

ad 96.091

Rapport complémentaire

**des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales
relatif à la réforme de la constitution**

**Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports
avec le Conseil fédéral**

Avis du Conseil fédéral

du 9 juin 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons l'avis du Conseil fédéral concernant le rapport complémentaire du 6 mars 1997 des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution.

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

9 juin 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

1 Introduction

Le rapport complémentaire du 6 mars 1997 des Commissions des institutions politiques (CIP) des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution traite de l'organisation et de la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

En accord avec les CIP, le Conseil fédéral n'avait pas abordé, dans son message relatif à une nouvelle constitution fédérale, la réforme du Parlement et la question du rapport entre le Parlement et le gouvernement (FF 1997 I 32). Les CIP et le Département fédéral de justice et police étaient convenus de se partager la tâche. Le message du Conseil fédéral devait se borner, dans ces deux domaines, à la mise à jour du droit constitutionnel actuel. Les CIP de leur côté devaient élaborer des propositions de réformes plus importantes sur la base du projet de mise à jour de la constitution élaboré par le Conseil fédéral. Ce sont précisément ces réformes que les CIP ont soumises aux Chambres dans leur rapport complémentaire.

Le 14 mars 1997, les CIP ont prié le Conseil fédéral de prendre position sur ce rapport complémentaire. Le Conseil fédéral saisit volontiers cette occasion de faire part de ses remarques. Toutefois, avant d'examiner en détail les différentes propositions des CIP, il souhaiterait faire quelques observations préalables d'ordre général au sujet de la réforme de la direction de l'Etat. Il souhaiterait notamment expliquer plus amplement sa décision d'entreprendre l'élaboration d'un projet de réformes distinct. Enfin, il exposera les conséquences que cette manière de faire entraînera pour la suite des travaux en rapport avec les propositions des CIP.

2 Réforme de la direction de l'Etat

21 Le Parlement, le gouvernement et leur collaboration

La conception de la direction de l'Etat est déterminante pour permettre à la Suisse de faire face aux défis futurs avec des institutions adéquates. Les organes qui assurent la direction de l'Etat sont en premier lieu le Parlement et le gouvernement, qui contribuent l'un et l'autre à façonner le politique fédérale. Ils remplissent toutefois leurs tâches en collaborant de manière étroite et coordonnée. La réforme des institutions doit par conséquent faire l'objet d'une réflexion d'ensemble, qui doit porter conjointement sur l'organisation et la procédure de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral afin d'amener aux meilleurs résultats possibles. La réforme du partage constitutionnel des compétences entre les deux pouvoirs doit être globale.

Le Conseil fédéral partage l'essentiel des réflexions, développées par les CIP dans leur rapport complémentaire, sur la nécessité d'une redéfinition moderne du partage des pouvoirs qui, d'une part, permette une coopération optimale entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral et, d'autre part, garantisse un partage clair des compétences et donc des responsabilités. La conception de la collabora-

tion entre pouvoirs revêt ainsi une importance primordiale. Le but des réformes institutionnelles ne saurait se limiter à lever les obstacles qui empêchent le Parlement d'assumer ces responsabilités, comme les CIP le souhaitent dans leur rapport complémentaire (FF 1997 III 255). Les propositions des CIP tiennent compte avant tout du point de vue et des besoins du Parlement. Elles révèlent une certaine tendance à augmenter les compétences du Parlement au détriment de celles du Conseil fédéral et à restreindre la marge de manœuvre de ce dernier¹⁾. Le partage des responsabilités s'en trouve notablement compliqué. Les propositions des CIP porteraient un coup important à l'équilibre des pouvoirs. Afin de maintenir la cohérence nécessaire et l'équilibre des pouvoirs, les institutions politiques doivent être examinées et réformées globalement.

Le Conseil fédéral est disposé à mener une réflexion avec le Parlement sur la collaboration entre les deux pouvoirs. Il est d'avis que le moyen approprié pour trouver un juste équilibre entre les pouvoirs consiste à élaborer un projet global de réformes sur la direction de l'Etat.

22 Elaboration d'un projet de réformes sur la direction de l'Etat

Le 16 avril 1997, le Conseil fédéral a décidé de commencer, dans le cadre de la réforme de la constitution, l'élaboration d'un projet de réformes sur la direction de l'Etat, dans le sens du concept développé par le Conseil fédéral d'une réforme constitutionnelle conçue comme une procédure ouverte. Ce projet de réformes doit englober les questions de niveau constitutionnel relatives, d'une part, à l'organisation et aux procédures de décision de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral et, d'autre part, aux relations entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral, plus particulièrement en matière de choix politiques, de législation, de politique étrangère, de compétences financières et de haute surveillance. Un groupe de travail interdépartemental est chargé de préparer les bases des décisions qui seront prises pour ce projet de réformes.

Le Conseil fédéral a l'intention d'adresser au Parlement le message relatif à ce projet de réformes sur la direction de l'Etat durant cette législature encore. Fin 1997, le Conseil fédéral arrêtera les grandes lignes de ce projet de réformes. La procédure de consultation se déroulera dans la seconde moitié de 1998. Si le projet reçoit un accueil favorable, le message sera transmis au Parlement avant l'été 1999, au plus tard pendant l'automne de la même année.

Cette manière de procéder correspond pour l'essentiel aux demandes contenues dans les interventions parlementaires qui ont été faites au cours de ces derniers mois dans le domaine de la direction de l'Etat²⁾. A la suite d'une discussion entre des représentants du Parlement³⁾ et du Conseil fédéral le 29 avril 1997, la

¹⁾ Cette tendance est particulièrement marquée en matière de politique étrangère et dans les propositions relatives à l'article 161 (autres tâches et compétences).

²⁾ 97.0409 Initiative parlementaire Rhinow, Réforme des institutions de direction de l'Etat; 97.3029 Motion Bonny, Rôle et compétences du président de la Confédération; 97.3188 Motion Commission des institutions politiques CN (96.422), Réforme du gouvernement jusqu'à fin 1998.

³⁾ Les présidents des deux Commissions des institutions politiques et des deux commissions constitutionnelles.

procédure et les échéances ont été arrêtées. Le Conseil fédéral ayant manifesté le 16 avril 1997 sa ferme intention d'accélérer les travaux de réforme et de les coordonner, un accord a pu être trouvé quant à la procédure⁴⁾. En outre, les organes parlementaires se sont vu offrir la possibilité de collaborer étroitement dès que le Conseil fédéral aura rendu les décisions de principe.

23 Contenu du projet de réformes sur la direction de l'Etat

Le projet de réformes sur la direction de l'Etat doit englober les trois domaines suivants: réforme du Parlement, réforme du gouvernement et relations entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a décidé en 1992 de réaliser la *réforme du gouvernement* en deux étapes. Une première étape (Réforme 1993) devait être réalisée dans le cadre du droit constitutionnel actuellement en vigueur. La deuxième phase, qui aurait des implications au niveau constitutionnel, ne devait être réalisée qu'après que des expériences aient été faites dans le cadre de la première étape. En juin 1996, le peuple a rejeté un premier projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui prévoyait la mise en place de secrétaires d'Etat. Le Parlement ayant adopté en mars 1997 une version modifiée de la LOGA et la réalisation de la Réforme 1993 ayant commencé, le Conseil fédéral a décidé le 16 avril 1997 d'entamer sans plus attendre la deuxième phase de la réforme du gouvernement. Il a chargé le groupe de travail interdépartemental «direction de l'Etat» d'élaborer des propositions de réformes relatives au gouvernement qui s'inscrivent toutefois pour l'essentiel dans le système collégial actuel. Ce groupe doit se concentrer sur l'étude d'un certain nombre de points, comme le renforcement de la fonction de Président de la Confédération avec comme corollaire une augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Il ne s'agit donc pas d'envisager à nouveau un changement de système. Les modèles d'un système de gouvernement parlementaire ou présidentiel ont été écartés en 1993 déjà (FF 1993 III 978).

Le domaine de la *réforme parlementaire* englobe le droit parlementaire, c'est-à-dire l'organisation et la procédure de l'Assemblée fédérale. On s'inspirera ici en premier lieu des propositions contenues dans le rapport complémentaire des CIP.

Les CIP ont également fait des propositions en ce qui concerne les *rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral*. Pour le Conseil fédéral, il est essentiel de réaliser un juste équilibre des pouvoirs, de permettre à chacun d'eux d'avoir une efficacité optimale afin que, par leur collaboration, l'Etat soit dirigé de manière satisfaisante. Ceci présuppose notamment une répartition claire des tâches, des compétences et des responsabilités entre l'Assemblée fédérale et le Conseil

⁴⁾ De légères divergences subsistent par rapport à la motion 97.3188 de la CIP CN (96.422), Réforme du gouvernement jusqu'à fin 1998, en ce qui concerne les échéances (message adressé en 1998 déjà), le titre et le contenu du paquet de réformes. Dans ce sens, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, le 21 mai 1997, à adopter la motion et à la réaliser pendant cette législature encore, dans le cadre du projet de réformes sur la direction de l'Etat.

