

ad 96.456

**Initiative parlementaire Rhinow
Amélioration de la capacité d'exécution des mesures
de la Confédération**

**Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil
des Etats du 15 février 1999**

Avis du Conseil fédéral

du 31 mars 1999

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 15 février 1999 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats concernant l'amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération (initiative parlementaire Rhinow).

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

31 mars 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

40310

Avis

1 Introduction

Les problèmes liés à la mise en œuvre des politiques fédérales par les cantons constituent un thème de discussion récurrent dans notre Etat fédéral. Dans son avis du 27 avril 1998 (FF 1998 3263) relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) du 10 novembre 1997 sur la mise en œuvre des politiques fédérales (FF 1998 1662), le Conseil fédéral a reconnu qu'il convenait d'accorder plus de poids à la mise en œuvre des mesures de la Confédération et ce dès la conception des projets. Il s'est engagé à sensibiliser l'administration fédérale à la nécessité d'associer les cantons suffisamment tôt et de manière plus active à l'étude de ces questions, lors de la procédure législative préliminaire. Il a aussi invité les départements à accorder une importance particulière à l'avis des cantons lors des procédures de consultation pour tout ce qui a trait à la mise en œuvre des mesures.

Durant la seconde partie de 1998, le Département fédéral de justice et police et la Chancellerie fédérale ont préparé des projets de directives en vue de concrétiser ces engagements. Ces directives ont été discutées avec les cantons lors du Dialogue confédéral du 19 mars 1999. Elles s'appliqueront à la préparation des projets de lois, mais aussi, par analogie, à l'élaboration des ordonnances.

De leur côté, les cantons devraient aussi:

- s'organiser pour être en mesure de fournir aux services fédéraux des informations rapides, complètes et pertinentes sur leur capacité à mettre en œuvre les mesures de la Confédération;
- clarifier le rôle des conférences de directeurs cantonaux et les modalités de leur coordination;
- étudier la question de l'intégration des villes et communes dans le processus de formation de la volonté fédérale.

Les mesures à prendre doivent cependant conserver une certaine souplesse. Il s'agit moins de mettre en place de nouvelles procédures contraignantes que d'instaurer un véritable partenariat avec les cantons.

Les mesures proposées par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) dans le présent rapport constituent un autre volet de cet ensemble de mesures.

2 Analyse des propositions de la CIP-E

Loi sur les rapports entre les conseils (LREC)

Art. 43, al. 2^{bis} (nouveau)

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CIP-E, selon lequel il convient d'associer plus étroitement les cantons, qui sont à la fois les experts et les principaux responsables de la mise en œuvre des normes fédérales, aux processus décisionnels. Il approuve par conséquent le principe de cette disposition, qui coïncide avec les intentions qu'il a lui-même exprimées dans son avis sur les recommandations de la CdG-E (v. son avis sur la 2^e recommandation, FF 1998 3312). Cet art. 43, al. 2^{bis} (nouveau) repré-

sente la disposition faîtière en ce qui concerne l'examen de la mise en œuvre à tous les stades de la procédure législative préliminaire. Par ailleurs, il contient la base nécessaire pour que la question de l'évaluation ultérieure des mesures soit systématiquement examinée, à l'occasion de chaque projet, ce qui correspond également aux vues du Conseil fédéral (v. son avis précité à la 1^{re} recommandation, FF 1998 3311).

La disposition proposée apparaît toutefois fort détaillée et il n'est pas exclu qu'elle doive être reformulée à l'occasion de la révision totale de la LREC, afin d'adapter sa densité normative. Certaines des précisions qu'elle contient pourraient en effet trouver place à un niveau de réglementation inférieur, par exemple dans le Schéma de la Chancellerie fédérale pour l'établissement de messages du Conseil fédéral.

