

99.419

**Initiative parlementaire**  
**Loi sur les rapports entre les conseils**  
**Adaptations à la nouvelle cst.**

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

du 7 mai 1999

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), le présent rapport que nous transmettons par le même occasion au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver les projets d'actes ci-annexés.

7 mai 1999

Au nom de la commission:

Le président, Leu

---

## Condensé

*La nouvelle constitution fédérale (cst.), approuvée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999, contient, dans son chapitre consacré à l'Assemblée fédérale, de nombreuses adaptations et précisions par rapport à l'ancienne cst. Certains nouveaux points de la constitution entraînent obligatoirement des modifications de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Cette législation d'exécution devra entrer en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. (selon toutes prévisions, le 1<sup>er</sup> janvier ou le 1<sup>er</sup> mars 2000):*

- a. *Vu que les compétences du Conseil fédéral en matière de ratification de traités doivent être désormais définies par la loi, l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. aurait pour conséquence, en l'absence d'une législation d'exécution adéquate, que le Conseil fédéral ne pourrait plus conclure lui-même de traités internationaux. La nouvelle réglementation proposée dans la LREC se base dans une grande mesure sur la pratique actuelle, qui fait l'unanimité.*
- b. *La nouvelle cst. transfère du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale la compétence administrative en matière de décisions concernant les affaires administratives de l'Assemblée fédérale, en particulier des Services du Parlement. Une législation d'exécution s'impose, faute de quoi, par exemple, la question de savoir qui nomme les fonctionnaires des Services du Parlement ne serait plus réglée après l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. Le ou la secrétaire générale devra être élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).*
- c. *Les délibérations des Chambres sont certes en principe publiques; toutefois, la possibilité existe de mener des débats à huis clos dans de rares cas exceptionnels. Étant donné que la nouvelle cst. exige une base légale pour de tels cas particuliers, des séances à huis clos ne pourraient plus être tenues en l'absence d'une législation d'exécution ad hoc.*
- d. *La nouvelle cst. prévoit expressément que les initiatives populaires peuvent être non seulement invalidées intégralement mais aussi partiellement. En l'espèce, il convient de corriger la teneur de l'actuelle LREC, qui se trouve en contradiction avec ce principe.*
- e. *Le droit de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée fédérale passe, dans la nouvelle cst., de cinq cantons à un quart des membres du Conseil des Etats. Le libellé de la LREC en vigueur, en contradiction avec la nouvelle disposition constitutionnelle, doit être corrigé.*
- f. *La nouvelle cst. offre une définition claire et exhaustive des actes de l'Assemblée fédérale. C'est ainsi que les «arrêts fédéraux de portée générale» ont été notamment supprimés. La LREC en vigueur utilise cette notion pour des actes de diverse nature, c'est pourquoi la loi contient également des définitions en conséquence. A présent, le chapitre actuel sur les «formes des actes de l'Assemblée fédérale» peut être remplacé par quelques dispositions définissant les ordonnances de l'Assemblée fédérale.*

# Rapport

## 1 Situation initiale et procédure

La nouvelle constitution fédérale (cst.), acceptée le 18 avril 1999 par le peuple et les cantons, contient, dans son chapitre sur l'Assemblée fédérale, de nombreuses adaptations et précisions par rapport à l'ancienne cst. Les dispositions constitutionnelles sur l'organisation, la procédure et les compétences de l'Assemblée fédérale sont demeurées dans une grande mesure les mêmes depuis 1874; à cette date déjà, elles avaient été reprises sans modifications majeures de la cst. de 1848. En conséquence, un besoin considérable d'adaptation s'est accumulé en l'espace de 150 ans.

Depuis l'existence des Commissions des institutions politiques (CIP), formées en 1991 dans le cadre de la réforme du système des commissions, celles-ci se sont penchées avec attention sur le développement du droit parlementaire. La réforme de la constitution a ensuite permis d'intégrer au projet les propositions de réforme dont la réalisation nécessitait une révision constitutionnelle. Dans son chapitre «Assemblée fédérale», le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 s'est borné à une stricte mise à jour, qui se limite à une opération d'enregistrement. Dans leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243), les CIP ont proposé des modifications plus poussées. Une grande partie d'entre elles ont été reprises telles quelles ou sous une forme modifiée par les Commissions de révision constitutionnelle et par les Chambres fédérales au fil des délibérations parlementaires.

Les modifications du droit parlementaire dans la nouvelle cst. nécessitent également des adaptations de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). En l'occurrence, une distinction peut être établie entre deux types d'adaptations:

1. Du fait de l'introduction de nouveaux éléments dans le droit constitutionnel, l'édiction d'une législation d'exécution y relative s'avère absolument nécessaire. Cette législation d'exécution doit entrer en vigueur au même moment que la nouvelle cst. (selon toutes prévisions au 1<sup>er</sup> janvier 2000), faute de quoi il faudrait s'attendre à de graves problèmes au niveau du droit.
2. D'autres dispositions constitutionnelles donnent certes un mandat au niveau législatif mais la législation actuelle peut demeurer provisoirement en vigueur, sans poser pour autant de problèmes majeurs sur le plan du droit.

La présente révision partielle de la LREC devrait permettre de procéder *aux adaptations indispensables de la première catégorie*:

- a. *Délimitation des compétences respectives de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière de ratification de traités* (art. 166, al. 2/art. 184, al. 2 nouvelle cst). Vu que les compétences du Conseil fédéral en matière de ratification de traités devraient être définies dans la loi, en l'absence d'une législation d'exécution, l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. aurait pour conséquence que le Conseil fédéral ne pourrait plus conclure de traités internationaux en toute indépendance (*voir ch. 318*).
- b. *Statut des Services du Parlement* (art. 155, 179 nouv. cst.). Une législation d'exécution est obligatoirement nécessaire, faute de quoi, par exemple, l'instance chargée de nommer à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle cst. les fonctionnaires des Services du Parlement ainsi que d'exercer les autres compétences attribuées par le droit des fonctionnaires à l'autorité chargée de nommer ne serait plus définie avec précision (*voir ch. 2, 314 à 316, 319, 320, 32*).

- c. *Principe de la publicité des séances* (avec réserve concernant l'éventuelle tenue d'une séance à huis clos) (art. 158, nouvelle cst.). Etant donné que les séances confidentielles des conseils auront désormais besoin d'une nouvelle base légale, de telles séances ne pourront plus être tenues en l'absence d'une législation d'exécution. Cette question revêt toutefois une importance très mineure sur le plan pratique (*voir ch. 312*).

Dans les cas suivants, pour lesquels il existe une contradiction évidente entre la LREC en vigueur et la nouvelle cst., une application directe de la nouvelle cst. en contradiction avec la teneur de la LREC en vigueur serait envisageable; une situation qu'il conviendrait néanmoins d'éviter:

- d. *Invalidation partielle d'initiatives populaires* (art. 139, al. 3, nouv. cst.; *voir ch. 317*)  
e. *Convocation de sessions extraordinaires* (art. 151, al. 2, nouv. cst., *voir ch. 311*)  
f. *Forme des actes édictés par l'Assemblée fédérale* (art. 163 et 164 nouv. cst.; *voir ch. 313*)

L'introduction, prévue par la nouvelle cst., d'une *deuxième vice-présidence de chaque conseil* est mise en œuvre par des révisions des règlements des conseils qui seront soumises à chaque conseil par les bureaux des conseils sous la forme de projets séparés.

Au vu du déroulement des débats menés sur ces questions dans le cadre de la réforme constitutionnelle, on peut admettre que cette série d'adaptations au niveau législatif ne porte que sur des points peu controversés. En conséquence, il paraît réaliste de soumettre la révision partielle en question aux Chambres fédérales au cours du bref laps de temps à disposition et, le cas échéant, de la faire entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

La présente révision partielle est strictement limitée aux adaptations impératives à la nouvelle cst.. Il devra être procédé, dans le cadre d'une *révision totale de la LREC*, à d'autres réformes, plus complexes, du droit parlementaire, parmi lesquelles des adaptations supplémentaires à la nouvelle cst. L'art. 164 de la nouvelle cst. stipule que les «dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales» doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale» (notion de loi matérielle). Il n'en demeure pas moins que dans le droit parlementaire traditionnel, de nombreuses dispositions importantes ne figurent que dans les règlements des conseils et que la base légale requise par l'art. 164 cst. fait défaut. L'exemple le plus fameux en est la réglementation de la procédure d'élection du Conseil fédéral, qui se trouvait jusqu'ici uniquement dans le règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

La révision totale de la LREC offrira également la possibilité de concrétiser quelques dispositions constitutionnelles importantes sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, lesquelles avaient été dotées d'une formulation relativement ouverte en raison de leur caractère controversé. Le besoin de réforme et de précisions, qui était apparu lors des débats sur la nouvelle cst., n'a pas encore été satisfait entièrement. Dans ce contexte, il s'agit notamment des droits des commissions parlementaires à l'obtention de renseignements (art. 153, al. 4, art. 169, al. 2) et du droit de l'Assemblée fédérale de confier des mandats au Conseil fédéral (art. 171). Il conviendra également de se demander si le nouveau mandat, donné par la constitution à l'Assemblée fédérale, de veiller à ce qu'il soit procédé à une éva-

luation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération (art. 170) ne devrait pas entraîner des modifications des dispositions légales en vigueur.

La présente révision partielle démontre par ailleurs très nettement la nécessité d'une réorganisation de la LREC du point de vue de la systématique. En effet, il s'agit de la trentième révision partielle de cette loi datant de 1962, remaniée presque en permanence, ce qui a entraîné une forte altération de sa structure et de sa cohérence.

Les 2 et 13 février 1996 déjà, les deux CIP ont pris une décision de principe pour une révision totale de la LREC; après quelques retards dus aux travaux sur la nouvelle cst., elles ont confirmé cette décision les 12 et 14 mai 1998 et attribué des mandats concrets pour sa mise en œuvre. Selon l'état actuel de la planification des travaux, la commission du premier conseil devrait entamer des délibérations sur l'avant-projet d'une LREC totalement révisée au début de la nouvelle législature. Vu la complexité d'un tel projet législatif, il faut s'attendre à un traitement prolongé au sein des commissions et des conseils, de telle sorte que la nouvelle loi ne pourra pas entrer en vigueur avant 2002 ou 2003.

## 2 Subordination des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale, principales caractéristiques du nouveau système

Alors que les autres adaptations de la LREC imposées par la nouvelle Constitution fédérale ne concernent qu'un seul article faisant l'objet d'une explication sous le chiffre 3 du présent rapport, le nouveau régime affectant le rattachement des Services du Parlement revêt une plus grande complexité: non seulement il implique quatre articles de la LREC, mais il entraîne des modifications dans huit autres lois ainsi qu'une révision assez étendue de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Il convient donc de saisir les grandes lignes de ce nouveau système avant d'en commenter, sous chiffre 3, certaines dispositions plus en détail.

L'art. 155 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 a la teneur suivante:

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les modalités.

Cette disposition a pour origine une proposition soumise par les CIP aux Chambres fédérales, proposition commentée dans le cadre du rapport complémentaire du 6 mars 1997 des deux CIP sur la réforme constitutionnelle (FF 1997 III 243). La proposition de révision partielle de la cst, qui faisait déjà l'objet du rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994 (FF 1995 I 1113), a ainsi été intégrée dans la révision totale de la cst. Dans le rapport du 6 mars 1997, les CIP ont justifié la nécessité de ce nouvel article constitutionnel comme suit (FF 1997 III 270):

L'existence d'un service administratif propre à l'Assemblée fédérale et à ses commissions est aujourd'hui le préalable indispensable à un contrôle parlementaire digne de ce nom, et le seul moyen qui permette de conserver au Parlement la place que lui assigne la Constitution dans le processus législatif. Il est vrai qu'à l'heure actuelle déjà, «dans l'exercice de leurs fonctions, les Services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale» et qu'ils «suivent les instructions» des organes du Parlement (art. 8<sup>novies</sup>, al. 2 et 3, LREC). Cette subordination *fonctionnelle* à l'Assemblée fédérale joue un rôle bien plus considérable que leur rattachement *administratif* au Conseil fédéral. Sur le plan pratique, une différenciation claire entre la subordination fonctionnelle et administrative est à peu

près impossible: des décisions ou des instructions d'ordre même purement administratif peuvent avoir des répercussions de fond, et inversement. La vérité exige de préciser tout de suite que l'exécutif a jusqu'à présent toujours fait preuve de la plus grande modération dans l'exercice de ses compétences administratives qui concernent la vie parlementaire – au point, d'ailleurs, qu'il en est venu à ne plus exercer que d'une manière purement formelle certaines desdites compétences administratives, voire à ne plus les exercer du tout. Quoi qu'il en soit, considérée sous l'angle de la sécurité juridique, cette situation est loin d'être satisfaisante: le double rattachement des Services du Parlement entoure nombre de compétences d'un flou juridique quelque peu gênant.

A cela s'ajoute que certaines décisions administratives, même si elles concernent directement le fonctionnement du Parlement, n'en doivent pas moins être prises nécessairement par le Conseil fédéral et ses services. C'est notamment le cas en matière de droit du personnel (pour fixer les classes de traitement des fonctionnaires travaillant pour les Services du Parlement, pour estimer les exigences attachées à leurs fonctions et décider de leur promotion, etc.). Or, il est évident que par le biais de ces compétences administratives en matière de personnel, l'exécutif peut influencer sur le fonctionnement de l'Assemblée fédérale – d'où l'on peut tirer qu'il n'est pas souhaitable qu'il les exerce. Le problème est particulièrement délicat dans la mesure où c'est également l'exécutif qui est compétent pour ce qui touche aux enquêtes disciplinaires, aux plaintes et aux poursuites pénales dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires des Services du Parlement, ainsi que pour l'exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement.

Un certain nombre de prestations d'ordre technique ou administratif nécessaires à la vie de l'Assemblée fédérale sont fournies non par les Services du Parlement, mais par d'autres services fédéraux (Office des constructions fédérales, Archives fédérales, Office du personnel, Ministère public, etc.). Ce système de coopération, qui a fait ses preuves, doit être conservé. Par ailleurs, la possibilité devrait être maintenue d'associer l'administration fédérale au processus législatif par le biais de l'initiative parlementaire (cf. art. 21<sup>quater</sup>, al. 2, LREC). La deuxième phrase de l'art. 146 pose que le Parlement est habilité à recourir à de tels services. Cela ne doit toutefois pas se traduire par une altération de l'efficacité et de la conduite de l'administration dépendant de l'exécutif. La pratique actuelle, qui a permis à ce jour d'éviter dans une large mesure les conflits et qu'il importe donc pour l'essentiel de maintenir, illustre à merveille l'intention de ne pas franchir ces limites.

Dans son précédent rapport, du 21 octobre 1994, la CIP du Conseil national a déjà présenté les grandes lignes de la législation d'exécution du nouvel article constitutionnel (FF 1995 I 1145), dont le caractère d'actualité n'avait pas changé entre-temps.

