

# Feuille Fédérale

Berne, le 29 novembre 1968 120<sup>e</sup> année Volume II

N° 48

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an; 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10090

## Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de la loi sur les rapports entre les conseils

(Du 13 novembre 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de revision de la loi sur les rapports entre les conseils.

A

### LE DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

#### I. Introduction

Le 4 juin 1964, le conseiller national Ackermann, se fondant sur l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale, soumettait au conseil une proposition en relation avec l'affaire des avions de combat Mirage. Cette proposition ne fut toutefois pas considérée par le bureau du Conseil national comme une initiative au sens de la disposition précitée. Se référant au même article de la constitution, le conseiller national Georges Borel a présenté, le 18 juin 1964, un projet de loi sur l'organisation du service civil pour les objecteurs de conscience. La même année encore, le conseiller national König a déposé un projet de loi sur l'extension de la juridiction administrative et le conseiller national Werner Schmid un projet de disposition visant à compléter l'article 41 de la constitution.

Ces interventions ont engagé les bureaux des deux conseils à demander au Conseil fédéral de faire examiner par un ou deux spécialistes du droit public les questions de droit constitutionnel ou de procédure se posant en ce qui concerne l'exercice du droit d'initiative parlementaire. Le Conseil fédéral a donné suite à cette demande et a chargé le département de justice et police de faire le nécessaire.

Par la suite, M. Harald Huber, juge fédéral, à Lausanne, et le professeur Hans Nef, de Zurich, ont présenté en commun un avis de droit le 15 avril 1965. A la demande des bureaux des deux conseils, le département de justice et police a donné son avis le 2 juillet 1965 et établi des propositions concrètes touchant la procédure à suivre lors du traitement d'initiatives parlementaires.

Entretemps, à savoir le 16 juin 1965, le conseiller national Ackermann a déposé une motion soutenue par 92 autres membres du conseil, qui invitait le Conseil fédéral à examiner s'il n'importait pas de compléter la loi sur les rapports entre les conseils afin de sauvegarder le droit d'initiative des membres des conseils garanti par la constitution et d'assurer un exercice uniforme de ce droit. Le Conseil fédéral était en outre invité à faire rapport aux chambres et à leur soumettre des propositions.

Avant que la motion ait pu être traitée par les conseils, leurs bureaux établirent le 16 juin 1965 un projet de directives provisoires concernant le traitement d'initiatives selon l'article 93 de la constitution. Le Conseil des Etats, à qui revenait la priorité en cette affaire, rejeta toutefois ce projet par 30 voix contre 7 le 5 octobre 1965.

Le 1<sup>er</sup> décembre 1965, le conseiller national Ackermann retira sa motion mais en déposa une autre le même jour. Cette nouvelle motion rédigée en des termes quelque peu différents visait cependant le même but. Elle fut adoptée par le Conseil national le 15 décembre 1965 et par le Conseil des Etats le 21 juin 1966.

Afin de ne pas attendre que de nouvelles dispositions légales fussent adoptées pour traiter les cinq initiatives pendantes – les conseillers nationaux Waldner et Dafflon avaient également fait usage entretemps de leur droit d'initiative –, le bureau élargi du Conseil national élaborait un projet de nouvelles directives provisoires qui fut accepté par ce conseil le 15 mars 1966. Ces directives ne sont valables que pour le Conseil national et ne seront appliquées que jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation légale exigée par la motion Ackermann.

Comme les avis exprimés dans les conseils législatifs et par l'opinion publique quant à l'exercice du droit d'initiative parlementaire divergent en partie fortement, il a paru opportun au Conseil fédéral de soumettre l'ensemble des questions en cause à un nouvel examen approfondi. Le département fédéral de justice et police chargea tout d'abord le professeur Hans von Greyerz, de Berne, d'étudier les bases historiques du droit d'initiative parlementaire; puis le professeur Hans Huber, de Berne, reçut mandat d'examiner les aspects juridiques du problème. Ainsi que le Conseil fédéral l'expliqua dans une réponse donnée le 3 juillet 1968 à une petite question du conseiller national Werner Schmid, l'avis de droit en arrive pour l'essentiel aux conclusions suivantes: L'initiative parlementaire a un caractère autonome et indépendant de celui de la motion et du postulat. A la différence de la motion et du postulat, l'initiative parlementaire est du droit constitutionnel directement applicable; l'application de ce droit n'exige par conséquent pas de dispositions légales préalables.

Cependant, rien ne s'oppose à l'établissement de normes légales. Il est possible de le faire à l'échelon constitutionnel ou sur le plan législatif, cette dernière voie paraissant plus appropriée. Quant à la question fort controversée de savoir si les deux conseils doivent être saisis de l'initiative parlementaire ou si celle-ci ne doit être traitée que par le conseil dont fait partie son auteur, l'expert consulté admet qu'il existe en l'occurrence une lacune effective. Il reconnaît qu'il n'est pas facile de dire comment cette lacune pourrait être comblée. De toute façon, les deux modes de procéder sont soutenables et conformes à la constitution. Pour le reste, l'auteur de l'avis de droit soutient l'opinion que le droit d'initiative des parlementaires ne peut être exercé que sous la forme d'un projet élaboré mais non sous forme d'un vœu de caractère général; une initiative ayant ce caractère devrait être traitée comme une motion.

## II. Origine et nature juridique du droit d'initiative parlementaire

Aux termes de l'article 93 de la constitution de 1874 actuellement en vigueur, l'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance. L'origine de cette disposition reprise sans modification de la constitution de 1848 doit être recherchée dans l'article 55 du projet d'acte fédéral du 15 décembre 1832, qui avait la teneur suivante: «L'initiative est exercée, pour les affaires de la Diète: a) Par le Conseil fédéral; b) par les cantons; c) par les membres de la Diète. Le règlement fixera le mode de cet exercice». Le droit d'initiative du Conseil fédéral que mentionne le projet d'acte fédéral a été fixé tant dans la constitution de 1848 que dans celle de 1874 en un article séparé (art. 90, ch. 4, ou 102, ch. 4).

Il ne serait guère possible de se faire une idée exacte du droit d'initiative accordé au parlement et notamment à chacun des membres des conseils lors de la création de notre Etat fédéral sans connaître la situation constitutionnelle qui existait avant et en 1848.

Selon le pacte fédéral de 1815, le droit d'initiative à la Diète n'appartenait de manière tout à fait générale qu'aux cantons en tant qu'Etats; les initiatives individuelles de membres de la Diète étaient exclues<sup>1)</sup>.

Sous le régime de la Restauration (1814-1830), c'étaient pratiquement les Petits Conseils qui exerçaient le pouvoir suprême dans les cantons. Toutefois, dans certains d'entre eux tels que Zurich, Lucerne, Soleure et Bâle, chaque membre du Grand Conseil ou un quorum de députés au Grand Conseil avait, outre le Petit Conseil, le droit de proposer l'adoption de lois; il était cependant nécessaire, chaque fois, de donner préalablement connaissance du projet à l'autorité suprême du canton ou de transmettre ultérieurement le texte proposé au Petit Conseil. Dans d'autres cantons tels que Berne, Fribourg ou Schaffhouse, le Grand Conseil ne pouvait délibérer que sur les projets de loi qui lui avaient

<sup>1)</sup> His, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, tome II, p. 173.

été soumis par le Petit Conseil; le droit d'initiative permettant d'introduire la procédure législative n'appartenait donc pas, dans ces cantons, au Grand Conseil ni à ses membres<sup>1)</sup>.

La période de la Régénération (1830–1848) apporta de profonds changements dans les relations entre le législatif et l'exécutif en faisant triompher dans tous les cantons à représentation démocratique le principe selon lequel le pouvoir exécutif est subordonné au législatif. «Le droit d'exercer intégralement l'initiative législative» fut accordé au Grand Conseil ou à ses membres<sup>2)</sup>; il s'agissait là du droit autonome de présenter des projets de lois au Grand Conseil sans que le gouvernement pût exercer une influence décisive sur le traitement de ces projets.

Le droit d'initiative des députés, introduit dans la constitution du nouvel Etat fédéral, avait le même caractère juridique et la même portée.

