

12.427/12.432

Initiatives parlementaires
Rapport sur le programme de la législature / Programme
de gouvernement au lieu du programme de la législature

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 12 août 2014

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le Parlement et du règlement du Conseil national, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les projets d'actes ci-joints.

12 août 2014

Pour la commission:

La présidente, Cesla Amarelle

Condensé

A ce jour, les Chambres fédérales ont examiné à trois reprises le programme de la législature sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Tout en l'adoptant, elles ont donc pu à chaque fois y apporter des modifications. Au cours des délibérations consacrées à l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011–2015, en mai 2012, deux initiatives parlementaires ont été déposées au Conseil national, qui visaient à ce que le Parlement ne puisse plus proposer d'amendements au rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature, mais puisse uniquement débattre de ce rapport et en prendre acte.

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite à ces deux initiatives et, avec l'approbation de son homologue du Conseil des Etats, a élaboré un projet de modification de la procédure applicable au programme de la législature. Contrairement aux auteurs des initiatives, la CIP-N estime que la nécessité de légiférer ne réside pas dans la forme de la décision à prendre par le Parlement. Elle partage toutefois leur point de vue quant à la nécessité de diminuer la charge de travail induite par l'examen du programme de la législature.

La commission souhaite ainsi que le Parlement continue à se prononcer sur le programme de la législature au moyen d'un arrêté fédéral simple. La Constitution impose que l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes, car celles-ci entraînent la prise de décisions préliminaires majeures et déterminantes pour la législation – le domaine de compétences du Parlement par excellence. Une majorité du Parlement doit pouvoir influencer efficacement sur ces décisions préliminaires, qui n'ont certes pas d'effets juridiques contraignants, mais qui ont des conséquences notables. En outre, l'examen d'un projet d'acte suit une procédure décisionnelle plus cohérente et plus transparente que celle de l'ancien système, insatisfaisant, qui revenait à traiter de nombreuses «motions sur les grandes lignes».

Grâce à différentes mesures prises en 2007 afin d'accroître l'efficacité du Parlement, la durée des débats au Conseil national concernant l'examen du programme de la législature a déjà pu être réduite presque de moitié en 2008 et en 2012 par rapport à 2004. Cependant, le temps consacré à l'examen préalable par la Commission chargée de l'examen du programme de la législature (CPL) est resté le même. C'est pourquoi il faut désormais renoncer à instituer cette commission spéciale et confier l'examen préalable du programme de la législature aux commissions permanentes. La CIP-N s'attend à ce que celles-ci déposent moins de propositions, mais que ces dernières soient plus concrètes et plus ciblées que celles qui émanaient de la commission spéciale, laquelle a toujours examiné le programme de la législature de A à Z et manifesté une tendance à calquer ses formulations sur celles, souvent très générales et plutôt vagues, qui étaient utilisées par le Conseil fédéral. Sans la traditionnelle présentation du rapport par la commission, la durée des débats au conseil devrait encore être raccourcie.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Réforme de la procédure d'examen du programme de la législature au moyen de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement

Selon la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), «au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple» (art. 146, al. 1). L'examen parlementaire de ce projet d'acte permet aux députés de modifier et de compléter les objectifs proposés par le Conseil fédéral et la liste des actes de l'Assemblée fédérale prévus pour atteindre ces objectifs.

Avant l'entrée en vigueur de la LParl, le Conseil fédéral soumettait à l'Assemblée fédérale, «pour qu'elle en prenne acte, un rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale» (art. 45^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils). L'Assemblée fédérale pouvait alors déposer des motions concernant le rapport afin de modifier ou de compléter les prévisions établies.

Lors de l'élaboration de la LParl, cette disposition de l'ancien droit a été jugée insatisfaisante, car elle impliquait une procédure nécessitant beaucoup de travail et manquant de clarté et d'efficacité.

1.2 Modification du 22 juin 2007 de la LParl

En 2004, certaines carences sont apparues durant l'examen du programme de la législature, qui ont amené le Parlement à revoir entièrement la nouvelle procédure (iv. pa. 04.438/04.449 Programme de la législature. Rapport du 3 novembre 2005 de la CIP-N, FF 2006 1825 ss). Ensuite de quoi la CIP-N a proposé la modification du 22 juin 2007 de la LParl et du règlement du Conseil national (RCN) (RO 2007 3773 ss, 5231 s.), dans le cadre de laquelle la décision a été prise de:

- maintenir la forme de l'arrêté fédéral simple pour la prise de décision;
- modifier la procédure de telle sorte qu'il ne soit plus possible de rejeter l'ensemble de l'arrêté fédéral;
- considérer comme un objet soumis à délibération non seulement les objectifs généraux, mais encore le programme législatif concret;
- améliorer la structure du processus décisionnel au sein du Conseil national en permettant à ce dernier de recentrer le débat.

1.3 Initiatives parlementaires 12.427 et 12.432

A la session spéciale de mai 2012, les deux initiatives parlementaires ci-après ont été déposées au Conseil national lors des délibérations consacrées au programme de la législature 2011–2015:

12.427 Iv. pa. Groupe V. Rapport sur le programme de la législature

L'art. 146 LParl sera adapté de manière à ce que le rapport sur le programme de la législature soit dorénavant un rapport du Conseil fédéral sur les objectifs qu'il s'est fixés pour la législature et que le Parlement se borne à en prendre acte. En outre, ce rapport sera restructuré afin que les priorités et les points essentiels soient mis en évidence.