Le rattachement administratif explicite à l'Assemblée fédérale des Services du Parlement et d'autres services directement nécessaires au bon fonctionnement de ce dernier entraîneraient nécessairement l'adaptation de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement et d'un certain nombre de lois fédérales (loi sur les rapports entre les conseils, loi sur les garanties politiques, loi sur la responsabilité, loi sur l'organisation de l'administration, statut des fonctionnaires, loi sur les finances de la Confédération, loi sur le Contrôle fédéral des finances, loi sur la procédure administrative, loi d'organisation judiciaire).

Ces ajustements devraient être mis en œuvre dans la mesure uniquement où ils sont nécessaires pour permettre le rattachement administratif à l'Assemblée fédérale des services directement nécessaires à son bon fonctionnement. *Il ne s'agit que d'instaurer une nouvelle répartition des compétences touchant les prestations fournies au Parlement.* Il n'est pas question, notamment, de développer les Services du Parlement, du moins à ce jour.

De fait, il s'agit, par le biais de renvois généraux introduits dans la loi sur les rapports entre les conseils et dans l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement, de transférer à la Conférence de coordination, à la Délégation administrative ou au secrétaire général de l'Assemblée fédérale les pouvoirs de décision individuelle que

les textes donnent aujourd'hui au Conseil fédéral en matière de prestations fournies au Parlement.

Les normes de portée générale auxquelles est soumise l'administration fédérale dans son ensemble (et notamment les ordonnances édictées par le Conseil fédéral en application du statut des fonctionnaires) continueraient de s'appliquer aux services travaillant pour le Parlement, sauf disposition contraire dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement. La législation en vigueur serait modifiée uniquement là où apparaîtrait un risque d'entrave à la liberté d'action du législatif par l'exécutif (par exemple: nomination des fonctionnaires, exigences conditionnant celle-ci, promotion, compétences en matière d'enquête disciplinaire, de plainte ou de poursuites pénales, ou encore exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement).

Dans les domaines techniques ou administratifs, en revanche, il n'y a pas lieu d'instituer une réglementation particulière pour les services dépendant du Parlement. D'une façon générale, il n'y a pas de raison, en effet, pour que les rapports de service des fonctionnaires de ces services diffèrent de ceux des autres fonctionnaires (concernant p. ex. la compensation du renchérissement ou les indemnités versées au titre de l'irrégularité des horaires de travail).

Non seulement l'Assemblée fédérale dispose directement de Services du Parlement, mais, selon l'art. 155, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases, elle a le droit de faire appel aux services de l'administration fédérale. Cette possibilité soulève d'importantes questions relatives à la séparation des pouvoirs et à sa mise en œuvre, questions auxquelles la CIP répond comme suit dans son rapport du 21 octobre 1994:

Un observateur superficiel pourrait avoir l'impression que le système présenté ici n'est pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs stricto sensu, dans la mesure où pour une large part le pouvoir réglementaire du Conseil fédéral continuera de s'exercer sur les services travaillant directement pour le Parlement, et où, plus particulièrement, l'exécutif continuera de fournir certaines prestations pour le Parlement. Mais ce serait mal comprendre ce qu'est la séparation des pouvoirs: dans l'ordre constitutionnel, en effet, ceux-ci ne sont pas isolés l'un de l'autre, mais entretiennent des rapports de coopération partout où cela est judicieux. Pour autant que les droits du peuple soient respectés, le Législateur, donc l'Assemblée fédérale, est libre de décider de la forme de cette coopération et donc aussi de recourir aux services de l'administration dépendant de l'exécutif, dans la mesure, simplement, où cela ne se traduit pas par une altération de son efficacité et de sa conduite.

Pendant l'examen des propositions de la CIP au sein des Commissions de la révision constitutionnelle et aux Chambres, le pouvoir revenant à l'Assemblée fédérale de disposer pleinement de ses propres services (art. 155, 1<sup>re</sup> phrase) n'a pas été contesté. C'est le recours à des services administratifs subordonnés au Conseil fédéral qui a suscité la discussion. La Commission de la révision du Conseil national et, dans son sillage, le Conseil national, ont suivi la CIP qui proposait que le droit de recourir directement à ces services de l'administration soit intégré dans la cst. (art. 155, 2<sup>e</sup> phrase). La Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des États voulait, quant à elle, laisser au législateur le soin de régler cette matière. Dans la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national a maintenu la 2<sup>e</sup> phrase de l'art. 155 et ajouté la 3<sup>e</sup> phrase selon laquelle les détails de ce recours aux services administratifs sont à régler dans la loi. Or, les rapporteurs de la commission ont remarqué que cette 3<sup>e</sup> phrase n'était pas vraiment nécessaire car il allait de soi que le principe constitutionnel énoncé dans la 2<sup>e</sup> phrase requerrait encore une législation d'exécution (laquelle existe d'ailleurs déjà). Toujours est-il que le malentendu selon lequel l'Assemblée fédérale disposait du droit absolu de faire appel aux services de l'administration fédérale (voir en outre ch. 315 à ce sujet) a pu être écarté. Le Conseil des États a accepté cette proposition de compromis.

### **3 Commentaires article par article**

#### **31 Projet A. Modification de la loi sur les rapports entre les conseils**

##### **311 Convocation de sessions extraordinaires**

*Art. 1, al. 2*

La disposition proposée correspond à la teneur de l'art. 151, al. 2, de la nouvelle cst. D'après l'art. 86, al. 2, de l'ancienne cst., cinq cantons avaient le droit de demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée fédérale. Ce droit, encore jamais exercé dans la pratique, est dès à présent transféré à un quart du Conseil des Etats. Cette innovation trouve son origine dans une proposition émise dans le cadre du rapport complémentaire des CIP du 6 mars 1997 (à ce sujet, voir les commentaires dans FF 1997 III 266).

##### **312 Publicité des séances**

*Art. 3*

L'art. 158 de la nouvelle cst. prévoit les dispositions suivantes:

Les séances des conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions.

La publicité des débats des Chambres représente l'un des principes de tout parlement. Les citoyens, qui y sont représentés, doivent pouvoir bénéficier d'un droit de regard sur la manière dont les représentants élus par eux prennent leurs décisions et dont ils motivent celles-ci.

Une dérogation au principe de la publicité se justifie lorsque le caractère public des délibérations pourrait porter atteinte aux droits de la personnalité de citoyens (p. ex. lors du traitement des recours en grâce) ou lorsqu'une telle publicité est susceptible d'entraver le Parlement dans l'exercice d'une autre fonction majeure. Ce dernier cas pourrait par exemple survenir si des affaires confidentielles devaient être abordées lors de l'exercice de la haute surveillance ou lors de débats budgétaires.

Les dernières délibérations à huis clos remontent au 19 juin 1990. C'est ainsi qu'au cours de l'examen du programme de construction d'ouvrages militaires pour 1990, le chef du Département militaire fédéral avait signifié à l'auteur d'une proposition qu'il n'était pas habilité à se servir, dans le cadre du plénum du Conseil national, d'informations confidentielles sur un crédit de 56,5 millions francs pour l'«infrastructure de conduite» (le «bunker du Conseil fédéral») dont il avait eu connaissance en sa qualité de membre d'une commission parlementaire. Un huis-clos avait par conséquent été demandé afin que le Conseil national puisse se prononcer en tout état de cause sur ce crédit. La proposition fut repoussée à l'occasion d'un débat mené à huis clos (BO 1990 N 1096 ss). Par ailleurs, au cours des années 1944 et 1945, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) avait statué, au cours de cinq séances à huis clos, sur la base de l'art. 5, al. 5, du règlement en vigueur d'alors, sur les recours en grâce de personnes à l'égard desquelles une condamnation à mort avait été prononcée (procès-verbaux de l'Assemblée fédérale [Chambres réunies] des 30 mars, 7 juin, 27 sep. et 7 déc. 1944 ainsi que du 22 mars 1945).

A l'heure actuelle, une réglementation concernant le huis-clos figure uniquement dans les règlements des conseils (art. 57 du règlement du Conseil national, art. 47 du règlement du Conseil des Etats, art. 11, al. 4, du règlement de l'Assemblée fédérale [Chambres réunies]). La base légale demandée expressément par la nouvelle cst. fait défaut en ce qui concerne ces règlements. A l'occasion de la création de ladite base légale, il y aura lieu d'énumérer de manière exhaustive les motifs éventuels pour la tenue d'un huis-clos. Le nombre nécessaire de personnes demandant le huis-clos sera fixé sur la base de la réglementation en vigueur au Conseil national (un sixième des députés) et donc quelque peu augmenté pour l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (30 membres à l'heure actuelle) et pour le Conseil des Etats (5 membres à l'heure actuelle).

### 313      **Forme des actes de l'Assemblée fédérale**

*Art. 4 à 8<sup>bis</sup>, art. 11, art. 35, art. 36, art. 43*

L'ancienne cst. mentionne certes les lois fédérales, les arrêtés fédéraux ainsi que les arrêtés fédéraux de portée générale sans toutefois définir quel devrait être le contenu des actes de l'Assemblée fédérale édictés sous ces différentes formes. En effet, l'ancienne cst. ne fournit aucun élément permettant de délimiter ces différentes formes d'actes entre elles, ce qui a donné lieu depuis toujours à des controverses. Une définition plus précise des formes d'actes aux art. 4 à 8 LREC s'imposait par conséquent.

L'art. 163 de la nouvelle cst. décrit désormais les formes des actes de l'Assemblée fédérale, tandis que la notion de loi est définie à l'art. 164 cst. Il existe à présent quatre formes d'actes:

- Les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une *loi fédérale* soumise au référendum (voir art. 141, al. 1, let. a, cst.). L'art. 164 cst. fournit, sous la forme d'un catalogue de domaines de réglementation, une définition plus précise du critère de l'importance. Contrairement à la teneur de la disposition constitutionnelle précédente, la critère de la limitation dans le temps ne joue plus aucun rôle dans le choix de la forme de l'acte: les arrêtés fédéraux de portée générale selon l'art. 6 LREC sont désormais également assimilés à des lois fédérales. Enfin, les arrêtés fédéraux de portée générale urgents sont définis comme des lois fédérales urgentes par l'art. 165 de la nouvelle cst.
- Les actes fixant des règles de droit mais non soumis au référendum sont édictés sous la forme d'une *ordonnance*, à la condition toutefois qu'une loi fédérale (art. 164, al. 2, nouv. cst.) ou la cst. (art. 159, al. 4, art. 173, al. 1, let. c, art. 196, ch. 3, al. 3) l'y autorise. Dans le système précédant des formes d'actes, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale était désignée sous le terme d'arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum (art. 7 LREC). Cette forme existait donc déjà sous une autre appellation. Le seul élément nouveau réside en ce que de telles ordonnances disposent dorénavant d'une base constitutionnelle expresse. Le terme d'ordonnance exprime qu'il s'agit du même niveau de législation que l'ordonnance édictée par le Conseil fédéral (art. 182 nouv. cst.); en l'occurrence, en cas de conflit, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale prime celle du Conseil fédéral (voir aussi les explications détaillées sur l'ordonnance

du Parlement dans le rapport complémentaire des CIP du 6 mars 1997 (FF 1997 III 277 ss).

- Les autres actes sont édictés sous la forme d'un *arrêté fédéral* s'ils sont sujets à référendum. Tel est le cas pour les arrêtés modifiant la constitution, pour les arrêtés portant approbation de traités internationaux et d'actes particuliers, dans la mesure où la loi ou la constitution le prévoient.
- Les actes non soumis au référendum aux termes des art. 140 et 141 cst. sont qualifiés d'*arrêtés fédéraux simples* (p. ex. pour les arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux, non couverts par les art. 140 et 141, les arrêtés financiers, l'approbation de constitutions cantonales, etc.).

L'existence de cette réglementation détaillée au niveau constitutionnel rend superflue l'édition d'une réglementation d'exécution. Il convenait donc de renoncer à une répétition pure et simple de ces dispositions dans la loi.

La question se pose tout au plus de savoir si un élément de la définition des règles de droit figurant à l'art. 5, al. 2, LREC, omis dans la constitution, devrait continuer d'être mentionné dans la loi. Les objets d'une règle de droit définis jusqu'à ce jour à l'art. 5, al. 2, LREC se trouvent certes également à l'art. 164, al. 1, de la nouv. cst., mais l'article constitutionnel ne contient pas de définition de la règle de droit en tant que norme générale et abstraite (art. 5, al. 2, du premier membre de phrase). Il peut être toutefois renoncé à une définition explicite étant donné que celle-ci peut être déduite, de manière implicite, à l'art. 164, al. 2. Une définition explicite du caractère général et abstrait fournit l'impression, peu pertinente, d'une délimitation précise entre la règle de droit et l'acte particulier. S'il était procédé à cette définition, c'est à juste titre que l'on pourrait également exiger une définition du caractère individuel et concret de l'acte particulier. De telles délimitations n'offrent toutefois aucune aide pour la pratique; au contraire, des problèmes d'interprétation restreignant inutilement la marche de manœuvre se poseraient dans les cas limites.

*Les art. 4 à 6 et l'art. 8 LREC* peuvent donc être abrogés. Une précision à caractère terminologique paraît uniquement indiquée à l'art. 7. Déjà au cours des débats parlementaires sur la nouvelle cst., le souhait a été exprimé que les ordonnances de l'Assemblée fédérale soient définies expressément comme telles afin de les différencier des ordonnances du Conseil fédéral. Le deuxième membre de phrase de l'art. 7 proposé permet de préciser ce qui ressort déjà de l'art. 164, al. 2, cst., mais qui n'apparaît pas, comme l'ont déjà démontré les délibérations parlementaires consacrées à la nouvelle cst. (voir BO 1998 N, tiré à part. cst. p. 361) de prime abord: le fait que l'édition d'ordonnances de l'Assemblée fédérale doit être autorisée par la constitution ou par la loi. La formulation correspond à la définition analogue des ordonnances du conseil fédéral à l'art. 182 de la nouvelle cst. et à l'art. 7 LOGA.

Est abandonnée la disposition de l'al. 2 de l'art. 7 en vigueur selon laquelle l'autorisation, dans une loi fédérale, d'édicter une ordonnance du Parlement doit être assortie à la condition que le référendum ne peut être demandé pour ce type d'acte. L'introduction de cette clause avait été décidée afin d'éviter que le Parlement ne puisse être tenté de contourner le référendum. A ce sujet, la CIP avait déjà inscrit la remarque suivante dans son rapport complémentaire du 6 mars 1997: «Quant au risque d'abus, le fait qu'il serait plus important pour les ordonnances du Parlement que pour celles, beaucoup plus nombreuses, du Conseil fédéral, reste à prouver.» (FF 1997 III 278). Par ailleurs, une telle clause pouvait paraître également indispensable dans l'ancien système des formes d'actes car elle permettait d'établir une nette diffé-

rence entre l'arrêté fédéral de portée générale selon l'art. 7 LREC et l'arrêté fédéral sujet à référendum selon l'art. 6 LREC, beaucoup plus fréquent.