Par ailleurs, une ambiguïté perdue à propos de l'évaluation des «coûts» et des «frais» qui incomberont aux cantons et communes. L'obligation faite au Conseil fédéral, à l'al. 2^{bis} (nouveau), d'évaluer «quels coûts les cantons et les communes devront assumer pour la mise en œuvre» fait à première vue double emploi avec l'actuelle let. b de l'art. 43, al. 3, LREC, qui impose au Conseil fédéral d'indiquer «les frais qui s'ensuivront pour les cantons et communes», disposition qui est maintenue. En dépit des explications fournies par la CIP-E dans son rapport, la distinction entre ces deux obligations – indiquer d'une part les «coûts» et d'autre part les «frais» – reste difficile à établir.

Art. 47a (nouveau)

La CIP-E considère que la procédure d'élaboration et d'adoption des ordonnances n'est pas un modèle de transparence. Elle veut y remédier en imposant au Conseil fédéral de consulter les commissions parlementaires, à leur demande, sur les ordonnances qu'il prépare, lorsque l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. Pour être en mesure de se prononcer, les commissions devraient en outre avoir accès aux pièces essentielles du dossier, à l'exception de celles sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre sa décision.

La problématique de la transparence des ordonnances et de la consultation des commissions parlementaires a déjà été évoquée par les CIP, à propos du projet de mise à jour de la constitution fédérale (v. rapport complémentaire des CIP du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la constitution. Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral. FF 1997 III 243). Dans son avis du 9 juin 1997 relatif à ce rapport complémentaire (FF 1997 III 1312), le Conseil fédéral a admis que des mesures devraient être prises pour améliorer l'information. Il a estimé néanmoins que des mesures concernant les ordonnances pouvaient être prises le cas échéant au niveau de la loi sans qu'il soit nécessaire de compléter à cet effet la constitution. En rejetant le projet d'art. 170, al. 1^{bis}, proposé à cette occasion par les CIP, le Parlement s'est rallié à cette manière de voir.

Le projet d'art. 47a (nouveau) reprend en partie cette problématique. Il dépasse ainsi largement le cadre d'une amélioration de la capacité d'exécution des mesures fédérales et n'a d'ailleurs pas été proposé par l'auteur de l'initiative. M. Rhinow, député au Conseil des Etats, avait simplement demandé que l'on étudie «la possibilité, pour l'Assemblée fédérale, de faire en sorte que le Conseil fédéral tienne davantage compte des problèmes que soulève l'exécution lorsqu'il légifère par voie d'ordonnance (p. ex. en lui imposant l'obligation d'informer les commissions parlementaires)». Or la solution finalement retenue par la CIP-E va nettement plus loin.

Elle pose un jalon important quant au remodelage des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

Comme il l'avait relevé dans son avis précité relatif au rapport complémentaire des CIP (FF 1997 III 1313), le Conseil fédéral partage l'essentiel des réflexions des CIP sur la nécessité d'une redéfinition moderne du partage des pouvoirs entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Pour le Conseil fédéral, cette réforme doit, d'une part, permettre une coopération optimale entre les deux organes et, d'autre part, garantir un partage clair des compétences et donc des responsabilités. Aux yeux du gouvernement, l'existence d'un dialogue constructif entre les pouvoirs est en effet indispensable. Ce dialogue ne saurait toutefois déboucher sur une cogestion des dossiers, qui diluerait les responsabilités. Il importe que chaque organe de l'Etat ait ses tâches et ses responsabilités spécifiques. Selon un partage des compétences qu'on ne saurait contester, le Conseil fédéral est d'avis que la législation de mise en œuvre incombe avant tout au gouvernement. En effet, de deux choses l'une: ou bien l'Assemblée fédérale estime qu'une matière est importante et elle la règle elle-même (v. en particulier l'art. 164, al. 1, let. f, de la nouvelle constitution fédérale); ou bien elle ne juge pas utile de régler la question et elle en laisse le soin au Conseil fédéral. S'agissant de la coopération souhaitable, le Conseil fédéral est disposé à améliorer l'information des commissions sur la façon dont il entend mettre en œuvre les mesures décidées par le Parlement, notamment au moyen de ses ordonnances. Une première possibilité de le faire lui est offerte par le projet d'art. 43, al. 2^{bis} (*nouveau*), qui invite le gouvernement à se montrer plus explicite, dans ses messages, sur la mise en œuvre des mesures. Ces informations permettront le cas échéant aux commissions d'affiner la clause de délégation. C'est à ce moment-là que les commissions peuvent influencer de manière décisive sur les ordonnances, voire exiger au besoin des informations complémentaires. Par la suite, le Conseil fédéral devrait pouvoir conserver la faculté de décider librement des questions dont il assume en définitive la responsabilité. Cela ne le dispense pas pour autant d'améliorer la transparence tant à l'égard du Parlement que des organes chargés de la mise en œuvre.