12.432 Iv. pa. Groupe CE. Programme de gouvernement au lieu du programme de la législature

Désormais, le programme de la législature élaboré par le Conseil fédéral fera l'objet d'un débat de politique générale devant les Chambres fédérales et il ne fera pas l'objet d'un vote d'approbation séparé du Parlement qui prendra donc acte de ce programme. Il s'agit simplement d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs.

Quelques jours plus tard, la Commission chargée de l'examen du programme de la législature (CPL) du Conseil des Etats a en outre déposé l'initiative parlementaire suivante:

12.433 Iv. pa. Commission 12.008-CE. Programme de la législature

La loi sur le Parlement est modifiée de la manière suivante:

1. Le programme de la législature ne peut plus faire l'objet d'amendements.
2. Il fait l'objet d'un débat et l'Assemblée fédérale en prend acte.

1.4 Délibérations et travaux de la CIP-N

Le 21 février 2013, la CIP-N a donné suite aux initiatives 12.427 et 12.432. Parallèlement, elle a approuvé l'initiative 12.433, qui allait dans le même sens et à laquelle son homologue du Conseil des Etats avait donné suite le 25 octobre 2012. Le 22 avril 2013, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a approuvé à son tour les initiatives 12.427 et 12.432 et accepté que la CIP-N conduise les travaux en vue de l'élaboration d'un projet.

Par la suite, le secrétariat de la commission a soumis quatre options à la CIP-N en vue de l'aider à prendre une décision de principe. Les options A et B prévoyaient un retour au droit qui était en vigueur avant 2003 (dans lequel le Parlement prenait simplement acte du rapport du Conseil fédéral). L'option C correspondait au modèle qui est proposé aujourd'hui. L'option D prévoyait le maintien du statu quo (ce qui équivaldrait à classer les iv. pa. précitées). A la séance de la CIP-N du 28 mars 2014, aucun membre de la commission ne s'est prononcé en faveur des options A ou B (cf. motifs au ch. 2.1). Le secrétariat de la commission a alors été chargé d'élaborer un projet détaillé en se fondant sur l'option C. Néanmoins, la CIP-N s'est expressément réservé le droit de revenir à l'option D au cas où un examen plus approfondi de l'option C révélerait que cette dernière comporte des inconvénients majeurs.

Le 12 août 2014, la commission est entrée en matière sur l'avant-projet, par 12 voix contre 6 et 3 abstentions, avant de l'approuver au vote sur l'ensemble, par 17 voix

contre 2 et 1 abstention, et de le transmettre ainsi à son conseil en tant que projet, en lui proposant de l'adopter.

Une minorité de la commission (Gross Andreas, Amarelle, Masshardt, Schenker Silvia, Tschümperlin) propose de ne pas entrer en matière sur le projet et de classer les initiatives parlementaires 12.427 et 12.432, ce qui revient à maintenir le droit en vigueur (s'agissant des arguments avancés, cf. ch. 2.3).

2 Grandes lignes du projet

2.1 Maintien de la forme de l'arrêté fédéral simple

2.1.1 Modification de l'orientation initiale des initiatives parlementaires

Contrairement aux auteurs des initiatives parlementaires qui ont donné lieu à l'élaboration du projet dont il est question, la CIP-N ne souhaite pas que le Parlement prenne simplement acte du programme de la législature; elle entend maintenir la forme de l'arrêté fédéral simple pour la prise de décision. Lorsqu'une commission donne suite à une initiative parlementaire, elle confirme la nécessité de légiférer sur le point concerné, mais elle n'est pas tenue de respecter à la lettre la teneur de l'initiative. Elle remplit l'objectif de l'initiative dans la mesure où elle présente un projet d'acte à son conseil. L'auteur de l'initiative a alors la possibilité, comme tout député, de déposer des propositions d'amendement s'il n'approuve pas les changements que la commission a apportés à l'orientation initiale de son texte.

Lors de l'examen préalable des initiatives 12.427 et 12.432, il est déjà apparu que la raison principale qui poussait la commission à admettre, sur le fond, la nécessité de légiférer ne tenait ni à la forme de la prise de décision, ni, par conséquent, à la question de la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement. La CIP-N a donné suite aux initiatives parce qu'elle souhaitait *accroître l'efficacité de la procédure d'examen du programme de la législature*, un but qui peut aussi être atteint autrement que par la suppression de l'arrêté fédéral simple (cf. ch. 2.2).

2.1.2 Le Parlement participe aux planifications en vertu de la Constitution

La CIP-N relève que la Constitution fédérale du 18 avril 1999 attribue la compétence de planification conjointement au gouvernement *et* au Parlement:

Art. 180, al. 1, Cst.

Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat.

Art. 173, al. 1, let. g, Cst.

L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- g. elle participe aux planifications importantes des activités de l'Etat;

La compétence du Parlement de participer à l'élaboration du programme de la législature résulte également du fait que *celui-ci porte principalement sur la planification de l'activité législative*. Or, l'organe qui est compétent en matière d'activité législative doit aussi pouvoir exercer une influence sur la planification de cette dernière. Les travaux législatifs du Parlement viennent clore un long processus de formation de l'opinion et de décision, jalonné de changements de cap et de décisions préliminaires, chacune des étapes intermédiaires jouant un rôle capital pour le résultat final. En tant qu'organe législatif, le Parlement a légitimement intérêt à exercer une réelle influence sur la phase de préparation du processus législatif.