Le 14 mai 1997, le Conseil fédéral s'est également déclaré d'accord d'accepter la motion Bonny (97.3029 Rôle et compétences du président de la Confédération), sans entrer dans le détail des exemples cités dans le développement.

fédéral, et nécessite des mécanismes de coopération adéquats. Le Conseil fédéral se réserve la possibilité de faire de nouvelles propositions dans ces deux derniers domaines.

3 Suite de la procédure relative aux propositions des CIP

31 Conséquences du projet de réformes sur la direction de l'Etat

Concentrer dans un projet de réformes distinct l'ensemble des questions à régler au niveau constitutionnel représente une décision de procédure fondamentale. Cette décision a des conséquences sur la manière de traiter les propositions des CIP.

Si l'on réalise maintenant un projet de réformes sur la direction de l'Etat qui englobe l'organisation et la procédure de décision de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ainsi que les rapports entre Parlement et gouvernement, plus particulièrement en matière de direction politique, de législation, de politique étrangère, de compétences financières et de haute surveillance, il n'est pas cohérent de reprendre déjà certaines innovations dans le cadre de la mise à jour de la constitution. Il faudrait notamment éviter de retenir certaines réformes susceptibles de dégager un consensus, comme la suppression de la clause du canton pour le Président du Conseil des Etats, en écartant provisoirement celles qui sont controversées, comme la clause du canton pour les membres du Conseil fédéral. De même, il ne se justifie pas d'introduire déjà dans le cadre de la mise à jour certaines modifications qui constituent une partie du projet de réforme sur la direction de l'Etat, par exemple en matière de participation du Parlement à la politique étrangère, ou, en matière de législation, pour la forme des actes législatifs. Il serait peu indiqué de redéfinir le rôle du Parlement dans le cadre de la mise à jour et d'aborder en même temps cette question dans le cadre de la réforme de la direction de l'Etat. Par ailleurs, le «mandat» que les CIP proposent d'instituer touche directement à l'équilibre des pouvoirs. Une prise en compte de ce nouvel instrument parlementaire déjà dans le cadre de la mise à jour porterait un préjudice sérieux à l'ensemble de la réforme de la direction de l'Etat. Le Conseil fédéral est d'avis que l'ensemble des modifications constitutionnelles qui concernent la direction de l'Etat doivent être abordées simultanément et étudiées dans le cadre du projet de réformes sur la direction de l'Etat.

32 Le concept de mise à jour

Dans leur rapport complémentaire, les CIP estiment qu'il faut élargir quelque peu le concept de mise à jour par rapport à la proposition du Conseil fédéral. Elles proposent de reprendre déjà dans l'arrêté fédéral A relatif à une mise à jour de la constitution fédérale certaines dispositions susceptibles de réunir un large consensus, pour autant que dans l'optique de la votation populaire, ces dispositions ne provoquent pas une opposition qui puisse faire échouer l'ensemble du projet. Elles émettent la même suggestion en ce qui concerne les amendements qui dépassent de manière évidente le cadre de la mise à jour, ce qui permettrait d'intégrer une grande partie des propositions des CIP. Il suffirait que les

explications correspondantes garantissent la transparence nécessaire (rapport complémentaire FF 1997 III 248 s.).

Le Conseil fédéral ne partage pas cette manière de voir. Il n'y a pas de raison d'abandonner, uniquement dans le domaine de l'organisation et de la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que dans le domaine des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, les principes généraux qui ont guidé la mise à jour du droit constitutionnel. L'un de ces principes veut que l'on évite à la fois «d'arrondir les angles» et d'introduire des innovations politiques ou juridiques, même si cela part d'une bonne intention. On est certes plus libre là où un consensus existe sur la réalité constitutionnelle vécue (FF 1997 I 119). Les propositions des CIP qui doivent être qualifiées d'innovations matérielles et qui donc dépassent le cadre de la mise à jour ne sauraient être intégrées à l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la constitution. La notion de mise à jour ne peut perdre tout contour au risque de remettre en question le concept même de la réforme de la constitution. La question de savoir si l'un ou l'autre des points de réforme peut provoquer une opposition ne saurait être déterminante en l'espèce. Dans d'autres domaines également, on peut imaginer des innovations susceptibles d'être acceptées; s'éloigner du concept actuel entraîne inévitablement le risque de trop charger le projet. De plus, des solutions sur lesquelles on s'accorde pour l'instant risquent d'être à nouveau contestées dans un proche avenir, que ce soit au Parlement ou lors d'une future votation populaire. Le Conseil fédéral a pour sa part renoncé à intégrer, dans le cadre de la mise à jour, des innovations relatives au Conseil fédéral et à l'administration fédérale susceptibles d'être acceptées.

Les CIP estiment qu'une grande partie de leurs propositions consiste en des innovations susceptibles de réunir un large consensus. Les CIP ne précisent toutefois pas en détail desquelles il s'agit. Le Conseil fédéral prend position sur ces différentes propositions au chiffre 4 ci-dessous. Est examinée en particulier la question de savoir si ces propositions entrent dans le cadre de la mise à jour, ou si au contraire elles représentent des innovations. Certaines propositions sont rejetées par le Conseil fédéral ou nécessitent à son avis un examen plus approfondi. Toutefois, si les innovations étaient intégrées dans le projet de mise à jour, ceci entraînerait un nombre important de discussions sur des questions matérielles.

Dans la suite des travaux, il nous paraît essentiel de s'en tenir de manière conséquente au concept actuel de mise à jour. Les propositions des CIP qui dépassent ce cadre ne doivent donc pas être différenciées selon qu'elles seraient ou non acceptées, mais être appréhendées globalement dans le cadre du projet de réformes sur la direction de l'Etat.

33 Proposition pour la suite de la procédure

Pour les raisons exposées ci-dessus sous chiffres 31 et 32, le Conseil fédéral propose de procéder ainsi dans le traitement des propositions contenues dans le rapport complémentaire des CIP:

- Les propositions qui peuvent être considérées comme une mise à jour du droit constitutionnel peuvent être intégrées dans l'arrêté fédéral A relatif à la mise à jour de la constitution fédérale.

- Les propositions qui dépassent juridiquement le cadre de la mise à jour du droit constitutionnel doivent être traitées dans le cadre du projet de réformes sur la direction de l'Etat, et ce même s'il s'agit d'innovations susceptibles de dégager un consensus.
- Les propositions qui peuvent être qualifiées de mise à jour mais qui touchent directement au projet de réformes et qui, pour cette raison, devraient être examinées dans le cadre d'une réflexion globale sur la direction de l'Etat doivent également être abordées dans le cadre du projet de réformes.

4 Observations concernant les différentes propositions des commissions

Le Conseil fédéral se prononce ci-après sur la manière d'intégrer juridiquement les différentes propositions des CIP dans la réforme de la constitution: quelles sont les propositions qui entrent dans le cadre de la mise à jour et quelles sont celles qui doivent être qualifiées d'innovations? Le Conseil fédéral donnera en outre brièvement son appréciation matérielle sur les différentes propositions.

Article 133 Eligibilité

Les CIP proposent de biffer l'exigence de laïcité à l'article 133, projet 96. Cette exigence est expressément prévue par l'article 75 de la constitution fédérale (cst.). La proposition de révision des CIP représente par conséquent une *innovation*. On pourrait envisager de faire figurer cette exigence au niveau de la loi, ce qui permettrait alors de réaliser cette proposition dans le cadre de la mise à jour (cf. aussi art. 134). Le Conseil fédéral ne voit aucune objection à cette proposition. Elle aurait en particulier le mérite de tenir compte de l'article 25 du Pacte II de l'ONU du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2), qui garantit l'accès aux fonctions publiques sans discrimination.

Article 134 Incompatibilités

Les CIP proposent de biffer l'article 134, 3^e alinéa, projet 96, qui correspond aux articles 77 et 108, 2^e alinéa, cst. Il s'agirait de régler de manière détaillée au niveau de la loi les incompatibilités frappant les agents de la Confédération. L'abaissement de cette norme constitutionnelle au niveau de la loi doit être considéré comme une *mise à jour*. Le Conseil fédéral peut se rallier à cette proposition.

Article 142 Sessions

Les CIP proposent de réviser l'article 142, 2^e alinéa, projet 96 et d'accorder le droit d'exiger la convocation des conseils en session extraordinaire, non plus à cinq cantons, mais à un quart des membres du Conseil des Etats, tout en maintenant le même droit pour le Conseil fédéral et un quart des membres du Conseil national. En vertu de l'article 86, 2^e alinéa, cst., le Conseil des Etats ne dispose actuellement d'aucun droit de convocation. Sur ce point, la proposition doit donc être considérée comme une *innovation*. Les cantons n'ont encore jamais fait usage de leur prérogative. Compte tenu de cette pratique, l'abandon de la disposition correspondante pourrait être considéré comme une *mise à jour*. La précision rédactionnelle «les deux conseils» à la place de «les conseils» est possible dans le

cadre de la mise à jour. Le Conseil fédéral ne voit aucune objection à mettre les deux conseils sur un pied d'égalité. L'abandon simultané d'une référence au droit de convocation des cantons ne s'impose toutefois pas.