Sous l'angle de la répartition des compétences législatives entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, le projet d'art. 47a (*nouveau*) conduirait à brouiller les responsabilités et il réduirait de manière inacceptable la marge de manœuvre du gouvernement. Le Conseil fédéral constate d'ailleurs que ses craintes sont partagées par plus de la moitié des organes qui se sont prononcés sur cette question lors de la procédure de consultation (sept gouvernements cantonaux, trois partis politiques). En effet, bien que le titre du ch. 22 du rapport mentionne simplement une obligation «d'informer les commissions», c'est bel et bien un nouveau droit des commissions à être «consultées» qu'institue l'al. 1 de l'art. 47a (*nouveau*). Cette mesure va donc sensiblement plus loin que l'amélioration de la transparence suggérée par M. Rhinow. On ne saurait non plus assimiler cette nouvelle obligation de consulter les commissions parlementaires aux deux obligations existantes concernant la politique extérieure et les mandats de prestations du Conseil fédéral à des offices, qui ont une portée plus limitée. Dans le cas présent, le projet d'art. 47a (*nouveau*) institue en fait un droit d'intervention des commissions parlementaires sur l'ensemble des ordonnances que le Conseil fédéral prévoit d'édicter, même si les commissions peuvent renoncer à faire usage de ce droit, la consultation n'ayant lieu qu'à leur demande. Le fait que ce droit de regard soit limité aux ordonnances «dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale» (al. 1) n'y change pas grand chose, puisque, dans notre fédéralisme d'exécution, la plupart des mesures fédérales sont appliquées par les cantons et communes. Certes, il est précisé

à ce propos, dans le rapport, que le droit des commissions d'être consultées est «limité aux questions relevant de la mise en œuvre», mais cette limitation ne se retrouve pas dans le libellé de l'al. 1. En l'état, cette disposition est donc inacceptable pour le Conseil fédéral.

Sur le plan pratique, l'art. 47a (nouveau) entraînerait un surcroît de travail notable tant pour les commissions que pour l'administration fédérale et, partant, un ralentissement de la procédure. Il irait ainsi à l'encontre des mesures prises ou envisagées pour permettre au Parlement de se concentrer sur l'essentiel et pour accélérer les procédures. Le rapport de la CIP-E est en outre peu explicite sur les modalités de mise en œuvre de cette disposition, en particulier le moment de cette consultation et l'autorité habilitée à consulter les commissions. On ne voit pas clairement non plus quels sont les effets attendus des avis exprimés par l'Assemblée fédérale ou par ses commissions: d'une part, la CIP-E considère comme légitime que le Parlement puisse influencer si nécessaire sur le domaine de compétences du Conseil fédéral; d'autre part, elle relève que les avis émis par les commissions dans les procédures de consultation ne portent pas atteinte aux compétences décisionnelles du Conseil fédéral, car ils ne sont pas juridiquement contraignants et qu'ils ne peuvent influencer directement l'ordonnance. Rien n'est dit enfin de ce qui se passerait en cas de divergences de vues irréductibles entre le Conseil fédéral et le Parlement. Pour le Conseil fédéral, en tout cas, il serait politiquement difficile de ne pas tenir compte de l'avis du Parlement.