L'art. 8<sup>bis</sup> LREC demeure une base légale nécessaire pour l'édition de dispositions d'exécution sur la LREC. Les al. 2 et 3 de l'art. 8<sup>bis</sup>, qui constituent une base légale pour les règlements des conseils, sont maintenus. L'alinéa premier, représente quant à lui la base légale des arrêtés fédéraux (désormais: des ordonnances) sur les services du Parlement (RS 171.115), sur les délégations de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe (RS 171.119), auprès de l'Union interparlementaire (RS 171.117) et auprès de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (RS 171.118). A l'al. 1, suite aux modifications de l'art. 8<sup>ter</sup>, al. 4 et de l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 7, il n'est plus seulement question de dispositions d'exécution concernant les Services du Parlement, mais aussi, dans un contexte plus large, des ordonnances concernant les affaires administratives de l'Assemblée fédérale (voir ci-dessous à ce sujet les ch. 314 et 315).

Enfin, suite à la nouvelle dénomination des actes de l'Assemblée fédérale, il y a lieu de procéder à des adaptations terminologiques à l'art. 11, art. 35, art. 36 et art. 43 LREC.

### **314            Compétences de la Conférence de coordination et                   de la Délégation administrative**

*Art. 8<sup>ter</sup>, al. 4, 3<sup>e</sup> phrase, et al. 4<sup>bis</sup> (nouveau)*

La Conférence de coordination composée de membres des bureaux des deux conseils choisit, conformément à l'art. 4, «en son sein, pour la durée d'une législature, trois membres du Conseil national et trois membres du Conseil des Etats appelés à siéger dans la Délégation administrative». Dans la 3<sup>e</sup> phrase de l'al. 4, la tâche de cette délégation est décrite comme suit: «La direction des services du Parlement est subordonnée à la Délégation administrative. La Délégation administrative surveille la conduite des affaires et la gestion financière des services du Parlement». Cette description des tâches ne correspond plus sur deux points aux nouvelles exigences énoncées à l'art. 155 cst. En effet, d'une part, ce texte ne constitue pas une base légale suffisante pour les nouvelles compétences au niveau décisionnel qui incombent désormais à la Délégation administrative. D'autre part, il n'apparaît pas clairement, dans le texte, que la Délégation administrative assume, au-delà du domaine limité des Services du Parlement, d'autres compétences touchant aux tâches de gestion de l'Assemblée fédérale.

En revanche, la nouvelle formulation proposée mentionne expressément que la Délégation administrative exerce «le pouvoir suprême» sur les affaires administratives de l'Assemblée fédérale: dans ce contexte, la Délégation administrative remplit les mêmes fonctions que le Conseil fédéral vis-à-vis de l'administration fédérale (art. 178, al. 1, cst.) et que la commission administrative du Tribunal fédéral envers la administration judiciaire (art. 27, al. 1, du règlement du Tribunal fédéral). L'expression «pouvoir suprême» suggère un certain détachement de la gestion opérationnelle des affaires dont la conduite incombe à la direction des Services du Parlement. Les tâches et compétences de la Délégation administrative sont définis plus précisément à l'art. 7 de l'ordonnance sur les Services du Parlement.

Le nouvel *al. 4<sup>bis</sup>* transfère à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) la compétence de désigner le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Seule la Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale peut proposer des candidats. Une proposition de candidature émanant de la Conférence de coordination nécessite donc l'approbation de la majorité des deux Bureaux des conseils (art. 8<sup>er</sup>, al. 6). Il est toutefois possible, en vertu de l'art. 8<sup>quinquies</sup>, al. 4, LREC, de présenter à l'élection les candidatures d'une minorité de la Conférence de coordination. Il s'agit par conséquent d'une élection et non de la confirmation d'un choix arrêté par la Conférence de coordination. Ne sont pas admissibles les candidatures qui ne résultent pas d'une proposition déposée au sein la Conférence de coordination. Cette préparation de l'élection par un organe parlementaire garantit que les qualifications du candidat puissent être examinées dans le cadre d'une procédure rigoureuse et transparente, comme tel est le cas, de manière semblable, déjà à l'heure actuelle, pour les élections des membres du Tribunal fédéral.

La nomination du secrétaire général incombe à l'Assemblée fédérale et non pas purement et simplement à un organe parlementaire comme par exemple la Conférence de coordination, étant donné que cette personne ainsi que les Services du Parlement dirigés par elle sont au service de l'ensemble des députés. En conséquence, une élection par l'ensemble du Parlement confère à cette personne la légitimation nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

Néanmoins, le secrétaire général doit demeurer soumis au droit du personnel de la Confédération et ne pas accéder au rang de magistrat. En effet, en sa qualité de responsable des Services du Parlement, cette personne assume une fonction fondamentalement différente de celle des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, également élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et tous, sans exception, membres de l'un des organes suprêmes de l'un des trois pouvoirs. L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élit certes le secrétaire général; toutefois, la Délégation administrative est en charge, vis-à-vis de cette personne, de toutes les autres fonctions exercées par l'autorité disciplinaire et de nomination (v. art. 14b, al. 2 et 3 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les Services du Parlement, art. 33 et 58 du statut des fonctionnaires). La durée du mandat du secrétaire général est actuellement réglementée par l'ordonnance du 10 janvier 1996 sur la réélection des fonctionnaires de l'administration générale de la Confédération pour la période administrative allant de 1997 à 2000 (RS 172.221.121.1), laquelle continue d'être applicable en vertu de l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 7, LREC, ce également après l'entrée en vigueur de la présente révision partielle de la LREC. La durée du mandat du secrétaire général devra être soumise à une nouvelle réglementation dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les Services du Parlement en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération.

**315 Services assurés pour le compte de l'Assemblée fédérale  
(Services du Parlement et recours aux services  
de l'administration générale de la Confédération)**

*Titre précédant l'art. 8<sup>novies</sup>, art. 8<sup>novies</sup>, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau), al. 3, 5 et 6, 7 (nouveau), 8 (nouveau)*

Il convient d'adapter le *titre précédant* l'art. 8<sup>novies</sup>, étant donné que celui-ci ne se réfère plus uniquement aux Services du Parlement mais aussi au recours à des services de l'administration fédérale.

Le nouvel *al. 1<sup>bis</sup>* crée la base légale requise expressément (art. 155, 3<sup>e</sup> phrase) par la nouvelle constitution fédérale pour un recours éventuel par les Services du Parlement à certains services de l'administration fédérale. Selon l'*al. 1<sup>bis</sup>*, les Services du Parlement ne peuvent invoquer ce droit que lorsqu'ils agissent sur mandat implicite ou explicite de l'Assemblée fédérale ou de ses organes. La première phrase de cette disposition n'innove aucunement en la matière: c'est ainsi que l'art. 2, al. 2, de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement accorde déjà à l'heure actuelle aux Services du Parlement le droit de demander à l'administration des renseignements sur des questions de fait ou de droit. En outre, selon l'art. 2, al. 3, du même arrêté fédéral, l'administration n'est toutefois tenue de remettre les documents requis aux Services du Parlement que «dans la mesure où le Conseil fédéral l'y autorise». Cette restriction en matière de recours aux services de l'administration est maintenue. Ce droit de recourir à des prestations de services fournies par l'administration, également mentionnée dans la nouvelle formulation, n'avait jusqu'ici pas nécessité une formulation expresse vu que les Services du Parlement étaient considérés, du point de vue administratif, comme partie intégrante de l'administration fédérale. Les Services du Parlement ne peuvent exiger que des services leur soient fournis à volonté par l'administration mais seulement dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires au bon fonctionnement du Parlement. L'art. 155, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases, *ct.*, est par ailleurs également concrétisé par une définition des droits dont jouissent les commissions parlementaires (voir dispositions générales aux art. 21<sup>quater</sup>, al. 2 et art. 47<sup>bis</sup> LREC ainsi que les dispositions particulières pour les commissions de gestion, les commissions des finances et les commissions d'enquête parlementaires), l'organe parlementaire de contrôle de l'administration (art. 47<sup>sexies</sup> LREC), le secrétariat de la Commission des finances et de la Délégation des finances (art. 49, al. 3, LREC, voir ci-dessous ch. 319) en matière de recours aux services de l'administration fédérale.

Cette disposition tient compte d'intérêts contradictoires: d'une part le droit de l'Assemblée fédérale à bénéficier de services nécessaires à l'exercice de ses droits constitutionnels en sa qualité de «pouvoir suprême» et, d'autre part, la prérogative du Conseil fédéral, qui repose elle aussi sur une base constitutionnelle, sur la direction de l'administration fédérale (voir plus haut sous ch. 2 les commentaires relatifs au principe d'une séparation des pouvoirs coopérative). Le fait de déterminer de cas en cas lequel de ces deux droits peut être considéré comme prépondérant constitue par essence une question d'appréciation. Toutefois, en cas de conflit portant sur la question de cette appréciation, c'est à l'Assemblée fédérale, sur la base du rang qui lui est attribué par la constitution, ou à ses organes habilités à prendre une telle décision, qu'il incombe de trancher définitivement, comme le prescrit la deuxième phrase de l'*al. 1<sup>bis</sup>*. En l'occurrence, les instances précitées ne sauraient prendre une décision sans avoir entendu au préalable le Conseil fédéral. Par ailleurs, la composition de la Délégation administrative, qui joue le rôle de comité des bureaux des conseils, offre

la meilleure garantie possible pour une pesée objective des intérêts. Il n'en demeure pas moins qu'une procédure en ce sens ne représente qu'une «ultima ratio»; la pratique actuelle du recours aux services de l'administration, qui n'a jusqu'à ce jour suscité que peu de conflits, permet d'espérer que la Délégation administrative ne sera amenée à prendre de telles décisions que dans de rares cas exceptionnels.

L'al. 3, qui avait sa raison d'être lorsque les Services du Parlement étaient encore rattachés à la Chancellerie fédérale, peut être abrogé. Il en va de même pour l'al 5, étant donné que le Conseil fédéral n'exerce plus aucune compétence en matière de nomination dans le domaine des Services du Parlement. Il peut être également renoncé au al. 6 vu que la base légale nécessaire pour l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les Services du Parlement existe déjà à l'art. 8<sup>bis</sup>.

Le nouvel al. 7 régit la reprise de dispositions d'exécution (en règle générale des ordonnances) édictées par le Conseil fédéral ou de services administratifs qui lui sont rattachés dans le domaine des services fournis à l'intention de l'Assemblée fédérale. Le champ d'application de diverses lois comprend également l'administration parlementaire, notamment le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10), la future loi sur le personnel de la Confédération, la future loi sur la caisse fédérale de pension, la loi fédérale sur les marchés publics (RS 172.056.1), la loi sur la protection des données (RS 235.1), la loi sur l'archivage, etc. Le nouvel al. 7 crée la base légale nécessaire afin que les dispositions d'exécution édictées sur la base de ces lois par le Conseil fédéral, les départements et les services qui leur sont subordonnés continuent d'être en vigueur dans le domaine de l'administration parlementaire. Dans la plupart des cas, aucune raison ne justifie l'édition de réglementations spéciales applicables au domaine de l'administration parlementaire. En revanche, lorsqu'il y a lieu de répondre aux besoins spécifiques du fonctionnement du Parlement, l'ordonnance sur les Services du Parlement (v. ci-dessous le commentaire sur la modification de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement, art. 14c à 14f) ou les règlements des conseils (v. les dispositions en vigueur sur les médias) peuvent prévoir des dérogations en conséquence. Dans les domaines où les dispositions d'exécution en vigueur concernant l'administration parlementaire édictées par le Conseil fédéral et par les services qui lui sont subordonnés attribuent certaines compétences à certains organes, les pouvoirs qui en découlent sont exercés par des organes de l'Assemblée fédérale et non pas par les organes de l'exécutif désignés par ces mêmes dispositions d'exécution. L'art. 14b de l'ordonnance sur les Services du Parlement précise quel organe assume quelles compétences. L'al. 7 ne se réfère qu'aux dispositions fixant des règles de droit mais pas aux directives administratives internes. La transparence et la sécurité juridique exigent, en ce qui concerne les ordonnances juridiques, qu'il soit procédé à un éventuel «opting out» de l'Assemblée fédérale par la voie d'une ordonnance du Parlement. Ceci s'applique notamment au domaine du droit du personnel mais aussi par exemple aux dispositions concernant la protection des données, à la réglementation relative aux droits des citoyens en matière de consultation de documents ainsi qu'à l'accréditation de journalistes. En revanche, pour ce qui est des ordonnances administratives, une simple décision de la Délégation administrative suffit pour servir de base à un «opting out» de l'Assemblée fédérale (v. à ce sujet ci-dessous l'art. 7, al. 2, let. d, de l'ordonnance sur les Services du Parlement). On citera, à titre d'exemple, les instructions pour l'acquisition de matériel de bureau, de moyens informatique ou de matériel similaire.

Le nouvel *al. 8* dispose que la Délégation administrative est responsable du projet de budget et de compte de l'Assemblée fédérale; elle en assume donc également la responsabilité devant les conseils. Le Conseil fédéral est tenu de reprendre le projet tel quel dans son projet de budget et de compte de la Confédération. Le droit de proposition dont jouit le Conseil fédéral de par la constitution (art. 160, al. 2, cst.) est maintenu dans la mesure où le Conseil fédéral est libre de déposer des propositions de modifications. Au demeurant, la formulation correspond à l'art. 2, al. 3, de la loi sur le contrôle des finances à la suite de sa modification du 19 mars 1999 (FF 1999 2355) selon laquelle le Conseil fédéral est également tenu de transmettre tel quel à l'Assemblée fédérale le projet de budget du Contrôle des finances. La Délégation administrative et l'Assemblée fédérale respectent en règle générale, dans leur propre domaine, d'éventuelles mesures d'économie à caractère général pour autant que les prescriptions légales offrent une marge de manœuvre en ce sens.

### **316      Droit de domicile dans les locaux de l'Assemblée fédérale** **Art. 8<sup>decies</sup> (nouveau)**

L'exercice du droit de domicile dans les immeubles de la Confédération est placé sous l'égide du Conseil fédéral conformément à la compétence générale dont celui-ci dispose sur le plan de l'exécution, ce pour autant qu'aucune réglementation particulière n'en dispose autrement. Une telle réglementation est actuellement prévue par l'art. 14, al. 2, de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération: «Pendant les sessions de l'Assemblée fédérale, chaque conseil exerce la police dans la salle de ses séances». Il s'ensuit que le droit de domicile dans les autres locaux de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement et même le pouvoir de décision en ce qui concerne les salles des conseils en dehors des périodes de séance sont exercés par le Conseil fédéral. Jusqu'à un passé récent, le Conseil fédéral a également fait usage de cette compétence dans les faits. Depuis env. 10 ans, cette compétence est exercée par les présidences des conseils sur la base d'une convention passée entre le Conseil fédérale et celles-ci. Toutefois si des litiges de droit, parfaitement envisageables, avec des tiers, devaient survenir dans le cadre de l'exercice pratique de ce droit de domicile, une base légale claire devient alors nécessaire sous la forme du nouvel art. 8<sup>decies</sup>.