La façon dont le Parlement peut «participer» aux planifications importantes n'est pas précisée davantage dans la Constitution. Reste donc à savoir comment l'*exigence minimale* doit être définie pour que l'examen parlementaire du programme de la législature puisse encore être considéré comme une «participation». Si le Parlement se contentait de prendre acte de la planification du gouvernement, les exigences de la Constitution ne seraient pas respectées. Pour que ce soit le cas, il suffirait que le Parlement ait la possibilité, à l'occasion de l'examen de la planification du gouvernement, d'exercer une influence ponctuelle et politiquement contraignante par le biais de motions.

2.1.3 L'arrêté fédéral simple est la forme la plus appropriée à la participation du Parlement à l'élaboration du programme de la législature

Les effets juridiques de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature sont définis à l'art. 28, al. 2 et 4, LParl:

² Les arrêtés de principe et de planification sont des décisions préliminaires qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir.

⁴ Si le Conseil fédéral s'écarte [...] d'un arrêté de principe et de planification, il doit en exposer les motifs.

Dans son rapport du 22 janvier 2009 relatif à l'iv. pa. 08.435, la CIP-N a défini la participation du Parlement aux planifications en ces termes:

«[...] si les arrêtés de planification ne peuvent avoir la même force obligatoire que la législation, dans la mesure où les circonstances peuvent changer entre le moment de la planification et celui de sa réalisation, ils n'en sont pas moins importants et nécessaires pour fixer des priorités et poser des jalons qui influenceront de manière déterminante sur le résultat du travail législatif. Si la planification relevait uniquement du gouvernement, le Parlement serait souvent placé devant le fait accompli et ne pourrait exercer pleinement sa mission de législateur.

Il faut rappeler que, dans la démocratie dite «de concordance», telle qu'elle existe en Suisse, le gouvernement ne peut s'appuyer sur une majorité stable au Parlement afin de mettre en œuvre le programme d'une coalition gouvernementale. Et c'est justement parce que les majorités parlementaires changent suivant les dossiers qu'elles doivent pouvoir indiquer au gouvernement les projets de loi qu'il doit traiter et ceux auxquels il doit renoncer. L'examen par article de l'arrêté sur le programme de la législature est la

procédure la mieux adaptée pour permettre au Parlement de participer à la planification; il garantit en effet un processus décisionnel cohérent et transparent, contrairement à la procédure d'examen des motions sur les grandes lignes – anciennement en vigueur –, qui s'était révélée lourde et compliquée.»

De 1980 à 2000, l'Assemblée fédérale ne faisait que prendre acte du programme de la législature (qui s'est appelé «Grandes lignes de la politique gouvernementale» jusqu'en 1984) établi par le Conseil fédéral, mais elle pouvait charger ce dernier, au moyen de l'instrument connu sous le nom de «motion sur les grandes lignes», de modifier ou de compléter son programme. Les effets juridiques d'une motion sur les grandes lignes qui a été adoptée (comme ceux de n'importe quelle autre motion) ne se distinguent pas de ceux d'une disposition d'un arrêté de principe et de planification ayant la forme d'un arrêté fédéral simple (cf. plus haut, art. 28, al. 2 et 4, LParl).

Ainsi, la différence entre l'examen d'un arrêté fédéral simple et l'examen d'une motion sur les grandes lignes ne réside pas dans les effets juridiques de la décision qui en résulte, mais dans la procédure qui y conduit. Dans son rapport du 3 novembre 2005 relatif aux initiatives parlementaires 04.438 et 04.449, la CIP-N s'était déjà penchée sur un éventuel retour à l'examen du programme de la législature prévoyant le dépôt de motions sur les grandes lignes. A l'époque, elle avait relevé que cette procédure comportait deux inconvénients:

- «Les motions sur les grandes lignes sont davantage choisies en fonction des préférences aléatoires de certains membres des commissions qu'en fonction de priorités bien définies et d'un examen global du programme de la législature.»
- «La procédure d'examen des motions sur les grandes lignes est lourde et compliquée, qu'il s'agisse du volet interne à l'administration (procédure visant à obtenir l'avis du Conseil fédéral sur les motions) ou du volet parlementaire, au sein des conseils et entre les conseils (lors du dernier examen du programme de la législature selon l'ancien droit, 41 motions sur les grandes lignes ont été déposées).»

Un retour à l'ancien droit ne permettrait guère d'améliorer le rapport coût-utilité de l'examen par le Parlement du programme de la législature. Lorsque l'ancienne procédure a été appliquée pour la dernière fois, en 2000, la CPL du Conseil national a siégé durant quatre séances d'une journée et les débats au Conseil national ont duré environ sept heures. En 2012, la CPL a siégé durant cinq séances d'une journée et la première lecture au Conseil national a duré 9,75 heures.