En définitive, cette disposition semble d'autant moins indispensable qu'en vertu du nouvel art. 43, al. 2^{bis}, le Conseil fédéral devra déjà se prononcer de manière circonstanciée sur les modalités de la mise en œuvre dans le message. Ce faisant, il sera tenu d'indiquer ses intentions quant à la future ordonnance, voire d'en présenter déjà les grandes lignes. Par ailleurs, le Conseil fédéral s'est également engagé à associer plus étroitement les cantons à l'élaboration des ordonnances, en vertu des directives qu'il s'apprête à prendre suite au rapport de la CdG-E (v. ch. 1). Le risque que le Conseil fédéral perde de vue le critère de la mise en œuvre au moment de la préparation de l'ordonnance sera donc bien moins élevé qu'aujourd'hui.

L'al. 3 confère aux commissions le droit de consulter les documents essentiels, à l'exception de ceux sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement appuyé pour prendre sa décision interne. Ici encore, il s'agit d'une question de principe importante, qui est actuellement discutée dans le cadre des travaux préparatoires visant à l'édiction d'une loi fédérale sur la transparence. Ce projet de loi devrait être soumis à la procédure de consultation à la fin 1999. L'adoption, à ce stade, de l'art. 47a (nouveau) anticiperait sur les décisions de principe qui devront être prises ultérieurement dans le contexte de la loi sur la transparence.

En conclusion, le Conseil fédéral estime que la problématique soulevée par le projet d'art. 47a (nouveau) – qui touche un aspect fondamental des rapports entre le gouvernement et le Parlement – ne saurait être réglée dans le cadre d'une révision partielle accélérée de la LREC. Le Conseil fédéral ne s'oppose pas à ce que cette question soit approfondie dans le contexte plus large de la révision totale de cette loi en tenant compte des objections de principe exposées ci-dessus à propos de la dilution des responsabilités.

Art. 47^{bis}, al. 1^{bis} (nouveau)

Cette réglementation, qui concerne essentiellement le Parlement, va dans le sens souhaité par le Conseil fédéral. Il serait en effet illogique de plaider en faveur d'un

dialogue plus soutenu avec les cantons à tous les stades de la procédure législative préliminaire, mais de les ignorer lors de la phase parlementaire, alors que le projet est encore susceptible de modifications.

Ainsi que le relève la CIP-E, les commissions parlementaires ont déjà pour habitude d'entendre les cantons, lorsque les mesures en cause touchent ceux-ci de près. Dès lors, on peut se demander si la forme potestative retenue dans le projet d'art. 47^{bis}, al. 1^{bis} (*nouveau*) apporte quelque chose par rapport à la situation actuelle et si cette mesure suffira pour atteindre le but visé. Cette disposition doit aussi être mise en regard des engagements plus fermes pris par le Conseil fédéral à l'égard des cantons pour ce qui est de la procédure législative préliminaire. C'est pourquoi le Conseil fédéral suggère de compléter cet article par une disposition enjoignant aux commissions parlementaires des deux conseils d'informer les cantons et les autres milieux intéressés, si elles envisagent de modifier sensiblement le projet du Conseil fédéral sur des points affectant la mise en œuvre, et de réentendre les cantons, pour autant qu'ils en fassent la demande (v. aussi à cet égard l'avis précité du Conseil fédéral relatif au rapport de la CdG-E; FF 1998 3311).

Règlement du Conseil des Etats

Art. 10, al. 2, let. a^{bis} (*nouveau*)

Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 47^{bis}, al. 1^{bis} (*nouveau*) susmentionné. Elle prévoit que les commissions du Conseil des Etats sont, elles, tenues d'entendre les cantons lors de l'examen des modalités de mise en œuvre des actes législatifs, si les cantons le demandent.

Cette solution n'est pas entièrement convaincante.