### **317      Invalidation partielle d'initiatives populaires** **Art. 24, al. 1 et 2, art. 27, al. 1**

L'art. 139, al. 3, cst. est libellé comme suit:

Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

Contrairement à la teneur de l'ancienne cst. ou à celle du projet du Conseil fédéral pour une mise à jour de la cst., l'article de la nouvelle cst. stipule expressivement que les initiatives populaires peuvent être également déclarées partiellement nulles. Par cette modification, l'Assemblée fédérale n'entendait pas introduire une innovation du point de vue matériel mais uniquement procéder à une mise au point. Selon

la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant des initiatives populaires cantonales, «le principe de la proportionnalité ordonne de ne pas invalider l'initiative dans son intégralité, dans la mesure où on peut raisonnablement admettre que les signataires de l'initiative auraient également signé la partie valable de ladite initiative au cas où cette partie leur aurait été soumise séparément. Tel est donc le cas lorsque la partie restante de l'initiative ne revêt pas une importance mineure mais forme encore un tout pertinent allant dans le sens du but initial, de telle sorte que l'initiative n'est pas privée de l'essentiel de son contenu» [traduction] (ATF 125 I 21, avec des indications concernant des ATF précédents). La doctrine a porté des jugements contradictoires quant à la question de savoir si cette pratique du Tribunal fédéral pouvait être également reprise par l'Assemblée fédérale pour ce qui est des initiatives populaires fédérales. Dans les faits, cette question a été soulevée pour la première fois lors du traitement de l'initiative populaire «Pour une politique d'asile raisonnable». La question d'une invalidation partielle a donc été examinée aussi bien dans le message du Conseil fédéral du 22 juin 1994 que pendant les délibérations au sein des Chambres fédérales. A cette occasion, tant l'Assemblée fédérale que le Conseil fédéral sont parvenus à la conclusion qu'une invalidation partielle n'était pas envisageable vu que des éléments centraux de l'initiative et non pas un point accessoire se trouvaient en désaccord avec le droit international impératif (FF 1994 III 1500; BO 1995 E 334 à 349, BO 1996 N 303 à 333). Il ressort de l'ensemble de cette argumentation que le principe de la licéité du point de vue du droit constitutionnel d'une invalidation partielle a été reconnu.

La teneur de l'art. 27, al. 1, LREC, selon laquelle l'Assemblée fédérale doit décider «si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée» se trouve cependant en contradiction avec le principe d'une invalidation partielle. Il convient de corriger le texte de cet article qui ne va plus dans le sens de la nouvelle cst.

L'invalidation partielle ne vise pas un élargissement de la marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale mais la protection des droits populaires. Il ressort nettement de la genèse de l'initiative populaire que le constituant entendait créer, par le biais de l'initiative populaire sous la forme d'un projet rédigé, un instrument offrant la possibilité au souverain de se prononcer sur certaines exigences, présentées *telles quelles* d'un comité d'initiative. En cas d'invalidation partielle d'une initiative, les modifications effectuées par l'Assemblée fédérale doivent, conformément à la pratique du Tribunal fédéral concernant des initiatives cantonales, se limiter au strict nécessaire; ces modifications ne doivent en aucun cas altérer le sens des parties valables restantes de l'initiative. Au cas où l'Assemblée fédérale désirerait une formule autre que celle présentée par le comité d'initiative, elle peut toujours présenter un contre-projet.

## **318 Conclusion de traités internationaux, procédure ordinaire et procédure simplifiée. Art. 47<sup>bis</sup> (nouveau)**

### **318.1 Le système en vigueur jusqu'ici**

La conclusion d'accords entre Etats relève en principe de la compétence de l'Assemblée fédérale. Cette règle, contenue à l'art. 85, ch. 5, de l'ancienne Constitution de 1874, fait à présent l'objet de l'art. 166, al. 1 du nouveau texte. Mais dès la fin du siècle dernier, le besoin se faisait sentir de déroger à ce principe pour certains accords de droit international et d'en confier l'approbation au seul Conseil fédéral.

Cette simplification de la procédure d'approbation est défendable pour les textes qui ne réglementent que des questions secondaires ne justifiant pas l'intervention d'un Parlement ou pour des textes dont le caractère essentiellement technique demande des adaptations régulières; dans ces cas, le Conseil fédéral est plus apte que l'Assemblée fédérale à agir.

Pendant des décennies, la pratique et la jurisprudence ont distingué cinq catégories d'accords entre Etats qui peuvent faire l'objet d'une approbation par le Conseil fédéral seul:

1. les traités qui ne confèrent que des droits à la Suisse sans lui imposer d'obligations nouvelles ou porter renonciation à des droits existants;
2. les traités provisoires ou urgents;
3. les traités portant exécution de traités antérieurs;
4. les traités pour la conclusion desquels le Conseil fédéral bénéficie d'une autorisation spéciale octroyée par le Parlement, autorisation qui peut être spéciale dans le cas d'un traité précis ou générale quand il s'agit d'un arrêté soumis à référendum
5. les traités sur des objets dont la gestion sur le plan interne relève de la seule compétence du Conseil fédéral dans la mesure où celle-ci porte sur une tâche qui dépasse les frontières.

L'intrication croissante de la politique internationale a pour conséquence que, sur un plan simplement quantitatif, la majorité des accords que conclut la Suisse le sont par le Conseil fédéral. Pour tenir compte de cette importance croissante, l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public ont rédigé conjointement un rapport intitulé «*Conclusion des traités internationaux, délimitations entre la procédure ordinaire et la procédure simplifiée*» (JAAC 51, 1987, N° 58, p. 369 ss) dans lequel ils procèdent à une analyse et à une systématisation globales de la procédure simplifiée. Dans cette prise de position commune, les deux Offices ont en outre repris une proposition émise par la cheffe du DFJP de l'époque dans une communication présentée à l'occasion de l'Assemblée générale annuelle de la Société suisse des juristes en 1986, selon laquelle les cinq catégories d'accords déjà indiquées devaient être complétées par une 6<sup>e</sup> catégorie d'accords dits «de portée limitée» (ou traités mineurs, «Bagatellverträge»). Il s'avérait en effet que les traités et modifications d'accords sans importance significative quant au fond cadraient de plus en plus difficilement avec l'une des cinq définitions initiales, ce qui justifiait la création d'une nouvelle catégorie, celle des textes de portée limitée. Afin d'empêcher que les Chambres ne soient trop chargées par l'examen d'accords dont l'importance est marginale – une sollicitation contre laquelle elles s'étaient constamment défendues (cf. p. ex. FF 1986 III 961) – une nouvelle procédure, prévoyant que l'approbation des traités entrant dans cette 6<sup>e</sup> catégorie serait confiée au Conseil fédéral, semblait la solution la plus appropriée. Les critères de choix de cette procédure se fondent sur la substance de l'accord en question, qui doit se limiter à la réglementation d'objets administratifs et techniques de faible portée et s'adresser en premier lieu aux autorisés et non aux particuliers. Formulée négativement, la définition serait la suivante: le traité de portée limitée ne doit pas contenir de disposition demandant une modification de la loi, ne doit pas porter atteinte aux intérêts juridiquement protégés de particuliers et ne peut pas entraîner de dépenses notoires. Le rapport prévoyait en outre que l'Assemblée fédérale – une fois qu'elle serait saisie d'une liste des traités de moindre importance conclus dans l'année en question par le biais du rapport de gestion du Conseil fédéral – aurait la possibilité de demander après-coup qu'une

procédure d'approbation ordinaire soit engagée au cas où elle ne serait pas d'accord avec la conclusion dudit traité.

Le Conseil fédéral a pris acte du rapport des deux offices le 14 décembre 1987, l'a approuvé et, en 1989, a informé l'Assemblée fédérale en détail de la nouvelle procédure (Rapport de gestion de 1989, pages 54 ss). Depuis cette date, le Conseil fédéral a indiqué à l'Assemblée fédérale à plusieurs reprises les différentes catégories de traités qui ont fait l'objet de la procédure simplifiée (FF 1992 IV 78, 1997 I 399, 423, 1997 III 1324). En 1995, suite à une nouvelle présentation du rapport d'activités par le Conseil fédéral, l'information sur les traités de moindre portée conclus par le Conseil fédéral est fournie d'une manière différente: depuis 1997, la liste est communiquée dans un document écrit présenté par le président de la Confédération aux présidents des Commissions de politique extérieure des Chambres. Depuis les dix années que cette catégorie de traités existe, l'Assemblée fédérale n'a jamais fait usage de son droit de soumettre à la procédure normale d'approbation un seul des trente traités de cette nature entrés en vigueur jusqu'à la fin de 1997.

### **318.2 Le nouveau système dans le cadre de la réforme constitutionnelle**

Au cours des travaux entrepris pour réformer la Constitution, le Conseil fédéral a proposé d'intégrer dans le nouveau texte constitutionnel (art. 156 et 172, FF 1997 I 424, 427) les différentes catégories de compétences qui relèveraient du Conseil fédéral en matière de traités. Ceci a amené la commission d'experts mise en place par les Commissions des institutions politiques et chargée de la «*Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral*», à soulever, dans son rapport, la question de savoir s'il ne serait pas plus simple de réglementer la compétence en matière de conclusion de traités d'une manière globale au niveau de la loi (FF 1996 II 446). Les Commissions ont repris cette idée et ont proposé, dans leur rapport du 6 mars 1997 sur la réforme de la Constitution, d'ancrer dans le texte le principe du renvoi à la loi de toute disposition relative à l'établissement des normes concernant la compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion de traités (FF 1997 III 284). Elles ont invoqué à l'appui de leur proposition le fait qu'une réglementation au niveau de la loi permet davantage qu'une disposition constitutionnelle de définir les compétences de manière plus transparente et plus précise. Dans son avis du 9 juin 1997 concernant le rapport complémentaire, le Conseil fédéral a qualifié cette suggestion d'innovation en matière de droit et s'y est opposé (FF 1997 III 1324). Les Commissions de la révision constitutionnelle des deux Chambres se sont néanmoins ralliées à l'avis des commissions des institutions politiques et ont adopté dans leurs projet de constitution une réglementation dans ce sens (FF 1998 408 et 455). L'Assemblée fédérale a finalement suivi la proposition des deux Commissions de la révision constitutionnelle et a renoncé à ancrer dans la constitution la base légale, comme le suggérait le Conseil fédéral, établissant la compétence du Conseil fédéral en matière de traités.

L'art. 166, al. 2, de la nouvelle Constitution dispose que la compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion de traités ne peut exister que si elle découle d'une loi ou d'un traité international. Ainsi, une fois que la nouvelle Constitution sera entrée en vigueur, le Conseil fédéral devra se fonder sur une base légale pour conclure les traités qu'il pouvait jusqu'ici approuver de son propre chef en se prévalant

de la pratique constitutionnelle. Cette base légale doit être concrétisée par l'insertion d'un nouvel art. 47<sup>bis</sup>b dans la LREC révisée.

L'inscription dans la loi de la compétence du Conseil fédéral en matière de traités doit reposer sur la pratique constitutionnelle en vigueur jusqu'ici. Celle-ci a évolué au cours des décennies et a fait ses preuves dans son application. Cette compétence constitue un solide instrument pour décharger l'Assemblée fédérale d'affaires d'importance mineure. L'Assemblée fédérale n'a d'ailleurs pas remis en question la procédure simplifiée au cours des débats sur le nouvel article constitutionnel; elle compte disposer, grâce à l'ancrage de cette procédure dans la loi, d'un instrument répondant aux exigences de la démocratie, de la précision et de la transparence.

C'est effectivement au niveau de la transparence surtout que la pratique existante a montré qu'elle devait être nettement améliorée. Certes, la majorité des accords conclus par le Conseil fédéral contenant des règles de droit sont publiés dans le recueil des lois selon les critères établis par l'art. 2, al. 2, let. b et c, de la loi sur les publications officielles (RS 170.512); mais les documents accessibles au public ne fournissent aucune indication permettant de déterminer de quelle compétence se prévaut le Conseil fédéral lors de l'approbation dudit acte. C'est surtout cet aspect qui, sous l'angle de la sécurité du droit, demande une clarification dans le cadre de la création d'une base légale.

### **318.3 Approbation de traités par l'Assemblée fédérale (art. 47<sup>bis</sup>b, al. 1)**

Le premier alinéa de la disposition proposée rappelle le principe selon lequel les traités sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Ce premier alinéa n'a qu'un effet déclaratoire et reprend la première phrase de l'art. 166, al. 2, sans revêtir une autre signification qui lui soit propre.

### **318.4 Autorisations légales et conventionnelles expresses de conclure des traités (art. 47<sup>bis</sup>b, al. 2)**

L'al. 2 reprend le principe inscrit à la 2<sup>e</sup> phrase de l'art. 166, al. 2, de la nouvelle Constitution, selon lequel l'Assemblée fédérale peut déléguer la compétence de conclure des traités internationaux au Conseil fédéral par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par elle-même. Le rappel de cette règle se justifie par le fait qu'aujourd'hui déjà quelque 80 % des engagements de droit international conclus par le Conseil fédéral selon la procédure simplifiée reposent sur des autorisations expresses figurant dans des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale.

La formulation de l'al. 2 tient compte du fait que la nouvelle constitution ne fait plus la distinction entre loi fédérale et arrêté fédéral de portée générale. L'art. 163, al. 1 de la nouvelle constitution fédérale prévoit qu'à l'avenir toutes les dispositions qui contiennent des règles de droit – et dans cette catégorie figurent les normes relatives à la délégation du droit de conclure les traités – seront édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les délégations relatives à la conclusion de traités, qui figurent dans des arrêtés de portée générale selon l'ancien droit, resteront en vigueur jusqu'à leur

échéance. La forme de l'arrêté fédéral de portée générale à durée déterminée a été régulièrement utilisée par les Chambres dans les cas où la délégation de compétences constituait l'essentiel de la matière de l'arrêté (cf. à ce sujet, p. ex., l'arrêté fédéral du 27 sep. 1963 concernant la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux [RS 975], reconduite plusieurs fois dans RO 1974 778, 1983 1432 et 1994 1766). Inversement, les lois fédérales contiennent en règle générale des dispositions d'autorisation en matière de traités comme partie intégrante de la codification d'un domaine précis, dans la mesure où ce dernier requiert une coopération internationale. Ces accords sont généralement bilatéraux, essentiellement de caractère technique et se limitent à une matière clairement délimitée comme par exemple la circulation routière ou le trafic aérien, la protection de l'environnement ou le secteur nucléaire (cf. p. ex. l'art. 23 de la loi sur la radioprotection du 22 mars 1991; RS 814.50). A l'avenir les deux formes de délégation seront prévues sous forme de loi fédérale.

Ce genre d'autorisation peut aussi ressortir d'un traité international qui habilite expressément les gouvernements à régler certaines questions de détail, par exemple dans le cadre de «comités» ou de «commissions mixtes».