En cas de retour au droit qui était appliqué durant la période de 1980 à 2000, il faudrait en plus tenir compte des changements essentiels apportés à la procédure de traitement des motions en 2002, avec l'entrée en vigueur de la LParl:

- Les minorités d'une commission n'ayant plus le droit de déposer des motions (art. 119, al. 1, LParl), elles ne pourraient plus, comme avant 2003, soumettre leurs revendications lors de l'examen du programme de la législature. Eu égard aux problèmes que cela pose, il faudrait prévoir un régime dérogatoire dans la LParl afin que les minorités puissent déposer des motions de ce type.
- A l'époque, les motions sur les grandes lignes présentaient un inconvénient: le second conseil ne pouvait les examiner et les adopter définitivement qu'à

la session suivant le traitement du programme de la législature. Or, depuis 2003, les motions peuvent être modifiées par le second conseil. Par conséquent, si cette règle devait s'appliquer aussi aux motions sur les grandes lignes, celles-ci ne pourraient être adoptées définitivement par le premier conseil qu'à la deuxième session suivant l'examen du programme de la législature, autrement dit, lorsque le quart de la législature serait déjà écoulé. Prévoir un régime dérogatoire dans la LParl pour garantir un traitement plus rapide serait certes envisageable, mais cela augmenterait encore la densité normative – déjà très élevée – du droit parlementaire.

2.2 Dissoudre la CPL et confier l'examen préalable du programme de la législature aux commissions permanentes

La modification du 22 juin 2007 du RCN a déjà changé la procédure d'examen du programme de la législature par le Conseil national:

- devant le conseil, l'ensemble de l'examen du programme de la législature fait l'objet d'un débat organisé, le temps de parole total et sa répartition étant fixés avant que la commission commence l'examen du projet d'arrêté;
- les propositions – y compris celles qui sont déposées par des députés n'étant pas membres de la commission – doivent être déposées avant le début de l'examen en commission;
- il n'existe aucun moyen de déposer une proposition au conseil sans passer par la commission, car le conseil se prononce uniquement sur les propositions adoptées par la majorité ou par une minorité de la commission. Dans la mesure où les membres des groupes siégeant à la commission connaissent par avance le temps de parole qui est imparti aux différents groupes devant le conseil, ils peuvent *fixer leurs priorités au moment du dépôt des propositions de minorité*. Il n'est en effet guère utile de déposer sous forme de proposition de minorité chaque proposition rejetée en commission s'il apparaît d'emblée que nombre d'entre elles ne pourront être développées au conseil;
- concernant l'élimination des divergences sur le programme de la législature, une procédure spéciale a été prévue (art. 94a LParl), laquelle raccourcit considérablement cette phase de l'examen et garantit que le programme de la législature aboutira même en cas de désaccord ponctuel des conseils.

Ces mesures n'ont pas raté leur cible: la durée de l'examen au Conseil national a pu être réduite de seize heures en 2004 à neuf heures en 2008.

Néanmoins, les effets de ces mesures se limitent essentiellement aux débats du Conseil national; il y a eu très peu de changement pour ce qui est du traditionnel examen préalable effectué en commission.

La CIP-N souhaite modifier cette forme d'examen préalable afin de rendre la procédure, d'une part, plus efficiente et moins laborieuse et, d'autre part, plus efficace et mieux ciblée: l'examen préalable du programme de la législature ne doit plus être assuré par une commission instituée spécialement à cet effet, mais par les commissions permanentes.

L'examen du programme de la législature par une commission spéciale occasionne un travail qui est disproportionné avec son utilité. Ce travail débouche sur le dépôt de nombreuses propositions de commission devant les conseils, propositions dont l'efficacité peut être mise en doute, même lorsqu'elles sont adoptées. Par nature, la commission spéciale instituée pour l'examen du programme de la législature se penche sur tous les points du projet d'arrêté fédéral, de A à Z, et a tendance à en reprendre la terminologie souvent très vague, de sorte qu'elle se perd dans les généralités¹ au lieu de se focaliser sur des points essentiels, précis et concrets. En outre, le fait qu'une grande partie des membres de la commission spéciale sont de nouveaux députés ne contribue pas à un rendement optimal.

En revanche, les commissions permanentes ont de meilleurs atouts à offrir, étant donné leur expérience concrète du travail législatif dans leurs domaines respectifs. On peut donc s'attendre à ce qu'elles identifient, dans un laps de temps relativement court (deux à trois heures par commission²), les aspects objectivement importants de la planification de l'activité législative sans se perdre dans des considérations anecdotiques et, le cas échéant, à ce qu'elles mettent l'accent, en déposant des propositions adéquates, ailleurs que sur les points proposés par le Conseil fédéral. De plus, il serait ainsi plus aisé d'établir un lien entre la planification à long terme et les affaires courantes, qui sont par définition traitées à court terme.

En ce qui concerne le déroulement des débats au conseil, prière de se reporter au chapitre Commentaire par article (art. 33c RCN).

Il convient d'ajouter que l'examen du programme de la législature pourrait aisément se combiner avec l'entretien que la plupart des commissions permanentes ont déjà en début de législature avec des représentants du Conseil fédéral et lors duquel elles abordent les aspects essentiels, pour la nouvelle législature, des domaines les concernant.

D'aucuns pourraient objecter que, en procédant ainsi, le Parlement perdrait la vue d'ensemble du programme de la législature qui lui est nécessaire. Cependant, cette vue d'ensemble peut toujours être assurée dans le cadre d'une discussion liminaire devant le conseil, où le Conseil fédéral et les groupes peuvent s'exprimer.

