

Initiative parlementaire du Bureau Présidence du Conseil des Etats. Adaptation du règlement

Rapport du Conseil des Etats

du 3 septembre 1999

Mesdames et Messieurs les Députés,

En vertu de l'art. 21^{ter}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport concernant la création d'une seconde vice-présidence, conformément à l'art. 152 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Nous proposons en outre d'intégrer dans le règlement une disposition indiquant quand une intervention peut être déposée.

Nous soumettons simultanément le présent rapport au Conseil fédéral pour information.

Le Bureau vous propose d'approuver le projet ci-joint de modification du règlement.

3 septembre 1999

Pour le Bureau:

Le président, Rhinow

Rapport

1 Rappel des faits

L'art. 82, al. 1, de la constitution encore en vigueur (cst.) prévoit que «le Conseil des Etats choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président». La Constitution approuvée le 18 avril 1999 par le peuple et les cantons (nCst.) prévoit nouvellement, d'une part, que «chaque conseil élit pour un an un de ses membres à la présidence» (art. 152 nCst.), ce qui entérine une pratique observée depuis la création de l'Etat fédéral et qui est réglée au niveau du règlement; d'autre part, le même article prévoit que «chaque conseil élit [...] un troisième [de ses membres] à la deuxième vice-présidence». Par ailleurs, elle abroge la disposition qui veut que le président et le vice-président ne puissent être choisis parmi les députés du même canton que le président sortant, ainsi que la disposition qui veut que le vice-président ne puisse être choisi deux ans de suite parmi les députés d'un même canton (art. 82, al. 2 et 3, cst.; dispositions communément appelées «clause cantonale»).

Il s'agit à présent d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires, en adaptant au droit qui entrera prochainement en vigueur le règlement du 24 septembre 1986 du Conseil des Etats (RCE).

Le Bureau saisit l'occasion offerte par la révision du règlement pour intégrer dans le texte une disposition stipulant expressément le moment où les interventions personnelles peuvent être déposées, entérinant la pratique suivie jusqu'ici.

2 Débats menés précédemment sur le même sujet

Le renforcement de la présidence des conseils, au moyen soit d'une prolongation du mandat du président, soit d'un élargissement de la présidence, a été envisagé à plusieurs reprises, notamment en 1973 par le groupe de travail Wahlen. L'idée d'allonger le mandat de président, qui aurait permis une plus grande continuité, a alors été rejetée pour la raison que dans le parlement de milice helvétique, il se trouverait peu de personnes acceptant d'exercer une telle fonction pendant une durée prolongée (cf. rapport final du groupe de travail chargé de préparer la révision totale de la constitution, vol. VI, Berne 1973, p. 535).

Cette question a été soulevée à nouveau dans le cadre de la réforme du Parlement, lorsqu'il s'est agi de proposer les modifications de la constitution suite aux révisions de la loi sur les rapports entre les conseils et des règlements des conseils. C'est ainsi que la Commission des institutions politiques du Conseil national a proposé, le 21 octobre 1994, au moyen d'une initiative parlementaire, de réviser les dispositions de la constitution de 1874 relatives à l'Assemblée fédérale (rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N); FF 1995 I 1113 ss).

Les tâches des présidents des conseils – présidence effective des conseils, mais aussi représentation et relations avec les parlements étrangers – étant devenues à la fois plus nombreuses et plus exigeantes, une majorité de la CIP-N a proposé la création d'une seconde vice-présidence grâce à laquelle «les obligations pourront donc être

réparties entre plusieurs personnes: ainsi la direction des conseils gagnera en continuité» (rapport de la CIP; FF 1995 I 1114).

Les propositions de la CIP-N ont été débattues dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale et largement reprises dans la nouvelle Constitution.

3 Commentaire des dispositions proposées

31 Composition du Bureau et durée du mandat (art. 5, al. 1 et 1^{bis})

Après avoir analysé d'autres modèles, le Bureau réitère l'opinion qu'il a déjà exprimée lors du débat sur la Constitution fédérale, selon laquelle la création d'une seconde vice-présidence au Conseil des Etats ne changerait pratiquement rien à la situation actuelle, le premier scrutateur jouant déjà de facto le rôle de second président. La solution proposée ici consiste simplement à nommer un second vice-président au lieu d'un premier scrutateur: La composition du Bureau sur le plan numérique demeure donc inchangée.

L'al. 1^{bis} reprend la disposition constitutionnelle sur la durée du mandat (un an) et son caractère non renouvelable l'année suivante.