### **318.5 Compétence quant à la conclusion de traités de portée mineure (art. 47<sup>bis</sup>, al. 3)**

L'al. 3 résume, en matière de conclusion de traités, tous les critères reposant sur la pratique constitutionnelle d'après la situation juridique actuelle et qui, de ce fait, doivent faire l'objet d'une loi conformément à l'art. 166, al. 2, de la nouvelle constitution. La phrase introductive rappelle que ces traités doivent en principe être de portée mineure. L'idée à la base de ce transfert de compétence au Conseil fédéral est ainsi clairement exposée: décharger l'Assemblée fédérale d'objets d'importance mineure. Les traités conclus par le Conseil fédéral pour l'approbation desquels il ne peut s'appuyer ni sur une délégation prévue expressément par une loi ni sur une autorisation prévue dans un traité (al. 2) doivent être d'une portée mineure, ce qui explique pourquoi un projet spécial à l'Assemblée fédérale ne se justifie pas.

Les autres critères énumérés à l'al. 3 servent à circonscrire cette disposition de plus près. Le caractère non exhaustif de ces indications est exprimé par la présence du terme «notamment». Le critère déterminant permettant de décider si le Conseil fédéral peut conclure un traité international ou non doit en tout état de cause être la substance même dudit traité; or les éléments à prendre en considération dans cette évaluation ne peuvent pas être fixés de manière abstraite et définitive en raison de l'évolution constante des relations internationales. C'est pourquoi le Conseil fédéral ne peut pas être seul à procéder à la distinction qui s'impose. Mais dans la mesure où le Conseil fédéral se voit imposer une nouvelle obligation auprès des Chambres, qui consiste à rendre compte des traités qu'il aura conclus, il peut être assuré que les Chambres auront toujours la possibilité de se prononcer aussi sur les accords (al. 5; voir à ce sujet ci-dessous).

Le premier critère dont fait état l'al. 3 est une délimitation «négative» de la compétence du Conseil fédéral en matière de traités: aux traités énumérés sous la lettre a, qui ne créent pas d'obligations nouvelles et n'entraînent pas la renonciation à des droits existants, l'avis de 1987 énumère en premier lieu les accords qui reflètent de manière ponctuelle le droit coutumier international et ne peuvent pas être considérés

comme constituant vraiment une codification de ce droit. La pratique a montré que cette catégorie n'entrait généralement en considération qu'en cas d'adaptations d'ordre technique de traités couvrant plusieurs domaines.

Les types de traités visés par la *let. b*, qui sont conclus en vertu d'un traité préalable approuvé par le Parlement, sont en règle générale ce qu'on appelle des traités d'exécution. Contrairement à la catégorie de traités mentionnés à l'al. 2, cette catégorie entre en ligne de compte quand le traité de base ne contient pas de clause d'autorisation expresse. Les accords d'exécution servent à l'élaboration plus détaillée des droits et des obligations déjà fixés. Ces traités d'exécution permettent aussi de fixer des principes d'organisation servant à la réalisation de l'objectif du traité dont les parties étaient initialement convenues. Les traités que l'Assemblée fédérale a approuvés peuvent aussi contenir une autorisation tacite de modification ou de complément de ces traités ou de leurs annexes (ces derniers étant, pour la plupart, techniques). Il peut ainsi résulter de l'objectif du traité ou d'autres circonstances – surtout des délais de révision très courts – que c'est pratiquement le Conseil fédéral seul qui peut être compétent. Si, de plus, un traité de ce genre, qui constitue le suivi d'un autre traité et étend son champ d'application à de nouveaux domaines ou que des articles ou des objectifs généraux du traité de base sont transformés en véritables obligations concrètes, son approbation relève alors à nouveau du domaine de compétences de l'Assemblée fédérale.

La compétence mentionnée à la *let. c*, qu'on considère comme tacite, correspond à une catégorie qui remonte à une lointaine pratique mais à laquelle ne recourt le Conseil fédéral que dans les cas exceptionnels. Il peut effectivement arriver qu'une matière pour laquelle le Conseil fédéral est compétent à l'intérieur du pays doive faire l'objet d'un traité lorsque l'exercice de cette compétence implique une action au delà des frontières. Or, dans les faits, l'intrication croissante des affaires internationales peut créer des obstacles inutiles susceptibles de freiner l'action du Conseil fédéral dans l'exercice de ses compétences sur le plan purement interne si aucune délégation expresse n'est prévue. La compétence implicite peut tenir compte de ce risque dans une certaine mesure.

Cependant, la pratique n'est appliquée que dans des cas qualifiés, puisqu'elle se limite à quelques dispositions légales peu nombreuses. Le cas le plus fréquent était jusqu'ici la disposition contenue à l'art. 25 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20), qui autorise le Conseil fédéral à intervenir dans une série de domaines spécifiques. C'est en invoquant cette norme que le Conseil fédéral a, surtout depuis l'ouverture de l'Europe de l'Est, conclu un certain nombre de traités, qu'on peut d'ailleurs classer en trois catégories: les accords sur la formation et le perfectionnement professionnels des personnes étrangères (accords sur les stagiaires), les accords sur la suppression réciproque de l'obligation du visa et les accords sur le droit de réadmission et de transit.

Le mouvement qui tend à remplacer les normes de compétences implicites par des délégations expresses lorsque celles-ci servent régulièrement de base légale à l'approbation de traités, est aussi la démonstration qu'il est exceptionnel d'invoquer la compétence implicite en général. A l'occasion de la récente révision de la LSEE, le Conseil fédéral a proposé une délégation expresse pour les trois types de traités uniquement en se fondant sur la pratique (FF 1996 II 115; RO 1999 1115).

Enfin, les critères relevés sous la *let. d* correspondent à la définition utilisée jusqu'ici pour les traités de moindre importance. Parmi les traités s'adressant en premier ligne

aux autorités et réglant des questions administratives et techniques, l'on compte les accords visant à mettre en place des mécanismes d'échange d'informations et de consultation dans différents domaines politiques (économie, énergie, transports, protection de l'environnement, etc.) ou des arrangements contractuels visant à faciliter le passage des frontières d'équipes de sauvetage en cas de catastrophes.

Sont absentes de l'al. 3 deux catégories de traités qui, pour que la liste soit complète, sont mentionnées dans l'avis conjoint de 1987 mais qui, d'après l'art. 166, al. 2 de la nouvelle Constitution, ne demandent pas à être réglées dans une loi: la conclusion d'instruments relatifs à la coopération internationale qui n'ont aucun caractère juridique obligatoire ainsi que l'application provisoire de traités urgents. Certaines formes plus récentes d'accords internationaux comme les déclarations d'intention communes, les conventions verbales («*Gentlemen's agreements*»), les *protocoles d'accord* («*memorandum of understanding*»), les *procès-verbaux agréés* («*agreed minutes*») et *lettres d'intention* («*letters of intent*») ont uniquement un caractère politique et ne relèvent pas du droit international. Selon la doctrine et la pratique courantes, ces accords ne répondent pas à la définition du traité international (cf. art. 2, ch. 1, let. a, de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969). Ils forment l'un des instruments pour la conduite de la politique étrangère et peuvent être conclus par le Conseil fédéral en vertu de sa compétence générale en matière de politique étrangère (art. 184, al. 1, de la nouvelle constitution); l'information et la consultation des Commissions de politique extérieure restent bien entendu intactes dans ces cas (art. 47<sup>bis a</sup> LREC).

Toujours en vertu de ses prérogatives et de sa responsabilité en matière de politique étrangère, le Conseil fédéral peut ordonner l'application provisoire d'un traité quand la protection d'intérêts suisses ou le caractère particulièrement urgent l'exigent et qu'il est impossible de suivre la procédure d'approbation parlementaire ordinaire. Une démarche de ce type n'entrave aucunement la compétence parlementaire en matière d'approbation parce que l'application provisoire d'un traité international peut être interrompue à tout moment conformément à l'art. 25 de la Convention de Vienne sur les traités. Cela garantit que la Suisse ne se lie pas à plus long terme et de manière définitive sans que le traité soit approuvé selon la procédure normale et, le cas échéant, soumis au référendum en matière de traité international (FF 1995 IV 754, 1997 I 423).

### **318.6 Subdélégation de la compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion de traités (art. 47<sup>bis b</sup>, al. 4)**

En règle générale, le Conseil fédéral exerce sa compétence dans la conclusion de traités internationaux en qualité d'autorité suprême. Mais il peut aussi subdéléguer sa compétence à certains départements quand il s'agit de régler les questions de nature technique et administrative d'importance mineure. Cette délégation doit s'effectuer soit en tant qu'autorisation générale et abstraite prévue dans une ordonnance ou comme autorisation individuelle ou collective concrète sous la forme d'un arrêté du Conseil fédéral. Le droit de conclure des traités fixant des règles de droit ne peut être délégué à des groupements ou à des offices que si une base légale expresse existe à cet effet. De récents exemples de subdélégations légales se trouvent dans le nouvel art. 25b de la LSEE ainsi que dans l'art. 3b de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0).

L'art. 47<sup>bis</sup> LREC comporte en son al. 4 une disposition réglementant expressément ces principes. La première phrase de l'alinéa contient la règle générale selon laquelle le Conseil fédéral est en principe habilité à déléguer sa propre compétence à des départements. La possibilité qui appartient au Parlement de déléguer ses pouvoirs également à des unités administratives subordonnées n'est bien sûr pas affectée par ce principe. La 2<sup>e</sup> phrase prévoit que, conformément à l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 3, LREC, le Conseil fédéral peut encore subdéléguer la conclusion de traités de portée limitée à des groupements et à des offices. Cette procédure peut s'avérer nécessaire dans le cas d'adaptations régulières d'annexes de caractère très technique. La base légale nécessaire à cet effet est contenue à l'al. 4.

### **318.7. Obligation de rendre compte et de soumettre la liste des traités après-coup dans la procédure ordinaire (art. 47<sup>bis</sup>, al. 5)**

L'al. 5 prévoit une nouvelle obligation, celle par laquelle le Conseil fédéral doit présenter un compte rendu de tous les traités qui ont été conclus par ses soins, par des groupements ou par des offices. Cette obligation a pour but d'une part de combler les lacunes qui existent aujourd'hui en matière d'information concernant la base de compétence des obligations du Conseil fédéral en matière de traités; d'autre part, le compte rendu annuel à l'intention de l'Assemblée fédérale permettra à celle-ci de vérifier la pratique du Conseil fédéral en matière de traités et, le cas échéant, de la corriger. L'on peut raisonnablement penser qu'une obligation de ce genre amènera le Conseil fédéral à user avec prudence de la compétence qui lui est dévolue. Ainsi, les comptes rendus doivent non seulement faire état du contenu des traités, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer et de l'exposé des motifs à la base de ces accords, mais ils doivent justifier la base légale sur laquelle se fonde l'approbation de l'accord.

Selon l'art. 44<sup>bis</sup> LREC, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale ses rapports pour avis. Chaque Chambre peut en prendre acte en l'approuvant ou en le rejetant. Ainsi, si l'Assemblée s'estime seule habilitée à conclure un accord, elle a la possibilité, au moyen d'une motion, de charger le Conseil fédéral de lui soumettre après-coup le traité en question pour qu'elle l'examine selon la procédure ordinaire. Cette solution apporte deux innovations par rapport au système actuel: elle signifie tout d'abord une extension des prérogatives du Parlement parce que, d'après la pratique en cours aujourd'hui, les traités conclus par le Conseil fédéral – à l'exception des traités de moindre importance – ne sont pas soumis à l'Assemblée fédérale. C'est pourquoi les Chambres obtiennent, et ceci est une nouveauté, la possibilité de prendre acte de tous les accords que le Conseil fédéral a conclus avec d'autres Etats selon les al. 2 et 3 et, le cas échéant, de se prononcer sur ces textes. En deuxième lieu, la règle ainsi proposée débouche, en ce qui concerne les traités d'importance mineure, sur un assouplissement parce que l'on abandonne le critère de la résiliabilité à court terme, qui était un critère obligatoire d'après la pratique en cours jusqu'ici.

Le Parlement n'a jamais encore fait usage de sa prérogative: jamais encore il n'a demandé de soumettre un traité de portée mineure à la procédure ordinaire d'approbation. Il s'est en outre avéré que l'exigence selon laquelle un traité doit pouvoir être dénoncé à court terme peut créer des difficultés surtout dans le cas des

*modifications* de moindre importance apportées à des traités existants. En règle générale, une modification de traité ne peut pas être rendue caduque de manière isolée parce que sa révocabilité est fonction de la résiliabilité du traité de base. C'est ainsi que, suite au passage de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande de l'AELE à l'UE en 1995, le Conseil fédéral a approuvé la modification purement technique de différents articles de la Convention sur l'AELE au même titre qu'une modification d'importance limitée (RO 1997 888 et 889). Dans l'hypothèse où les Chambres n'auraient pas été d'accord avec la modification, la Suisse aurait été contrainte de résilier la Convention sur l'AELE en bloc parce que les arrêtés pris par les Chambres n'auraient guère pu être rendus rétroactifs. Inversement, il n'aurait en aucun cas été justifié, en raison du caractère purement technique de la révision, que l'Assemblée fédérale soit chargée de l'approbation ne serait-ce que parce que la modification en elle-même n'était pas susceptible de résiliation.

Par le fait que l'Assemblée fédérale sera à l'avenir informée de tous les traités et de toutes les modifications de traités conclus par le Conseil fédéral, elle dispose de la possibilité de se faire une *image globale* de la pratique du Conseil fédéral, de la critiquer et, le cas échéant, de la corriger. Si les Chambres estiment que le Conseil fédéral est investi d'une obligation dont l'approbation relève de son domaine de compétence, elles peuvent demander que le traité soit soumis après-coup à la procédure ordinaire d'approbation. Le Conseil fédéral aurait ainsi la possibilité soit de soumettre le traité en question à l'Assemblée fédérale pour approbation en l'assortissant d'un message séparé, soit de le dénoncer à l'échéance la plus proche.

L'on peut penser que l'obligation de rendre compte des traités conclus conjointement avec la possibilité d'une motion visant à faire soumettre le texte à l'approbation des Chambres après-coup obligera le Conseil fédéral à maintenir une pratique de retenue dans la conclusion autonome de traités de portée limitée. Les traités qui ne peuvent être dénoncés restent bien sûr réservés en tout état de cause parce qu'ils sont toujours soumis au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution. Tous les traités internationaux sujets à référendum ne peuvent pas être conclus selon la procédure simplifiée.

### **319 Subordination administrative du secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances**

*Art. 49, al. 3*

L'al. 3 de l'art. 49, en vigueur à l'heure actuelle, renvoie, en ce qui concerne les tâches et l'organisation du secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances, à la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (LCF; RS 614.0). L'art. 18 de cette loi prévoit que le secrétariat est subordonné du point de vue administratif au Contrôle fédéral des finances. Celui-ci est à son tour «rattaché au Département fédéral des finances sur le plan administratif» (art. 1, al. 3, conformément à la modification de la LCF du 19 mars 1999; FF 1999 2354). Au demeurant, selon l'art. 18 LCF, le secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances est nommé par le Conseil fédéral; cette nomination doit être confirmée par la Délégation des finances.