Le droit d'initiative n'a, il est vrai, pas été défini par la suite dans la constitution ni, au reste, dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans une autre loi. Les règlements des deux conseils législatifs ne donnent en outre aucune définition du droit d'initiative. Les règlements de 1962, actuellement en vigueur, mentionnent toutefois que les délibérations sont notamment introduites devant le Conseil national ou le Conseil des Etats par l'exercice du droit d'initiative conformément à l'article 93 de la constitution (art. 34, ch. 1, règlement CN; art. 37, ch. 1, règlement CE). Ces règlements ne précisent pas, toutefois, ce qu'il convient de comprendre sous le terme de droit d'initiative ni quelle procédure doit être introduite. En revanche, l'ancienne loi de 1902 sur les rapports entre les conseils contenait à ce sujet une règle de procédure; le 4<sup>e</sup> alinéa de son article 4 prescrivait que le projet de loi ou d'arrêté «présenté sous forme de motion» ne devait pas être communiqué à l'autre conseil lorsque le premier conseil avait décidé de ne pas le prendre en considération ou l'avait rejeté après discussion. Nous reviendrons ultérieurement sur cette disposition qui se rapportait indubitablement au droit d'initiative, non selon le libellé, mais selon sa teneur.

Il ressort des procès-verbaux des délibérations que la commission de révision de la Diète, qui était chargée d'élaborer la nouvelle constitution, faisait une distinction entre propositions ou initiatives qui avaient pour objet une loi entière et celles qui ne visaient qu'à apporter des amendements ou des compléments à des projets<sup>3)</sup>. Alors que le droit d'initiative devait appartenir dans le sens le plus large du terme à chaque membre du parlement et au Conseil fédéral en tant qu'autorité, seul le droit de présenter des propositions portant sur des amendements ou des compléments fut prévu en faveur de chaque membre de l'exécutif.

<sup>1)</sup> His, op. cit., p. 299/300.

<sup>2)</sup> His, op. cit., p. 253.

<sup>3)</sup> Procès-verbal de la commission de révision, p. 136.

Les avis exprimés par les auteurs au sujet de la nature juridique du droit d'initiative parlementaire ne divergent guère. En général, on le considère comme un droit autonome de présenter un projet complètement élaboré de loi ou d'arrêté. En revanche, les opinions diffèrent et des imprécisions subsistent en ce qui concerne la terminologie allemande, les expressions «Initiative», «Vorschlag», «Antrag» et «Motion» étant souvent utilisées dans le même sens, notamment chez les anciens auteurs d'ouvrages de droit public. C'est sur la forme de l'exercice du droit d'initiative individuelle des parlementaires, comme au reste sur la procédure à suivre pour le traitement de l'initiative, que les avis divergent le plus.

### III. Examen de questions particulières

Avant de commenter nos propositions touchant une réglementation légale du droit d'initiative parlementaire, nous estimons qu'il importe de nous exprimer sur les questions de droit constitutionnel et de procédure revêtant une importance particulière en l'occurrence.

1. Il convient de préciser en premier lieu qu'il n'a été fait jusqu'ici qu'un usage assez rare de l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution. Plusieurs initiatives avaient trait à la rétribution et à la retraite des conseillers fédéraux<sup>1)</sup>. Une initiative Häberlin de 1891 concernait la révision de l'article 39<sup>2)</sup> et une initiative Brunner de 1893 la révision des articles 89 et 90 de la constitution fédérale<sup>3)</sup>. La commission de gestion du Conseil national présenta en 1929 un projet de révision de la loi sur les indemnités de présence et de déplacement des membres du conseil<sup>4)</sup>; en 1934 et 1968, la commission des finances du Conseil national présenta également des projets touchant la révision de cette loi<sup>5)</sup>. En 1958, une commission du Conseil des Etats proposa de compléter la constitution fédérale en insérant un article relatif à la protection civile<sup>6)</sup>; en 1961, une commission du Conseil national proposa de compléter la loi de 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux<sup>7)</sup>, puis, en 1963, une autre commission de ce conseil fit la proposition de décider une amnistie fiscale générale<sup>8)</sup>.

Il ne semble pas qu'un membre des conseils ait, jusqu'en 1964, fait usage du droit individuel que lui confère l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution. (Les initiatives Häberlin et Brunner ont en effet été déposées comme motions et ont été contresignées par d'autres membres du conseil.)

1) Burckhardt, Bundesrecht, nos 601 bis/I et 633; Bulletin sténographique CN 1912, p. 33-34; RO 58, 1168; Bull. stén. CE 1946, p. 170; CN 1955, p. 38 ss. et 42 ss.; CE 1959, p. 4 ss; RO 1963, 515.

2) Salis, Bundesrecht, n° 181.

3) Salis, op. cit., n° 368 N 2.

4) Burckhardt, op. cit., n° 598/VI.

5) Bull. stén. CN 1934, p. 843-844; Bull. off. CN 1968, p. 361 ss.

6) Bull. stén. CE 1958, p. 202 ss.

7) Commentaires sur des projets soumis en votation, Bull. stén. CN 1961, p. 408 ss.

8) Bull. off. CN 1963, p. 151 ss.

2. En 1872 déjà, une initiative demandant une amélioration de la rétribution des membres du Conseil fédéral avait été présentée sous forme de motion <sup>1)</sup>. Ce fut également le cas, ainsi qu'on l'a déjà relevé, de l'initiative Häberlin, présentée en 1891, et de l'initiative Brunner, de 1893. Lorsque la première loi sur les rapports entre les conseils, qui datait de 1849, fut révisée en 1902, les conseils insérèrent dans la loi, sur proposition de la commission du Conseil des Etats chargée d'étudier l'objet, une disposition qui prescrivait expressément l'emploi de la motion pour les initiatives parlementaires présentées sous forme d'un projet élaboré (art. 4, 4<sup>e</sup> al.). C'était cependant déjà une motion sui generis, qui n'avait en commun avec la motion selon l'ancien et le nouveau règlement que le nom et le fait d'être soumise à certaines prescriptions semblables en matière de procédure; en revanche, son objet était manifestement le droit d'initiative. Le Conseil fédéral avait déjà relevé cette différence dans son rapport du 5 janvier 1926 sur un postulat du Conseil des Etats concernant la révision de la loi sur les rapports entre les conseils <sup>2)</sup>. Ce caractère spécifique n'échappait pas non plus au parlement; lors du traitement de «motions» de cette nature, on a occasionnellement rappelé qu'il ne s'agissait de rien d'autre en l'occurrence que de l'exercice du droit d'initiative, selon l'article 93 de la constitution <sup>3)</sup>.

Déjà sous l'empire de la loi sur les rapports entre les conseils de 1902, on se mit à ne plus désigner des initiatives formulées de toutes pièces sous le terme de motion et à ne plus les traiter comme motions, mais à s'en référer directement à l'article 93 de la constitution comme base juridique <sup>4)</sup>. La nouvelle loi sur les rapports entre les conseils de 1962 ne reprit pas l'ancienne disposition de l'article 4, 4<sup>e</sup> alinéa; le législateur ne voulait sans nul doute pas supprimer le droit d'initiative des parlementaires. La cause de cette modification doit plutôt être recherchée dans le fait que le type traditionnel de la motion implanté dans les règlements des conseils était familier à ceux qui participèrent à l'établissement de cette législation, alors que le caractère spécial de la motion selon l'article 4, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi n'était plus présent dans leur esprit.

Selon la définition concordante que les règlements des deux conseils en donnent, les motions sont des propositions autonomes tendant à obliger le Conseil fédéral à déposer un projet de loi ou d'arrêté, ou lui donnant des directives impératives sur une mesure à prendre ou sur des propositions à formuler (art. 36, 1<sup>er</sup> al., règlement du CN; art. 40, 1<sup>er</sup> al., règlement du CE). Il ressort donc clairement de ce qui précède qu'initiative et motion ne peuvent être deux choses identiques et que le droit d'initiative ne saurait être «absorbé» par le droit de déposer des motions. Il s'agit de deux institutions juridiques foncièrement différentes. Alors que l'initiative est du droit constitutionnel immédiatement applicable et que ce droit doit pouvoir être exercé sans que l'exécutif

<sup>1)</sup> Bull. stén. CN 1912, p. 33.