Article 143 Présidence

Les CIP proposent de compléter l'article 143, 1^{er} alinéa, projet 96 par une disposition selon laquelle chaque conseil élit un second vice-président. De plus, il s'agirait, en biffant le 2^e alinéa de l'article 143, de supprimer la clause qui limite la possibilité d'élire deux députés d'un même canton à la présidence du Conseil des Etats. Les deux propositions entraînent une modification du droit constitutionnel écrit (art. 82 cst.) et représentent par conséquent des *innovations*. Le Conseil fédéral ne voit aucune objection à ces propositions, qui concernent l'organisation du Parlement.

Article 144 Commissions parlementaires

Il s'agirait de compléter l'article 144, projet 96 par un nouvel alinéa 3, en vertu duquel la loi pourrait déléguer à des commissions parlementaires certaines compétences de nature non législative. Une telle loi ne trouverait aucune base constitutionnelle dans le droit en vigueur. La proposition des CIP amènerait par conséquent une *innovation*. Le Conseil fédéral n'a quant à lui aucune objection fondamentale à formuler. Le point déterminant sera de savoir concrètement quelles compétences déléguer aux commissions. La décharge de travail que représenterait pour les débats pléniers une telle délégation représenterait assurément une décharge pour le Conseil fédéral également.

Article 146 Services du Parlement

L'article 146, projet 96 met à jour l'article 105, 1^{er} alinéa, cst. Cette disposition prévoit que les Services du Parlement sont rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale et sont soumis à la surveillance du Conseil fédéral. Dans l'accomplissement de leurs tâches, les Services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale et n'ont de comptes à rendre qu'à l'Assemblée fédérale.

Les CIP proposent de détacher les Services du Parlement de la Chancellerie fédérale. Cette proposition implique une modification du droit constitutionnel écrit, ainsi que de la pratique, et doit dès lors être considérée comme une *innovation*. Le Conseil fédéral peut se rallier à la proposition sur le fond. La Chancellerie fédérale et le Conseil fédéral n'exercent leurs attributions administratives qu'avec la plus grande retenue. Détacher les Services du Parlement de la Chancellerie fédérale ne remettrait pas en cause le rôle assumé par cette dernière en matière de coordination entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (cf. observations concernant l'art. 167).

En outre, les CIP proposent de compléter l'article 146, projet 96: il s'agirait d'ancrer dans la constitution la possibilité pour l'Assemblée fédérale de faire appel aux services de l'administration fédérale. Les CIP précisent dans leur rapport complémentaire que ce système de collaboration, qui a fait ses preuves et qui vise avant tout des prestations d'ordre technique ou administratif (Office des constructions fédérales, Archives fédérales, Office fédéral du personnel, Minis-

tère public de la Confédération, etc.), devrait être conservé. Par ailleurs, la possibilité devrait être maintenue d'associer l'administration fédérale à la procédure législative en matière d'initiative parlementaire (cf. art. 21^{quater}, 2^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils; LREC; RS 171.11). Dans ce sens, la proposition peut être qualifiée de *mise à jour*. Comme le relève à juste titre le rapport complémentaire, les limites de cette mise à contribution se situent là où l'efficacité et la responsabilité de l'exécutif pour la conduite de l'administration pourraient s'en trouver altérées. Un problème pourrait éventuellement se poser si davantage de collaborateurs de l'administration fédérale devaient être mis à contribution pour le traitement des initiatives parlementaires. Les CIP estiment que la collaboration telle qu'elle est pratiquée actuellement permet «d'éviter dans une large mesure les conflits». Le Conseil fédéral est disposé à poursuivre cette pratique indépendamment du rattachement administratif des Services du Parlement. En revanche, il estime que la seule consécration, unilatérale, des droits du Parlement dans la constitution créerait un déséquilibre. Les limites de la mise à contribution des services de l'administration devraient alors au moins être posées. Il estime toutefois qu'une disposition réglant cette collaboration n'a pas sa place dans la constitution, particulièrement en ce qui concerne les prestations technico-administratives.

Article 146a Organe de médiation

Avec l'article 146a, les CIP proposent un nouvel article constitutionnel permettant au législateur de créer un organe de médiation. Une loi sur l'organe de médiation pourrait également être adoptée en l'absence de disposition constitutionnelle expresse (en se fondant sur l'art. 85, ch. 1, 3 et 4, cst.). La proposition de créer une base constitutionnelle expresse pour un organe de médiation constitue par conséquent un *cas limite*, bien qu'il ne soit pas exclu de la considérer encore comme une *mise à jour*. Créer une base constitutionnelle expresse est toutefois inutile. Si une volonté politique se manifeste, l'organe de médiation peut être créé au niveau légal. Par le passé, l'idée d'introduire un organe de médiation a toutefois fait l'objet de controverses au sein de l'Assemblée fédérale, et ce pour des raisons politiques et avant tout financières. C'est également pour des raisons financières et en raison d'autres priorités que le Conseil fédéral a suspendu en 1994 les travaux d'élaboration d'une loi sur le Bureau de médiation.

Article 147 Délibération séparée

La CIP du Conseil des Etats propose d'insérer un nouvel alinéa 3 dans l'article 147, projet 96, en vertu duquel la loi pourrait attribuer des compétences de moindre importance à un seul des deux conseils. Cette proposition aurait pour effet de relativiser le bicamérisme et doit sans nul doute être qualifiée d'*innovation*. La CIP du Conseil national et une minorité de la CIP du Conseil des Etats se sont prononcées contre cette proposition de modification. Le rapport complémentaire cite comme exemples possibles d'une telle délégation le traitement des pétitions et la garantie des constitutions cantonales. Le Conseil fédéral a en principe de la compréhension pour toute tentative tendant, par divers moyens, à décharger le Parlement (cf. art. 144). Toutefois, l'égalité des deux conseils représentant un élément tout à fait essentiel du bicamérisme, il conviendrait de

définir très soigneusement les affaires qui pourraient ainsi être attribuées à un seul conseil.

Article 150 Quorum et majorité

Les modifications de l'article 150 du projet 96 découlent des propositions de modifications de l'article 154 (cf. commentaire de l'art. 154 ci-dessous).

Article 151 Droit d'initiative et droit de proposition

Les CIP proposent une nouvelle formulation de l'article 151 comportant des modifications d'ordre rédactionnel et systématique qui peuvent être faites dans le cadre de la mise à jour et que l'on peut donc accepter.

Les CIP proposent en outre que le droit de proposition du Conseil fédéral, mentionné à l'article 169, 2^e alinéa, projet 96, figure désormais à l'article 151, 2^e alinéa. Cette modification peut également être faite dans le cadre de la mise à jour. Le Conseil fédéral est toutefois d'avis qu'il est plus correct, sur le plan systématique, de laisser le droit de proposition du Conseil fédéral dans la section traitant des compétences du Conseil fédéral (cf. art. 101 cst.) plutôt que de le déplacer dans la section des compétences de l'Assemblée fédérale. De plus, seul le droit de proposition du Conseil fédéral doit figurer dans la constitution; la constitution ne doit plus faire état du droit des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération de faire des propositions sur un objet en discussion. Elle doit seulement mentionner que la loi règle la représentation du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (comme le font déjà de manière détaillée les art. 65^{bis} ss LREC). Que cette norme soit dorénavant posée au niveau de la loi et non plus au niveau de la constitution peut être considéré comme entrant dans le cadre de la mise à jour. Le Conseil fédéral n'a rien à objecter à cette proposition. Les membres du Conseil fédéral de même que le chancelier de la Confédération apparaissent de toute manière à l'Assemblée fédérale comme représentants du collège gouvernemental.

Art. 153 Immunité

Les CIP proposent, à l'article 153, 1^{er} alinéa, projet 96, de remplacer la formulation «devant les Conseils, dans leurs commissions et dans les groupes» par «devant les Conseils et dans leurs organes». Il serait ainsi clairement établi que l'immunité absolue s'étend aussi aux organes tels que les Bureaux, les délégations, etc. Cette proposition de modification entre dans le cadre de la mise à jour. La version du Conseil fédéral se limitait à citer les organes qui sont nommés dans la constitution. Il n'y a rien à objecter à cette modification.

Article 154 Législation

En matière de législation, la collaboration entre le Parlement et le gouvernement revêt une importance toute particulière. Les questions de procédure législative doivent par conséquent obligatoirement faire l'objet d'un examen d'ensemble et toutes les modifications doivent être intégrées dans le projet de réformes sur la direction de l'Etat.