Il est évident que le secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances fait partie intégrante des Services du Parlement au sens de l'art. 155 cst., c'est pourquoi la subordination sur le plan administratif du secrétariat ne peut être

maintenue sous sa forme actuelle. Aussi longtemps que ce secrétariat, de même que le reste des Services du Parlement faisaient partie de l'administration générale de la Confédération, le fait de rattacher une partie des Services du Parlement au Département fédéral des finances (DFF) et l'autre partie à la Chancellerie fédérale se justifiait pleinement: en dernière instance ces deux parties étaient subordonnées au niveau administratif à la même autorité suprême, à savoir le Conseil fédéral. Cependant, dès le moment où le statut des Services du Parlement est fixé à l'art. 155 cst., du point de vue constitutionnel, le maintien de ce secrétariat au sein de l'administration générale de la Confédération devient impensable. Il convient de souligner, à ce sujet, qu'aucune solution de rechange à cette modification n'a été proposée tout au long des débats parlementaires consacrés à l'art. 155 cst.

Les arguments avancés contre une subordination administrative des Services du Parlement aux organes du pouvoir exécutif sont plus déterminants dans le cas du secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances comme dans ceux du secrétariat des Commissions de gestion ou du secrétariat d'une commission d'enquête parlementaire que pour le reste des Services du Parlement, vu que le cas échéant, le personnel de ces secrétariats doit participer à la détection de dysfonctionnements concernant des services auxquels ils étaient, jusqu'ici, rattachés sur le plan administratif. Par ailleurs, l'organisation administrative et le droit du personnel doivent permettre de faire face à une éventuelle situation de crise. Exemple hypothétique: une procédure disciplinaire est ouverte à l'encontre du secrétaire des Commissions des finances, après que celui-ci aurait, de l'avis du DFF, violé des dispositions du droit du personnel (p. ex. obligation de garder le secret) lors d'un conflit survenu entre une commission des finances et le DFF. D'après le droit actuel du personnel, le chef du DFF serait compétent pour d'éventuelles mesures disciplinaires prises à l'égard du secrétaire des Commissions des finances.

Par ailleurs, les principes d'une organisation administrative adéquates justifient également l'intégration du secrétariat susnommé dans les Services du Parlement. La coordination nécessaire à l'intérieur des Services du Parlement est assurée par un rattachement unitaire de tous les secrétariats des commissions. Les instructions dans le domaine administratif édictées par le secrétaire général doivent s'appliquer uniformément à tous les secrétariats des commissions; un statut spécial dont bénéficierait le secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances, injustifié, remettrait en fin de compte également en cause le principe d'un traitement égalitaire pour toutes les commissions parlementaires.

Une minorité de la CIP rejette l'intégration au niveau administratif du secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances dans les Services du Parlement. La subordination du point de vue administratif de ce secrétariat au CDF et par conséquent au Département fédéral des finances et au Conseil fédéral devrait être maintenue, tout au moins jusqu'à ce que la question de l'organisation de la surveillance financière dans le cadre de la révision totale de la LREC soit examinée en détail. La minorité craint en effet que la séparation au niveau administratif de ce secrétariat du CDF n'entraîne un affaiblissement de la surveillance financière exercée par le Parlement, le système actuel reposant sur une collaboration très étroite des organes parlementaires avec le CDF.

En revanche, la majorité de la commission ne voit pas pourquoi la modification, dictée impérativement par le droit constitutionnel, du rattachement sur le plan administratif de ce secrétariat, devrait mettre en péril sa collaboration, jusqu'ici fructueuse, avec le CDF. Cette collaboration, certes d'une indispensable étroitesse, se

déroule non pas sur la base de la subordination administrative de ce secrétariat au CDF mais sur celle du statut légal du CDF, lequel "seconde l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles" (art. 1, al. 1, LCF). Etant donné que l'art. 18, al. 2, LCF est abrogé, l'art. 2, al. 5, LCF contient une précision selon laquelle l'organisation du CDF doit continuer, comme jusqu'ici, à soutenir les Commissions des finances et la Délégation des finances aux niveaux administratif et technique. Demeure inchangé l'art. 7, al. 2, selon lequel "il peut être fait appel au Contrôle fédéral des finances lors des délibérations des organes chargés de préparer le budget, d'examiner le compte d'État ou de statuer sur certaines demandes de crédit". Comme auparavant, "le Contrôle des finances est tenu de donner régulièrement à la Délégation des finances tous les renseignements voulus" (art. 50, al. 7, LREC). Le secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances continue de jouir des mêmes pouvoirs que le CDF en ce qui concerne la consultation des dossiers (cette partie de l'art. 18 LCF est transférée à l'art. 49 LREC).

## **320 Modification d'autres lois fédérales**

*Loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération*

Voir plus haut ch. 316.

*Loi sur la responsabilité*

L'art. 15 de la loi sur la responsabilité régleme les poursuites pénales intentées contre des fonctionnaires pour des actes punissables commis dans le cadre de leur position ou de leur fonction. De telles poursuites pénales, nécessitent, à moins qu'il ne s'agisse d'infractions dans le domaine de la circulation routière, une autorisation délivrée par le Département de justice et police. Du fait du détachement des Services du Parlement de l'administration générale de la Confédération, de telles autorisations devront désormais être délivrées par la Délégation administrative. Les compétences attribuées par l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité (RS 170.321) au Département fédéral des finances ou au Ministère public de la Confédération sont exercées, dans le domaine des Services du Parlement, par la Délégation administrative ou par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 7, LREC et conformément à l'art. 14b, al. 2, de l'ordonnance sur les Services du Parlement.

Une formule équivalente s'impose également pour le personnel du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances vu qu'il convient de séparer leurs administrations respectives de l'administration du Conseil fédéral. La compétence en matière d'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale contre des fonctionnaires des deux tribunaux fédéraux suprêmes doit être par conséquent transférée aux Commissions administratives du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances (art. 15, 1<sup>er</sup> al.).

Selon le droit en vigueur, le refus de l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale peut fait l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Afin que, selon la réglementation prévue à l'art. 15, 1<sup>er</sup> al., le Tribunal fédéral ne puisse rendre la justice lorsqu'il s'agit de ses propres intérêts, la voie de recours à l'art. 15, 5<sup>e</sup> al., a été aménagée de telle sorte que le Tribunal fédéral des assurances se prononce sur le refus d'autorisation émanant de la Commission administrative du Tribunal fédéral et inversement le Tribunal fédéral statue sur le refus de l'autorisation décidé par la Commission administrative du Tribunal fédéral des assurances. Par ailleurs, l'ac-

tuelle 2<sup>e</sup> phrase de l'al. 5 de l'art. 15 en vigueur a été transformée en un art. 5<sup>bis</sup>, faute de quoi l'al. 5 serait devenu trop long, ce qui aurait affecté sa lisibilité.

### *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*

La Chancellerie fédérale et les Services du Parlement doivent jouer ensemble un rôle de «charnière» entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. La tâche de coordination de la Chancellerie fédérale, qui manquait jusqu'ici dans la LOGA, devrait être reprise à son art. 33. La coordination réside aussi dans le fait que les Services du Parlement doivent être consultés par la Chancellerie avant que le Conseil fédéral ne se prononce sur des objets concernant directement la procédure et l'organisation de l'Assemblée fédérale ou des Services du Parlement. Ce principe vaut avant tout pour deux types d'objets:

- Les projets du Conseil fédéral pour des actes de l'Assemblée fédérale concernant le domaine du droit parlementaire (en part. modifications de la LREC et des règlements des conseils). De tels projets sont certes élaborés depuis env. 20 ans par la voie de l'initiative parlementaire; les travaux préliminaires incombent aux Services du Parlement, ceux-ci possèdent par conséquent le savoir-faire en conséquence au niveau législatif. A l'occasion, le Conseil fédéral propose également des modifications du droit parlementaire, la plupart des dispositions découlant de projets de loi élaborés dans d'autres domaines. Dans de tels cas, les Services du Parlement devraient être intégrés aux consultations des services en leur qualité des services spécialisés dans de telles questions.
- Les projets de dispositions d'exécution élaborés par le Conseil fédéral qui concernent le domaine des prestations de services à l'intention de l'Assemblée fédérale. En l'occurrence, les Services du Parlement devront être consultés, étant donné que selon l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 3, LREC, et selon l'art. 7, al. 2, let. d, de l'ordonnance sur les Services du Parlement, de telles dispositions s'appliquent en règle générale également aux Services du Parlement, les pouvoirs de décision qui se fondent sur de telles dispositions d'exécution étant exercés par eux-mêmes ou par la Délégation administrative. La consultation menée précédemment permet aussi de demander à temps, le cas échéant, un «opting out» des Services du Parlement.

La coordination entre les administrations du Parlement et du Conseil fédéral est en outre assurée par le droit du chancelier de participer aux séances de la Délégation administrative. Ce droit correspond à celui dont dispose le secrétaire général du Parlement de participer à la conférence des secrétaires généraux (art. 53, al. 4, LOGA) ainsi qu'au droit, pour un représentant des Services du Parlement, de participer à la conférence d'information selon l'art. 54 LOGA. Dans les faits, le chef du Service d'information des Services du Parlement participe aujourd'hui à cette conférence d'information.

### *Statut des fonctionnaires (StF), loi sur la procédure administrative (PA), loi sur l'organisation judiciaire (OJ)*

Dans le statut des fonctionnaires, il convient de désigner l'Assemblée fédérale ou les organes compétents de l'Assemblée fédérale comme autorités de nomination pour le personnel des Services du Parlement (art. 1 et art. 5).

Par ailleurs, il y a lieu de réglementer les compétences en cas de recours contre les décisions concernant des rapports de travail au sein des Services du Parlement, ce par analogie avec les voies de recours existantes en ce qui concerne les rapports de

travail au sein de l'administration générale de la Confédération et du Tribunal fédéral ainsi que du Tribunal fédéral des assurances (*art. 33, 58 et 61 StF, art. 1 PA, art. 98 OJ*). Il peut être renoncé aux commissions disciplinaires selon l'*art. 60 StF*, étant donné que de tels recours sont traités, conformément à l'*art. 58, al. 2, let. c, ch. 2<sup>bis</sup>*, par la commission de recours en matière de droit du personnel, une autorité indépendante.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le statut des fonctionnaires sera, selon toutes prévisions, remplacé par la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers), nouvellement conçue. Les compétences des organes de l'Assemblée fédérale en tant qu'autorités investies du pouvoir de nommer et les nouvelles voies de recours doivent cependant faire l'objet d'une réglementation claire jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LPers. Au demeurant, l'examen préalable du projet de LPers au sein de la CIP se déroule parallèlement à l'examen préalable de la présente loi, ce qui permet d'assurer la coordination requise. Vu que le projet de LPers élaboré par le Conseil fédéral ne tient pas compte de l'*art. 155* de la nouvelle Constitution fédérale, la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale a soumis à la CIP des propositions allant dans le sens du présent projet de loi.

#### *Loi sur les finances de la Confédération (LFC)*

Voir à ce sujet les commentaires sur l'*art. 8<sup>novies</sup>*, al. 8, LREC (ch. 315).

#### *Loi sur le contrôle des finances (LCF)*

Voir à ce sujet les commentaires sur l'*art. 49* LREC (ch. 319).

## **32      **Projet B. Modification de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement****

Les modifications apportées à la LREC entraînent aussi une adaptation de l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement, qui, conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles sur la forme des actes émanant de l'Assemblée fédérale (*art. 163*), doit porter le nouveau titre d'ordonnance de l'Assemblée fédérale (*modification du titre*).

#### *Art. 1, al. 1, let. b et c, al. 2, 5 et 6*

Les secrétariats de toutes les commissions et délégations font l'objet d'une énumération groupée dans le nouveau texte de la let. b; de plus, les al. 2 et 5 sont adaptés en conséquence. Le secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances, subordonné à présent à l'Assemblée fédérale – et donc aux Services du Parlement (cf. ch. 319) – est ainsi ajouté à la liste des services. L'occasion se présente ainsi de tenir compte des modifications qui sont intervenues dans le domaine des secrétariats des commissions législatives. Les «Services pour les commissions» ont été créés en 1988 pour permettre une meilleure organisation des secrétariats de commissions de l'ancien système qui se caractérisait par un trop grand nombre de commissions ad hoc qui changeaient continuellement. La réforme du système des commissions en 1991 a débouché sur leur transformation en commissions législatives permanentes. A présent, des secrétariats permanents de ces commissions sont les services responsables des différentes commissions. Ainsi, les commissions législatives et leurs secrétariats ont franchi, en 1991, le pas que les commissions des finances

avaient déjà franchi en 1903 et les commissions de gestion en 1967. La structure des secrétariats de commission quant à leur organisation et leur position au sein des Services du Parlement n'est pas affectée par cette mise en commun de tous les secrétariats. Il est donc possible, comme ce fut le cas jusqu'ici, de tenir compte de la position particulière du secrétariat des Commissions de gestion qui se distingue par ses tâches spéciales et ses effectifs supérieurs et aussi, grâce au nouveau texte, du statut analogue du secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances.

*Art. 2, titre median, al. 5 et 6 (nouveaux)*

Le recours aux services de l'administration fédérale est commenté en détail plus haut (v. ch. 315). A l'al. 5 figure une nouveauté: le recours dont dispose l'Assemblée fédérale pour les services administratifs, comme le prévoit déjà l'al. 2 dans le cas de renseignements sur des questions de fait ou de droit.

L'al. 6 reflète une pratique déjà en cours. Il confère aux Services du Parlement la compétence de conclure au besoin des contrats pour des prestations de services externes à l'administration. Les crédits à cet effet sont à demander et à justifier dans le cadre du budget. La base légale pour le recours à des experts externes par les commissions fait déjà l'objet de l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 1, LREC.