<sup>2)</sup> FF 1926, I, 17.

<sup>3)</sup> Bull. stén. CN 1911, p. 328 ss; 1912, p. 32 ss; 1918, p. 407.

<sup>4)</sup> Bull. stén. CE 1958, p. 205; CN 1961, p. 417.

ait une influence décisive, la motion constitue un simple instrument du droit parlementaire sur le plan purement législatif. Cette constatation s'applique a fortiori au rapport existant entre l'initiative et le postulat <sup>1)</sup>). Nous partageons la conviction exprimée dans l'avis de droit Huber que le droit d'initiative parlementaire, au sens de l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale, a un caractère autonome et indépendant du droit de déposer des motions et des postulats et qu'il n'est pas «absorbé» par ce droit. Il va de soi qu'une réglementation légale du droit d'initiative parlementaire doit tenir compte de cette situation déterminée par la constitution.

3. L'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale, accorde d'une part le droit d'initiative à chacun des deux conseils et, d'autre part, à chacun de leurs membres.

On pourrait être de l'avis que les conseils ont exercé leur droit d'initiative en approuvant l'initiative présentée par l'un de leurs membres et en en faisant leur propre initiative <sup>2)</sup>). En ce cas, on ne comprendrait toutefois pas sans autre difficulté pourquoi les auteurs de la constitution ont également accordé le droit d'initiative aux deux conseils. Dans son avis de droit, Huber tend à donner une autre explication en se référant aux réglementations cantonales de l'époque de la Régénération. Selon cette explication, en faveur de laquelle parlent de nombreux arguments, les conseils font usage de leur droit d'initiative en chargeant une commission d'élaborer un projet qui est ensuite attribué à leur propre initiative. A titre d'exemple, on pourrait citer les décisions de même teneur des deux conseils de 1964, qui chargeaient les commissions de gestion de faire rapport sur l'extension du contrôle de l'administration et de présenter des propositions <sup>3)</sup>).

Le cercle des personnes ayant le droit d'initiative n'est pas déterminé de manière exhaustive à l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, étant donné que la pratique a toujours admis qu'un certain nombre de députés ainsi que des commissions des conseils étaient en droit de présenter des initiatives. On partait de l'idée qu'on ne peut pas refuser à un groupe de députés un droit qui est reconnu à chaque membre des conseils. Ainsi qu'on l'a déjà relevé, il semble que jusqu'en 1894 le droit d'initiative n'a été utilisé que par plusieurs parlementaires en commun ou par des commissions parlementaires.

4. Fort controversée est la question de savoir si l'initiative présentée par un membre d'un conseil doit être transmise à l'autre conseil lorsque le premier a décidé de ne pas la prendre en considération ou l'a rejetée.

La constitution se tait sur cette question.

<sup>1)</sup> Au sujet de la notion de postulat, voir art. 37 du règlement du CN et art. 41 du règlement du CE.

<sup>2)</sup> C'est à peu près dans ce sens que s'exprime Burckhardt, *Kommentar*, p. 719.

<sup>3)</sup> Bulletin officiel CN 1964, p. 409 et 492; CE 1964, p. 202 et 242-245.

A une seule exception près<sup>1)</sup>, les auteurs sont tous de l'avis que l'initiative parlementaire n'est pas présentée aux deux conseils, mais seulement à celui auquel appartient l'auteur de l'initiative; ce n'est qu'une fois que ce conseil a accepté l'initiative que le second s'en occupe également<sup>2)</sup>.

Sous l'empire de la loi de 1902 sur les rapports entre les conseils, qui a été abrogée le 1<sup>er</sup> décembre 1962, la question était réglée par le droit positif: ainsi que cela a déjà été exposé, seules pouvaient, en vertu de l'article 4, 4<sup>e</sup> alinéa, de cette loi, être transmises à l'autre conseil les initiatives qui avaient été approuvées par le premier conseil. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de 1962 sur les rapports entre les conseils, qui ne règle plus la question, l'occasion s'est offerte pour la première fois au Conseil des Etats, lors de sa session d'automne 1967, de s'occuper d'une initiative individuelle présentée par un député au Conseil national, que ce conseil n'avait pas prise en considération. Lors des débats, le Conseil des Etats estima – en concordance avec la doctrine dominante – qu'une initiative individuelle d'un membre des chambres ne peut déployer des effets de droit que dans le conseil dont fait partie son auteur. Si ce conseil n'accepte pas l'initiative, l'autre conseil n'a pas à s'en occuper. Le Conseil des Etats refusa donc de traiter l'initiative<sup>3)</sup>.

Le Conseil fédéral a déjà demandé un avis de droit sur cette question en 1902, lors de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils de 1849, quand fut mise en doute la constitutionnalité de l'article 4, 4<sup>e</sup> alinéa, déjà cité plusieurs fois; cette disposition avait été proposée par la commission du Conseil des Etats chargée d'étudier le projet de loi. Dans son avis du 8 mars 1902, adressé au président de la Confédération, le chancelier Ringier reconnut la constitutionnalité de cette nouvelle disposition. Si l'autre conseil était obligé de traiter une initiative individuelle présentée par un député d'un conseil, cela signifierait – précisait cet avis de droit – « que l'on accorderait à un membre du Conseil national le droit de présenter également une initiative au Conseil des Etats et vice-versa; dans ces conditions, il serait inévitable qu'on accorde aussi à l'auteur de l'initiative le droit de défendre celle-ci dans l'autre conseil et de prendre part à la discussion. Il faudrait finalement en déduire qu'il serait loisible à un député d'appartenir à la fois au Conseil national et au Conseil des Etats. Un tel régime ne serait pas seulement contraire à la nature du système bicaméral, mais aussi à la disposition expresse des articles 77 et 81 de la constitution fédérale».

<sup>1)</sup> Burckhardt, Kommentar, p. 719.

<sup>2)</sup> cf. Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, n° 1400; Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, thèse Berne 1949, p. 59 N 71; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, p. 547–548; Kamer, Das Zweikammersystem im schweizerischen Bundesstaat, thèse Zurich 1953, p. 100 et 110; Schollenberger, Kommentar, p. 535; Seeger, Das Gesetzgebungsverfahren in der schweizerischen Bundesversammlung, thèse Berne 1915, p. 10–11.

<sup>3)</sup> Bull. off. CE 1967, p. 265.

L'avis de droit Huber/Nef du 15 avril 1965 aboutit à des conclusions différentes. Se fondant sur l'opinion exprimée par Burckhardt et se référant à la position qu'occupe l'article 93 dans la constitution, ainsi qu'à la pratique observée en ce qui concerne l'initiative des cantons, ses auteurs expriment l'opinion que l'initiative d'un membre des conseils, au sens de l'article 93, est présentée à l'Assemblée fédérale, donc aux deux conseils.

Dans son rapport du 2 juillet 1965 relatif à cet avis de droit, le département de justice et police défend l'opinion contraire, en se référant surtout à la réglementation légale qui a été en vigueur durant 60 ans. Il se déclare en conséquence favorable à la doctrine dominante.

Selon l'avis de droit Huber, du 31 mai 1968, la constitution présente donc une véritable lacune à cet égard, lacune qui pourrait à juste titre être comblée d'une façon ou de l'autre. Les deux solutions possibles seraient conformes à la constitution. Il est cependant difficile de dire laquelle des deux il convient de préférer à l'autre.

Il est recommandable de régler cette question controversée dans le droit positif. Nous accordons la préférence à la solution esquissée par l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils et approuvée par la grande majorité des ouvrages de droit public. Nous vous présentons un projet dans ce sens. Ce sont notamment les considérations suivantes qui nous y engagent :

Les auteurs du Pacte fédéral de 1832, où l'on mentionnait pour la première fois le droit d'initiative de chaque député, pensaient sans doute au système de la chambre unique pour le futur parlement fédéral. Lors de l'élaboration de la constitution de 1848, le droit d'initiative fut repris sans discussion et survécut à toutes les mises au point du texte du projet opérées par la suite. Lorsqu'à fin mars 1848 le système bicaméral fut adopté après des débats fort animés, on ne songea plus au droit d'initiative ni au sein de la commission de révision ni à la Diète. Ainsi, une institution conçue pour un système monocaméral s'implanta dans le système bicaméral du nouvel Etat fédéral, sans qu'elle eût été adaptée à des conditions fondamentalement différentes. Rien ne s'oppose – surtout pas la genèse de l'institution – à ce que l'adaption soit réalisée ultérieurement de la manière correspondant le mieux à la nature du système bicaméral.

