

Initiative parlementaire
Introduction de quotas pour les membres masculins du Conseil des
Etats (minorité de la commission du Conseil national 89.253)

Avis du Conseil fédéral

du 8 mai 1991

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons notre avis au sujet du rapport de la commission du Conseil national du 24 janvier 1991 (FF 1991 I 1103), qui traite d'une initiative parlementaire du groupe écologiste demandant la suppression du Conseil des Etats (89.253). En guise de contre-projet, des membres de cet organe ont déposé, sous forme de projet d'arrêté rédigé de toutes pièces, une initiative émanant d'une minorité de la commission, qui obligerait les cantons non partagés à se faire représenter au Conseil des Etats par des députés des deux sexes.

La démarche de la commission - introduire le concept d'"initiative émanant d'une minorité de la commission" - suscite plusieurs questions touchant à la procédure, que nous nous proposons d'examiner ci-après.

- 1 Dans les avis qu'il a donnés sur les révisions de la procédure parlementaire, le Conseil fédéral a toujours manifesté une certaine retenue (cf. notamment FF 1982 II 357). Nous entendons conserver cette position, qui nous paraît juste. Nous saisissons toutefois cette occasion pour insister sur la portée du changement de pratique qu'entraîne la démarche de la commission dans l'affaire précitée, d'autant que la structure même du pouvoir est touchée, à savoir notamment la coopération entre le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement.
- 2 Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a jamais été appelé à donner son avis sur une initiative présentée par une minorité de la commission. D'après ce que nous savons, c'est la première fois que cet instrument est utilisé; il n'est d'ailleurs mentionné dans aucun article de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Nous n'avons trouvé aucune trace écrite, dans les commentaires des articles en cause, qui permet d'affirmer que la volonté du législateur était de créer un tel instrument, ou tout au moins de l'autoriser. Vu l'importance du changement de pratique que cela implique, il

nous paraît donc indiqué que les Chambres fédérales se prononcent sur la question de savoir si donner la possibilité à une minorité de la commission de déposer une initiative correspond bien à leur volonté.

- 3 Voyons d'abord l'argument selon lequel le dépôt d'une initiative par une minorité de la commission permettrait d'accélérer la procédure.
- 31 Les initiatives parlementaires doivent être transmises à une commission chargée de donner son préavis (art. 21^{ter}, 1^{er} al., LREC; RS 171.11). La procédure comprend donc deux étapes, qui sont indépendantes de la forme adoptée (projet rédigé de toutes pièces ou demande conçue en termes généraux, art. 21^{bis} LREC): après avoir reçu le rapport et le préavis de la commission, le conseil se prononce sur la suite à donner ou non à l'initiative (art. 21^{ter}, 1^{er} al., LREC).
- 32 Si sa décision est d'y donner suite, le conseil donne mandat à une commission d'élaborer un projet d'acte législatif (art. 21^{quater}, 1^{er} al., LREC); ce n'est que lors de cette deuxième étape que les conclusions des débats sont transmises au Conseil fédéral pour avis (art. 21^{quater}, 4^e al., LREC). Les membres de la commission dont les projets n'ont pas été retenus peuvent y joindre des propositions de la minorité (cf. art. 8^{quinquies}, 4^e al., LREC).
- 33 Seules les initiatives émanant de commissions ne sont pas soumises à cette procédure de préavis (art. 21^{ter}, 3^e al., LREC). D'une manière générale, les commissions ont la possibilité de déposer des initiatives parlementaires sur les objets qui relèvent de leur domaine d'activité (art. 8^{quinquies}, 5^e al., LREC).
- 34 Dès lors, il s'agit d'examiner si l'admissibilité du dépôt de propositions de minorité (art. 8^{quinquies}, 4^e al., LREC) et la possibilité de renoncer à la procédure de préavis dans le cas des initiatives déposées par les commissions (art. 21^{ter}, 3^e al., LREC) sont liées de manière à ce que les propositions de minorité présentées par une commission dans le cadre de son préavis peuvent être qualifiées par cette simple minorité d'"initiatives émanant d'une minorité de la commission" et échapper ainsi à la procédure de préavis, comme le présuppose la demande qui nous occupe.
- 35 Une telle interprétation de la loi n'est pas défendable du point de vue constitutionnel. La révision de 1984 de la procédure en matière d'initiatives parlementaires a introduit, à une exception près (cf. ch. 33 ci-dessus), une nette distinction entre la procédure de préavis et la procédure d'exécution dans l'examen des initiatives

parlementaires. Il en découle explicitement que la procédure de préavis s'applique non seulement aux demandes conçues en termes généraux, mais également aux initiatives parlementaires rédigées de toutes pièces.

