

10.458

Initiative parlementaire Traitement des interventions combattues

Rapport du Bureau du Conseil national

du 27 août 2010

Mesdames et Messieurs,

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

Le Bureau propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Nous vous proposons en outre de classer par la même occasion l'intervention suivante:

2009 M 08.4037 Motions et postulats. Empêcher les tactiques d'obstruction
(N 25.09.2009, Hochreutener)

27 août 2010

Pour le Bureau:

La présidente, Pascale Bruderer Wyss

Rapport

1 Genèse du projet

L'auteur d'une motion ou d'un postulat est tenu de déclarer s'il approuve ou non la proposition formulée par le Conseil fédéral dans son avis. Dans l'affirmative, l'intervention concernée est inscrite sur une liste distribuée aux membres du Conseil national dans le courant de la troisième semaine de session, liste comportant les objets traités en complément de l'ordre du jour de la dernière journée de la session. Les membres du conseil ont alors jusqu'à l'avant-dernière journée de la session pour déposer une proposition divergente. Les interventions dont le gouvernement recommande l'acceptation et qui ne sont pas combattues sont acceptées sans discussion le dernier jour de la session. Par contre, cette procédure simplifiée ne peut s'appliquer aux interventions combattues par un ou plusieurs députés: le traitement de l'intervention doit être reporté, d'une part, en raison du manque de temps et, d'autre part, parce que le représentant du Conseil fédéral compétent n'est pas présent.

Sur quelque 30 interventions par session acceptées par le Conseil fédéral, en moyenne près de 14 sont combattues.

Souhaitant rendre possible le traitement accéléré des motions et postulats combattus, le conseiller national Norbert Hochreutener a déposé deux motions d'une teneur pratiquement identique; l'une le 23 mars 2007 (07.3211 Hochreutener Norbert. Motions et postulats. Sus à l'obstructionnisme) et l'autre le 19 décembre 2008 (08.4037 Hochreutener Norbert. Motions et postulats. Empêcher les tactiques d'obstruction). Monsieur Hochreutener souligne que, actuellement, un seul député peut empêcher l'approbation d'une motion, même si celle-ci bénéficie du soutien d'une large majorité. Pour résoudre ce problème, il propose deux procédures possibles:

- la transmission immédiate de l'intervention, sans discussion, si la majorité qualifiée des membres du conseil se prononce pour cette solution;
- l'organisation d'un débat de la catégorie V lors de la session suivante, le député combattant l'intervention devant rédiger au préalable un développement écrit.

La motion 07.3211 a été accueillie favorablement par le Bureau. Ne souhaitant pas introduire de nouvelle catégorie de traitement, ce dernier avait toutefois désapprouvé la possibilité de faire adopter certaines interventions en «procédure rapide» par une majorité qualifiée. L'instauration d'une telle procédure aurait en outre nécessité de modifier la Constitution fédérale, et plus précisément de compléter l'art. 159, qui énumère tous les cas où la majorité qualifiée est requise. En revanche, le Bureau avait estimé envisageable de classer en catégorie V (procédure écrite) les interventions combattues. La motion a toutefois été rejetée au conseil le 4 juin 2007, par 107 voix contre 67; les conseillers nationaux ont en effet considéré qu'il serait regrettable que la suppression des débats concerne justement les interventions combattues au sein du conseil.

Dans sa réponse du 13 février 2009 à la motion 08.4037, le Bureau a jugé préférable, avant de prendre toute nouvelle mesure, d'attendre les effets des nouvelles dispositions de la loi sur le Parlement et du règlement du Conseil national, qui entreraient

en vigueur en mars 2009 (projet 07.400, initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du CN, «Droit parlementaire. Modifications diverses»). Il a notamment fait référence aux mesures suivantes: obligation de réserver au moins huit heures par session au traitement des interventions parlementaires, classement automatique des interventions dont le conseil n'a pas achevé l'examen dans un délai de deux ans suivant leur dépôt et possibilité de traiter les motions et postulats dans le cadre d'un bref débat (c'est-à-dire en catégorie IV, et non plus en catégorie I comme jusqu'ici)^{1 2}. En conséquence, le Bureau a déclaré, le 13 février 2009, qu'il soutenait l'objectif visé par M. Hochreutener, mais uniquement sous la forme d'un postulat, et qu'il proposait de rejeter la motion en tant que telle. Le 25 septembre 2009, le Conseil national a cependant accepté la motion 08.4037, contre l'avis du Bureau, par 144 voix contre 37.

