

Initiative parlementaire relative à la réforme du Parlement

Avis du Conseil fédéral

du 5 mai 1982

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre avis au sujet du rapport de la commission du Conseil national du 10 novembre 1981 (FF 1982 I 1117), qui traite des questions relatives à la réforme du Parlement et propose une révision de la loi sur les rapports entre les conseils.

Le Conseil fédéral tient à mettre l'accent sur le fait qu'il appartient, en principe, au Parlement de déterminer les solutions permettant de réformer ses propres institutions, de les présenter et de les appliquer. Lorsque certaines de ces réformes touchent à la structure du pouvoir et concernent en particulier le Conseil fédéral et son administration, il convient de prendre l'avis du Conseil fédéral.

C'est ainsi que nous interprétons l'invitation qui nous est faite de nous prononcer sur l'initiative susmentionnée. En conséquence nous nous sommes attachés à donner en premier lieu notre avis sur les propositions qui concernent directement ou indirectement notre situation et celle de l'administration fédérale.

Article 3^{sexies}

La majorité de la commission renonce à établir une disposition réglant l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec l'exercice de certaines fonctions publiques. Sa proposition se limite à exclure des parlementaires de certaines commissions de contrôle. Il s'agit toujours de personnes que le Conseil fédéral a directement chargées d'accomplir des tâches de droit public.

Nous ne nous opposons pas à une telle norme de portée limitée.

Nous hésiterions cependant à approuver actuellement une révision partielle de la constitution fédérale dans le sens proposé par la minorité de la commission, car une telle révision constitutionnelle ne s'impose pas pour le moment. Le problème existe, mais il ne semble pas prioritaire de le résoudre. La commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale s'est déjà penchée sur cette question (art. 71 du projet). Son projet est actuellement remanié par l'administration qui examine soigneusement la question des incompatibilités. Il est souhaitable d'attendre les résultats de cet examen.

Article 8^{ter}

Le Conseil fédéral porte un grand intérêt à l'organisation et au déroulement des travaux parlementaires. Aussi sa participation aux travaux de la conférence de coordination doit-elle être assurée à l'avenir également.

Article 21^{bis}

Le droit en vigueur fixe des limites à l'exercice du droit d'initiative. Le Conseil fédéral a dit, dans son message du 13 novembre 1968, qu'à ses yeux, on doit pouvoir attendre d'un parlementaire qu'il renonce à faire usage de son droit d'initiative lorsqu'il peut faire valoir son point de vue en faisant des propositions en séance plénière du Conseil (FF 1968 II 767). Les deux conseils se sont ralliés à cet avis; ils l'ont formulé à l'article 21^{ter} de la loi sur les rapports entre les conseils.

La majorité de la commission souhaite maintenir la règle actuelle (*première phrase du 3^e al.*). Elle propose un assouplissement dans le seul cas où la commission ou le conseil suspend l'examen du projet pendant au moins un an (*deuxième phrase du 3^e al.*).

La minorité de la commission souhaite prévoir une limitation supplémentaire en excluant le droit d'initiative parlementaire «lorsqu'une initiative populaire ayant le même objet a abouti.» En d'autres termes, le droit d'initiative parlementaire serait évincé par le droit d'initiative populaire.

Nous sommes sensibles au souci d'éviter un recours excessif au droit d'initiative parlementaire, d'autant que cette pratique entraîne parfois pour le Parlement ainsi que pour le Conseil fédéral et son administration un surcroît de travail considérable. Nous accordons néanmoins la préférence à la solution préconisée par la majorité de la commission.