Les droits qu'exerce chaque parlementaire au sein de l'Assemblée fédérale lui sont conférés par sa qualité de membre du Conseil national ou de membre du Conseil des Etats. C'est pourquoi ces droits ne peuvent déployer directement des effets que dans le conseil auquel le député appartient. Celui-ci ne peut donc exercer des droits dans l'autre conseil. Le droit d'initiative se trouve également limité par ce système. Lorsque le conseil auquel appartient l'auteur de l'initiative n'adopte pas la proposition, l'auteur de celle-ci ne peut passer par-dessus la décision de son conseil et s'adresser à l'autre. Au contraire, il est tenu de respecter cette décision. L'autre conseil ne peut s'occuper de l'initiative qu'une fois que le conseil dont fait partie l'auteur l'a acceptée.

On pourrait objecter à l'encontre de ce qui précède que les propositions du Conseil fédéral et les initiatives des cantons sont adressées aux deux conseils ;

rien ne justifierait donc un traitement différent de l'initiative individuelle des députés. Or, c'est le contraire qui est pertinent. Indépendamment du fait que les deux conseils doivent, selon la constitution (art. 102, ch. 4), s'occuper des propositions du Conseil fédéral, les conditions préalables sont différentes: Alors que l'initiative d'un député émane d'un membre du législatif, les propositions du Conseil fédéral et des cantons parviennent du dehors au pouvoir législatif. Conseil fédéral et cantons sont dans une certaine mesure des tiers par rapport au législatif fédéral. Il serait contraire au principe constitutionnel d'égalité des deux conseils, sur lequel repose le système bicaméral, d'affirmer qu'un conseil, à savoir celui qui a la priorité de traiter une affaire, peut décider seul du sort réservé à une initiative venant de l'extérieur. Le système bicaméral exige au contraire que le second conseil examine également cette initiative.

Il est dans la nature des choses de faire certaines distinctions dans ce domaine. Il ne faut pas y voir un désir d'enlever sa valeur intrinsèque à l'initiative individuelle des députés ni une inégalité de traitement. Le souci de conserver une procédure rationnelle parle également en faveur de la solution que nous avons adoptée.

5. Les membres des conseils disposent-ils, en vertu de la constitution, du droit de présenter une initiative sous la forme d'un vœu général aussi bien que sous celle d'un projet élaboré?

L'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution ne donne aucune indication sur ce point. L'article 4, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils ne connaissait que la forme du projet rédigé de toutes pièces. La genèse de l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, confirme le bien-fondé de cette réglementation, car on entendait par droit d'initiative le droit de présenter un projet élaboré. Sous cet angle, il est difficile d'admettre que les membres des conseils puissent, en vertu de la constitution, exercer aussi leur droit d'initiative sous forme d'un vœu exprimé de manière générale.

Le besoin d'une initiative présentée sous forme de vœu général ne se fait pas sentir. Le parlementaire qui ne désire pas présenter lui-même un projet rédigé de toutes pièces a la possibilité d'en demander l'élaboration au Conseil fédéral par voie de motion. L'exécutif fera rédiger un texte, compte tenu des idées suggérées et des exigences du droit. Rien ne s'oppose donc à ce que les propositions de caractère général faites par les députés soient acceptées comme de simples motions et traitées comme telles.

En revanche, lorsque les conseils font usage de leur droit d'initiative, ils doivent avoir toute liberté de charger une commission spéciale d'élaborer le projet désiré (v. ch. 3 ci-dessus).

6. La constitution fédérale distingue entre droit d'initiative et droit de faire des propositions. Par droit de faire des propositions, on entend le droit de présenter des propositions concernant un objet en discussion. La constitution ne parle cependant pas du droit de faire des propositions appartenant à chaque

membre des conseils car ce droit apparaît évident. En revanche, le droit de faire des propositions qu'ont les membres du Conseil fédéral ne va pas de soi; c'est pourquoi l'article 101 de la constitution le mentionne expressément.

L'initiative a un caractère autonome. Elle a une existence propre car elle consiste en un projet autonome de loi ou d'arrêté. Les propositions, en revanche, n'ont pas une existence propre. Elles sont régulièrement en rapport avec un objet en discussion, objet sur lequel elles tendent à exercer une influence quelconque. Comme exemple le plus fréquent, nous citerons les propositions visant à amender, supprimer ou compléter des dispositions, à revenir sur une décision ainsi qu'à présenter une motion d'ordre.

En dépit de leur caractère autonome, les initiatives peuvent aussi être en rapport avec des affaires pendantes. Nous mentionnerons à ce sujet le projet du Conseil fédéral du 18 avril 1958, qui tendait à établir une réglementation provisoire de la protection civile sur le plan légal. La commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le projet était de l'avis qu'il fallait tout d'abord créer une base constitutionnelle sûre; elle soumit au conseil, en vertu de l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, un projet de nouvel article constitutionnel relatif à la protection civile. Il va de soi que la commission n'aurait pu arriver à ses fins par la voie d'une simple proposition; si elle ne voulait pas recourir à la motion – laquelle aurait eu pour conséquence un renvoi de l'affaire au Conseil fédéral –, elle n'avait pas d'autre moyen à disposition que l'initiative. D'autres cas semblables sont concevables: un membre du conseil présente un projet de loi ou d'arrêté rédigé de toutes pièces, en lieu et place d'une motion concernant le même objet, qui n'a pas encore été adopté par le conseil. Il n'existe apparemment pas de raisons qui permettraient d'empêcher un député d'exercer son droit d'initiative. La conception selon laquelle l'initiative individuelle ne doit jamais se rapporter à des affaires pendantes devant le conseil est donc certainement excessive.

D'un autre côté, il faut admettre qu'un usage illimité du droit d'initiative pourrait être de nature à troubler la marche des affaires du parlement ou même à l'entraver. L'avis de droit Huber parle même à ce sujet de procédés dilatoires. Une certaine limitation s'impose donc si l'on veut prévenir de tels abus. Il nous semble qu'on peut demander à un membre des conseils de renoncer à faire usage de son droit d'initiative lorsqu'il peut faire valoir son point de vue en faisant des propositions en séance plénière du conseil. Ce n'est qu'en l'absence de cette possibilité qu'il doit pouvoir faire usage du droit d'initiative et présenter, lors du traitement d'une affaire pendante, un projet de loi ou d'arrêté, qu'il sera plus judicieux d'examiner en même temps que le projet en discussion.

7. Comme on le sait, la constitution fédérale prescrit que les cantons doivent être consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution dans les domaines de la protection civile (art. 22*bis*), du cinéma (art. 27*ter*), des bourses d'études (art. 27*quater*), du droit économique (art. 32), du droit du travail (art. 34*ter*) et des questions touchant les Suisses à l'étranger (art. 45*bis*). Dans le cas des

articles 27 *ter*, 32 et 34 *ter*, les groupements intéressés doivent aussi être consultés. Des prescriptions semblables se trouvent également dans certaines lois fédérales.

Il va de soi que cette réglementation doit aussi être respectée lorsqu'un projet y relatif n'est pas présenté par le Conseil fédéral, mais par l'un des deux conseils, par un ou plusieurs de leurs membres ou par une commission de l'un des conseils. Pour des raisons d'ordre pratique, il est recommandable de charger le Conseil fédéral et son administration d'appliquer la procédure de consultation.