L'article 154, 1^{er} alinéa, projet 96, consacre la compétence législative de l'Assemblée fédérale. Cette dernière est habilitée à édicter les lois fédérales et les arrêtés

fédéraux de portée générale. Les CIP proposent de renoncer à la forme des arrêtés fédéraux de portée générale. Les règles de droit adoptées par l'Assemblée fédérale figureraient alors soit dans des lois fédérales (soumises au référendum facultatif), soit dans des arrêtés fédéraux (non soumis au référendum facultatif). Les actes uniques de l'Assemblée fédérale seraient également adoptés sous la forme d'arrêtés fédéraux (FF 1997 III 279; cf. aussi commentaire de l'art. 162, 1^{er} al., let. g^{ter}). La constitution en vigueur mentionne la forme de l'arrêté fédéral de portée générale, mais n'en donne aucune définition. Seule la loi livre une définition de l'arrêté fédéral de portée générale (art. 6 et 7 LREC). Sur le fond, la proposition des CIP n'apporte aucun changement, et elle ne modifie que la dénomination des actes législatifs. Il est malgré tout douteux que la proposition des CIP puisse être qualifiée de mise à jour, dès lors que la forme de l'arrêté fédéral de portée générale s'est imposée à travers une longue pratique des institutions politiques. Dans ce sens, le Conseil fédéral a défendu, dans son message relatif à une nouvelle constitution fédérale, le point de vue selon lequel on dépasserait le cadre de la mise à jour et introduirait une *innovation* si l'on renonçait à la forme de l'arrêté fédéral de portée générale (FF 1997 I 396). Le Conseil fédéral est en principe favorable à une simplification de la forme des actes législatifs. Il n'est en effet pas nécessaire de prévoir une forme particulière d'acte pour les réglementations de durée limitée, qui peuvent être édictées sous forme de lois fédérales de durée limitée. On peut toutefois se demander si les propositions des CIP tiennent compte des besoins de la pratique. On renonce en effet à une distinction claire entre actes normatifs et actes ne contenant pas de règles de droit⁵⁾. Le critère du référendum n'est pas non plus pris en compte de manière conséquente. Ainsi, dans leur rapport complémentaire, les CIP prévoient des arrêtés fédéraux soumis au référendum si le référendum en matière administrative était introduit (FF 1997 III 274). Il en irait de même si le référendum en matière financière était introduit. La question de savoir quelle forme devraient revêtir les arrêtés d'approbation des traités internationaux soumis au référendum facultatif demeure également ouverte. La question de la forme des actes législatifs doit faire l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de la réforme de la direction de l'Etat. Si la notion d'arrêté fédéral de portée générale devait disparaître de l'article 154, diverses autres dispositions constitutionnelles devraient être adaptées en conséquence⁶⁾.

L'article 154, 2^e alinéa, projet 96 règle dans quelle mesure la délégation de compétences législatives est admise et à quelles conditions. On conçoit en principe deux manières de déléguer des compétences législatives. D'une part, le législateur peut habiliter l'Assemblée fédérale à édicter des règles de droit soustraites au référendum; d'autre part, il peut déléguer des compétences législatives à d'autres autorités, en règle générale au Conseil fédéral. Les CIP proposent de ne plus régler que les conditions de la délégation de compétences

⁵⁾ Cf. le rapport «La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» de la commission d'experts instituée par les CIP, dans lequel l'introduction du référendum en matière administrative et financière présuppose une distinction entre règle de droit et acte administratif (FF 1996 II 442 s.).

⁶⁾ Art. 130, 1^{er} al., let. d; art. 131, 1^{er} al., let. b et c; art. 150, 3^e et 4^e al.; art. 155; art. 161, 1^{er} al., let. c; art. 180.

législatives à l'Assemblée fédérale. On renoncerait en revanche à la possibilité de déléguer des compétences législatives au Conseil fédéral. Cette proposition doit être qualifiée d'innovation. Elle fait partie du nouveau concept élaboré par les CIP en matière législative, lequel consacre le principe de la base légale ou «réserve de la loi» (cf. observations concernant l'art. 154, 3^e al., nouveau).

Le nouvel *article 154, 3^e alinéa, projet 96* consacrerait dans la constitution, comme le proposent les CIP, le principe de la réserve de la loi. En vertu de ce principe, toutes les règles de droit importantes devraient être édictées sous la forme de lois fédérales. Le nouvel alinéa 3 délimite en même temps quelles dispositions appartiennent à la catégorie des règles de droit importantes. Il exprime le principe constitutionnel général de la légalité et consacre plus particulièrement les principes établis par la jurisprudence et la pratique des autorités en matière de délégation de compétences législatives. La proposition représente donc un cas *limite*, qui peut encore être considéré en soi comme une *mise à jour*. Si l'on veut être sûr qu'une modification dans ce domaine délicat s'effectuera dans le cadre d'une réflexion globale, il faut intégrer également cette proposition au projet de réforme sur la direction de l'Etat, qui s'occupera aussi du domaine de la législation. Le Conseil fédéral a déjà pris position sur le contenu de la loi dans son commentaire relatif au projet de constitution 95⁷⁾. Le point de savoir quelles dispositions doivent être édictées sous la forme de lois fédérales ne peut être résolu dans l'abstrait, mais dépend du domaine concerné, voire des circonstances. La jurisprudence du Tribunal fédéral, de même que celle des juridictions européennes, est tout en nuances. C'est pourquoi l'on est contraint de recourir, comme le montre bien la proposition du rapport complémentaire, à des notions très indéterminées telles que «important» et «fondamental». Il n'est dès lors pas très utile de reprendre de telles définitions dans la constitution. Le Conseil fédéral est d'avis que l'inscription du principe de la base légale telle que proposée n'est pas nécessaire, ni ne contribue à clarifier la constitution. De plus, le principe constitutionnel général de la légalité vaut non seulement pour la Confédération, mais aussi pour les cantons et il convient de se demander si ce principe général serait bien à sa place à l'article 154, projet 96 et s'il ne serait pas préférable de l'intégrer dans la partie introductive de la constitution. Si la proposition des CIP devait être maintenue, il faudrait revoir également le libellé du 3^e alinéa. Alors que la première phrase de cet alinéa parle de «règles de droit importantes», la seconde phrase entend préciser cette notion indéterminée à l'aide d'une autre notion indéterminée, celle de «dispositions fondamentales». Cette superposition de notions indéterminées n'est pas satisfaisante et entraînerait des problèmes d'interprétation inutiles. C'est pourquoi il serait plus indiqué de renoncer à l'expression «dispositions fondamentales», car elle n'apporte aucune précision supplémentaire.

Les *lettres a à f* du 3^e alinéa proposé par les CIP énumèrent cinq domaines centraux dans lesquels les règles de droit doivent être édictées sous la forme de lois fédérales. L'énumération n'est pas exhaustive. De l'avis du Conseil fédéral, la constitution devrait se contenter d'affirmer le principe selon lequel les règles de droit importantes doivent être édictées sous la forme de lois fédérales. Si l'on

⁷⁾ Exposé des motifs de l'AP 95, p. 220.

devait maintenir une énumération, exemplaire, des domaines dans lesquels les règles de droit importantes doivent être édictées sous la forme de lois fédérales, il s'agirait d'examiner plus attentivement la manière dont ces domaines sont circonscrits. Les domaines énumérés aux lettres a à f se recourent en partie. Ainsi, par exemple, les droits populaires (let. a) ou les prestations de la Confédération auxquelles correspond un droit (let. e), entrent également dans la catégorie des droits des personnes (let. c), tandis que les impôts (let. d) peuvent également être rangés parmi les obligations des personnes (let. c). La lettre b concerne les limitations aux droits constitutionnels. Dans la mesure où cette disposition se réfère aux droits fondamentaux, elle ne fait que répéter l'article 32, projet 96, qui décrit de manière complète les conditions auxquelles est subordonnée toute restriction des droits fondamentaux. Quant aux droits constitutionnels qui ne seraient pas des droits fondamentaux, ils sont déjà compris dans la lettre c.

Article 155 Législation d'urgence

L'article 155, projet 96 correspond à l'article 89^{bis} cst. Les CIP proposent d'appliquer la forme de la loi fédérale également au droit d'urgence (cf. observations concernant l'art. 154, 1^{er} al.). En outre, les actes législatifs munis de la clause d'urgence ne doivent plus dans tous les cas être limités dans le temps; ils doivent l'être uniquement lorsqu'ils sont dépourvus de base constitutionnelle. Cette proposition constitue une *innovation*. Le Conseil fédéral ne voit en principe aucune objection à une telle modification constitutionnelle. Une entrée en vigueur immédiate peut également se justifier pour des actes législatifs de durée indéterminée. Preuve en sont les divers exemples d'actes de durée limitée qui ont dû être parfois prolongés plusieurs fois. La prolongation exige une modification formelle de l'acte législatif, ce qui est relativement lourd. La simplification proposée ici ne devrait toutefois pas conduire à une augmentation du nombre des actes législatifs urgents.

