connaissance du mandat de prestations définitif par les commissions compétentes; si le résultat est jugé insatisfaisant, un projet de mandat en vue d'une modification du mandat de prestations peut être alors déposé.

3 La nature juridique du mandat

La création de l'article 22^{quater} de la LREC est, entre autres, le fruit des travaux préliminaires circonscrits, accomplis par les Commissions des institutions politiques (CIP), sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Ces travaux ont avant tout porté sur *un domaine partiel*. Dans leur rapport complémentaire sur la réforme de la constitution, les CIP proposent l'inscription générale du mandat dans la Constitution fédérale (FF 1997 III 295 ss) sur la base des propositions de leur commission d'experts (FF 1996 II 452 ss), laquelle s'est à son tour inspirée de la constitution cantonale bernoise. Cette idée provient également de la Commission d'enquête parlementaire sur la Caisse de pensions de la Confédération (CEP-CFP), laquelle exige, par le biais d'une initiative parlementaire, que l'Assemblée fédérale puisse attribuer au Conseil fédéral, dans le cadre de son domaine de compétence, des mandats sous la forme de directives (FF 1996 V 453).

De l'avis des CIP, dans le cadre de la réforme de la constitution, le mandat doit être conçu de manière à définir clairement les compétences et à ne pas porter atteinte à la liberté formelle de décision dont jouit le Conseil fédéral. Une distinction est par conséquent établie entre les différentes fonctions d'instruction ou de directive que peut revêtir un mandat:

- Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat a valeur *d'instruction*; en d'autres termes il est impératif. Le mandat charge donc le Conseil fédéral de soutenir l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses fonctions, par exemple dans l'élaboration d'un projet de loi. Le mandat correspond donc ici à l'acception de la motion actuelle.

- Dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, le mandat a valeur de *directive* par le biais de laquelle l'Assemblée fédérale fixe les principes et les critères destinés à guider le Conseil fédéral dans l'édiction de certaines réglementations. Le mandat définit l'orientation de la politique à adopter sans que le Conseil fédéral y soit pour autant lié. Celui-ci peut donc, si les circonstances l'exigent, s'écarter des directives, mais il doit alors justifier son choix devant le Parlement.

La valeur de l'instrument que représente le mandat réside avant tout dans le fait que celui-ci permet à l'Assemblée fédérale d'exercer une influence sur les compétences du Conseil fédéral. Quant à la question de savoir si la motion peut elle aussi, en l'occurrence, exercer une influence sur le domaine de compétence du Conseil fédéral, la doctrine est divisée sur ce point qui ne fait l'objet d'aucune application uniforme dans la pratique. Le mandat, quant à lui, supprime toute ambiguïté dans ce domaine.

Le mandat va plus loin que la «recommandation» dont dispose le Conseil des Etats et qui «invite» le Conseil fédéral à prendre une mesure dans un domaine qui relève de sa compétence. Lors de l'introduction de la recommandation, le Bureau élargi du Conseil des Etats avait noté dans son rapport que cet outil devait être considéré comme «une déclaration de volonté politique du Conseil des Etats, et non pas [comme] un mandat ou une question à l'adresse du Conseil fédéral» (FF 1986 II 1372). Ainsi, le Conseil fédéral ne doit pas «donner suite» aux recommandations du Conseil des Etats comme il le fait pour les motions et les postulats qui lui sont transmis. Il doit simplement indiquer, «en règle générale dans le rapport de gestion, de quelle manière il a pris en considération les recommandations du conseil» (RCE art. 31). Mais de fait, le Conseil fédéral se borne à présenter dans son rapport de gestion la liste de toutes les recommandations que le Conseil des Etats lui a transmises (voir p. ex. le rapport de gestion 1996, Motions et postulats des conseils législatifs 1996, p. 6).

Pour les CIP et leur commission d'experts, le mandat s'applique avant tout aux fonctions de gouvernement et de législation exercées par le Conseil fédéral. Il n'en demeure pas moins que le mandat peut également jouer un rôle non négligeable dans le domaine financier, ceci dans la mesure où la délégation au Conseil fédéral de compétences budgétaires opérationnelles, lesquelles ne seraient donc désormais plus du ressort direct du Parlement, est prévue avec l'introduction de la Nouvelle gestion publique. Lors de leurs délibérations sur la LOGA, les CIP ont par conséquent accepté la suggestion, émise par leur commission d'experts, d'introduire, compte tenu de l'attribution imminente de mandats de prestations à des offices fédéraux, le mandat déjà en même temps que l'entrée en vigueur de la nouvelle LOGA au niveau des lois et des règlements, le domaine d'application du mandat étant toutefois limité, dans un premier temps, aux mandats de prestations (FF 1996 II 493 ss).