Cette différenciation des procédures qui n'a été introduite qu'au bout de quinze ans de pratique avait pour but de décharger le Parlement; il fallait éviter que l'on ne prenne qu'à l'issue de longs travaux préparatoires une décision sur des demandes qui n'avaient aucune chance d'aboutir. Il nous semble significatif que la seule exception prévue concerne la procédure de préavis applicable aux initiatives émanant de commissions. Cette exception ne peut être due qu'au fait qu'aux yeux du législateur, leur représentativité devait garantir l'obtention d'une majorité de voix, contrairement à toutes les autres initiatives parlementaires (cf. FF 1982 I 1152 ch. 342).

Or cette garantie est supprimée dans le cas des propositions de minorité, qui ne sont d'ailleurs pas soumises à un quorum.

- 36 Il ne s'agit nullement de limiter le droit de présenter une proposition de minorité. Mais en indiquant que ce type d'intervention peut être déposé "simultanément en tant que proposition de minorité", l'article 8^{quingues}, 4^e alinéa, LREC, établit son caractère subsidaire; la proposition de minorité est liée à l'élaboration d'une proposition principale par la majorité de la commission. Or ce principe n'est assurément pas respecté, si l'on confère à la proposition de minorité un caractère autonome en la transformant en une initiative émanant d'une minorité de la commission; relevons en outre qu'elle seule a été soumise au Conseil fédéral et qu'elle porte un numéro distinct (91.400).
- 37 Répondre par la négative à la question de savoir si la loi autorise ou non les initiatives émanant d'une minorité de la commission, ne restreint pas pour autant le droit de déposer des propositions de minorité, car il suffit que l'objet prenne la forme d'une proposition et soit renvoyé à la commission, celle-ci recevant le mandat d'élaborer un contre-projet reprenant la teneur de la proposition faite par la minorité.
- 38 A lui seul, le maintien du système actuel peut empêcher que l'on aboutisse, au stade du préavis donné sur une initiative parlementaire, à une situation que la loi entend précisément éviter par principe (art. 21^{ter}, 1^{er} al., LREC), à savoir que les initiatives parlementaires soient soumises pour décision directement au Parlement, sans que l'on se soit assuré au sein de la commission de leur possibilité d'obtenir une majorité de voix, en éludant la procédure de préavis.

- 39 La justesse de cette analyse est d'ailleurs confirmée par la manière dont la commission elle-même a choisi de procéder. En effet, cette dernière a demandé son avis au Conseil fédéral sur une seule des trois propositions de minorité rédigées de toutes pièces, en la présentant comme une initiative d'une minorité de ses membres qui donne droit à un avis du Gouvernement et à une décision immédiate et définitive, alors que les deux autres propositions ont aussi pris la forme d'initiatives d'une minorité de la commission, ne donnant toutefois pas les mêmes droits et ne sollicitant donc pas le Conseil fédéral.
- 4 Il est donc évident, même si l'on interprète de manière extensive l'article 8^{quinièmes}, 4^e alinéa, et l'article 21^{ter}, 3^e alinéa, LREC, que seule la majorité d'une commission peut présenter une initiative émanant de la commission. Par conséquent, comme le recours de facto à l'instrument - inexistant - de l'initiative émanant d'une minorité de commission n'est en l'espèce admissible par la loi ni dans la lettre ni dans l'esprit, il n'en résulte pas d'obligation légale d'agir pour le Conseil fédéral.

Vu les articles 95 et 102 de la constitution, le Conseil fédéral se voit contraint d'attirer l'attention de la commission parlementaire sur l'illicéité de la démarche adoptée et de ne pas se prononcer sur le fond de l'initiative émanant d'une minorité de la commission.

- 5 Pour les motifs précités, le Conseil fédéral propose de ne pas entrer en matière au sujet de l'initiative 91.400 présentée par une minorité de commission, en raison de sa non-admissibilité sur le plan juridique.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 mai 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Buser

Initiative parlementaire Introduction de quotas pour les membres masculins du Conseil des Etats (minorité de la commission du Conseil national 89.253) Avis du Conseil fédéral du 8 mai 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1991
Date	
Data	
Seite	884-887
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 585

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.