Article 156 Relations avec l'étranger et traités internationaux

Les propositions des CIP concernant l'article 156 sont en rapport étroit avec les propositions concernant l'article 172, 1^{er} et 2^e alinéas. La constitution actuelle n'opère aucune répartition stricte des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral en matière de politique étrangère; le parallélisme et le recouvrement de leurs compétences respectives les incitent au contraire à conjuguer leurs efforts (cf. FF 1997 I 399). Le droit constitutionnel confie au Conseil fédéral la majeure partie de la conduite des affaires étrangères, tandis qu'il attribue à l'Assemblée fédérale le droit d'approuver les traités internationaux et d'adopter les actes législatifs et arrêtés importants en matière de politique extérieure. De plus, il appartient au Parlement d'exercer la souveraineté financière et la haute surveillance, ainsi que d'approuver des rapports (art. 44^{bis} LREC) et de mener des débats généraux de politique étrangères qui serviront de fil conducteur au Conseil fédéral pour la conduite des affaires étrangères.

Les négociations en vue de l'EEE ont notamment fait prendre conscience des incidences toujours plus importantes de la politique extérieure sur notre politique intérieure et ont démontré la nécessité de régler plus clairement les rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique

étrangère. Le nouvel article 47^{bis}a LREC, entré en vigueur en 1992, prévoit que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale travaillent de concert dans le domaine de la politique étrangère. Ainsi, le Conseil fédéral informe sans tarder les présidents des conseils et les commissions de politique extérieure des deux conseils de manière régulière et complète sur la situation en matière de politique extérieure et les consulte lors de négociations internationales. Depuis que ce nouveau mécanisme de concertation existe, le Conseil fédéral consulte les commissions de politique extérieure pour toutes les décisions importantes en matière de politique extérieure. Celles-ci sont non seulement tenues au courant de l'évolution des relations internationales entre la Suisse et l'étranger, mais également des intentions du Conseil fédéral, ce qui leur permet de faire passer leurs vues suffisamment tôt dans le processus de décision.

Les CIP proposent de faire figurer aux *articles 156, 1^{er} alinéa, et 172, 1^{er} alinéa*, le principe selon lequel l'Assemblée fédérale fixe les orientations fondamentales de la politique étrangère et participe à son élaboration (art. 156, 1^{er} al.). Le Conseil fédéral serait chargé des affaires étrangères dans le cadre des orientations fixées par l'Assemblée fédérale (art. 172, 1^{er} al.). Ces propositions doivent être qualifiées d'*innovations*. En attribuant au Parlement la compétence de fixer les grandes orientations de la politique étrangère, cette modification constitutionnelle entraînerait, de l'avis même des CIP, une modification très nette de l'équilibre dans la conception actuelle des compétences dans le domaine de la politique étrangère, en ce que la responsabilité de fixer les objectifs en la matière n'entrerait plus de façon prépondérante dans les prérogatives du Conseil fédéral, mais serait partagée par l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral partage l'avis des CIP selon lequel la politique étrangère est une tâche du gouvernement qui nécessite une étroite collaboration avec le Parlement. Il est pourtant d'avis que la proposition des CIP, non seulement outrepassait clairement le cadre de la mise à jour du droit constitutionnel en vigueur, mais équivaut aussi à un changement de paradigmes dans la conception des compétences dans le domaine de la politique étrangère. La modification proposée revient en quelque sorte à introduire le principe de la réserve de la loi en matière de politique étrangère. Si l'Assemblée fédérale devait fixer les orientations de la politique étrangère, il ne resterait plus au Conseil fédéral que de simples tâches d'exécution: le soin de représenter la Suisse à l'extérieur et la charge des affaires étrangères «dans le cadre des orientations fixées par l'Assemblée fédérale».

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est nul besoin de réorienter fondamentalement les compétences actuelles pour que gouvernement et Parlement puissent exercer une responsabilité commune dans le domaine de la politique étrangère; l'exercice de cette responsabilité commune constitue aujourd'hui déjà une réalité, les compétences de chacun des deux pouvoirs limitant celles de l'autre. Pour le Conseil fédéral, la réglementation actuelle offre de meilleures bases pour réaliser cet équilibre toujours difficile à trouver entre le besoin de donner un appui aussi large que possible sur le plan intérieur à nos décisions de politique étrangère et la nécessité de laisser à notre pays une marge de manœuvre suffisante dans l'exercice de sa politique étrangère. Ce n'est pas sans raison si la constitution actuelle, comme le projet 96 et les constitutions d'autres pays, confie à l'exécutif la conduite des affaires étrangères: contrairement aux domaines de la politique

intérieure, nationale, la politique extérieure, particulièrement celle d'un petit Etat, est fortement influencée par des facteurs extérieurs. C'est pourquoi la conduite d'une politique extérieure efficace passe par une gestion professionnelle, susceptible de s'adapter rapidement et avec souplesse à des conditions en perpétuelle évolution; figer ses paramètres dans le cadre contraignant des décisions du Parlement reviendrait à se lier et au moment décisif peut-être à se faire du tort. Le risque serait encore plus grand si les «orientations fondamentales» devaient être comprises non seulement comme des orientations générales abstraites au sens où l'entend le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure du 29 novembre 1993 (FF 1994 I 150), mais aussi comme des objectifs stratégiques concrets, comme le suggèrent plus ou moins les commentaires des CIP (FF 1997 III 284). Si les rôles respectifs de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral dans le domaine de la politique extérieure sont aujourd'hui clairement attribués et se limitent réciproquement, un transfert des compétences au Parlement dans ce domaine aurait pour effet d'affaiblir le Conseil fédéral tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. C'est pourquoi le Conseil fédéral est convaincu de la nécessité de s'en tenir en principe à la répartition actuelle des rôles dans le domaine de la politique extérieure. Si l'Assemblée fédérale ne pouvait se déclarer d'accord avec la teneur de l'article 156, 1^{er} alinéa, projet 96 telle que proposée, le Conseil fédéral serait tout à fait disposé à accepter une nouvelle formulation sur la base de l'article 47^{bis}a LREC. Le Conseil fédéral est d'avis que les propositions de réformes ne devraient pas, même dans le cadre du projet de réforme sur la direction de l'Etat, s'attacher à remettre en cause les principes mêmes de la répartition des compétences dans le domaine de la politique extérieure, mais à développer et à améliorer la collaboration des autorités dans ce domaine sur la base des compétences existantes.

La première phrase de l'article 156, 2^e alinéa, projet 96 traduit le principe selon lequel l'Assemblée fédérale a la compétence d'approuver les traités internationaux (cf. art. 85, ch. 5, cst.). La deuxième phrase de l'article 156, 2^e alinéa, de même que l'article 172, 2^e alinéa, projet 96, indiquent clairement que des exceptions à l'obligation de soumettre les traités internationaux à l'approbation de l'Assemblée fédérale peuvent résulter de la constitution, de la loi ou des traités internationaux. Le projet du Conseil fédéral se fait l'expression, dans ces deux alinéas, d'une pratique constitutionnelle unanimement reconnue par la doctrine et la pratique⁸⁾. Les traités internationaux qui, en vertu de l'article 89, 3^e et 5^e alinéas, cst., sont soumis au référendum, doivent dans tous les cas être approuvés

⁸⁾ Cf. en particulier JAAC 51 (1987) n° 58, p. 369 ss. Le Conseil fédéral a la compétence de conclure un traité lorsque

- le traité ne crée pas d'obligations nouvelles, ni n'a pour conséquence de renoncer à des droits existants;
- le traité ne fait qu'exécuter un traité préexistant;
- une délégation de compétence fondée sur la loi l'autorise;
- le Conseil fédéral ne peut remplir les tâches qui lui ont été déléguées à l'intérieur du pays sans la conclusion d'un tel traité;
- l'Assemblée fédérale a déjà donné au préalable son approbation pour la conclusion d'un traité particulier.

par l'Assemblée fédérale, à moins que cette dernière n'ait habilité le Conseil fédéral au préalable, par une délégation légale, à les conclure (cf. p. ex. art. 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures; RS 946.201). De plus, le droit constitutionnel coutumier reconnaît au Conseil fédéral la compétence, dans l'exercice de son rôle directeur et de sa responsabilité dans la conduite des relations extérieures, de décider la mise en application provisoire immédiate d'un traité lorsque la sauvegarde d'intérêts suisses essentiels ou une urgence particulière l'exigent et de ne le soumettre qu'ultérieurement à l'approbation de l'Assemblée fédérale (cf. dernier exemple en date, FF 1995 IV 755). Enfin, le Conseil fédéral est habilité à conclure des traités internationaux de moindre importance, qu'il lui faut ensuite porter à la connaissance des deux conseils⁹⁾. Les CIP proposent une *innovation* dont l'objectif est de supprimer la compétence du Conseil fédéral, directement fondée sur la constitution, de conclure des traités. Il appartiendrait à la loi de définir les traités que le Conseil fédéral pourrait conclure de manière autonome. Le but poursuivi en réglant la question au niveau de la loi est de parvenir à circonscrire les compétences de chacun de façon plus transparente et plus précise que ne le permet une réglementation de rang constitutionnel. Le Conseil fédéral considère qu'une loi sur les compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion des traités n'est pas indiquée, ne fût-ce que parce que plus de 80 pour cent des traités conclus par le Conseil fédéral reposent aujourd'hui déjà sur une délégation expresse contenue dans une loi fédérale. Cette solution pratique est préférable à une réglementation générale, car elle permet aux conseils d'adapter la clause de délégation aux circonstances du moment. Du reste, les traités de moindre importance conclus par le Conseil fédéral ne sont qu'au nombre de quatre à cinq par année; ils sont portés à la connaissance du Parlement par le biais du rapport de gestion.