8. Le droit d'initiative parlementaire doit, en raison de sa nature même, pouvoir être exercé sans qu'il dépende de l'exécutif. Cela ne peut toutefois signifier que toute collaboration du Conseil fédéral en tant qu'autorité doit être exclue ou que l'intervention de l'exécutif soit limitée à la possibilité de présenter une proposition, accordée aux membres du Conseil fédéral par l'article 101 de la constitution. Une telle manière de voir serait contraire à la conception que l'on a actuellement de la législation, conception selon laquelle celle-ci doit découler d'une procédure rationnelle et harmonieuse au cours de laquelle le Conseil fédéral exerce également une fonction partielle<sup>1)</sup>. L'exécutif ne pourrait s'acquitter de cette tâche si l'on se bornait à lui communiquer à titre d'information le texte d'une initiative. Il importe au contraire qu'il ait l'occasion de donner en temps voulu son avis sur le fond de l'affaire et, le cas échéant, de présenter des contre-propositions. La liberté d'initiative et de décision des conseils législatifs ne s'en trouvera nullement diminuée. Au reste, les directives provisoires du Conseil national prévoient également une telle possibilité.

9. Même si l'initiative parlementaire repose sur du droit constitutionnel immédiatement applicable, il n'est pas recommandable de renoncer à une solution de droit positif et de laisser à la pratique le soin de résoudre les problèmes qui se posent lors de l'exercice de ce droit. Les avis diffèrent en effet par trop sur des questions essentielles; en outre, la crainte que l'on ne décide autrement selon les cas et que la pratique d'un conseil ne diffère de celle de l'autre, ne paraît pas sans fondement. L'établissement de normes s'impose, ne serait-ce que dans l'intérêt de l'unité et de la sécurité du droit.

Cela ne signifie évidemment pas que chaque question doit être réglée dans tous ses détails. Dans la mesure où une réglementation uniforme ne se révèle pas nécessaire, les conseils doivent conserver toute liberté d'établir des prescriptions complémentaires dans leur règlement. Notre projet se limite donc aux prescriptions qui ne pourraient être établies par des décisions autonomes des conseils.

Nous sommes du même avis que le professeur Huber: il n'est ni nécessaire ni opportun d'établir les normes nécessaires par une révision de la constitution; il serait préférable de procéder à une révision partielle de la loi sur les rapports entre les conseils.

<sup>1)</sup> Bäumlin, RDS 1966, p. 259 ss.

#### IV. Commentaires sur les articles du projet

Les dispositions que nous vous proposons appartiennent, du point de vue de la classification, au chapitre «III. Délibérations dans les deux conseils». Elles y sont classées de manière rationnelle sous le titre «2 bis. Mode de procéder en matière d'initiatives parlementaires», entre les paragraphes «2. Mode de procéder en matière de divergences» et «3. Mode de procéder en matière d'initiatives populaires», et désignées en tant qu'articles 21 bis à 21 sexies.

*L'article 21 bis*, 1<sup>er</sup> alinéa, définit le droit d'initiative selon l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, en tant que droit de présenter un projet de loi ou d'arrêté élaboré. On dit par là que la forme de la proposition formulée en termes généraux n'est pas admissible; une prescription le disant expressément n'est pas nécessaire. Le 2<sup>e</sup> alinéa précise que le droit d'initiative peut non seulement être exercé par chacun des conseils et chacun des membres de ces conseils, mais aussi par plusieurs députés ensemble ou par une commission de l'un des conseils.

*L'article 21 ter* définit le rapport entre l'initiative parlementaire et les affaires déjà soumises aux conseils. Selon le 1<sup>er</sup> alinéa, il n'est pas possible de recourir au droit d'initiative quand il est loisible d'exercer une influence sur les affaires traitées au moyen de simples propositions. Lorsqu'une initiative paraît admissible dans un cas concret, il sera opportun de la traiter en même temps que l'objet à l'ordre du jour, auquel elle se rapporte (2<sup>e</sup> al.).

Selon *l'article 21 quater*, il appartient au Conseil fédéral d'appliquer la procédure de consultation lorsqu'il y a lieu d'entendre les cantons ou les groupements intéressés au sujet d'une initiative. Le Conseil fédéral fera le nécessaire dès qu'il sera invité à exprimer son avis sur le fond du projet (voir art. 21 *quinquies*, 2<sup>e</sup> al., et art. 21 *sexies*, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.). Il fera rapport au conseil sur le résultat de la consultation, le cas échéant en y ajoutant son avis sur l'initiative.

*L'article 21 quinquies* a trait au droit d'initiative d'un conseil. Lorsqu'un conseil décide de faire usage de son droit d'initiative, il chargera de préférence une commission spéciale d'élaborer le projet voulu (1<sup>er</sup> al.). Cette commission communiquera son projet à tous les membres du conseil et demandera au Conseil fédéral d'exprimer son avis sur le fond (2<sup>e</sup> al.). Elle défendra aussi le projet devant le conseil. Si celui-ci l'accepte, en d'autres termes le fait sien, il y a initiative du conseil; celle-ci doit être transmise à l'autre conseil. Le mode de procéder ultérieur se déterminera selon les articles 13 et 16 à 21 de la loi sur les rapports entre les conseils (3<sup>e</sup> al.).

Lorsqu'un ou plusieurs députés exercent ensemble leur droit d'initiative, le projet doit être communiqué à tous les membres du conseil ainsi qu'au Conseil fédéral (art. 21 *sexies*, 1<sup>er</sup> al.). Une commission sera chargée d'examiner l'initiative; l'auteur de celle-ci pourra également faire partie de la commission. S'il n'en est pas membre, la commission a pour le moins l'obligation de l'entendre. Une fois ses délibérations terminées, la commission invite le Conseil

fédéral à exprimer son avis (2<sup>e</sup> al.). L'initiative d'une commission de l'un des conseils sera également soumise à tous les membres de ce conseil et fera aussi l'objet d'un avis du Conseil fédéral. Il ne sera pas nécessaire, en l'occurrence, de constituer une commission spéciale; la commission qui a présenté l'initiative la défendra également devant le conseil (3<sup>e</sup> al.).

Si le conseil accepte l'initiative d'un ou de plusieurs députés ou d'une commission du conseil, il communique sa décision au second conseil. Dans ce cas, le mode de procéder ultérieur se déterminera selon les articles 13 et 16 à 21 de la loi (4<sup>e</sup> al.). Si le conseil ne la prend pas en considération ou la rejette lors du vote sur l'ensemble, l'initiative est biffée de l'ordre du jour, mais la décision n'est pas communiquée à l'autre conseil (5<sup>e</sup> al.).

Il conviendrait, à notre avis, de ne pas aller au-delà de ces normes. Ainsi que nous l'avons déjà exposé sous chiffre III ci-dessus, il est loisible à chaque conseil de régler de manière autonome d'autres détails ou de laisser à la pratique le soin de résoudre ces questions.

## B

### LE DROIT D'INITIATIVE DES CANTONS

En vertu de l'article 93, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale, les cantons peuvent exercer le droit d'initiative par correspondance. Les règlements des deux conseils prescrivent de manière concordante que les propositions émanant de l'initiative d'un canton sont toujours renvoyées au Conseil fédéral pour rapport et ne sont traitées qu'une fois que ce rapport a été présenté (art. 34, ch. 1, et 47 du règlement du CN; art. 37, ch. 1, et 38 du règlement du CE). Il n'existe pas d'autres dispositions du droit fédéral qui régissent l'initiative des cantons. De telles dispositions ne se sont du reste pas révélées nécessaires jusqu'ici. Lorsque des questions se posent, la pratique a toujours pu les résoudre sans difficultés particulières. Il nous paraît superflu de régler légalement l'initiative des cantons; c'est la raison pour laquelle nous renonçons à vous proposer de compléter sur ce point la loi sur les rapports entre les conseils. Toutefois, nous désirerions saisir cette occasion pour mettre en évidence les principaux problèmes qui peuvent se poser lors du traitement d'une initiative d'un canton.

## I

La constitution ne donne aucune précision sur la situation des demi-cantons. Les auteurs et la pratique s'accordent cependant à reconnaître que les demi-cantons peuvent aussi présenter une initiative selon l'article 93, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Burckhardt, Kommentar, p. 720; Fleiner/Giacometti, op. cit., p. 113; FF 1959, II 1251.

## II

Il appartient au droit cantonal de désigner l'organe ayant la compétence d'exercer le droit d'initiative. Dans différents cantons, cette compétence est conférée au Grand Conseil, en partie sous réserve de referendum; dans d'autres cantons, elle l'est en outre au peuple ou au gouvernement <sup>1)</sup>.