Les Chambres fédérales, approuvant cette proposition, ont introduit, en même temps que la LOGA, le mandat de portée restreinte à l'article 22^{quater} de la LREC. L'Assemblée fédérale, qui pourra ainsi déjà exercer ses fonctions de surveillance et de contrôle dans le cadre de la Nouvelle gestion publique dès l'entrée en vigueur de la nouvelle LOGA à l'automne 1997, n'aura pas besoin d'attendre à cet

effet la mise au point des dispositions d'exécution de la nouvelle Constitution fédérale que requiert l'inscription du mandat dans la législation.

4 Aménagement du mandat à l'article 22^{quater} de la LREC

Le mandat selon l'article 22^{quater} LREC est conçu de telle sorte que l'Assemblée fédérale ne peut intervenir directement dans les compétences du Conseil fédéral mais il lui est loisible de lui transmettre des directives concernant certains mandats de prestations selon l'article 44 de la LOGA (1^{er} al.). Une directive permet à l'Assemblée fédérale de fixer les principes et les critères d'un mandat de prestations, sur la base desquels le Conseil fédéral devra édicter certaines réglementations. Si le Conseil fédéral s'écarte de la directive en question, il doit alors justifier son choix devant l'Assemblée fédérale (1^{er} al., 3^e phrase).

La transmission de même que le classement d'un mandat exigent l'accord des deux conseils (3^e et 4^e al.). Contrairement à la procédure en vigueur pour les autres interventions parlementaires, le mandat peut être modifié au cours des délibérations au sein des Chambres (2^e al.). Afin de mettre en évidence le caractère modifiable du mandat, le terme de projet de mandat apparaît expressément au 2^e alinéa. En cas de différends entre les conseils, une brève procédure d'élimination des divergences avec la possibilité de réunir une conférence de conciliation est évoquée à l'alinéa 3.

Art. 22^{quater} (nouveau)

¹ Le mandat charge le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier un mandat de prestations qu'il aura confié en vertu de l'article 44 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Le mandat a valeur de directives. Il ne peut être dérogé de ces directives que dans des cas justifiés.

² Le projet d'un mandat peut être modifié.

³ Le mandat doit être approuvé par l'autre Conseil. Si le premier Conseil saisi maintient une divergence au cours de la deuxième délibération, la Conférence de conciliation se réunit (art. 17 ss).

⁴ Les décisions relatives au classement d'un mandat doivent être approuvées par l'autre Conseil.

Lors de l'aménagement de cette procédure, les CIP se sont fixé pour objectif d'améliorer l'efficacité de cet outil en faisant en sorte que le mandat soit traité avec sérieux. Cet objectif doit être atteint avant tout grâce à une modification de la procédure par rapport à la procédure en vigueur pour le traitement des motions et des postulats: contrairement aux motions et aux postulats, les projets de mandat *peuvent être modifiés*. L'Assemblée fédérale peut également fixer le contenu du mandat en s'écartant de la volonté de l'auteur. Les mandats deviennent ainsi les instruments de la majorité des conseils et ne se confinent pas, comme c'est aujourd'hui le cas pour nombre de motions et de postulats, à un rôle de simple instrument de communication écrit entre les différents parlementaires et le Conseil fédéral. La possibilité de modifier le projet de mandat présuppose presque obligatoirement un examen préalable de la part d'une commission.

L'introduction de l'instrument «mandat» dans la LREC nécessite un certain nombre de modifications des règlements des conseils. L'énumération des interventions à l'article 25 du règlement du Conseil des Etats (RCE) doit être complétée par la mention du mandat. Les modalités concernant le dépôt, le traitement et le classement des interventions, régies par les articles 26 à 33 du RCE, peuvent également s'appliquer dans une large mesure aux mandats. Le mandat doit être rajouté aux énumérations des interventions figurant dans les articles précités.

Il convient de mentionner, à l'article 27, 2^e alinéa, et à l'article 29, 2^e alinéa, que les parlementaires, les commissions et le Conseil fédéral sont habilités à déposer des propositions de modifications concernant les projets de mandats. Il y a par ailleurs lieu de prévoir que les projets de mandat soient obligatoirement examinés au préalable par une commission chargée de faire rapport en la matière (art. 27, al. 2^{bis}). L'examen préalable par une commission doit être également mis en relation avec la disposition de l'article 44, 2^e alinéa, de la LOGA selon laquelle le Conseil fédéral est tenu de consulter les commissions parlementaires compétentes avant l'édition de mandats de prestations, ce qui fournit à la commission concernée une base pour une prise de position fondée face aux projets de mandat déposés par les parlementaires. Le mandat peut ainsi devenir le propre instrument de la commission au cas où les considérations de celle-ci ne seraient pas prises en compte dans le cadre de la procédure de consultation. Afin que la commission dispose d'assez de temps pour l'examen préalable, les projets de mandat, contrairement aux autres interventions, doivent être traités au plus tard lors de la deuxième session suivant leur dépôt (art. 27, 1^{er} al.), ce qui permet, le cas échéant, d'intégrer également la prise de position du Conseil fédéral aux délibérations de la commission.