En effet, actuellement, rien – pas même une initiative populaire, qu'elle soit encore au stade du lancement ou qu'elle ait déjà abouti – ne peut juridiquement empêcher l'Assemblée fédérale de se saisir d'un projet ayant un caractère d'actualité et d'en faire l'objet d'un acte législatif. Peu importe que la solution soit d'ordre constitutionnel ou législatif. Cette compétence législative de l'Assemblée fédérale n'est limitée que dans un sens: elle n'est pas telle qu'elle puisse rivaliser avec une initiative populaire lors de la votation elle-même. Il faudrait pour ce faire disposer d'une norme spéciale; celle-ci figure à l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution (contre-projet au niveau constitutionnel). D'ailleurs, il incombe à l'Assemblée fédérale, en vertu de son pouvoir d'appréciation politique, de déterminer si elle fera usage de sa compétence législative, à quel moment et dans quelle mesure.

Elle a du reste souvent usé de cette compétence à propos d'initiatives populaires, en orientant le projet des auteurs de l'initiative vers une solution du degré législatif (contre-projets indirects). Cette concurrence n'a jamais été ressentie comme le mépris d'un droit populaire. Par principe il convient même de donner à l'Assemblée fédérale la possibilité de concrétiser les projets des auteurs d'initiatives au niveau constitutionnel, sans qu'elle soit obligée de

recourir au contre-projet direct au sens de l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution. Apparemment il n'y a pas de raison pertinente, qui impose un autre point de vue juridique. Il en va différemment de la question de savoir si l'Assemblée fédérale devrait user de cette possibilité puisque la réponse serait éminemment politique et non point juridique.

Une chose est certaine: l'activité législative autonome et originaire de l'Assemblée fédérale serait restreinte par la solution de la minorité de la commission. Or il est difficile de justifier cette restriction, même au regard du droit d'initiative populaire. Néanmoins, il va de soi que la décision de restreindre sa liberté d'action appartient à l'Assemblée fédérale.

Article 21^{ter}

L'examen préalable obligatoire, tel qu'il est proposé, devrait permettre d'éliminer les initiatives, qui d'emblée n'ont pas de chances d'aboutir devant le Parlement (*1^{er} al.*). Le Conseil fédéral pense également qu'une telle procédure est propre à canaliser en quelque sorte l'exercice du droit d'initiative.

La minorité de la commission souhaite faire un pas de plus. Elle propose que les initiatives ne soient transmises pour examen préalable que lorsqu'elles sont appuyées par un nombre minimum de membres du conseil (cosignataires ou députés plaidant en faveur de l'initiative devant le plenum). Dans les autres cas l'initiative serait classée.

Dans un avis de droit requis par la commission notre Département fédéral de justice et police considère que la constitutionnalité de la proposition de minorité est discutable. Il pense que le but visé peut également être atteint par le biais d'une disposition juridiquement irréprochable qui pourrait être formulée comme il suit:

Si l'initiative d'un membre de l'un des conseils porte la signature d'au moins 60 conseillers nationaux ou de 12 membres du Conseil des Etats, elle est transmise à une commission pour examen préalable. Dans les autres cas, le conseil décide, après que l'initiative a été développée oralement, si celle-ci doit être transmise pour examen préalable. La commission . . .

La solution préconisée est simple. L'initiative qui porte un nombre minimum de signatures est automatiquement transmise pour examen préalable. Si elle ne présente pas un nombre suffisant de signatures, il appartient au conseil de décider, conformément à l'article 88 de la constitution fédérale (majorité absolue des voix) s'il y a lieu de transmettre l'initiative. Ce mode de procéder n'entraîne pas de discrimination des minorités. Il est juridiquement irréprochable, n'est pas plus long et n'est guère moins efficace que la procédure préconisée par la minorité de la commission. – Il appartient au Parlement de se déterminer pour l'une ou l'autre de ces solutions.

Article 21^{quater}

Le droit d'initiative parlementaire devrait, de par sa nature, pouvoir être exercé sans ingérence notable de l'exécutif. La genèse de la réglementation du droit d'initiative ne laisse aucun doute à ce propos.

Pourtant l'administration fédérale est souvent appelée à seconder les commissions lors de l'examen préalable. Cette assistance se fonde du reste sur les articles 47 et 47^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils.