Quoi qu'il en soit, cette vue d'ensemble demeure toute relative dans le système politique suisse. A l'inverse des démocraties parlementaires, comme celles que connaissent nos voisins, le système suisse ne requiert pas la formation d'une majorité parlementaire autour d'un programme commun, valable pour toute la législature. Dans la démocratie dite «de concordance», telle qu'elle existe en Suisse, les majorités changent selon les sujets; on peut ainsi trouver des majorités de «centre-droit» ou de «centre-gauche» en fonction de l'objet examiné. *Dans ces circonstances, une appréciation globale du programme de la législature par une majorité d'une commission ou d'un conseil n'a pas beaucoup de sens. C'est la raison pour laquelle la modification du 22 juin 2007 de la LParl a consisté notamment à supprimer le vote*

¹ Exemple: dans son projet du 25 janvier 2012 d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011–2015, le Conseil fédéral avait proposé comme objectif 19: «le financement des assurances sociales est consolidé». Sur proposition de la CPL du Conseil national, cet objectif a été complété par la mention: «... et assuré à long terme».

² Dans l'hypothèse où les onze commissions consacraient en moyenne deux heures chacune au programme de la législature, on obtiendrait une durée totale de 22 heures pour l'examen de ce programme. A titre de comparaison, notons que la CPL a siégé durant 35 heures en 2012.

sur l'ensemble et les votes globaux sur l'entrée en matière et sur la proposition de la conférence de conciliation. Toutefois, la formation de différentes majorités en fonction des sujets examinés peut avoir une incidence concrète. *La décision parlementaire sur le programme de la législature permet aux majorités fluctuantes de contraindre le Conseil fédéral à poursuivre certains objectifs législatifs et à préparer certains projets de loi.* L'examen préalable de domaines précis du programme de la législature par les différentes commissions permanentes permettra de mieux tenir compte de cet élément que ne le permettait l'examen préalable réalisé par une commission spéciale.

2.3 Objections éventuelles à la solution proposée

Eu égard aux doutes émis pendant les délibérations du 28 mars 2014, le secrétariat de la commission a aussi présenté à la CIP-N les objections qui pourraient être opposées à la solution proposée. La commission a étudié ces objections en détail à sa séance du 12 août 2014, mais la majorité de ses membres a estimé qu'elles n'étaient pas concluantes:

- *Confier l'examen préalable du programme de la législature à onze commissions permanentes ne permettrait pas de réduire le volume de travail; cela occasionnerait au contraire un surcroît de travail:* la commission maintient que, à son avis, les différentes commissions ne consacraient pas plus de trois heures en moyenne au programme de la législature et que, par conséquent, le travail ne s'en trouverait pas augmenté par rapport à celui d'une commission spéciale, la CPL ayant par exemple siégé durant 35 heures en 2012. L'essentiel ne réside pas dans cette réflexion purement quantitative, mais bien dans la meilleure qualité de l'examen à laquelle on peut s'attendre grâce aux compétences spécifiques des commissions permanentes.
- *La solution proposée donnerait lieu à un débat inhabituel et abscons devant le conseil:* l'absence de rapporteurs de commission est effectivement inhabituelle, mais il s'agit en l'occurrence de la conséquence inévitable d'une situation extraordinaire. De fait, le large spectre du programme de la législature exige l'implication de toutes les commissions, ce qui empêche l'intervention d'un rapporteur unique. En outre, cette solution permet de raccourcir le débat devant le conseil.
- *La solution proposée augmenterait le volume de travail de l'administration fédérale:* c'est effectivement le cas. Néanmoins, la sollicitation accrue des départements et des offices fédéraux permet, tout comme l'implication des commissions permanentes, d'obtenir une revalorisation qualitative du programme de la législature.

Pour sa part, la minorité de la CIP-N partage les objections précitées et craint en sus que l'implication de la Commission des finances dans l'examen préalable du programme de la législature ne débouche sur une trop forte pondération de la planification financière par rapport à la planification sectorielle.

3

Commentaire par article

3.1

Loi sur le Parlement (LParl)

Art. 75, al. 4

D'après l'art. 75, al. 1, les conseils sont habilités à renvoyer un projet d'acte à la commission chargée de l'examen préalable. Dans le cas du programme de la législation, l'application de cette disposition causerait des problèmes pratiques quasi insurmontables si le programme était soumis à l'examen préalable de onze commissions, comme le propose le projet faisant l'objet du présent rapport.

Indépendamment de ces problèmes pratiques, renvoyer un programme de ce genre en commission n'aurait guère de sens: une grande partie de la période visée par le programme serait déjà écoulée au moment de la réalisation du mandat lié au renvoi.

Ce constat est encore plus évident en ce qui concerne le plan financier annuel, qui doit désormais également être présenté sous la forme d'un arrêté fédéral simple, en vertu de la décision que le Conseil national a prise le 13 juin 2014 dans le cadre de l'examen de la modification de la loi sur les finances de la Confédération (13.092 Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale [NMG]).

Art. 94a

Divergences sur le programme de la législature

La composition de la conférence de conciliation qui est prévue par la LParl repose sur le principe selon lequel un projet est soumis à l'examen préalable d'une commission de chacun des deux conseils. Si le programme de la législation n'est pas soumis à l'examen préalable d'une commission, le bureau du conseil en question doit désigner la délégation qui représentera ce dernier au sein de la conférence de conciliation. L'art. 91, qui régit la désignation de la conférence de conciliation, est applicable dans la mesure où l'art. 94a ne prévoit pas de disposition contraire. Est également applicable en la matière la disposition prévoyant que la composition de la délégation obéit aux règles de l'art. 43, al. 3, à savoir qu'elle dépend de la force numérique des groupes parlementaires au sein du conseil.