Article 159 Haute surveillance et évaluation

Les CIP proposent d'ajouter, comme nouvel *article 159*, 2^e *alinéa*, projet 96, une disposition constitutionnelle selon laquelle la loi fixe les compétences dont l'Assemblée fédérale a besoin en matière d'information et d'enquête pour exercer sa haute surveillance. La loi et les règlements des conseils prévoient déjà diverses compétences en matière d'information et d'enquête. Leur mention expresse dans la constitution peut dès lors être considérée comme une *mise à jour*. Le Conseil fédéral émet toutefois des doutes sérieux quant à l'utilité d'une telle disposition constitutionnelle. D'éventuelles propositions concrètes de nouvelles dispositions légales devraient en tout cas faire l'objet de discussions approfondies. Le Conseil fédéral estime qu'il convient de refuser toute extension des droits du Parlement en matière d'information qui limiterait le principe de collégialité ou l'exercice de la fonction gouvernementale (p. ex. remise des documents de la procédure de co-rapport). Les CIP aspirent visiblement à une telle extension (FF 1997 III 286 ss). Cette proposition sera examinée dans le cadre du projet de réforme sur la direction de l'Etat, qui s'occupera également du domaine de la haute surveillance. De plus, les CIP proposent d'ajouter à l'*article 159*, projet 96, un nouvel *alinéa 3* en vertu duquel l'Assemblée fédérale aurait à veiller à ce que l'efficacité des mesures

⁹⁾ Cf. le rapport de gestion 1989, p. 54 ss.

prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Selon les CIP, l'Assemblée fédérale serait seule responsable de l'évaluation et on renoncerait donc à prévoir une compétence conjointe de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral (FF 1997 III 289). Cette proposition est une *innovation*. Le contrôle de la législation et de l'action étatique, effectué sur une base méthodique et en fonction de critères scientifiques, revêt certes une grande importance. Il ne s'impose toutefois pas de consacrer une disposition constitutionnelle expresse à l'évaluation. La proposition des CIP touche directement à l'équilibre des pouvoirs et doit donc être examinée dans le contexte global de la réforme de la direction de l'Etat.

Article 160 Relations entre la Confédération et les cantons

A l'article 160, 1^{er} alinéa, projet 96, les CIP proposent de remplacer les termes «l'Assemblée fédérale surveille les relations entre la Confédération et les cantons» par «l'Assemblée fédérale veille au maintien des relations ...». Cette proposition de modification rédactionnelle peut être considérée comme une *mise à jour* et le Conseil fédéral peut s'y rallier.

Article 161 Autres tâches et compétences

Les lettres a, b et c du 1^{er} alinéa de l'article 161, projet 96 traitent des compétences de l'Assemblée fédérale en matière de sécurité extérieure et intérieure. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont des compétences concurrentes dans le domaine de la sécurité extérieure et intérieure (cf. art. 173, 1^{er} et 2^e al., projet 96). Les deux CIP proposent de biffer la lettre c. La suppression de cette disposition est motivée par le fait qu'elle porte sur une compétence de l'Assemblée fédérale dont l'importance est pratiquement insignifiante et qui peut être déduite implicitement des articles 154 et 156, projet 96. La CIP du Conseil national s'est en outre prononcée en faveur d'une suppression des lettres a et b. Une suppression de ces dispositions au titre de *mise à jour* n'est pas exclue, bien qu'il s'agisse d'un cas *limite* (cf. en particulier art. 85, ch. 6, cst.). Le Conseil fédéral considère qu'il serait bon de mentionner expressément dans la constitution les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de sécurité extérieure et intérieure, puisqu'il s'agit là d'un domaine dans lequel le Parlement et le Conseil fédéral jouissent de compétences concurrentes. En faisant référence à ces compétences dans les attributions de chacune de ces deux autorités, on marque leur caractère concurrent, ce qui contribue à davantage de transparence et de clarté. La protection de la sécurité extérieure et intérieure relève, comme condition élémentaire de l'existence de l'Etat, d'une compétence immanente («inherent power»). Il est donc tout à fait justifié de la mentionner expressément dans la constitution (cf. commentaires concernant ces articles, FF 1997 I 405 ss).

Les CIP proposent d'ajouter une nouvelle lettre *g^{bis}* au 1^{er} alinéa, aux termes de laquelle l'Assemblée fédérale participerait aux planifications importantes des activités de l'Etat. La planification politique est un instrument de travail central de l'Etat moderne. Elle permet de garder une vue d'ensemble, d'identifier à temps les problèmes et leurs interactions, de coordonner les diverses activités de l'Etat et de fixer des priorités. Le Conseil fédéral reconnaît bien évidemment les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de planification politique (traitement du rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et du

rapport sur le plan financier de la législature, motions relatives aux Grandes lignes). Il a aussi en principe de la compréhension pour les raisons qui poussent le Parlement à vouloir faire apparaître dans la constitution les compétences qui lui permettent de participer à la planification; en la forme proposée, ces propositions peuvent être qualifiées de *mise à jour*. La planification politique ne doit cependant en aucun cas se muer en programme rigide. Il s'agit bien davantage d'annoncer des intentions et des résolutions, qui devront être concrétisées dans une réalité en constante mutation et être suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à de nouvelles conditions. Si l'on en croit le rapport complémentaire, les CIP accordent beaucoup d'importance à une consécration constitutionnelle des compétences du Parlement en matière de planification, en raison également du lien qui peut être fait avec l'introduction du nouvel instrument parlementaire que représenterait le mandat, lequel permettrait au Parlement d'agir dans le domaine de compétence du Conseil fédéral. C'est précisément dans le domaine de la planification politique que des résolutions préalables ayant un caractère contraignant peuvent poser problème, car elles limiteraient non seulement la marge de manœuvre du Conseil fédéral, mais aussi celle de l'Assemblée fédérale elle-même. Quand bien même l'Assemblée fédérale se contenterait de signaler ponctuellement les grands objectifs, la cohérence de la planification d'ensemble pourrait en souffrir et les responsabilités s'en trouver confondues (cf. également les réserves exprimées dans les observations concernant la let. g^{quater}).

L'adjonction d'une nouvelle *lettre g^{ter}* au 1^{er} alinéa devrait permettre à l'Assemblée fédérale, par une disposition constitutionnelle explicite, de prendre des actes particuliers dès lors qu'une loi fédérale l'autorise expressément. Le principe selon lequel une loi peut déléguer à l'Assemblée fédérale des compétences autres que législatives n'est nullement contesté. Le message relatif à une nouvelle constitution fédérale envisage d'ailleurs expressément cette possibilité dans les observations concernant l'article 161, 3^e alinéa, projet 96, qui précisent que la loi peut déléguer à l'Assemblée fédérale d'autres tâches et compétences (FF 1997 I 409). De plus, l'introduction du référendum facultatif en matière administrative dans le cadre de la réforme des droits populaires semble taillée exprès pour de telles décisions, qui seraient dépourvues de tout caractère législatif et se fonderaient sur l'article 160, 3^e alinéa, projet 96. Le fait de prévoir une règle expresse pour de tels actes particuliers peut être qualifiée de *mise à jour*. De l'avis du Conseil fédéral, les transferts de compétences qui en découleraient devraient néanmoins se limiter à des actes administratifs ou à des actes particuliers qui revêtent une dimension hautement politique ou ont une portée essentielle à divers titres. Lorsqu'il adoptera de telles dispositions légales, le législateur devra en particulier tenir compte du principe de la séparation des pouvoirs qui sous-tend la constitution fédérale. Le Parlement est en effet tenu de respecter les fonctions essentielles que le droit constitutionnel attribue aux autres organes de l'Etat. En outre, cette disposition constitutionnelle devrait être coordonnée avec l'introduction du référendum facultatif en matière administrative, dans le cadre de la réforme des droits populaires.