Le Conseil fédéral continuera à mettre les connaissances spéciales de son administration au service des commissions, quand bien même cette collaboration tend à être de plus en plus intense. Toutefois cette activité ne doit ni ralentir ni entraver la marche des affaires de l'administration. En outre, il importe que le Conseil fédéral puisse dans tous les cas préserver sa liberté de décision, puisqu'il n'a l'occasion de s'exprimer sur le fond qu'à un stade ultérieur de la procédure. Cela implique que la collaboration de l'administration, aux stades antérieurs, se limite à une assistance purement technique (renseignements sur une question de fond ou de droit). En aucun cas, l'administration ne doit, à ces stades, se prononcer par exemple, sur la nécessité ou l'opportunité de l'initiative. Il incombe en effet au Conseil fédéral d'émettre de tels jugements.

Tel est le sens que nous donnons à la *première phrase* du 2^e alinéa, sens que reflète par ailleurs l'article 27, 4^e alinéa du règlement du Conseil national; par conséquent nous pouvons y adhérer.

La *deuxième phrase* du 2^e alinéa n'ajoute rien quant au fond. Contrairement à ce que prévoit le droit en vigueur, il nous semble judicieux d'entamer la procédure de consultation avant et non après la conclusion des travaux de la commission.

Selon la réglementation actuelle, le Conseil fédéral n'est tenu à aucun délai pour donner son avis sur une initiative parlementaire. En 1967 le Conseil national avait estimé que ce délai devait être «raisonnable», sans pour autant en préciser la durée (BO N 1969 p. 756). Le Conseil des Etats, d'avis contraire, biffa ce passage (BO E 1970 p. 8 et 9). Lors de la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national s'est rallié sans discussion aux vues du Conseil des Etats (BO N 1970 p. 317 à 319). Nous n'avons aucune raison de revenir sur cette décision et d'introduire un délai précis. Toutefois, dans le cas concret où un tel délai s'impose, la commission peut – même si la loi ne l'y autorise pas expressément – inviter le Conseil fédéral à respecter un certain délai. C'est pourquoi nous proposons de supprimer le délai fixé au 4^e alinéa et d'adapter le texte dans ce sens.

Article 31

Le concours prêté par les représentants de l'administration fédérale aux commissions de rédaction a donné satisfaction. Il est par conséquent étonnant de ne le prévoir que de manière facultative (5^e al.: elle peut faire appel à des représentants de l'administration); selon le droit en vigueur (2^e et 4^e al.), cette collaboration est obligatoire. Nous proposons de maintenir cette obligation.

Article 33

Nous adhérons à la proposition d'instaurer une procédure simplifiée de rectification des erreurs de rédaction, à laquelle le Conseil fédéral serait associé.

Article 43

Les messages font état, depuis de nombreuses années, des résultats de la procédure de consultation; en règle générale un chapitre entier leur est consacré. Il est indéniable que l'administration s'efforce d'aider le Parlement à former son opinion en lui fournissant une information qui tend à être de plus en plus étendue. Citons, à titre d'exemple, le message du 7 décembre 1981 relatif à une loi fédérale concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères qui donne, au chiffre 24, un compte rendu détaillé des résultats de la procédure de consultation (FF 1982 I 124).

Il en va de même en ce qui concerne la vue d'ensemble qui précède chaque message et rapport du Conseil fédéral.

Il nous semble que la seconde phrase du 1^{er} alinéa, ainsi que le 4^e alinéa ne font que consacrer cette pratique en matière d'information. Nous n'avons donc rien à objecter à ces dispositions.