Conformément à l'art. 91, al. 3, la conférence de conciliation est présidée par le président de la commission du conseil prioritaire; le président participe au vote et, en cas d'égalité, sa voix est prépondérante (art. 92, al. 2). Dès lors qu'il n'y a pas une commission du conseil prioritaire, c'est également le bureau de ce conseil qui doit désigner le président de la conférence de conciliation. Comme cette dernière ne siège en général qu'une fois, il n'est pas nécessaire de désigner un vice-président. Si toutefois le président est empêché, son remplacement est réglé par l'art. 16, al. 2, RCN en relation avec l'art. 7, al. 3, let. b, RCN: le remplacement est assuré par le membre de la délégation le plus âgé (le critère prioritaire de la durée du mandat n'entre pas en ligne de compte ici, car tous les membres de cette conférence de conciliation exercent cette fonction depuis la même date).

Art. 147, al. 2

La formulation actuelle se réfère à l'existence d'une commission chargée de l'examen préalable; elle doit donc être adaptée de sorte que la disposition puisse aussi s'appliquer lorsque plusieurs commissions sont chargées de l'examen préalable.

3.2

Règlement du Conseil national (RCN)

Art. 13 Commission chargée de l'examen du programme de la législature
Cf. plus bas, art. 33a^{bis}.

Art. 33a Avis des groupes

Lors de l'examen des deux derniers programmes de la législature, en 2008 et en 2012, aucun groupe n'a rendu d'avis à l'intention de la commission chargée de l'examen préalable. Cela ne signifie pas pour autant que les groupes ne se penchent pas sur le programme de la législature. Quand un groupe procède à l'examen préalable d'un objet, il discute de la position défendue par sa délégation au sein des commissions; il n'est manifestement pas nécessaire qu'il rende un avis à l'intention de la commission plénière.

L'abrogation de cette disposition présente un avantage: les commissions chargées de l'examen préalable n'ont plus besoin d'attendre l'avis des groupes et peuvent entamer leurs délibérations dès le mois de février si le Conseil national est le conseil prioritaire (s'agissant du calendrier des commissions et de l'attribution de la priorité d'examen, cf. plus bas, art. 33a^{bis}, ch. 3).

Art. 33a^{bis} Examen préalable par les commissions permanentes

Cette nouvelle disposition constitue la pièce maîtresse du projet. Les avantages de voir le programme de la législature soumis à l'examen préalable des commissions permanentes par rapport à la procédure actuelle, dans laquelle cet examen est confié à une commission spéciale, sont décrits au ch. 2.2 ci-dessus.

Quelques questions se posent encore pour ce qui est de la mise en œuvre de cette nouvelle disposition:

1. Domaines de compétence de chacune des commissions

Aux termes de l'art. 9, al. 1, let. b, RCN, le bureau fixe les domaines de compétence des commissions permanentes. En ce qui concerne le programme de la législature, il y a lieu de laisser à la discrétion des commissions le pouvoir de décider quelles dispositions dudit programme relèvent de leurs domaines de compétence. Concrètement, les présidents des commissions devront proposer à leur commission, avec le concours du secrétariat, les parties du programme de la législature qu'ils estiment devoir lui soumettre pour examen préalable.

L'expérience a montré que l'attribution des différents objets soumis à délibération (projets d'acte du Conseil fédéral, etc.) aux commissions laissait parfois une marge d'appréciation qui devait être exploitée par le bureau du conseil lorsqu'il n'y avait qu'une commission compétente. Dans le cas du programme de la législature, qui est exceptionnel, il n'y a pas de commission compétente. Répartir le projet d'acte entre les différentes commissions représenterait pour le bureau une procédure trop lourde, qui serait de plus inopérante: étant donné le droit général de proposition (art. 45, al. 1, let. a, LParl) dont elles disposent, les commissions pourraient toujours déposer des propositions concernant des dispositions du projet d'acte qui ne leur ont pas été attribuées.

La notion de domaines de compétence ne comprend pas uniquement les domaines spécialisés des commissions prioritairement législatives, mais aussi les compétences fonctionnelles de la Commission des finances et de la Commission de gestion. Ces commissions peuvent déposer des propositions pour l'intégralité du programme de la législature, du moment que ces propositions relèvent de l'aspect budgétaire ou de la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral.

Là où les domaines de compétence des commissions se chevauchent, il est possible que des propositions touchant les mêmes dispositions émanent de plus d'une commission. Cela n'est toutefois pas nouveau et se rencontre aussi dans une procédure normale (à la différence près que, dans une procédure normale, la commission compétente dispose d'un droit à la parole plus étendu que les autres commissions qui déposent des propositions). Cette situation, qui restera aussi une exception dans la nouvelle procédure, ne comporte aucun inconvénient notable.

2. Obligation de procéder à l'examen préalable ou droit de procéder à l'examen préalable

L'art. 33a^{bis}, qui est nouveau, prévoit que les commissions *peuvent* déposer des propositions. En d'autres termes, elles *ne sont pas obligées* de le faire. Il est possible qu'aucune commission ne se sente concernée par certaines déclarations d'intention, par exemple formulées de manière très générale, du Conseil fédéral, et que celles-ci ne soient soumises à aucun examen préalable. Actuellement, le RCN considère qu'il y a en principe obligation de procéder à l'examen préalable (art. 21). Une telle obligation présuppose néanmoins qu'un projet d'acte ou une partie de celui-ci a été attribué à une commission donnée, ce qui ne serait pas très pertinent dans le cas, exceptionnel, du programme de la législature, ainsi qu'il l'est dit plus haut.