## III

Comme le droit d'initiative des chambres fédérales et de leurs membres, celui des cantons peut avoir trait à tout ce qui est propre à faire l'objet d'un projet de loi ou d'arrêté. Il ne s'étend cependant pas au droit de faire des propositions touchant des affaires inscrites à l'ordre du jour des conseils. Ce droit n'appartient qu'aux membres des chambres fédérales ainsi qu'aux membres du Conseil fédéral<sup>2)</sup>. En ce qui concerne la délimitation entre initiative et proposition, on s'en rapportera aux explications données sous lettre A, chiffre III, 6, du présent message.

## IV

Les initiatives cantonales revêtent le plus souvent la forme de vœux généraux<sup>3)</sup>. Des projets de loi et d'arrêtés élaborés sont plus rares<sup>4)</sup>. La pratique admet les deux formes précitées<sup>5)</sup>. Il existe d'autant moins de raisons de supprimer ou de limiter l'exercice de ce droit sous ces deux formes que, contrairement aux membres des conseils, les cantons n'ont pas la possibilité d'inviter par voie de motion le Conseil fédéral à élaborer des projets de loi ou d'arrêté. Si donc on leur permet de recourir également à la forme du vœu général pour exercer leur droit d'initiative, on ne saurait considérer qu'on leur accorde, matériellement, un avantage par rapport aux membres des chambres fédérales.

## V

L'initiative des cantons est adressée – en tant que venant du dehors – à l'Assemblée fédérale. Les deux conseils sont donc obligés de l'examiner et de décider s'ils veulent lui donner suite. C'est là que prend fin l'effet juridique de l'initiative cantonale. Si les conseils décident de ne pas lui donner de suite, l'affaire est classée. Il en va de même lorsque les deux conseils décident de ne pas entrer en matière. Lorsque les décisions prises diffèrent l'une de l'autre, il y a une divergence qui doit être traitée selon les articles 16 à 21 de la loi sur les rapports entre les conseils.

<sup>1)</sup> Fleiner/Giacometti, op. cit., p. 113.

<sup>2)</sup> Burckhardt, Kommentar, p. 720, partage cet avis alors que Seeger, op. cit., p. 8, est d'une autre opinion.

<sup>3)</sup> Exemple: Initiative du canton de Bâle-Campagne concernant la révision totale de la constitution fédérale, FF 1959 II, 1250.

<sup>4)</sup> Exemple: Initiative du canton de Zurich concernant le maintien des jurys cantonaux, FF 1956 I, 810.

<sup>5)</sup> FF 1964, II, 1706.

S'il arrivait qu'une initiative cantonale soit adressée de manière précise uniquement au Conseil national ou uniquement au Conseil des Etats – ce à quoi on ne saurait guère s'opposer –, il y aurait lieu d'appliquer le même mode de procéder que pour l'initiative parlementaire individuelle: Le second conseil ne s'en occuperait qu'une fois que le premier aurait accepté l'initiative<sup>1)</sup>. En cas de doute, il conviendrait cependant de considérer que l'initiative cantonale est adressée aux deux conseils.

## VI

Les règlements des conseils législatifs ne fixent pas de terme pour la présentation d'un rapport par le Conseil fédéral. Il ne faut pas voir là une méconnaissance du droit de participation des cantons aux affaires de l'Etat fédéral ni un dédain pour ce droit. Si l'on a évité de prévoir un terme pour la présentation de ce rapport, c'est surtout pour pouvoir tenir compte de manière objective et chronologiquement de la diversité des conditions. Il serait par exemple peu judicieux d'obliger, en fixant un délai, le Conseil fédéral à présenter pour telle date un rapport, alors que l'objet de l'initiative cantonale ne peut être traité de manière approfondie et de manière définitive dans ce délai parce qu'il est étroitement en rapport avec d'autres affaires pendantes. Dans l'intérêt même de la chose, il importe de préférer une solution souple à une réglementation rigide. Il va cependant sans dire que le Conseil fédéral ne négligera aucun effort, à l'avenir également, pour éviter autant que possible des retards dans l'établissement de ses rapports.

## C

### LES DROITS ET LES OBLIGATIONS DES COMMISSIONS DE L'ALCOOL

Les droits et obligations des commissions de l'alcool sont définis par les articles 51 à 53 de la loi sur les rapports entre les conseils. En vertu de l'article 51, il incombe aux commissions de l'alcool d'examiner le rapport de gestion, les comptes et le budget de la régie des alcools. Selon l'article 52, les commissions de l'alcool nomment chacune une délégation pour la durée d'une législature. C'est la délégation des alcools, pour laquelle chaque commission désigne trois membres; la délégation désigne elle-même son bureau. L'article 53 assigne à la délégation des alcools la tâche d'examiner le budget et les comptes de la régie des alcools et de surveiller l'ensemble de la gestion de celle-ci, à l'exception de l'emploi de la dîme de l'alcool.

Bien que, selon la loi sur les rapports entre les conseils, l'examen des comptes et du budget soit confié à la délégation des alcools, celle-ci ne s'en est jamais occupée depuis qu'elle existe, mais a limité son activité à la surveillance

<sup>1)</sup> C'est dans ce sens que s'exprime Seeger, *op. cit.*, p. 6 et 7.

permanente de la gestion de la régie des alcools. L'examen du rapport de gestion, des comptes et du budget de la régie des alcools a été assuré exclusivement par les commissions de l'alcool. Suivant le règlement du 10 juillet 1903, remplacé par celui du 14 mars 1963, les commissions de l'alcool désignent chaque année, pour la vérification détaillée des comptes de la régie, un comité de revision spécial composé de deux membres de chaque commission (art. 7).

Il ressort de ce qui précède qu'il existe entre la loi sur les rapports entre les conseils et la pratique des commissions de l'alcool une contradiction qui doit être supprimée. Cette contradiction s'explique par des raisons historiques.

## I. Historique

1. On trouve à l'origine de la création de la délégation des alcools un postulat de l'Assemblée fédérale du 23 décembre 1891 par lequel le Conseil fédéral était invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'instituer pour la régie des alcools – et, le cas échéant, sous quelle forme – une autorité permanente de surveillance. Dans son rapport sur la gestion et le compte de la régie des alcools pour l'année 1892<sup>1)</sup>, le Conseil fédéral a examiné la possibilité d'appliquer à la régie des alcools le système de l'administration en trois degrés des banques cantonales, qui aurait subordonné la direction de la régie des alcools à un conseil général des alcools et à un comité de direction choisi dans ce conseil. Le Conseil fédéral a cependant estimé que l'institution en 1891 des commissions permanentes de l'alcool permet d'atteindre le but visé. Les commissions permanentes de l'alcool ont exprimé la même opinion dans leur rapport du 10 octobre 1893<sup>2)</sup>, en déclarant ce qui suit:

Les commissions permanentes des chambres ne manqueront pas du reste de veiller à inspecter régulièrement la marche des affaires dans cette administration; pendant l'année 1892 déjà, des délégations des commissions ont procédé à des enquêtes minutieuses; dans l'avenir, les délégations devront s'assembler une fois au moins tous les trois mois et faire procéder, en outre de l'inspection des livres et des pièces, à une enquête, sur le vu d'un rapport trimestriel de la direction relatif aux acquisitions et à la marche des affaires en général.

L'Assemblée fédérale s'étant ralliée à la proposition des deux commissions qui tendait à ajourner le postulat concernant l'institution d'une autorité permanente de surveillance, les commissions de l'alcool ont édicté, le 26 février 1894, un «Règlement de la délégation des commissions permanentes des alcools»; l'article 2 de ce règlement définit comme il suit la tâche de la délégation:

La délégation a pour mission de surveiller l'ensemble de la gestion de la régie des alcools et de faire rapport à ce sujet aux deux commissions des alcools.

Il appert que la délégation était conçue comme un véritable organe de surveillance alors que l'examen du compte annuel et du budget de la régie des alcools ainsi que les contrôles qui s'y rapportaient incombaient aux commissions

<sup>1)</sup> FF 1893, IV, 123.

<sup>2)</sup> FF 1893, V, 265.

de l'alcool. Il allait de soi que celles-ci ne devaient pas exécuter la revision in corpore, mais déléguer chaque année cette tâche à quelques membres, précisément au comité de revision.