Enfin, les CIP proposent d'ajouter une nouvelle *lettre g^{quater}*, qui consacrerait dans la constitution l'instrument parlementaire du mandat. L'instrument du mandat a été introduit sectoriellement avec la nouvelle LOGA, en rapport avec le mandat

de prestation prévu à l'article 22^{quater} LREC (FF 1997 II 549). Selon la proposition des CIP, le mandat aurait valeur d'instruction contraignante dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale. Dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, il aurait valeur de directive, à laquelle «il ne peut être dérogé que dans des cas justifiés». Par cette proposition, les CIP entendent résoudre une vieille controverse de droit constitutionnel portant sur la possibilité ou non d'admettre les «fausses motions» (FF 1997 III 296). Le Conseil fédéral est d'avis que les motions qui touchent à son domaine de compétence ou aux compétences législatives qui lui ont été déléguées ne sont pas admises. Dans le même sens, le règlement du Conseil des Etats stipule que les motions ne peuvent avoir trait à une affaire qui relève de la seule compétence du Conseil fédéral ou à une compétence législative qui lui a été déléguée¹⁰). La proposition des CIP constituerait donc une *innovation*. Le Conseil fédéral a déjà exposé en détail, dans son avis sur le rapport de la CEP CFP, qu'il éprouve les plus grandes réserves à l'encontre du mandat et rejette son introduction par souci des répercussions qu'un tel instrument pourrait avoir sur nos institutions politiques (FF 1997 III 111). A son avis, le mandat présente un caractère conflictuel. Il serait en contradiction avec les exigences posées par la réforme de la direction de l'Etat, qui veulent que les pouvoirs soient clairement répartis et que les compétences et les responsabilités aillent de pair. Certes, il n'est pas prévu de donner au mandat un caractère contraignant sur le plan juridique, mais il en aura un sur le plan politique. Ainsi, la constitution stipulerait expressément qu'il ne peut être dérogé à un mandat que dans des cas justifiés. Il ressort du rapport complémentaire que l'on attend du Conseil fédéral qu'il justifie son choix devant le Parlement (FF 1997 III 297). De plus, il est prévu d'appliquer une procédure parlementaire aussi lourde pour l'adoption d'un mandat ayant valeur de directive que pour un mandat ayant valeur d'instruction¹¹). De par son caractère politiquement contraignant, le mandat se rapproche dans les faits inmanquablement d'une instruction¹²). Du reste, la nécessité a été admise, dans le cadre des débats sur la nouvelle LOGA, d'expérimenter ce nouvel instrument dans le domaine limité des mandats de prestation, avant de l'introduire de manière plus générale dans la constitution¹³). Le Conseil fédéral inclura également ces expériences dans l'évaluation qu'il fera au sens de l'article 65 LOGA. L'occasion se présentera dans le cadre de la réforme de la direction de l'Etat d'examiner d'un point de vue global les questions qui se posent à propos du mandat et le cas échéant d'élaborer de nouvelles propositions.

¹⁰ Art. 25, 1^{er} al., du règlement du Conseil des Etats; l'art. 25, 2^e al., du règlement prévoit l'instrument de la recommandation pour de tels domaines.

¹¹ Cf. art. 22^{quater} LREC (FF 1997 II 549). Le projet de mandat peut être modifié. De plus, le mandat doit être approuvé par l'autre conseil et peut déboucher sur une procédure d'élimination des divergences. Cf. également rapport complémentaire p. 48 ss et le rapport «La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» de la commission d'experts instituée par les CIP, FF 1996 II 413 ss.

¹² La question se pose de savoir dans quelle mesure il se justifierait encore de mener une procédure de consultation avec des mandats concrets.

¹³ BO E 1997 273.

Article 163 Composition et élection

La CIP du Conseil national propose d'ajouter un nouvel *alinéa 2^{bis}* à l'article 163, aux termes duquel un renouvellement intégral du Conseil fédéral intervient dans des circonstances exceptionnelles si trois quarts des membres de l'Assemblée fédérale le demandent. Une minorité de la CIP du Conseil des Etats se rallie en principe à cette proposition, tout en exigeant seulement une majorité des deux tiers. La modification constitutionnelle proposée représente une *innovation*. Le Conseil fédéral doute qu'il se justifie de prévoir un renouvellement intégral du Conseil fédéral pour circonstances exceptionnelles, alors que l'on vise avant tout le cas où un membre du Conseil fédéral devenu indésirable pour des raisons politiques doit être relevé de ses fonctions (FF 1997 III 300). Le Conseil fédéral rejette cette proposition. En définitive, cela équivaldrait à introduire la motion de censure, un instrument que l'on trouve traditionnellement dans le système gouvernemental parlementaire.

Article 166 Administration fédérale

L'article 166, 3^e *alinéa*, projet 96 permet au législateur de confier certaines tâches administratives à des personnes extérieures à l'administration générale de la Confédération. Le droit constitutionnel en vigueur exige pour cela une base légale formelle. La délégation législative offre toutefois une certaine flexibilité. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la délégation de tâches de puissance publique nécessite dans tous les cas une base légale¹⁴). Les CIP proposent qu'une loi formelle fixe de manière générale les conditions dans lesquelles certaines tâches peuvent être confiées à l'extérieur de l'administration générale, plutôt que d'exiger une base légale formelle pour toute prestation ainsi fournie. Dès lors que la proposition des CIP ne distingue pas entre les tâches publiques et les autres tâches, il est douteux que l'on puisse encore la qualifier de *mise à jour*. Il s'agit pour le moins d'un *cas limite*. Le Conseil fédéral salue en principe le souci de flexibilité des CIP, mais tient l'instrumentaire juridique actuel pour suffisant.

Article 167 Chancellerie fédérale

A l'article 167, 1^{er} *alinéa*, les CIP proposent de détacher les Services du Parlement de la Chancellerie fédérale (cf. explications concernant l'art. 146). Il s'agira d'examiner dans le cadre de la réforme sur la direction de l'Etat comment il est possible de rendre compte dans la constitution, en la forme appropriée, du rôle charnière joué par la Chancellerie fédérale et de la fonction de médiation qu'elle remplit. De plus, les CIP proposent de biffer le 2^e *alinéa*. La première phrase du 2^e *alinéa*, qui prévoit que la Chancellerie fédérale est dirigée par le chancelier de la Confédération, serait intégrée au 1^{er} *alinéa*. La seconde phrase, qui prévoit que le chancelier de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale en même temps que les membres du Conseil fédéral, serait purement et simplement biffée. L'article 158, projet 96 stipule déjà que le chancelier de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale, tandis que l'article 135, projet 96 fixe la durée de fonction à quatre ans. La seule modification matérielle apportée à la constitution en vigueur par la suppression de la seconde phrase porterait donc sur la

¹⁴) Cf. ATF 104 Ia 446.

simultanéité de l'élection du chancelier avec celle du Conseil fédéral (cf. art. 105, 2^e al., cst.). Sur ce point, il s'agit toutefois d'une *innovation*. Dans le cadre de la mise à jour, il serait envisageable de régler cette question au niveau de la loi. Les CIP font valoir dans leur rapport complémentaire que l'exigence de l'élection simultanée représente une restriction inutile. Il pourrait arriver qu'une autre forme de procédure soit jugée meilleure un jour. Le rapport complémentaire ne fournit toutefois aucune précision sur ce que pourrait être une telle procédure. Le Conseil fédéral n'insiste pas pour que l'exigence de l'élection simultanée reste ancrée dans la constitution fédérale¹⁵). Le moment de l'élection du chancelier de la Confédération devrait néanmoins être réglé dans la loi. Il serait cependant préférable d'examiner cette proposition en relation avec la décision qui sera prise concernant un nouveau modèle de gouvernement.

Article 169 Droit d'initiative

L'article 169, 1^{er} alinéa, règle le droit de proposition et d'initiative du Conseil fédéral et compte par conséquent parmi les dispositions centrales de notre système gouvernemental. Les CIP proposent d'accentuer cette fonction du Conseil fédéral en lui consacrant une disposition distincte. En outre, les CIP proposent une modification rédactionnelle qui ne concerne que le texte allemand (il s'agit de remplacer «*der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Vorschläge zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen*» par «*der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Entwürfe . . .*»; plutôt que le terme vague de «*Vorschläge*», il est préférable d'utiliser le terme plus précis «*Entwürfe*» qui apparaît dans le titre de tous les messages du Conseil fédéral). Le droit de proposition de l'exécutif tel qu'il est prévu dans le 2^e alinéa serait intégré à l'article 151. Par conséquent, le titre de cet article peut désormais se limiter à mentionner le droit d'initiative. Les propositions des CIP concernant l'article 169 doivent être considérées comme une *mise à jour*. Le Conseil fédéral n'a aucune objection à faire au sujet de ces propositions (à propos du déplacement de l'art. 169, 2^e al., cf. observations concernant l'art. 151).