Nous émettons le même avis à propos des délégations législatives, que le Conseil fédéral propose dans des projets de lois fédérales et dans des arrêtés fédéraux de portée générale. Il incombe à notre Département de justice et police, plus précisément à l'Office fédéral de la justice, de mieux veiller lors de la procédure législative préliminaire (au sein de l'administration), à ce que la délégation de compétences législatives au pouvoir exécutif s'opère dans des limites précises, à ce que la norme de délégation soit clairement libellée, et mette en évidence la nécessité ou l'opportunité de la délégation. Le message relatif à une loi fédérale concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (FF 1982 I 105, ch. 31) de même que celui du 21 décembre 1981 concernant la modification de la loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines (FF 1981 I 181, ch. 231), témoignent de l'efficacité de ces efforts. Nous continuerons d'attacher une grande importance à cette collaboration juridique à l'élaboration des actes législatifs. En tout état de cause, nous n'avons aucune raison d'aller à l'encontre de la volonté de l'Assemblée fédérale, si celle-ci souhaite établir dans une loi l'obligation de motiver les délégations de compétences (2^e al.).

Article 45

Le rapport de gestion renseigne d'ores et déjà sur le cours des travaux préparatoires des actes législatifs, dont l'élaboration fait suite à des interventions parlementaires: cette information est automatique s'agissant de motions et de postulats, lorsque ceux-ci datent de plus de quatre ans. Certains autres projets y sont succinctement évoqués selon leur degré d'importance. Les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le rapport intermédiaire sur les Grandes lignes contiennent des informations détaillées sur les projets d'actes législatifs du Conseil fédéral. Aux fins d'éviter un double emploi, il convient donc de limiter au strict nécessaire la partie du rapport de gestion relative aux projets d'actes législatifs de l'année écoulée ou, pour le moins, de ne pas

dépasser la mesure consacrée par la pratique actuelle. Dans certains cas, des intérêts dignes de protection exigent du Conseil fédéral qu'il ne fournisse des informations concrètes qu'avec une grande retenue. Cela concerne notamment la préparation de traités internationaux. Certes la politique extérieure relève à la fois du Conseil fédéral *et* du Parlement. Mais, selon la pratique constante et en application de l'article 102, chiffre 8 de la constitution, c'est le Conseil fédéral qui mène les négociations. Aux fins de ne pas compromettre le pouvoir de négocier de la Suisse, et de préserver au mieux les intérêts nationaux et internationaux en présence, il s'impose très souvent de procéder avec prudence et discrétion, attitude que nous devons pouvoir continuer d'adopter. Cela implique que le Conseil fédéral puisse conserver le droit de décider dans quelle mesure il va donner des informations au sujet des affaires qui ne sont pas ou pas encore au stade de la procédure parlementaire. Si tel est le sens de la première phrase du 4^e alinéa de l'article 45, nous n'avons rien à objecter. En revanche si cette disposition vise à instaurer une obligation absolue et générale d'informer nous ne pourrions nous y rallier.

Par ailleurs rappelons dans ce contexte les vastes pouvoirs de contrôle que les articles 47^{ter} ss de la loi sur les rapports entre les conseils attribuent aux commissions de gestion. Elles peuvent d'ores et déjà obtenir du Conseil fédéral tous les renseignements nécessaires à l'exercice de leurs tâches. Nous entendons naturellement maintenir cette pratique. Par conséquent, dans la mesure où elle concerne les commissions de gestion, la deuxième phrase du 4^e alinéa est superflue et peut être biffée.

Elle n'est pas indispensable non plus s'agissant d'autres commissions permanentes ou non permanentes. En fait, toutes les commissions sont autorisées à «inviter à leurs séances les membres du Conseil fédéral pour en recevoir des renseignements. Elles peuvent en outre demander au Conseil fédéral des rapports complémentaires sur des projets qu'elles sont chargées d'examiner» (art. 47 de la loi sur les rapports entre les conseils). Le droit en vigueur répond donc au besoin d'information des commissions parlementaires. Pourtant, il n'y a aucune raison de créer une nouvelle disposition qui ne ferait que confirmer la situation juridique actuelle.

En outre, cette nouvelle norme serait discutable du point de vue de la systématique, car le 4^e alinéa traite du rapport de gestion du Conseil fédéral, dont l'examen préalable ressortit exclusivement aux commissions de gestion. Or, cette dernière phrase, telle qu'elle est formulée, s'adresse à toutes les commissions permanentes et non permanentes.