Il existe tout d'abord une certaine contradiction entre la disposition potestative de l'art. 47^{bis}, al. 1^{bis} (*nouveau*), LREC, qui sous-entend une décision des commissions, et le fait que les commissions du Conseil des Etats n'agissent ensuite qu'à la demande des cantons, ce qui suppose une décision des cantons. Par ailleurs, le fait que les cantons ne soient entendus qu'à leur demande peut se révéler problématique dans la pratique, dans la mesure où les cantons ne sont pas forcément informés ou pas toujours à temps de l'intention des commissions parlementaires de modifier le projet du Conseil fédéral.

Du point de vue de l'effet escompté, une différence de traitement entre les commissions du Conseil des Etats et celles du Conseil national ne se justifie pas non plus. Dans la pratique, cette solution pourrait conduire à des navettes inutiles entre les deux conseils et à des pertes de temps, en particulier dans les cas où l'affaire serait traitée en premier par le Conseil national et où la commission compétente de ce conseil renoncerait à entendre les cantons.

La réglementation prévue à propos de l'audition des cantons par les commissions va donc dans le sens souhaité par le Conseil fédéral. Elle gagnerait toutefois à être renforcée et à s'appliquer de la même manière aux commissions des deux conseils.

3 Conclusions

En résumé, le Conseil fédéral se rallie sur le fond aux mesures envisagées en ce qui concerne la rédaction des messages.

Le Conseil fédéral est en outre favorable à une amélioration de la transparence lors de la préparation de ses ordonnances. Il s'oppose en revanche à l'obligation qui lui serait faite de consulter, à leur demande, les commissions des deux Chambres sur lesdites ordonnances, mesure qui conduirait à diluer les responsabilités et à alourdir encore les procédures. Le gouvernement ne s'oppose toutefois pas à ce que cette problématique soit examinée dans le cadre plus large de la révision totale de la LREC, en tenant compte des objections de principe formulées dans son présent avis.

Enfin, le Conseil fédéral considère que la réglementation concernant l'audition des cantons par les commissions parlementaires va dans la bonne direction, mais qu'elle gagnerait à être renforcée et à s'appliquer de manière uniforme aux commissions des deux conseils.

L'amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération par les cantons fait appel à la responsabilité des autorités fédérales, mais également à celle des gouvernements cantonaux. Elle suppose une étroite conjugaison des efforts du Parlement, du Conseil fédéral et des cantons. Au cours des prochaines années, l'amélioration de la situation dépendra aussi en grande partie de la capacité des cantons à travailler «en réseau» et à développer les collaborations régionales. Le Conseil fédéral attache donc la plus haute importance à ce que les mesures prévues par les uns et les autres – mesures qui se complètent mutuellement – soient étroitement coordonnées.

On ne saurait oublier non plus que notre culture du consensus s'accompagne déjà de processus décisionnels relativement longs et complexes. Il faut donc rechercher des solutions qui permettent de prendre des décisions rapides et transparentes, cela notamment dans la perspective d'une intégration plus étroite de la Suisse à l'Europe.

Le Conseil fédéral est néanmoins convaincu qu'une participation accrue des cantons à l'élaboration des mesures fédérales est avantageuse à long terme, puisqu'elle favorise l'acceptation de ces politiques dans les cantons, ainsi qu'une mise en œuvre diligente et complète de ces mesures par la suite. En outre, ces mêmes principes pourraient aussi s'appliquer à la mise en œuvre des traités internationaux conclus par la Confédération à moins que des règles propres à ce domaine ne prévoient des solutions spécifiques. A ce sujet, il convient de rappeler que le projet de loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, qui est déjà appliqué provisoirement depuis le 1^{er} septembre 1996, règle d'une manière générale les rapports entre les cantons et la Confédération dans ce domaine.

**Initiative parlementaire Rhinow Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la
Confédération Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
du 15 février 1999 Avis du Conseil fédéral du 31 mars 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.456
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.05.1999
Date	
Data	
Seite	3115-3121
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 840

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.