Article 170 Législation et exécution

L'article 170, 1^{er} alinéa, projet 96 mentionne la compétence du Conseil fédéral d'édicter des règles de droit sous forme d'ordonnances dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent. Selon la proposition des CIP pour le 1^{er} alinéa, les ordonnances devraient être édictées sur la base et dans le cadre de la constitution et de la loi. On renoncerait ainsi d'une manière générale à une clause expresse. Cette proposition constitue donc, en partie tout au moins, une *innovation*. L'abandon du principe de délégation actuel fait partie du nouveau concept proposé par les CIP dans le domaine législatif, qui repose notamment sur l'introduction du principe de la base légale ou «*réserve de la loi*» (cf. le commentaire de l'article 154, 3^e al., nouveau).

Dans un nouvel alinéa ^{1bis}, les CIP proposent de fixer dans la loi les dispositions fondamentales relatives à la procédure d'adoption des ordonnances. Cette propo-

¹⁵) Le projet de constitution de 1977 comme l'essai de modèle du DFJP de 1985 renonçaient à fixer le moment de l'élection du chancelier.

sition constitue également une *innovation*. Le Conseil fédéral éprouve de sérieuses réticences à l'encontre de cette disposition. Les CIP motivent leur proposition avant tout par le manque de transparence qui caractérise l'activité législative du Conseil fédéral. La proposition des CIP va cependant bien au-delà d'une plus grande transparence. Les CIP entendent en effet faciliter le contrôle du contenu des ordonnances (FF 1997 III 303 s.). A cela s'ajoute que les commissions parlementaires auraient a posteriori plein accès aux documents sur lesquels s'est fondé le Conseil fédéral pour prendre sa décision (cf. observations concernant l'art. 159, 2^e al.). Pour les CIP, une alternative serait de prévoir l'obligation pour le Conseil fédéral de consulter les commissions pour tout projet d'ordonnance. De telles dispositions auraient pour effet de confondre les compétences et les responsabilités du législatif et de l'exécutif dans le domaine de la législation. Il est certain que des efforts peuvent encore être faits ponctuellement pour rendre l'activité législative du Conseil fédéral plus transparente. Le Conseil fédéral est disposé à examiner ce point, avec les autres propositions qui concernent le domaine législatif, dans le cadre de la réforme de la direction de l'Etat.

Article 172 Relations avec l'étranger

Les propositions des CIP relatives aux 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 172, projet 96 sont traitées avec les propositions relatives aux 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 156.

L'article 172, 3^e alinéa, projet 96 consacre la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances indépendantes pour sauvegarder les intérêts de la Suisse à l'étranger. Bien qu'elle découle implicitement aussi de l'article 172, 1^{er} alinéa, projet 96, le Conseil fédéral a décidé pour des raisons de transparence de faire figurer cette compétence expressément dans le projet de constitution (FF 1997 I 425). Les CIP proposent que les ordonnances soient soumises immédiatement, c'est-à-dire au moment de leur publication et de leur entrée en vigueur, à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori. Comme ces ordonnances peuvent porter gravement atteinte aux droits constitutionnels – par exemple en cas de limitation de la liberté du commerce et de l'industrie dans le cadre de sanctions économiques –, elles doivent, selon les CIP, obtenir la caution du Parlement a posteriori. Cette proposition doit être qualifiée d'*innovation*.

Selon le Conseil fédéral, l'obligation de faire approuver a posteriori ces ordonnances aurait comme conséquence de diminuer la crédibilité et la prévisibilité de telles mesures, car le caractère contraignant de ces ordonnances serait incertain jusqu'à leur approbation. Précisément dans le cas de sanctions économiques internationales, la sécurité du droit serait menacée, ce qui ne manquerait pas de provoquer de graves problèmes d'application. La procédure proposée est également très lourde: d'une part, le rythme des sessions empêcherait dans certains cas les Chambres de prendre une décision suffisamment tôt; d'autre part, la question se pose de savoir quelle devrait être l'attitude du Conseil fédéral si l'évolution de la situation exigeait une modification de l'ordonnance, voire son abrogation pendant ou après la procédure d'approbation¹⁶⁾. Plutôt que de prévoir une

¹⁶⁾ Ainsi par exemple, l'ordonnance instituant des mesures économiques à l'encontre de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et d'autres régions contrôlées par les Serbes (RO 1994 2194) a – toujours pour s'adapter à l'évolution de la situation internationale – d'abord été partiellement suspendue (RO 1995 5025), puis totalement suspendue (RO 1996 1021) avant d'être abrogée le 15 décembre 1996.

procédure aussi lourde, le Conseil fédéral estime que de telles ordonnances devraient être élaborées en étroite collaboration avec les Commissions des affaires étrangères (art. 47^{bis} LREC). De cette manière, les Chambres seraient non seulement intégrées dans le processus de décision, mais l'on pourrait sauvegarder la sécurité du droit et la souplesse nécessaire à ce genre de mesures. Comme le Tribunal fédéral l'a récemment confirmé, de telles mesures doivent en principe être limitées dans le temps et faire l'objet d'une loi formelle si la situation qui les motive se prolonge¹⁷⁾. Le Conseil fédéral propose donc de compléter le 3^e alinéa par une phrase qui précise que la validité de telles ordonnances doit être limitée dans le temps. Cette précision s'inscrit dans le cadre du mandat de mise à jour de la constitution et améliore la transparence.

Article 173 Sécurité extérieure et sécurité intérieure

En vertu de l'article 173, 3^e alinéa, projet 96, le Conseil fédéral, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, peut adopter des ordonnances indépendantes et prendre les décisions nécessaires pour préserver la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse (FF 1997 I 426 s.). La CIP du Conseil national propose de décrire de manière plus précise les conditions auxquelles de telles ordonnances indépendantes peuvent être édictées, ce qui peut être fait dans le cadre de la *mise à jour*. Les deux CIP proposent que les ordonnances du Conseil fédéral soient soumises à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori et que leur durée soit limitée à deux ans. Cette proposition doit être considérée comme une *innovation*.

Le Conseil fédéral estime que la formulation «circonstances extraordinaires» est suffisamment précise. La définition proposée par la CIP du Conseil national n'amène guère de nouveaux éléments. En outre, le fait de faire figurer l'«ordre public» séparément à côté de la sécurité extérieure et intérieure est insatisfaisant et peut entraîner une certaine confusion. Pour les raisons exposées ci-dessus en relation avec l'article 172, 3^e alinéa, le Conseil fédéral est opposé, là aussi, à une approbation a posteriori des ordonnances indépendantes par l'Assemblée fédérale et il propose, là encore, de faire figurer dans la constitution le principe de la limitation dans le temps de ces ordonnances, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. observations concernant l'art. 172, 2^e al., ci-dessus). Le Conseil fédéral estime toutefois que la durée de deux ans proposée par les CIP est trop rigide et n'autorise par la souplesse nécessaire dans de telles situations.

En vertu de l'article 173, 4^e alinéa, projet 96 le Conseil fédéral est habilité à lever des troupes dans les cas d'urgence. Il s'agit d'une compétence subsidiaire qui devient provisoire dès que le nombre de militaires mis sur pied ou que la durée de la mise sur pied atteignent un certain seuil. De même que l'actuel article 102, chiffre 11, de la constitution, l'article 173, 4^e alinéa, prévoit un nombre maximum de 2000 militaires. Les CIP proposent de supprimer le chiffre de 2000, pour éviter de faire figurer dans la constitution des chiffres qui ne sont pas absolument indispensables. Ce chiffre maximum figure expressément dans la loi sur l'armée (art. 77, 3^e al.; RS 510.10). La proposition des CIP de supprimer ce chiffre est un

¹⁷⁾ ATF 122 IV 262.

cas *limite*, et il n'est pas exclu de la considérer comme entrant dans le cadre de la *mise à jour*. Le Conseil fédéral estime qu'il serait suffisant de régler ce point au niveau légal.

Article 174 Relations entre la Confédération et les cantons

La modification ne concerne que le texte allemand. Les CIP proposent d'utiliser à l'article 174, 4^e alinéa, projet 96, l'expression «er sorgt für die Einhaltung . . .» au lieu de «er wacht über die Einhaltung des Bundesrechts». Cette proposition entre dans le cadre de la *mise à jour*. Le Conseil fédéral ne s'oppose pas à cette modification de nature rédactionnelle.

N39397

**Concession
octroyée à Presse TV SA
(Concession PresseTV)**

Modification du 26 mars 1997

*Le Conseil fédéral suisse
arrête:*

I

La concession PresseTV du 18 septembre 1995¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 6, 1^{er} al.

¹ Les émissions de Presse TV SA sont généralement diffusées le samedi soir et le dimanche soir, conformément au contrat de collaboration conclu avec la SSR. PresseTV peut aussi convenir avec la SSR de diffuser des émissions inscrites dans la grille ou certaines émissions particulières à d'autres moments.

II

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} août 1997. Elle est caduque si la SSR ne démarre l'exploitation prévue de la 4^e chaîne de télévision d'ici à la fin de l'année 1997.

26 mars 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N39421

¹⁾ FF 1995 IV 588

Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.08.1997
Date	
Data	
Seite	1312-1336
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 137

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.