Article 47^{bis}

Le 5^e alinéa garantit au fonctionnaire que les déclarations véridiques qu'il fait devant une commission parlementaire ne peuvent avoir pour lui aucune conséquence fâcheuse. Encore faut-il toutefois – et cela est implicite – que ces déclarations ne soient pas contraires aux dispositions légales. Le fonctionnaire n'est, par exemple, pas autorisé à révéler des secrets, tant que le Conseil fédéral ne l'a pas délié du devoir de maintenir le secret général de fonction ou le secret

militaire. En transgressant cette règle, le fonctionnaire violerait non seulement l'article 27 de la loi sur le statut des fonctionnaires, mais encore le 3^e alinéa de l'article 47^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils. La garantie accordée par le 5^e alinéa ne blanchit donc en aucun cas le fonctionnaire qui violerait la loi.

Le bien-fondé de cette interprétation a du reste été expressément confirmé aux cours des travaux préparatoires de la commission, concernant les présentes propositions de réforme.

La commission n'entend du reste rien changer au régime actuel. Elle est cependant d'avis que le fonctionnaire ne sera suffisamment protégé que si l'enquête ne peut être ouverte qu'avec l'assentiment de la commission devant laquelle il a fait des dépositions (deuxième partie du 5^e al.).

Nous ne pouvons nous rallier à cette proposition :

1. Nous nous permettons tout d'abord, de vous faire observer quelques contradictions non négligeables entre le texte légal proposé et son commentaire.
 - Alors que dans le commentaire il est exclusivement question des commissions de gestion, qui devraient pouvoir donner leur accord, la teneur du complément proposé et l'endroit où il est inséré portent à croire sans nul doute que toutes les commissions sont concernées : l'article 47^{bis} s'applique à toutes les commissions, qu'elles soient permanentes ou non. Si l'on avait voulu réserver le pouvoir d'approbation aux seules commissions de gestion, il aurait fallu intégrer la disposition correspondante dans l'article 47^{quater}. La réglementation telle qu'elle est prévue pourrait avoir de fâcheux résultats. Prenons le cas d'une commission ad hoc qui, ayant rempli son mandat, est dissoute. A partir de ce moment-là, le Conseil fédéral serait dans l'impossibilité d'ouvrir une enquête car il ne pourrait plus requérir l'assentiment de la commission, encore moins celui d'éventuels organes de remplacement, qui n'existent généralement pas.
 - Par ailleurs, dans le commentaire on souligne que le droit en vigueur offre au fonctionnaire une protection suffisante contre des enquêtes administratives et disciplinaires, mais que cette protection ne vaut pas en cas de poursuite pénale pour violation du secret de fonction ; le projet de texte légal, loin de tenir compte de cette dernière constatation, subordonne l'ouverture des procédures en tout genre à l'assentiment de la commission intéressée.
 - Enfin, le commentaire limite l'application de l'adjonction proposée au fonctionnaire « qui a fait des dépositions véridiques dans les limites de l'autorisation accordée à cet effet ». Cette restriction fait défaut dans le projet de texte légal.
2. Outre le fait qu'il est exagéré d'accorder un pouvoir d'approbation à toutes les commissions parlementaires, la proposition de la commission soulève des objections de principe. Elle rend floue la délimitation des domaines d'activité relevant du législatif et de l'exécutif, et conduit à une

inutile imbrication des attributions. En fin de compte, elle remet en cause la responsabilité directe des agissements des fonctionnaires, qui est celle du Conseil fédéral, selon l'article 102, chiffre 15, de la constitution. C'est en effet lui qui du point de vue politique répond, devant l'Assemblée fédérale, des actes des fonctionnaires, et non point les fonctionnaires eux-mêmes (art. 85, ch. 11, cst.). Si elle a le pouvoir d'autoriser ou de refuser l'ouverture d'une enquête, la commission parlementaire assumera, en partie du moins, cette responsabilité, à plus forte raison si elle statue en tant que juge et partie et – en cas de refus – en dernière instance.