*Art. 3*

L'art. 3 règle la nomination du personnel des Services du Parlement. Conformément à al. 1, le Conseil fédéral a, jusqu'ici, procédé à la nomination des fonctionnaires en chef dont le salaire est situé hors classe, les organes concernés de chaque conseil étant entendus au préalable. Conformément à l'al. 3, la nomination par le Conseil fédéral devait être confirmée ultérieurement par les organes des conseils préalablement entendus. Le nouvel alinéa premier reprend à présent l'art. 8<sup>ter</sup>, al. 4<sup>bis</sup>, LREC concernant la nomination du secrétaire général par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (cf. à ce sujet le ch. 314). Sur la base de l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 6, LREC, les autres compétences en matière de nominations sont réparties entre la Délégation administrative et le secrétaire général, comme le stipulent les al. 1<sup>bis</sup> et 4. L'al. 5 précise que les organes des conseils sont entendus sur toute nomination les concernant. Les bureaux des conseils sont entendus avant la nomination d'un secrétaire de conseil, les présidences des commissions et des délégations avant la nomination d'un secrétaire de commission ou de délégation. L'on assiste ici aussi à une harmonisation de la procédure pour toutes les commissions. La différence aujourd'hui est que l'élection du secrétaire des Commissions de gestion a lieu après que les commissions, et non les présidences, ont été entendues. Cette procédure est explicable sur le plan historique étant donné que le secrétaire des Commissions de gestion était encore, à la création du secrétariat permanent des Commissions de gestion en 1967, le seul secrétaire de commission à côté de celui des Commissions des finances. Il convenait à l'époque de conférer une certaine importance à la voix de la commission avant la nomination par le Conseil fédéral (BO 1967 N 126). Ce régime spécial n'est plus nécessaire dès lors que ce n'est plus le Conseil fédéral, mais un organe de conseil qui procède à la nomination. C'est pour le même motif que la confirmation d'une élection par l'organe du conseil concerné – comme l'exige aujourd'hui encore l'art. 18, al. 2, LCF pour le secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances ainsi que l'art. 3, al. 3, pour les autres chefs fonctionnaires rangés hors classe – peut être abandonnée.

#### *Art. 7*

Les tâches incombant à la Délégation administrative selon l'ancien art. 7 relevaient en grande partie du domaine de la surveillance et de la planification. L'adjonction apportée au titre de cet article exprime le fait que la Délégation administrative comporte à présent des compétences – en matière de réglementation et de disposition – qui jusqu'ici ont été assumées, du moins sur le plan formel, par le Conseil fédéral ou les services qui lui sont subordonnés. La première phrase du 1<sup>er</sup> alinéa reprend la 3<sup>e</sup> phrase de l'art. 8<sup>ter</sup>, al. 4, LREC (cf. ch. 314). L'al. 2 énumère les principales compétences de la Délégation administrative (cf. ch. 315 et 316) qui sont mentionnées en différents endroits de la loi. En outre, le nouvel art. 7 se fonde sur les art. 27 et 28 du règlement pour le Tribunal fédéral, qui énumèrent les tâches et compétences similaires de la Commission administrative du Tribunal fédéral.

#### *Art. 11 et 12*

Le nouvel art. 11 énumère les tâches communes à tous les secrétariats de commission et de délégation telles qu'elles sont assumées aujourd'hui. Les différents groupes de tâches tels qu'ils existent aujourd'hui de manière séparée pour les «services des commissions» (art. 12), le secrétariat des Commissions de gestion (art. 11) et le secrétariat des Commissions et de la Délégation des finances (art. 18 LCF) sont ainsi repris dans une rédaction plus moderne sans que des modifications ne soient projetées quant au fond.

#### *Art. 14b*

Selon l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 7, LREC, les dispositions d'exécution qui s'appliquent au personnel de l'administration générale de la Confédération sont également valables pour le personnel des Services du Parlement dans la mesure où la présente ordonnance n'en dispose pas autrement. Les compétences qui sont attribuées au Conseil fédéral ou aux services qui lui sont subordonnés par de telles dispositions sont assumées dans le domaine des Services du Parlement par la Délégation administrative ou le secrétaire général (cf. ch. 315). L'art. 14b reprend le principe de base et fixe aux al. 2 et 3 la manière dont les diverses compétences sont réparties entre les différents organes.

#### *Art. 14c*

Le principe selon lequel le droit du personnel de l'administration fédérale générale est repris vaut tout spécialement, conformément à l'art. 14c, pour le domaine, particulièrement sensible, des exigences et des conditions requises en matière de nominations et de promotions. Dans ce domaine, le personnel des Services du Parlement ne doit être ni favorisé, ni désavantagé par rapport aux employés de l'administration générale de la Confédération. L'égalité de traitement à conditions égales s'impose ici aussi. Toutefois, dans l'évaluation de postes similaires, les conditions d'exercice de la fonction sont rarement comparables, ce qui justifie l'existence d'une marge d'évaluation. L'évaluation du poste demande une certaine flexibilité et la prise en compte de la situation spécifique propre aux Services du Parlement. Selon l'art. 155 de la nouvelle Constitution fédérale, cette marge d'évaluation ne doit plus être assumée comme jusqu'ici par des organes de l'exécutif. Selon l'art. 14c, 2<sup>e</sup> phrase, ces services de classification (conformément à l'ordonnance sur les classifications, art. 5; RS 172.221.111.1) peuvent encore être consultés pour qu'on profite encore de leur longue expérience: mais la décision définitive dans le domaine des Services du Parlement relève de l'autorité de nomination compétente. L'art. 14c, 2<sup>e</sup> phrase, ne

s'applique pas seulement aux services de classification de l'exécutif, mais aussi à la Délégation des finances. L'approbation de la Délégation des finances quant à certaines mesures touchant le personnel devient superflue, vu que l'accord correspondant entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances n'est plus applicable aux Services du Parlement à la suite de l'entrée en vigueur de l'art. 155 de la nouvelle cst. La Délégation des finances et la Délégation administrative jouissent d'un statut égalitaire. Elle doivent s'accorder sur la manière dont l'art. 50, al. 1, LREC ("La Délégation des finances est chargée d'examiner et de contrôler l'ensemble de la gestion financière") doit être appliquée dans le domaine des affaires administratives de l'Assemblée fédérale. En l'occurrence, une consultation de la Délégation des finances pourrait être appropriée avant la prise de certaines mesures prévues par la Délégation administrative dans le domaine du personnel.

Les fonctionnaires touchés par des évaluations de poste doivent continuer de pouvoir déposer une requête auprès des commissions d'évaluation des postes conformément à l'ordonnance sur les classifications des fonctions, art. 8 et suivants. L'autorité qui nomme est toujours soumise à l'obligation d'exposer ses motifs lorsqu'elle ne donne pas une suite favorable à l'expertise de ces commissions.

#### *Art. 14d*

L'art. 10 du statut des fonctionnaires transfère au Conseil fédéral la compétence quant à la durée du travail. Le Conseil fédéral a assumé cette compétence en édictant les art. 8 et suivants du règlement des fonctionnaires 1 (RS 172.221.101) et l'ordonnance réglant l'horaire de travail dans l'administration fédérale (RS 172.221.122) sur lesquels d'autres textes d'exécution du Département fédéral des finances s'appuient. Cet arsenal juridique doit aussi s'appliquer aux Services du Parlement. Les particularités de fonctionnement du Parlement, notamment pendant les sessions, exige cependant que des dérogations soient possibles. Le secrétaire général en reçoit la compétence à cet égard grâce à l'art. 14d.

#### *Art. 14e*

L'art. 44 du statut des fonctionnaires confère au Conseil fédéral la compétence de régler différents droits aux indemnités (voyages de service, travail en équipes, déménagement, service de nuit, heures supplémentaires, repas, etc.). Les art. 47 à 54 du règlement sur les fonctionnaires I règlent ces droits et doivent, selon l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 7, LREC être mis en œuvre dans les Services du Parlement également. Or là où, dans le règlement des fonctionnaires I, les Départements ou les services qui leur sont subordonnés sont habilités à régler des détails supplémentaires (en partie «seulement en accord avec le Département fédéral des finances») (p. ex. art. 47, al. 6 et 8, art. 49, al. 2 et 4, art. 49a, al. 2, art. 50, al. 4) les Services du Parlement devraient pouvoir procéder eux-mêmes au règlement de ces détails, d'où l'habilitation à cet effet que constitue l'art. 14e.

#### *Art. 14f*

L'art. 18, al. 2, du statut des fonctionnaires, confère au Conseil fédéral la compétence de «fixer les règles concernant la remise et le port de l'uniforme». Cette compétence répond à un besoin spécifique des Services du Parlement, ce qui explique la nécessité d'une disposition habilitant expressément le secrétaire général en la matière, d'où l'art. 14f.

A

**Loi fédérale  
sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi  
que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur  
des actes législatifs**

*Projet*

**(Loi sur les rapports entre les conseils)**

**(Adaptations à la nouvelle constitution fédérale)**

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national  
du 7 mai 1999<sup>1</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du 7 juin 1999<sup>2</sup>,

*arrête:*

I

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>3</sup> (LREC) est modifiée comme suit:

*Préambule*

vu l'art. 164, al. 1, let. g, de la constitution;

*Art. 1, al. 2*

<sup>2</sup> Un quart des membres de l'un des conseils ou le Conseil fédéral peuvent demander  
la convocation des conseils à une session extraordinaire.

**Ia. Publicité des séances (nouveau)**

*Art. 3 (nouveau)*

<sup>1</sup> Les séances des conseils et de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) sont publi-  
ques.

<sup>2</sup> Aux fins de sauvegarder des intérêts majeurs pour la sécurité du pays ou pour des  
motifs de protection de la personnalité, le huis-clos peut être décidé à la demande

<sup>1</sup> FF 1999 4471

<sup>2</sup> FF 1999 ...

<sup>3</sup> RS 171.11

d'un sixième des membres d'un conseil ou de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Les délibérations sur cette demande ont elles-mêmes lieu à huis clos.

<sup>3</sup> En cas de huis-clos, chacun est tenu de garder le secret des délibérations.

*Titre précédant l'art. 4*

## **II. Ordonnances de l'Assemblée fédérale**

*Art. 4, 5 et 6*

*Abrogés*

*Art. 7*

L'Assemblée fédérale édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent.

*Art. 8*

*Abrogé*

*Art. 8<sup>bis</sup>, al. 1*

<sup>1</sup> Les dispositions d'exécution concernant les activités de l'Assemblée fédérale, en particulier ses affaires administratives et sa participation aux organisations parlementaires internationales sont édictées sous la forme d'ordonnances de l'Assemblée fédérale.

*Art. 8<sup>ter</sup>, al. 4, 3<sup>e</sup> phrase, et al. 4<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>4</sup> ... Celle-ci se constitue elle-même. Elle assume la direction suprême des affaires administratives de l'Assemblée fédérale.

<sup>4bis</sup> L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élit le secrétaire général de l'Assemblée fédérale sur proposition de la Conférence de coordination.

*Titre précédant l'art. 8<sup>novies</sup>*

## **4. Services assurés pour le compte de l'Assemblée fédérale**

*Art. 8<sup>novies</sup>, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau), al. 3, 5, 6 et 7, ainsi que al. 8 (nouveau)*

<sup>1bis</sup> Sur mandat de l'Assemblée fédérale ou des ses organes, les Services du Parlement peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale pour d'autres travaux nécessaires au bon fonctionnement du Parlement. La Délégation administrative définit les principes régissant cette collaboration, et elle tranche en cas de désaccord sur l'accomplissement desdits travaux; elle consulte préalablement le Conseil fédéral.

3, 5 et 6 *Abrogés*

<sup>7</sup> Les dispositions d'exécution fixant des règles de droit en vigueur pour l'administration générale de la Confédération sont applicables dans le domaine des affaires administratives de l'Assemblée fédérale, pour autant qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale n'en dispose pas autrement. Les compétences attribuées par de telles dispositions d'exécution au Conseil fédéral ou aux services subordonnés à celui-ci sont exercées par la Délégation administrative ou par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

<sup>8</sup> Le Conseil fédéral intègre tels quels dans les projets de budget et de compte de la Confédération qu'il soumet aux Chambres fédérales les projets préparés par la Délégation administrative relativement au budget et au compte de l'Assemblée fédérale. La Délégation administrative défend ses projets devant les Chambres fédérales.

*Art. 8<sup>decies</sup> (nouveau)*

Le droit de domicile est exercé par les présidents des conseils dans les salles des conseils et par la Délégation administrative dans les autres locaux de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement.

*Art. 11, al. 1*

<sup>1</sup> La première délibération d'articles constitutionnels et de lois non urgentes ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement dans les deux conseils pendant la même session.

*Art. 24*

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale prononce la nullité de l'initiative ou de parties de celle-ci si elle constate que les conditions posées par l'art. 139, al. 3, de la constitution fédérale ne sont pas remplies.

<sup>2</sup> Si les décisions des deux conseils divergent quant à la validité d'une initiative ou de parties de celle-ci et si le conseil qui a constaté la validité maintient sa décision, l'initiative ou les parties contestées de celles-ci sont considérées comme valables.

*Art. 27, al. 1*

<sup>1</sup> Lorsque l'initiative populaire exige une révision partielle de la constitution et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans un délai de 30 mois à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'ensemble des parties valables de l'initiative telles qu'elles sont formulées.

*Art. 35, al. 1 et 5*

<sup>1</sup> Pour les projets de loi munies de la clause d'urgence, cette dernière est soustraite au vote sur l'ensemble.

<sup>5</sup> Lorsque le rejet de la clause d'urgence rend une loi inopérante, chaque membre des conseils et le Conseil fédéral ont le droit de proposer jusqu'au vote final (art. 36) de la radier de la liste des objets à traiter.

*Art. 36, al. 1*

- <sup>1</sup> Lorsqu'un projet relatif à une disposition constitutionnelle, à une loi ou une ordonnance de l'Assemblée fédérale a été entièrement discuté par les deux conseils et que le texte établi par la Commission de rédaction a été approuvé, un vote final doit intervenir dans chaque conseil.

*Art. 43, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase*

<sup>2</sup> Dans un chapitre spécial des messages, le Conseil fédéral se prononce sur la question de la constitutionnalité des lois, et indique, pour les ordonnances de l'Assemblée fédérale et les arrêtés simples, les bases légales sur lesquelles le projet se fonde.

*Art. 47<sup>bis</sup>b*

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale.

<sup>3</sup> Il peut, en outre, conclure seul des traités internationaux de portée mineure. Sont considérés comme traités de portée mineure notamment les traités qui:

- a. ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse ou qui ne portent pas renonciation à des droits existants;
- b. servent à l'exécution de traités antérieurs, approuvés par l'Assemblée fédérale;
- c. portent sur des objets relevant du pouvoir réglementaire du Conseil fédéral dans la mesure où l'exercice de cette compétence nécessite la conclusion d'un traité international;
- d. s'adressent en premier lieu aux autorités, règlent des questions administratives ou techniques ou qui n'entraînent pas des dépenses importantes.

<sup>4</sup> Il peut déléguer la compétence de conclure des traités internationaux à un département. La compétence de conclure des traités de portée mineure peut aussi être déléguée à un groupement ou à un office.

<sup>5</sup> Il présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités conclus par lui, un groupement ou un office.

*Art. 49, al. 3*

<sup>3</sup> Le secrétariat des Commissions des finances et la Délégation des finances dispose des mêmes droits que le Contrôle fédéral des finances pour obtenir la documentation, demander des renseignements, consulter des dossiers et requérir des appuis.

*Proposition de minorité (Weyeneth, Antille, Beck, Comby, Ducrot, Fehr Hans, Hasler)*

<sup>3</sup> *Biffer (= droit en vigueur)*

II

*Disposition transitoire*

Si un litige relatifs à des prétentions découlant des rapports de travail a donné lieu à une décision rendue avant l'entrée en vigueur de la présente révision, la procédure de recours est régie par l'ancien droit.