Le droit en vigueur connaît, en étroite relation avec l'obligation de procéder à l'examen préalable, la souveraineté en matière de procédure qui est dévolue à la commission compétente pour le domaine concerné: si celle-ci n'a pas achevé l'examen préalable, le conseil ne peut pas traiter le projet d'acte. Il est inconcevable d'octroyer une telle souveraineté à onze commissions. Comment savoir alors si le programme de la législature est prêt à être soumis au conseil? Selon la nouvelle réglementation, les commissions ont la possibilité de déposer leurs propositions jusqu'à une semaine avant l'examen par le conseil; l'objet sera ainsi prêt à être traité par le conseil, que toutes les dispositions aient été soumises à l'examen préalable ou non.

3. Calendrier de l'examen préalable par les commissions, priorité d'examen

Il convient de noter les points élémentaires suivants:

- en règle générale, le Conseil fédéral soumet son message sur le programme de la législature au Parlement vers la fin du mois de janvier (en 2008, le 23 janvier; en 2012, le 25 janvier);
- il serait judicieux que l'examen du programme de la législature puisse s'achever au cours de la première session d'été de la législature;
- «[I]es conseils examinent le programme de la législature au cours de deux sessions successives» (art. 147, al. 1, LParl): dans la pratique, le conseil prioritaire siège en session spéciale au milieu du deuxième trimestre, tandis que l'examen par le second conseil et l'élimination des divergences ont lieu à la session d'été.

Si le conseil prioritaire est le Conseil national, les commissions peuvent se pencher sur le programme de la législature à leur deuxième séance du premier trimestre et à leur première séance du deuxième trimestre. Si le Conseil national est le second conseil, chaque commission doit disposer de dates de séance au cours de la deuxième moitié du deuxième trimestre, entre la session spéciale et la session d'été. Il est possible de fixer le calendrier des séances de manière à pouvoir tenir compte de ces exigences³. On sait par expérience que le Conseil national se consacre davantage que le Conseil des Etats à l'examen du programme de la législature. En conséquence, on pourrait renoncer à l'alternance concernant la priorité d'examen, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, et toujours désigner le Conseil national comme conseil prioritaire. Cette façon de faire pourrait également être dans l'intérêt du Conseil des Etats, en ce sens que ce dernier ne serait ainsi plus contraint d'organiser une session spéciale rien que pour le programme de la législature (alors que le Conseil national doit de toute façon, abstraction faite du programme de la législature, se réunir en général chaque année en session spéciale en vertu de l'art. 33d, al. 1, let. b, RCN). Ce changement de pratique ne peut toutefois pas être inscrit dans la loi, vu le principe de l'égalité entre les deux conseils; il devrait s'appuyer sur un accord conclu entre les bureaux des conseils.

4. Présence des membres du Conseil fédéral aux séances des commissions

Si le programme de la législature est soumis à l'examen préalable de onze commissions, et non plus d'une seule, il sera sans nul doute difficile, en termes d'organisation, de garantir la présence des membres du Conseil fédéral aux séances des commissions. En sa qualité d'état-major du gouvernement, la Chancellerie fédérale aura pour mission d'assurer la coordination nécessaire pour que le Conseil fédéral soit représenté au sein des différentes commissions: cette tâche lui occasionnera beaucoup de travail supplémentaire.

La nouvelle forme d'examen préalable qui est proposée offre en revanche un avantage: les départements et leurs offices seront davantage associés à l'examen préalable du programme de la législature qu'ils ne l'étaient jusqu'alors. Si la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, par exemple, examine d'abord, à l'une de ses séances, un projet élaboré par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), puis la partie du programme de la législature qui concerne le DETEC, il est probable que la responsable du DETEC assiste également aux délibérations relatives à ce deuxième point de l'ordre du jour. Les chefs des départements, qui ne

³ Les commissions tiennent des séances de deux jours au cours de la première ou de la deuxième moitié de chaque semaine. Le deuxième trimestre compte dix semaines, soit vingt moitiés de semaine. Durant cette période, il y a certaines semaines qui ne sont pas disponibles pour des séances de commission: la semaine de la session spéciale (deux moitiés de semaine), la semaine de Pâques (deux moitiés), les moitiés de semaine qui comportent le Vendredi saint, l'Ascension et le lundi de Pentecôte (chaque fois une moitié), et la deuxième moitié de la semaine précédant la session spéciale. Il reste donc douze moitiés de semaine disponibles. Or, il faut six moitiés de semaine (avant ou après la session spéciale) pour que toutes les commissions puissent siéger.

participaient jusqu'à présent que rarement aux séances de la CPL⁴, seront ainsi plus impliqués, ce qui accroîtra la portée du programme de la législature.

Art. 33b Propositions

La procédure complexe qui est prévue par l'art. 33*b* peut être grandement simplifiée.

A l'*al. 1*, il suffit de remplacer «de la commission chargée» par «des commissions chargées».