L'examen préalable d'un projet de mandat par une commission a également des conséquences sur le droit de retrait dont jouit l'auteur d'une intervention (art. 26, 5^e al.). Le retrait, possible à n'importe quel moment pour les autres interventions, ne devrait plus être autorisé, dans le cas d'un projet de mandat, aussitôt que la commission a approuvé celui-ci, le reprenant ainsi à son compte. En revanche, si un projet de mandat devait être rejeté par la commission, un retrait s'impose le cas échéant et devrait par conséquent demeurer possible. Les commissions peuvent, quant à elles, contrairement aux parlementaires, retirer en tout temps les projets de mandat qu'elles ont elles-mêmes déposés.

L'article 31 régit l'exécution par le Conseil fédéral des interventions transmises par les Chambres. Le Conseil fédéral doit rendre compte, en l'espace d'une année, des mandats de prestations édictés tels quels ou modifiés, ce qui peut avoir lieu, en règle générale, dans le cadre de la procédure de consultation aux termes de l'article 44, 2^e alinéa, de la LOGA.

Etant donné que le mandat, contrairement aux autres interventions, devrait être un outil utilisable non seulement par des députés à titre individuel, mais aussi par les majorités des conseils et des commissions, les dispositions concernant le classement avant le traitement au sein du conseil (art. 32, 1^{er} al.: classement lorsque les interventions n'ont pas été traitées dans un délai de deux ans; art. 32,

2^e al.: classement en raison du départ du conseil de l'auteur d'une intervention) ne peuvent être étendues au mandat. Le classement des interventions dont les exigences ont été remplies entre-temps est actuellement proposé par le Conseil fédéral et par le Bureau (art. 32, 3^e al.); cette compétence peut non seulement être transférée aux commissions chargées du préavis en ce qui concerne les projets de mandat remplis dans l'intervalle, mais aussi, à l'occasion, pour ce qui est des motions et des postulats dont les exigences ont été satisfaites.

N39577

Modification du

Le Conseil des Etats,

vu les articles 8^{bis} et 22^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾;
vu le rapport de la Commission des institutions politiques du 25 septembre 1997²⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du 19 novembre 1997³⁾,

arrête:

I

Le règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986⁴⁾ est modifié comme suit:

Art. 25, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Le mandat charge le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier un mandat de prestations au sens de l'article 44 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵⁾. Le mandat a valeur de directives. Il ne peut être dérogé de ces directives que dans des cas justifiés.

Art. 26, 5^e al., deuxième phrase

⁵ ... des cosignataires. Un projet de mandat déposé ne peut plus être retiré par son auteur dès lors que la commission chargée de l'examen préalable a approuvé ledit projet.

Art. 26a, 1^{er} et 2^e al.

¹ Le texte des motions, projets de mandat, recommandations, postulats et interpellations ...

² Motions, projets de mandat, recommandations, postulats et interpellations peuvent être brièvement développés par écrit.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1997 IV ...

³⁾ FF 1997 IV ...

⁴⁾ RS 171.14

⁵⁾ RS 172.010; RO 1997 2022

Art. 27, al. 1, 2, 2^{bis} (nouveau), 3^e al.

¹ Les motions, recommandations, postulats et interpellations sont en règle générale examinés au cours de la session suivante, les projets de mandat au plus tard au cours de la deuxième session après leur dépôt.

² ... ou de la rejeter. Il peut déposer des propositions de modification des projets de mandat.

^{2bis} Les projets de mandat sont examinés préalablement par une commission. Celle-ci fait rapport au conseil et présente des propositions.

³ Chaque député peut demander la parole sur une motion, un projet de mandat, une recommandation ou un postulat. ...

Art. 29, 2^e al.

² La teneur d'une recommandation ou d'un projet de mandat peut être modifiée sur proposition écrite.

Art. 30, 1^{er} al.

¹ Les motions et les projets de mandat adoptés par le conseil sont transmis au Conseil fédéral ...

Art. 31, titre médian, al. 1^{bis} (nouveau)

Traitement des interventions transmises au Conseil fédéral

^{1bis} Dans un délai d'une année, le Conseil fédéral fait rapport sur la manière selon laquelle le mandat a été exécuté. Il doit justifier des dérogations du mandat.

Art. 32, 3^e al.

³ Sur proposition du Conseil fédéral, du bureau ou d'une commission, les motions, projets de mandat et postulats sont classés lorsqu'une suite favorable leur a été donnée entre-temps.

Art. 33, titre médian, 2^e, 3^e et 4^e al.

Classement des interventions transmises

² ... des motions, mandats et postulats qui sont pendants ...

³ Les décisions du conseil concernant le classement de motions et de mandats ne prennent effet ...

⁴ ... veille à ce que les motions, les mandats et les postulats pendants depuis plus de quatre ans ...

II

Le Bureau du Conseil des Etats fixe la date d'entrée en vigueur.

N39577

Initiative parlementaire Influence du Parlement sur les mandats de prestations du Conseil fédéral. Dispositions d'exécution de la nouvelle LOGA dans le RCE Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 25 septembre 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.433
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1997
Date	
Data	
Seite	1262-1271
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 256

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.