2. Les commissions permanentes de l'alcool et leur délégation s'adaptèrent si bien à ce système qu'elles servirent de modèle lorsqu'il fallut reviser la loi de 1849 sur les rapports entre les conseils, à l'effet de réglementer la surveillance de l'ensemble de la gestion financière de la Confédération. Comme ce fut le cas à l'époque pour la régie des alcools, qu'il était question de doter d'un «conseil des alcools», on parla à l'origine d'un organe spécial de surveillance sous la forme d'une cour des comptes. Toutefois, cette idée fut abandonnée au profit de la création des commissions permanentes des finances pour les deux conseils et d'une délégation commune des finances<sup>1)</sup>. Par conséquent, l'article 24 de la loi sur les rapports entre les conseils, du 9 octobre 1902, prescrivait que chaque conseil doit soumettre, pour rapport, le budget, les crédits supplémentaires et le compte d'Etat d'une période administrative, à l'examen de la même commission (commission des finances); quant à la délégation nommé par les commissions des finances pour une période administrative, elle est chargée par l'article 26 d'examiner et de contrôler l'ensemble de la gestion financière de la Confédération. Les revisions des 23 mars 1962 et 1<sup>er</sup> juillet 1966 de la loi sur les rapports entre les conseils n'ont matériellement pas modifié cette répartition des tâches.

3. Les commissions de l'alcool et la délégation des alcools ont leur fondement dans la loi sur les rapports entre les conseils du 9 octobre 1902. L'article 27 précise:

Les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats chargées d'examiner le budget et les comptes de la régie des alcools nomment de même une délégation pour examiner le budget et les comptes de cette régie. Celle-ci soumet à la délégation des rapports trimestriels imprimés sur l'ensemble de sa gestion.

Le texte adopté lors de la revision de 1962 s'écarte de ce libellé en ce sens qu'elle spécifie expressément qu'en plus de l'examen du budget et des comptes, la délégation des alcools doit s'occuper également de la surveillance de l'ensemble de la gestion de la régie des alcools (art. 53, 1<sup>er</sup> al.). D'autre part, la référence à la réglementation des commissions des finances a été supprimée.

La teneur des lois sur les rapports entre les conseils de 1902 et 1962 inciterait à conclure que, contrairement à l'usage établi, la délégation des alcools aurait été chargée de la nouvelle tâche d'examiner, comme les commissions de l'alcool, le budget et le compte annuel de la régie. Telle n'était toutefois pas l'intention du législateur. Au contraire, il a décidé, en 1902, de procéder à la nomination des commissions des finances et de leur délégation selon le système qui avait fait ses preuves pour les commissions de l'alcool. Lorsqu'il régla exactement les compétences des commissions des finances et de la délégation des finances, il estima qu'il suffisait, en ce qui concerne la délégation des

<sup>1)</sup> FF 1899, II, 650.

alcools, de renvoyer à cette réglementation, en utilisant l'expression «de même». Quant à la revision de 1962, le Conseil fédéral précisait dans son message <sup>1)</sup>:

Aux articles 49 et 50, nous avons adopté pour les commissions de l'alcool des deux chambres et pour la délégation commune de l'alcool la même formule que pour les commissions des finances. L'actuel article 27 contient une réglementation identique.

En outre, le rapporteur de langue allemande au Conseil national déclarait ce qui suit <sup>2)</sup>:

Nous entendons traiter, dans cette loi, la délégation des alcools comme la délégation des finances.

On envisageait donc de créer, pour les commissions de l'alcool et leur délégation, un statut analogue à celui des commissions des finances et de leur délégation, statut qui avait pratiquement toujours existé. C'est la raison pour laquelle les commissions de l'alcool n'ont pas cru devoir, ni en 1902 ni en 1962, adapter leur pratique au texte de la loi sur les rapports entre les conseils.

## II. Nouvelle réglementation

Pour supprimer la contradiction existant entre la teneur de la loi sur les conseils et la pratique, deux possibilités peuvent être envisagées:

- adapter la pratique à la loi et confier l'examen des comptes et du budget à la délégation des alcools;
- maintenir la pratique des commissions de l'alcool et mettre à jour la loi sur les rapports entre les conseils en supprimant l'examen des comptes et du budget en tant que tâche de la délégation des alcools.

Une adaptation de la pratique à la teneur de la loi sur les rapports entre les conseils aurait pour effet de rendre superflu le comité de revision créé par le règlement. La délégation des alcools prendrait alors la place de ce comité. Si l'on ne voulait pas lui confier uniquement le contrôle des comptes, au sens d'une revision comptable fondée sur des sondages, mais exiger d'elle un examen complet conformément au texte de la loi, la délégation devrait aussi s'occuper du rapport de gestion, qui est étroitement lié aux comptes et constitue un commentaire du compte annuel. Les comptes et le rapport de gestion devraient dès lors être examinés deux fois, d'abord par la délégation et, ensuite, par les commissions de l'alcool. Il en est de même pour le budget dont, jusqu'à présent, seules les commissions de l'alcool se sont occupées. Celles-ci ayant aussi l'obligation légale d'examiner le budget et le compte annuel, elles ne seraient nullement déchargées par la délégation. De plus, la délégation des alcools a, en raison de ses contacts permanents avec la régie, une position qui peut être comparée à juste titre à celle d'un conseil d'administration d'une entreprise commerciale. A la différence du conseil d'administration de sociétés privées,

<sup>1)</sup> FF 1960, I, 1507.

<sup>2)</sup> Bull. stén. CN 1961, p. 290.

elle n'a cependant qu'une fonction consultative. Etant donné son influence personnelle et politique, ses propositions sont largement entendues. Mais, si l'on considère le rapport étroit existant en fait entre la délégation des alcools et l'administration, il apparaît justifié qu'un autre office – le comité de revision – s'occupe de l'examen des comptes à l'instar de l'organe de contrôle d'une corporation privée. Ce système garantit un triple contrôle de l'activité de la régie des alcools, c'est-à-dire

- le contrôle interne de l'administration relevant du contrôle fédéral des finances qui, tant pour le Parlement que pour le Conseil fédéral, représente l'organe suprême de surveillance des finances;
- la surveillance constante de la gestion exercée par la délégation des alcools;
- le contrôle externe de l'administration par le comité de revision et les commissions de l'alcool.

La répartition actuelle des tâches entre les commissions de l'alcool et la délégation des alcools a fait ses preuves au cours de 75 années. Elle est conforme à la réglementation qui s'applique aux commissions des finances et à la délégation des finances et correspond manifestement mieux à la volonté du législateur que le texte de loi adopté par ce dernier. Pour ces motifs, nous vous proposons de faire disparaître la contradiction existant entre la pratique et la teneur de la loi sur les rapports entre les conseils en revisant cette loi.

### III. Commentaire des articles du projet

*L'article 51* règle l'institution et les tâches des commissions de l'alcool. Il correspond à l'article 51 actuel, mais complète les attributions des commissions en chargeant celles-ci de prendre acte du rapport du Conseil fédéral sur l'emploi de la dime de l'alcool. Ce complément s'impose, car il est déjà d'usage que les commissions de l'alcool examinent les rapports sur la dime de l'alcool.

*L'article 51 bis* est nouveau. Il confère un statut légal au comité de revision dont il n'était fait mention, jusqu'ici, qu'à l'article 7 du règlement des commissions de l'alcool du 14 mars 1963.

*L'article 52* institue la délégation des alcools. Il correspond à l'article 52 de la réglementation actuelle.

*L'article 52 bis* définit les tâches de la délégation des alcools. Le premier alinéa ne mentionne plus, en tant que tâche de la délégation des alcools, l'examen du budget et des comptes de la régie. Désormais, ces attributions incomberont exclusivement aux commissions de l'alcool qui chargent le comité de revision de procéder à une vérification détaillée des comptes. En conséquence, l'activité de la délégation des alcools se limite à la surveillance de l'ensemble de la gestion de la régie.

Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas sont repris sans changement du droit actuel (art. 53).

L'article 52ter contient les dispositions de l'article 53 actuel, 4<sup>e</sup> à 7<sup>e</sup> alinéas, concernant les compétences en matière de contrôle. S'il est nécessaire de consacrer à celles-ci un article particulier, cela tient au fait que ces compétences doivent désormais être accordées non seulement à la délégation des alcools, mais encore au comité de revision.