III

*Référendum et entrée en vigueur*

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

<sup>2</sup> La Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur.

## Modification d'autres lois fédérales

### 1. Loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération<sup>4</sup>

Art. 14, al. 2

Abrogé

### 2. Loi sur la responsabilité<sup>5</sup>

Art. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase (nouvelle), al. 5, 2<sup>e</sup> phrase (nouvelle), al. 5<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>1</sup> ... Délivre cette autorisation la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale pour le personnel des Services du Parlement, la Commission administrative du Tribunal fédéral pour le personnel du Tribunal fédéral et la Commission administrative du Tribunal fédéral des assurances pour le personnel du Tribunal fédéral des assurances.

<sup>5</sup> Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert contre le refus de l'autorisation. Si l'autorisation est refusée par la Commission administrative du Tribunal fédéral, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral des assurances est ouvert.

<sup>5bis</sup> Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances peuvent également examiner si la décision est appropriée aux circonstances. Le droit de recours appartient au lésé qui demande la punition du fonctionnaire et à l'accusateur public du canton où l'infraction a été commise.

### 3. Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration <sup>6</sup>

Art. 33, al. 2

<sup>2</sup> Il assure la coordination avec l'administration du Parlement. Il consulte notamment le secrétaire général de l'Assemblée fédérale sur les affaires qui touchent directement la procédure ou l'organisation de l'Assemblée fédérale ou des Services du Parlement, avant que le Conseil fédéral ou un service qui lui est subordonné ne prenne une décision. Il peut participer aux séances de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, avec voix consultative.

<sup>4</sup> RS 170.21

<sup>5</sup> RS 170.32

<sup>6</sup> RS 172.010

*Art. 53, al. 4 (nouveau)*

<sup>4</sup> Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale peut participer à la Conférence des secrétaires généraux, avec voix consultative.

*Art. 54, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase (nouvelle)*

<sup>1</sup> ... Un représentant des Services du Parlement peut y participer, avec voix consultative.

#### **4. Loi sur la procédure administrative<sup>7</sup>**

*Art. 1, al. 2, let. b (nouvelle)*

<sup>2</sup> Sont réputées autorités au sens du 1<sup>er</sup> al.:

- b. Les organes de l'Assemblée fédérale et des tribunaux fédéraux pour les décisions de première instance et les décisions prises sur recours, conformément au statut des fonctionnaires<sup>8</sup>;

#### **5. Le statut des fonctionnaires<sup>9</sup>**

*Art. 1, al. 1*

<sup>1</sup> Est fonctionnaire au sens de la présente loi toute personne nommée en cette qualité par le Conseil fédéral, par un service qui lui est subordonné, par l'Assemblée fédérale, par le Tribunal fédéral ou par le Tribunal fédéral des assurances.

*Art. 5, al. 2*

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances nomment leurs fonctionnaires. Ils peuvent déléguer leurs compétences de nomination à certains organes de l'Assemblée fédérale, du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances.

*Art. 33, let. a<sup>bis</sup> (nouvelle)*

Sont autorités disciplinaires:

- a<sup>bis</sup>. La Délégation administrative et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, pour les fonctionnaires des Services du Parlement;

<sup>7</sup> RS 172.021

<sup>8</sup> RS 172.221.10

<sup>9</sup> RS 172.221.10

*Art. 58, al. 2, let. b, ch. 1 et 3 ainsi que let. c, ch. 2<sup>bis</sup> et let. d*

<sup>2</sup> Les autorités de recours compétentes pour statuer sur d'autres réclamations pécuniaires découlant des rapports de service, sur des réclamations non pécuniaires et sur des mesures disciplinaires sont:

- b. Dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est recevable:
  - 1. Le Tribunal fédéral, pour les décisions prises en première instance par le Conseil fédéral et par la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, et les décisions du Tribunal fédéral des assurances dans les affaires se rapportant à leur personnel;
  - 3. La commission de recours en matière de personnel fédéral, pour les décisions prises en première instance ou sur recours par les départements, la Chancellerie fédérale, le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, la Direction générale des douanes et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération;
- c. Dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas recevable:
  - 2<sup>bis</sup>. La Commission de recours en matière de personnel, pour les décisions prises par la Délégation administrative et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, sous réserve du ch. 3.
- d. Le Tribunal fédéral pour les décisions de la commission de recours en matière de personnel fédéral selon l'al. 2, let. b, ch. 3.

*Art. 60, al. 3*

<sup>3</sup> Le présent article n'est pas applicable aux mesures disciplinaires décidées par les organes de l'Assemblée fédérale.

*Art. 61, al. 1, phrase introductive*

<sup>1</sup> Le recours auprès de l'instance de recours paritaire contre les décisions de première instance des départements, de la Chancellerie fédérale, des organes compétents de l'Assemblée fédérale, de la Direction générale des douanes ainsi que des organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération ou d'autorités qui leur sont subordonnées, est recevable lorsqu'il concerne: . . .

## 6. Loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>10</sup>

*Art. 98, let. f<sup>bis</sup> (nouvelle)*

Sous réserve de l'art. 47, al. 2 à 4, de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>11</sup>, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions:

f<sup>bis</sup>. des organes de l'Assemblée fédérale pour les rapports de service du personnel de la Confédération, y compris le refus d'autoriser les poursuites pénales, pour autant que le droit fédéral n'autorise pas le recours préalable auprès d'une instance inférieure au sens de la let. e;

## 7. Loi du 6 octobre 1989 sur les finances<sup>12</sup>

*Art. 14, al. 2 (nouveau)*

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral intègre tels quels dans son projet le projet émanant de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale pour le budget de l'Assemblée fédérale, ainsi que le projet des tribunaux fédéraux pour leur propre budget.

## 8. Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances<sup>13</sup>

*Art. 2, al. 5 (nouveau)*

<sup>5</sup> Le Contrôle fédéral des finances soutient les activités des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

*Section V (art. 18)*

*Abrogée*

*Proposition de minorité (Weyeneth, Antille, Beck, Comby, Dücrot, Fehr Hans, Hasler)*

## 8. Modification de la LCF

*Biffer (= droit en vigueur)*

<sup>10</sup> RS 173.110

<sup>11</sup> RS 172.021

<sup>12</sup> RS 611.0

<sup>13</sup> RS 614.0

## Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Projet

### Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les art. 8<sup>bis</sup> et 8<sup>novies</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>1</sup>;

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 7 mai 1999<sup>2</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du 7 juin 1999<sup>3</sup>;

*arrête:*

### I

L'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement<sup>4</sup> est modifié comme suit:

#### *Titre*

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les Services du Parlement (OSP)

*Art. 1, al. 1, let. b et c, al. 2, 5 et 6*

<sup>1</sup> Les Services du Parlement se composent de la direction et des services suivants:

- b. Les secrétariats des commissions et des délégations;
- c. *Abrogée*

<sup>2</sup> *Abrogé*

*Proposition de minorité (Weyeneth, Antille, Beck, Comby, Ducrot, Fehr Hans, Hasler)*

<sup>2</sup> *Biffer (= droit en vigueur)*

<sup>5</sup> Dans l'exercice de leurs fonctions, le secrétaire général et les secrétaires des conseils sont subordonnés aux présidents de ceux-ci, et les secrétaires des commissions et des délégations, aux commissions et aux délégations pour lesquelles ils travaillent.

<sup>6</sup> *Abrogé*

1 RS 171.11; RO...

2 FF 1999 4471

3 FF 1999 ...

4 RS 171.115

*Art. 2, titre médian, al. 5 et 6 (nouveaux)*

Collaboration des Services du Parlement avec l'administration fédérale et avec des tiers

<sup>5</sup> Lorsque les Services du Parlement ne sont pas en mesure d'accomplir eux-mêmes les travaux administratifs nécessaires au bon fonctionnement du Parlement, ils peuvent faire appel, sur mandat de l'Assemblée fédérale ou de ses organes, aux services de l'administration fédérale.

<sup>6</sup> Les Services du Parlement sont habilités à conclure des contrats portant sur la prestation de services.

*Art. 3*

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élit le secrétaire général de l'Assemblée fédérale sur proposition de la Conférence de coordination.

<sup>1bis</sup> La Délégation administrative nomme le personnel du degré hors classe, sauf le secrétaire général.

<sup>2</sup> *Abrogé*

<sup>3</sup> *Abrogé*

<sup>4</sup> Le secrétaire général nomme le personnel qui n'est pas du degré hors classe.

<sup>5</sup> Le Bureau du conseil concerné et les présidents des commissions ou délégations permanentes concernées sont entendus respectivement avant toute nomination du secrétaire d'un conseil ou du secrétaire d'une commission ou d'une délégation.

*Art. 6, al. 1, phrase introductive*

<sup>1</sup> Les secrétariats des commissions et des délégations ainsi que la centrale de documentation exécutent les travaux de documentation en appliquant les principes suivants: ...

*Art. 7*                   Tâches et compétences de la Délégation administrative

<sup>1</sup> La Délégation administrative assume la direction suprême des affaires administratives de l'Assemblée fédérale. Elle surveille la conduite des affaires et la gestion financière des Services du Parlement.

<sup>2</sup> La Délégation administrative est notamment compétente:

- a. pour l'établissement des projets de budget et de compte de l'Assemblée fédérale;
- b. pour la nomination du personnel des Services du Parlement au sens de l'art. 3;
- c. pour l'exercice du droit de domicile sur les locaux de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement, dans la mesure où les présidents des conseils ne sont pas compétents en la matière;

- d. pour toutes les autres affaires d'ordre administratif de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement dans la mesure où elles ne relèvent pas d'autres organes de l'Assemblée fédérale ou du secrétaire général, ou que la compétence concernée ne leur a pas été déléguée. Les ordonnances administratives applicables à l'administration fédérale générale s'appliquent également au Services du Parlement, sauf décision contraire de la Délégation administrative.

*Art. 9, al. 2, let. b, d et e*

- b. Elle assiste les présidents, les bureaux des deux Chambres et de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ainsi que la Délégation administrative et exécute leurs travaux de secrétariat; elle assure le secrétariat des Chambres;
- d. Elle élabore un plan financier, un budget et des comptes à l'intention de la Délégation administrative;
- e. Elle rend compte de la gestion au délégué et à la Délégation administrative;

*Art. 11*            Secrétariats des commissions et des délégations

<sup>1</sup> Les secrétariats des commissions et des délégations sont chargés d'assister, dans l'accomplissement de leurs tâches, les commissions et les délégations, en particuliers les présidents de celles-ci.

<sup>2</sup> Ils sont notamment chargés:

- a. de planifier les travaux des commissions et des délégations;
- b. d'assurer les travaux de documentation et la tenue des procès-verbaux, de préparer et d'organiser les séances et d'assurer l'archivage des documents;
- c. de veiller à ce que les décisions soient exécutées, et notamment à ce qu'elles soient transmises aux conseils et au Conseil fédéral;
- d. de préparer les rapports des commissions et des délégations, et d'assister les commissions et les délégations en ce qui concerne l'information du public sur leurs travaux;
- e. d'assister les membres des conseils, notamment les présidents et les membres des commissions ou des délégations dont ils dépendent, en les conseillant sur le plan de la procédure et en leur fournissant des informations techniques ou juridiques dans le domaine relevant de la compétence de leur commission ou de leur délégation;
- f. sur mandat des commissions et des délégations, d'assurer la coordination avec le Conseil fédéral, l'administration fédérale et les autres autorités et d'effectuer les recherches nécessaires;
- g. de veiller à la coordination des travaux des commissions et des délégations avec les travaux des autres organes de l'Assemblée fédérale.

<sup>3</sup> Si nécessaire, et pour autant que soient d'accord le président de la commission ou de la délégation ainsi que le département concerné, les secrétariats peuvent faire appel au service compétent de l'administration fédérale.

<sup>4</sup> Le secrétariat des Commissions de gestion réceptionne les requêtes concernant la surveillance et prépare les décisions des commissions.

Art. 12

Abrogé

Art. 13, al. 1, let. e et al. 2, 2<sup>e</sup> phrase

<sup>1</sup> La centrale de documentation a notamment les tâches suivantes:

- e. Elle assiste les secrétariats des commissions et des délégations dans l'exécution des travaux de documentation.

<sup>2</sup> ... Il assiste également les secrétariats des commissions et des délégations dans la rédaction des procès-verbaux des séances de commissions.

#### Section 4 (nouvelle) Rapports de service du personnel

Art. 14b Relation avec les autres textes législatifs et réglementaires applicables au personnel de la Confédération

<sup>1</sup> Le personnel des Services du Parlement est soumis au statut des fonctionnaires<sup>5</sup>, dont les dispositions d'exécution sont applicables à moins que la présente ordonnance n'en dispose autrement.

<sup>2</sup> En ce qui concerne les rapports de service, sont compétents pour prendre les décisions de première instance:

- a. La Délégation administrative, lorsque l'autorité de nomination est, soit elle-même, soit l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), et que l'autorité de nomination est réputée compétente par le statut des fonctionnaires.
- b. Le secrétaire général, dans tous les autres cas.

<sup>3</sup> L'autorité disciplinaire de première instance est:

- a. La Délégation administrative pour le personnel nommé par elle-même et pour le secrétaire général de l'Assemblée fédérale,
- b. Le secrétaire général dans tous les autres cas.

Art. 14c Nomination et avancement

Les dispositions applicables à l'administration fédérale générale en matière de nomination et d'avancement s'appliquent par analogie au personnel des Services du Parlement. Les organes compétents de l'administration fédérale générale peuvent être consultés pour l'estimation des exigences liées aux fonctions. Les commissions d'experts chargées d'estimer les exigences liées aux fonctions dans l'administration

<sup>5</sup> RS 172.221.10

générale de la Confédération sont également compétentes pour les Services du Parlement.

*Art. 14d* Temps de travail

Si cela est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du Parlement, le secrétaire général peut adapter pour le personnel des Services du Parlement les dispositions régissant le temps de travail de l'administration fédérale générale. Sur l'année, le temps de travail reste cependant analogue à celui de l'administration fédérale générale.

*Art. 14e* Remboursement de frais; indemnités, primes, récompenses

Le secrétaire général assume les compétences que le Conseil fédéral, en vertu de l'art. 44 du statut des fonctionnaires, peut déléguer aux départements ou aux services qui leur sont subordonnés; il veille au respect du principe de l'égalité de traitement à conditions égales.

*Art. 14f* Uniformes

Le secrétaire général règle les modalités de la remise et du port de l'uniforme.

## II

La présente modification entre en vigueur à la même date que la modification du ...<sup>6</sup> / de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> RO ...  
<sup>7</sup> RS 171.11

**Initiative parlementaire Loi sur les rapports entre les conseils Adaptations à la nouvelle cst.  
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 7 mai 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.419
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1999
Date	
Data	
Seite	4471-4515
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 867

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.