32 Définition de la nouvelle fonction de second vice-président (art. 8, al. 1, 1^{bis} et 2)

Si les attributions du président sont clairement précisées à l'art. 7 LREC, ce n'est pas le cas s'agissant de celles du vice-président: ainsi, l'art. 8, al. 1, de l'actuelle LREC se borne à indiquer que «le vice-président remplace le président empêché ou qui veut prendre part à la discussion».

La question se pose de savoir si la création d'une vice-présidence supplémentaire entraîne des répercussions sur le statut des membres actuels de la présidence, et si oui, dans quelle mesure. Le Bureau estime pour sa part qu'il n'y a pas lieu de modifier le statut actuel du président: celui-ci devra comme par le passé conduire les délibérations du conseil du Bureau, veiller à l'expédition des affaires courantes entre les sessions, représenter le conseil vis-à-vis du Conseil fédéral et de l'extérieur, et assurer la coordination avec le Conseil national.

En ce qui concerne les attributions des deux vice-présidents, le Bureau a décidé de les définir de manière générale en indiquant que le président peut leur déléguer certains objets quand il l'estime nécessaire. Cette réglementation revient à conserver le statu quo, à cette différence près que le président sortant n'est invité à diriger les débats que lorsque le second vice-président est lui aussi empêché (cf. art. 8, al. 2). Dans l'al. 1^{bis} il est stipulé que le second vice-président exerce également la fonction d'un scrutateur.

33 Suppression de la «clause cantonale» (art. 5, al. 3 et 4)

Selon la Constitution actuelle, ni le président, ni le vice-président ne peuvent être choisis parmi les députés du même canton que le président sortant (cf. art. 82, al. 2, cst.). D'autre part, le vice-président ne peut être choisi deux ans de suite parmi les députés d'un même canton (cf. art. 82, al. 3, cst.). Cette réglementation, qui visait à éviter la prépotence d'un canton, a été supprimée à l'occasion de la révision totale de la Constitution. La question de l'appartenance cantonale du président et du vice-président du Conseil des Etats n'a en effet jamais posé problème: sur les trente dernières années, il s'est toujours écoulé au moins cinq ans entre deux présidences ou vice-présidences exercées par les représentants d'un même canton. Il ne paraît donc pas nécessaire d'inscrire dans la Constitution une rotation qui a lieu de toute façon.

Les al. 3 et 4 de l'art. 5 RCE reprennent ces deux dispositions de l'actuelle Constitution qui ont été abrogées: il y a donc lieu de les supprimer.

Dans l'hypothèse où le maintien d'une «clause cantonale» serait néanmoins souhaité, celle-ci devrait être introduite par voie de loi (cf. art. 164 nCst.): il ne serait donc pas possible de procéder à cette opération dans le cadre de la révision du présent règlement.

34 Interventions: règles quant au moment de leur dépôt (art. 26, al. 1)

Au cours de la session d'été 1999, la question s'est posée de savoir jusqu'à quel moment une interpellation urgente devait être déposée: avant la fin de la séance du 2^e jour de session ou avant minuit de ce même 2^e jour. Selon la pratique suivie depuis longtemps par le Conseil des Etats, le Bureau a décidé que les interpellations urgentes devaient être déposées, au même titre que toutes les autres interventions parlementaires, pendant la séance. Or il a constaté que cette disposition était absente du Règlement du Conseil des Etats alors que celui du Conseil national le stipule spécialement. Il saisit donc l'occasion offerte par la présente révision pour proposer au Conseil des Etats de définir plus clairement à l'art. 26, al. 1, le moment où les interventions doivent être déposées.

4 Conséquences financières et conséquences pratiques

L'art. 11 de la loi du 18 mars 1998 sur les indemnités parlementaires prévoit que les vice-présidents des deux conseils perçoivent une indemnité annuelle de 5000 francs. Le Bureau propose qu'une indemnité de 5000 francs soit également versée au second vice-président. Cette mesure ne requiert la modification, ni de la loi sur les indemnités parlementaires, ni de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires.

5 Entrée en vigueur

L'art. 5 RCE prévoit que le conseil élit son Bureau au début de la session d'hiver. Celle-ci commencera le 6 décembre 1999: or, la création d'une seconde vice-présidence n'est constitutionnellement possible qu'à compter du 1^{er} janvier 2000, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale.

C'est pourquoi le Conseil des Etats procédera à l'élection des membres du Bureau dans les fonctions telles qu'elles existent actuellement au début de la session d'hiver. Une fois que la Constitution fédérale et le Règlement seront entrés en vigueur, le 1^{er} scrutateur deviendra le 2^e vice-président.