Le Conseil fédéral est résolu à continuer d'assumer pleinement cette responsabilité. Il ne sera en mesure de le faire que si sa position à la tête de la hiérarchie administrative n'est pas affaiblie ni son pouvoir restreint. Or la disposition proposée va précisément à l'encontre de cette exigence. Elle n'est dictée à notre sens par aucune raison impérative.

La protection juridique du fonctionnaire invoquée dans le commentaire n'en est assurément pas une. La rigueur formelle des procédures administratives, disciplinaires ou pénales, ainsi que les voies de droit que prévoient ces procédures, garantissent en fait au fonctionnaire une protection suffisante contre des mesures inopportunes voire arbitraires de l'administration. Ajoutons que de telles procédures ne sont ouvertes ni inconsidérément, ni sans motif. Il est possible que la seule ouverture de l'enquête soit ressentie comme un fâcheux désagrément. Mais la solution proposée n'y changerait rien. Par contre, elle aurait pour effet de privilégier certains fonctionnaires, en leur évitant de supporter les conséquences juridiques de leurs actes. Or, seuls les parlementaires et les magistrats bénéficient actuellement d'un tel privilège (immunité). Nous considérons donc que cette immunité accordée aux fonctionnaires serait déplacée, ne serait-ce que parce qu'elle violerait le principe de l'égalité de traitement.

Le besoin d'information du Parlement ne saurait non plus justifier la nouvelle disposition proposée. Depuis l'extension du contrôle exercé sur l'administration, le Parlement et ses commissions disposent d'un ensemble de moyens légaux leur garantissant l'accès aux informations nécessaires. Cet accès aux renseignements dont jouissent les commissions de contrôle leur est, dans la mesure du possible, facilité. Il va de soi que, dans le domaine de l'information, les limites de la loi doivent être respectées. En cas de doute sur le respect de ces limites, il y a lieu d'ouvrir une enquête. Si elle est dirigée contre un fonctionnaire, la décision d'ouvrir l'enquête appartient au Conseil fédéral et non au Parlement. Nous ressentons la proposition de subordonner cette décision à l'approbation d'une commission parlementaire comme une manifestation de méfiance à l'égard du Conseil fédéral.

Article 54

Nous admettons la solution proposée au 2^e alinéa, qui permettrait de charger une autre commission d'élucider une affaire particulière en lieu et place d'une commission d'enquête proprement dite. Si cette commission – par décision

concordante des deux conseils – devait se voir conférer des pouvoirs en matière d'enquête au sens des articles 55 ss, le Conseil fédéral devrait être préalablement entendu. La même règle figurant déjà à l'article 55, 2^e alinéa, nous faisons une proposition allant dans le même sens.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

5 mai 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Honegger
Le chancelier de la Confédération, Buser

27496

Propositions du Conseil fédéral

1 Texte de l'initiative

Art. 21^{quater}, 4^e al.

⁴ Elle transmet le rapport simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Art. 31, 5^e al.

⁵ ... les divers projets. Les experts de l'administration collaborent en qualité de conseillers.

Art. 45, 4^e al.

⁴ ... dont s'occupe l'administration. (*Biffer le reste*)

Art. 47^{bis}, 5^e al.

⁵ ... qui les ont faites. (*Biffer le reste*)

Art. 54, 2^e al.

² Si les deux conseils souhaitent charger une commission d'élucider une affaire particulière, ils peuvent, par décision concordante et après avoir entendu le Conseil fédéral, lui accorder des pouvoirs en matière d'enquête (art. 55 ss).

2 Texte de la minorité

Art. 3^{ter}

Rejet

Art. 3^{sexies}

Rejet

Art. 21^{bis}, 3^e al.

Rejet

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

Rejet

Initiative parlementaire relative à la réforme du Parlement Avis du Conseil fédéral du 5 mai 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.233
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1982
Date	
Data	
Seite	357-366
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 406

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.