Le droit actuel prescrit à l'article 53, 5<sup>e</sup> alinéa, que le contrôle des finances est tenu de mettre à la disposition de la délégation des alcools, en sus des actes relatifs aux comptes de la régie des alcools, ceux qui se rapportent à la surveillance des crédits budgétaires. Cette disposition ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral du 25 avril 1960. Elle a été insérée dans la loi sur les rapports entre les conseils lors des délibérations du Conseil national, par analogie avec la réglementation applicable en la matière aux commissions des finances. Toutefois, une telle disposition ne s'adapte pas aux conditions de la régie des alcools parce que les dépenses inscrites à son budget n'ont pas un caractère obligatoire. En effet, le compte de la régie des alcools est influencé de façon décisive par une série de facteurs (tels que les possibilités d'acheter et de vendre l'alcool et l'eau-de-vie, le rendement des récoltes et les conditions d'écoulement des pommes de terre et des fruits) qui ne peuvent être déterminés d'avance et empêchent de ce fait l'élaboration d'un budget précis et définitif. On a donc supprimé à l'article 52ter, 2<sup>e</sup> alinéa, le passage sur la remise des actes se rapportant à la surveillance des crédits budgétaires, qui était inexact.

L'article 53 est nouveau. L'institution d'un secrétariat permanent pour les commissions de l'alcool, la délégation des alcools et le comité de revision, tel qu'il est prévu pour les commissions de gestion et les commissions des finances, ne se justifie pas. Les travaux de secrétariat des commissions de l'alcool ont été assurés jusqu'ici par la régie des alcools. Cette pratique ayant fait ses preuves, il convient de lui donner un fondement légal.

## D

### CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET

Les nouvelles dispositions sur le droit d'initiative parlementaire reposent sur l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale. Le préambule de la loi sur les rapports entre les conseils doit être complété en conséquence.

Les articles 51 à 53 touchant les droits et les obligations des commissions de l'alcool se fondent sur l'article 85, chiffre 1, 10 et 11 de la constitution. Le chiffre 10 n'étant pas mentionné dans le préambule de la loi actuelle, nous vous proposons de l'y insérer.

\* \* \*

Pour terminer, nous vous proposons de classer la motion Ackermann n° 9377.

Nous vous recommandons d'adopter le projet ci-joint et saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous exprimer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 novembre 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Spühler**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

(Projet)

## Loi fédérale modifiant la loi sur les rapports entre les conseils

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1968,

arrête:

### I

La loi fédérale sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962<sup>1)</sup> est modifiée et complétée comme il suit:

#### A

Le préambule de la loi a la teneur suivante:  
vu les articles 64*bis*, 85, chiffres 1, 10 et 11, 93, 1<sup>er</sup> alinéa, et 122 de la constitution;

#### B

Le nouveau paragraphe suivant est inséré dans le chapitre «III. Délibération dans les deux conseils»:

*2bis. Mode de procéder en matière d'initiatives parlementaires*

#### Art. 21 *bis*

<sup>1</sup> Le droit d'initiative au sens de l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, est le droit de déposer un projet élaboré de loi ou d'arrêté.

<sup>2</sup> Il appartient à chacun des deux conseils, à chacun de leurs membres, à plusieurs de leurs membres en commun ou à une commission d'un conseil.

#### Art. 21 *ter*

<sup>1</sup> Il ne peut être fait usage du droit d'initiative lorsqu'un objet est déjà soumis à l'Assemblée fédérale et qu'il est possible de recourir à la forme d'une proposition.

<sup>2</sup> En pareil cas, l'initiative sera traitée avec l'objet auquel elle se rapporte.

<sup>1)</sup> RO 1962, 811; 1966, 1375.

#### Art. 21 *quater*

Lorsque l'initiative a trait à un objet sur lequel les cantons ou les groupements intéressés doivent être consultés, le Conseil applique la procédure de consultation.

#### Art. 21 *quinquies*

<sup>1</sup> L'un des conseils fait usage de son droit d'initiative en chargeant une commission d'élaborer un projet de loi ou d'arrêté.

<sup>2</sup> Le projet de la commission est porté à la connaissance de tous les membres du conseil et transmis au Conseil fédéral pour avis.

<sup>3</sup> Lorsque le conseil accepte le projet, il communique sa décision à l'autre conseil. Les articles 13 et 16 à 21 sont applicables.

#### Art. 21 *sexies*

<sup>1</sup> L'initiative présentée par un ou plusieurs membres d'un conseil est portée à la connaissance de tous les autres membres de ce conseil ainsi qu'à celle du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Le conseil désigne une commission chargée d'examiner l'initiative. L'auteur sera entendu par cette commission s'il n'en est pas membre. La commission transmet le résultat de ses délibérations au Conseil fédéral qui donne son avis.

<sup>3</sup> Lorsque l'initiative émane d'une commission du conseil, celle-ci la défend aussi devant ce conseil. Préalablement, l'initiative doit être portée à la connaissance de tous les membres du conseil et transmise au Conseil fédéral pour avis.

<sup>4</sup> Lorsque le conseil accepte l'initiative, il fait part de sa décision à l'autre conseil. Les articles 13 et 16 à 21 sont applicables.

<sup>5</sup> Si, au contraire, il ne prend pas l'initiative en considération ou la rejette lors du vote sur l'ensemble du projet, elle est rayée de la liste des objets à l'ordre du jour.

### C

Dans le chapitre «VII. Exercice de la haute surveillance sur l'administration et la justice fédérale», le paragraphe «3. Droits et obligations des commissions de l'alcool» est remplacé par les dispositions suivantes:

#### *3. Droits et obligations des commissions de l'alcool*

#### Art. 51

Chaque conseil nomme, pour la durée d'une législature, une commission de l'alcool chargée d'examiner le budget, les comptes et le rapport de gestion de la régie des alcools ainsi que de prendre acte du rapport sur l'emploi de la dîme de l'alcool.

### Art. 51 bis

Pour la vérification des comptes, les commissions de l'alcool désignent un comité de revision dans lequel chacune des commissions délègue deux membres. Le comité de revision présente un rapport écrit aux commissions de l'alcool sur le résultat de sa vérification et formule ses propositions. Seules les commissions de l'alcool ont qualité pour prendre des décisions.

### Art. 52

Les commissions de l'alcool nomment pour la durée d'une législature une délégation dans laquelle chaque commission est représentée par trois membres; la délégation désigne elle-même son bureau.

### Art. 52 bis

<sup>1</sup> La délégation des alcools surveille l'ensemble de la gestion de la régie des alcools.

<sup>2</sup> Elle se réunit au moins une fois tous les trimestres et, en outre, chaque fois que cela est nécessaire.

<sup>3</sup> La régie des alcools présente par écrit, à la délégation, des rapports trimestriels sur l'ensemble de sa gestion.

### Art. 52 ter

<sup>1</sup> Dans la mesure où ils le jugent nécessaire pour accomplir leur tâche, la délégation des alcools et le comité de revision ont le droit de prendre connaissance, en tout temps, de la correspondance et de la comptabilité de la régie des alcools et d'exiger tous les renseignements qui leur sont utiles.

<sup>2</sup> Le contrôle des finances est tenu de donner tous les renseignements voulus à la délégation des alcools et au comité de revision et, à cette fin, de mettre à leur disposition tous les rapports de revision, les procès-verbaux et la correspondance qui se rapportent à la gestion financière de la régie des alcools.

<sup>3</sup> L'article 47 bis, 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas, est applicable.

<sup>4</sup> Le personnel nécessaire est mis à la disposition de la délégation des alcools et du comité de revision pour des vérifications et recherches spéciales; ceux-ci peuvent en outre demander l'avis d'experts pour éclaircir des points qui exigent des connaissances techniques particulières.

### Art. 53

La régie des alcools assure le secrétariat des commissions de l'alcool, de la délégation et du comité de revision.

## II

Le Conseil fédéral fixe la date à laquelle la présente loi entrera en vigueur.

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de la loi sur les rapports entre les conseils (Du 13 novembre 1968)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10090
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1968
Date	
Data	
Seite	757-781
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 966

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.