

## **Initiatives parlementaires**

### **Influence du Parlement sur les mandats de prestations du Conseil fédéral. Dispositions d'exécution de la nouvelle LOGA dans les règlements des conseils**

**Rapports des commissions des institutions politiques du Conseil national, du 29 août 1997, et du Conseil des Etats, du 25 septembre 1997**

#### **Réponse du Conseil fédéral**

du 19 novembre 1997

---

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

Conformément aux dispositions de l'article 21<sup>quater</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), nous vous adressons notre réponse aux rapports et aux propositions des commissions des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), du 29 août 1997 (FF 1997 IV . . .), et du Conseil des Etats (CIP-E), du 25 septembre 1997 (FF 1997 IV . . .) concernant l'influence du Parlement sur les mandats de prestations du Conseil fédéral et la modification des règlements des deux conseils.

#### **1 Situation initiale**

La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1997 (RO 1997 2022). Selon l'article 44, 2<sup>e</sup> alinéa, de cette loi, il est prévu que le Conseil fédéral «consulte la commission parlementaire compétente de chaque conseil» avant d'attribuer des mandats de prestations. Afin de renforcer son influence, l'Assemblée fédérale a, en adoptant la LOGA, créé un nouvel instrument parlementaire, à savoir le mandat (nouvel art. 22<sup>quater</sup>, LREC). Le mandat fait depuis longtemps l'objet de discussions. Le Conseil fédéral s'est élevé à maintes reprises contre cette innovation qui, à son avis, ne tient pas suffisamment compte de la répartition des responsabilités entre le législatif et l'exécutif. Ci-après, il s'agira uniquement de traiter les mandats en rapport avec les *mandats de prestations* selon l'article 44 de la LOGA, alors que dans le cadre de la révision de la constitution et du train de réformes concernant la direction de l'Etat qui l'accompagne, il faudra étudier d'une façon générale la possibilité de créer ce nouvel instrument.

## 2 La procédure de consultation lors de l'attribution de mandats de prestations

Selon l'article 44, 2<sup>e</sup> alinéa, de la LOGA, «la commission parlementaire compétente de chaque conseil» doit être consultée avant l'octroi d'un mandat de prestations. Dans leurs rapports, les commissions des institutions politiques se contentent de décrire la procédure à suivre, notamment lors de la formulation d'un nouveau mandat de prestations ou du renouvellement d'un tel mandat. Il faudra à l'occasion étudier la procédure à suivre dans d'autres cas – par exemple à la suite d'un mandat donné par le Parlement de modifier un mandat de prestations. En l'occurrence, le Conseil fédéral tient à relever qu'il y a lieu par exemple de coordonner ces travaux avec la procédure budgétaire ou avec des décisions budgétaires déjà prises. Cela signifie que les modifications à apporter à des mandats de prestations ne sont possibles que si elles correspondent aux périodes budgétaires, étant donné qu'autrement le mandat de prestations ne correspond plus à l'enveloppe budgétaire et que l'accord y relatif sur les prestations est également caduc.

Les commissions des institutions politiques ont élaboré la procédure de consultation décrite en collaboration avec les services fédéraux compétents. La procédure d'orientation prévue se justifie logiquement. Elle présente cependant des inconvénients: Ainsi, elle force le Conseil fédéral à traiter deux fois le même mandat de prestations, à savoir une fois avant d'avoir consulté la commission compétente et une fois après. En outre, la date à laquelle l'affaire doit être annoncée aux Chambres fédérales surtout s'il s'agit de renouveler un mandat après quatre ans est fixée au 15 mai, ce qui est très tôt et oblige à mettre au point (au moins sous forme de projet) la reconduction d'un mandat de prestations après trois ans déjà et à engager les travaux y relatifs beaucoup plus tôt encore. Le Conseil fédéral suppose par conséquent que la procédure de conduite décrite représente un modèle idéal qui devra être appliqué avec souplesse et qui admet des dérogations. En ce sens, il faudra aussi admettre que le déroulement des travaux pourra se faire autrement et que d'autres mesures procédurales, qu'il n'est pas encore possible de déterminer actuellement, pourront être envisagées dans la pratique en rapport avec les mandats de prestations et le nouvel instrument du mandat. A cet égard, les nouvelles dispositions des règlements des Chambres ne devront pas imposer des restrictions supplémentaires.

## 3 La nature juridique du mandat

L'article 22<sup>quater</sup> LREC, institue un nouvel instrument, le mandat, dans un secteur déterminé de l'activité gouvernementale et administrative, à savoir l'octroi de mandats de prestations au sens de l'article 44 de la LOGA. Cette disposition a un caractère expérimental, comme il ressort de l'article 65 de la LOGA, qui impose au Conseil fédéral l'obligation de présenter un rapport d'évaluation «aux Chambres fédérales, au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur» de ladite loi. L'instrument du mandat a lui-même un caractère expérimental et est soumis à l'évaluation (voir les explications données lors de l'examen du projet de loi: BO 1997 E 273): Les explications générales données par les commissions des institu-

tions politiques au sujet de la nature juridique du mandat ne doivent pas occulter le fait qu'il serait inopportun et illogique d'instituer ce nouvel instrument de façon générale, et plus encore au niveau constitutionnel, avant que l'évaluation n'ait été faite conformément à l'article 22<sup>quater</sup> de la LOGA. Dans le même ordre d'idées, on peut se demander s'il est nécessaire et judicieux d'adapter les règlements dès à présent.