L'*al. 2* demeure nécessaire en raison du droit de proposition que la Constitution confère à tout député. Ce droit ne peut être totalement ignoré, mais il peut être limité dans le cadre de la procédure en vertu de l'art. 147, al. 2, LParl. Dans les faits, ce droit de proposition n'a encore jamais été utilisé à propos du programme de la législature par des députés qui n'étaient pas membres de la CPL. Les délais exposés en détail aux *al. 2 et 3*, dont l'application par onze commissions chargées de l'examen préalable serait pour le moins ardue, peuvent sans problème être supprimés. Si un député qui n'est pas membre d'une commission chargée de l'examen préalable souhaite exercer son droit de proposition, il peut très bien se renseigner pour savoir jusqu'à quand il doit déposer une proposition devant une commission pour que celle-là puisse être examinée, sans qu'un délai soit fixé et sans qu'on le lui dise à l'avance.

Le but de l'*al. 4* était de restreindre le nombre de thèmes qui seraient soumis à la CPL après le début de ses délibérations. A partir de ce moment-là, même les membres de la CPL ne pouvaient plus aborder de nouveaux thèmes. Cette disposition a eu de la peine à s'imposer dans la pratique; avec onze commissions chargées de l'examen préalable, elle serait tout simplement impossible à appliquer.

Art. 33c et 47 Débat organisé

Il y a lieu de maintenir la réglementation spéciale introduite lors de la modification du 22 juin 2007 du RCN au sujet du «débat organisé» pour l'examen du programme de la législature. A titre exceptionnel, la discussion par article a également lieu dans le cadre d'un débat organisé. Le fait de fixer un temps de parole total pour les groupes permet de limiter la durée de l'examen et donne à ceux-ci l'occasion d'établir des priorités lors du dépôt de propositions de minorité. A cette fin, le temps de parole total revenant aux groupes doit être fixé avant que les commissions commencent leurs délibérations.

L'entrée en matière étant acquise de plein droit, il ne peut être question de «débat d'entrée en matière»; cette expression inexacte est donc remplacée.

L'art. 33*c* renvoie à l'art. 47 RCN. Il s'ensuit que le temps de parole total se compose non seulement du temps de parole alloué aux groupes, mais aussi de celui qui est alloué aux rapporteurs des commissions et aux représentants du Conseil fédéral. Or, cette réglementation ne correspond pas à la pratique. Il convient d'y remédier.

⁴ En règle générale, seuls le président de la Confédération et la chancelière de la Confédération ont participé aux délibérations de la CPL du Conseil national en 2008 et en 2012. En 2008, le chef du DFF a assisté à une séance de la CPL du Conseil national. En 2012, le chef du DDPS était présent à une séance, mais ce n'était pas en tant que chef de département, c'était en tant que vice-président du Conseil fédéral, afin de représenter la présidente de la Confédération.

Les deux fois où l'art. 33c a été appliqué (en 2008 et en 2012), les groupes se sont vu attribuer un temps de parole total de six heures. Si le temps consacré à l'examen du programme de la législature était considéré comme excessif, le bureau aurait sans aucun doute la liberté de réduire le temps de parole total.

Dans la nouvelle procédure, il n'y a pas de commission qui soit davantage chargée de l'examen préalable qu'une autre; les sièges des rapporteurs de la commission restent donc vacants. En lieu et place, ce sont les porte-parole des commissions ayant déposé des propositions qui s'expriment depuis la tribune. Leur temps de parole s'élève à cinq minutes par proposition (art. 44, al. 2, RCN). Si une commission veut exposer le développement d'une proposition en deux langues, les deux porte-parole doivent se partager les cinq minutes. Toutefois, une commission peut également présenter le développement d'une proposition dans une seule langue et le faire dans une autre langue pour une autre proposition.

Le temps de parole total qui sera utilisé par les porte-parole des commissions ayant déposé une proposition et par les représentants du Conseil fédéral ne peut être estimé à l'avance. Différentes raisons incitent pourtant à penser qu'il va se raccourcir:

- il n'y aura plus les déclarations des rapporteurs de la CPL, dont la durée n'était pas limitée et qui s'inscrivaient dans le discours liminaire général et dans la conclusion des débats consacrés à une disposition en particulier ou, comme cela a été le cas en 2008 et en 2012, à un ensemble thématique de dispositions. Exceptionnellement, ce seront ainsi les représentants du Conseil fédéral qui auront le «dernier mot»;
- les commissions permanentes devraient être moins portées que la CPL à déposer des propositions d'amendement sur les intentions du Conseil fédéral en matière de planification, lesquelles sont souvent formulées en termes très généraux et plutôt vagues. On ignore si elles déposeront moins de propositions au total: il est possible qu'elles déposent plus de propositions concrètes et ciblées sur le programme législatif du Conseil fédéral, ce qui correspondrait mieux au but de la participation du Parlement à l'élaboration du programme de la législature (cf. ch. 2.2 *in fine*).

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les propositions de modification de la LParl et du RCN n'entraînent ni conséquences financières évaluables, ni effet prévisible sur l'état du personnel. La CIP-N part du principe que la charge de travail du Parlement diminuera, tandis que celle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale augmentera.

Selon l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La participation de l'Assemblée fédérale aux «planifications importantes des activités de l'Etat» se fonde sur l'art. 173, al. 1, let. g, Cst.

La modification du RCN se fonde sur l'art. 36 LParl, qui habilite chaque conseil à se donner «un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure».