Nous renonçons à exposer ici extensivement les réserves de caractère général que suscite le nouvel instrument; nous tenons à relever que nous ne partageons pas l'opinion des commissions des institutions politiques concernant l'introduction d'une manière générale du nouvel instrument parlementaire. Nous sommes d'avis que le mandat ne permet justement pas de répartir clairement les attributions entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Cela est certes possible sur un plan juridique formel et le mandat peut être conçu de manière «à ne pas porter atteinte à la liberté formelle de décision dont jouit le Conseil fédéral». On ne saurait cependant ignorer que de graves questions se posent lors de l'application: En effet, le mandat doit permettre des interventions dans tout le domaine relevant de la compétence du gouvernement et de l'administration. De la sorte, les attributions des différents pouvoirs sont entremêlées et les responsabilités estompées.

#### **4 Aménagement du mandat à l'article 22<sup>quater</sup> de la LREC**

Il ressort des explications données par les commissions des institutions politiques sous ce titre que le mandat doit être un instrument parlementaire dont il *faudra faire grand cas et qui devra être traité en conséquence*. Il est écrit que le mandat devra être «traité avec sérieux». On vise à donner à cet instrument un poids qui surpassera de loin celui de la motion. Il s'agit donc de bien plus que de mettre un terme aux interminables discussions concernant la justification de «pseudo-motions». Alors que le Conseil national utilise ce dernier instrument, le Conseil des Etats a créé la recommandation. Mais la recommandation a une portée bien moindre que le mandat aux termes mêmes de la commission du Conseil des Etats.

#### **5 Adaptations nécessaires des règlements**

Nous fondant sur les explications des commissions des institutions politiques, nous relevons les points suivants:

Le Conseil fédéral admet qu'il est entendu qu'à la différence de ce qui est prévu pour le traitement des initiatives parlementaires, il pourra donner son avis sur un mandat et faire des propositions à son sujet avant qu'une commission ne l'étudie et que le gouvernement sera représenté tant au sein des commissions qu'au plénum lors des délibérations.

La nouvelle teneur adoptée pour les dispositions des règlements semble avoir été choisie de façon à pouvoir être reprise pratiquement telle quelle – sauf dans deux cas – lorsque le mandat sera institué de manière générale. En ce qui concerne les mandats de prestations, il existe encore des imprécisions au sujet de l'obligation de faire rapport dans un délai d'un an sur un tel mandat ou sur la décision de le

modifier. Selon les commissions des institutions politiques, cela est possible en règle générale dans le cadre de la procédure de consultation conformément à l'article 44, 2<sup>e</sup> alinéa, de la LOGA. Les rapports des commissions ne permettent cependant pas de se faire une idée claire du déroulement exact de la procédure et des délais requis. Peut être est-il possible de s'acquitter de cette obligation dans le cadre du rapport de gestion.

Il convient en outre de préciser la disposition qui accorde au Conseil fédéral le droit de proposer des modifications aux projets de mandats. Le Conseil fédéral part de l'idée qu'il pourra aussi proposer l'acceptation ou le rejet d'un tel projet. Les dispositions y relatives des règlements devront être formulées, à son avis, de façon à faire ressortir cette possibilité.

Nous nous demandons en outre si la procédure suivie pour le classement des autres interventions ne doit pas s'appliquer également pour le classement de projets de mandats qui n'ont pas été traités. Si un projet de mandat n'est pas considéré comme prioritaire, il doit devenir caduc dans un délai de deux ans. Même un tel délai peut être d'une longueur insupportable pour un office pour lequel une clarification de la situation est indispensable. Nous formulons une proposition en ce sens.

Pour le reste, nous suggérons que lors des prochaines délibérations concernant le présent objet, les Chambres développent aussi des conceptions et élaborent des critères qui serviront à déterminer la «commission compétente» prévue à l'article 44 de la LOGA et de préciser si la nouvelle fonction doit être attribuée aux commissions de contrôle ou aux commissions législatives, et auxquelles.

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

19 novembre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N39584

**Initiatives parlementaires Influence du Parlement sur les mandats de prestations du  
Conseil fédéral. Dispositions d'exécution de la nouvelle LOGA dans les règlements des  
conseils Rapports des commissions des institutions politiques du Conseil nationa...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.430
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1997
Date	
Data	
Seite	1272-1275
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 257

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.