Le Bureau du Conseil national, ainsi chargé de la mise en œuvre de la motion, n'a pas suivi la première piste proposée par M. Hochreutener – l'introduction d'une décision à la majorité qualifiée à la suite de laquelle l'intervention pourrait être transmise immédiatement. Cette solution nécessiterait en effet une modification de l'art. 159, al. 3, de la Constitution fédérale, qui énumère exhaustivement les décisions qui doivent être prises à la majorité qualifiée. En revanche, il s'est penché sur une autre solution qui prévoyait de placer les interventions combattues en tête de la liste chronologique des interventions relevant du département concerné et de les traiter ainsi en priorité. Afin d'empêcher les manœuvres tactiques, les interventions combattues uniquement par des députés appartenant au même groupe que leur auteur ne seraient pas traitées en priorité. Cette manière de fixer les priorités pourrait être introduite sous la forme d'un changement de pratique (donc sans modification du règlement) et sans porter atteinte au droit à la parole. Il est cependant assez improbable qu'il soit possible de traiter lors de chaque session les listes d'interventions relatives à tous les départements et que le temps disponible suffisse pour l'ensemble des interventions à traiter en priorité. En conséquence, le Bureau était plutôt favorable à ce que les interventions combattues soient traitées en procédure exclusivement écrite, le dernier jour de la session suivante. Le 7 mai 2010, il a décidé d'élaborer une initiative parlementaire visant à modifier le règlement en ce sens (10.458 Iv. pa. Bu-CN. «Traitement des interventions combattues»).

- ¹ Le traitement des interventions parlementaires en catégorie IV et non plus en catégorie I depuis la session de printemps 2009 rend également caducs les arguments de M. Hochreutener selon lesquels, d'une part, il n'est pas satisfaisant qu'un seul député puisse provoquer un débat de la catégorie I et, d'autre part, que les projets découlant d'une motion ou d'un postulat seraient, en règle générale, traités selon une procédure nettement moins exhaustive que celle applicable aux motions et postulats.
- ² Depuis la session de printemps 2009, une hausse significative du nombre d'interventions parlementaires traitées et liquidées par le Conseil national a été observée avec l'entrée en vigueur des modifications de la loi sur le Parlement et du règlement du Conseil national. De 30 motions et 13 postulats liquidés en moyenne à chacune des sessions de l'année 2008, ces chiffres sont passés à 92 motions et 29 postulats en 2009 ; et rien qu'au premier semestre 2010, ce sont en moyenne 69 motions et 30 postulats qui ont été liquidés à chaque session (ces statistiques n'incluent ni les objets classés, ni les objets retirés). Cette évolution tient notamment au fait que, d'une part, lors de débats organisés sur un thème particulier (par ex. sessions extraordinaires consacrées à la crise financière, mesures conjoncturelles, durcissement du droit pénal, immigration), de nombreuses interventions portant sur l'un de ces thèmes ont été traitées en catégorie II et, d'autre part, que, lorsque tous les objets prévus à l'ordre du jour d'une séance ont pu être examinés, la fin de la séance en question est dévolue à l'examen d'interventions parlementaires traitées par un département en particulier.

2

Grandes lignes du projet – Traitement d'interventions combattues

Les interventions combattues devraient désormais être traitées le dernier jour de la session suivante, en procédure écrite, sans aucun droit à la parole; le conseil procéderait donc uniquement au vote. Un député souhaitant combattre une intervention devrait, comme le veut la pratique actuelle, en informer le secrétariat du conseil jusqu'à l'avant-dernier jour de la session en cours. En outre, il aurait désormais la possibilité de déposer un bref développement écrit avant le début de la session suivante. Les arguments de l'auteur de l'intervention et la réponse du Conseil fédéral seraient eux aussi présentés sous forme écrite.

Cette procédure s'écarterait ainsi du traitement des interventions en catégorie IV (droit à la parole pour l'auteur de l'intervention, le premier député ayant proposé le débat et le représentant du Conseil fédéral), prévu par l'art. 48, al. 2^{bis}, RCN. Elle irait également à l'encontre du traitement ordinaire en catégorie V, puisque l'art. 46, al. 3 et 4, RCN, reconnaît le droit à la parole des représentants du Conseil fédéral et des auteurs d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat, quelle que soit la catégorie dans laquelle l'intervention a été classée. Afin d'appliquer une procédure exclusivement écrite, un nouvel art. 28a, al. 2, devrait exclure le droit à la parole des représentants du Conseil fédéral et de l'auteur de l'intervention, ce qui permettrait de ne pas devoir exiger la présence de plusieurs membres conseillers fédéraux et de ne pas rallonger excessivement la durée des débats. Le RCN prévoit déjà une restriction du droit à la parole pour l'auteur d'une initiative parlementaire dont l'examen n'est pas achevé dans un délai de deux ans suivant son dépôt et à laquelle la commission propose de ne pas donner suite (art. 28b, al. 4, RCN).

3

Considérations du Bureau

Le Bureau reconnaît la nécessité de légiférer sur les interventions combattues. Il considère que la légère modification apportée au règlement et la nouvelle procédure de traitement accéléré appliquée aux interventions combattues permettent d'empêcher les tactiques d'obstruction et de donner plus de poids aux interventions susceptibles de recueillir une majorité. De plus, il souligne que les dispositions en vigueur autorisent, dans un cas extrême, un seul député à bloquer l'adoption immédiate d'une intervention qui n'aurait même pas suscité le débat. La présentation par écrit des arguments de l'auteur de l'intervention, d'une part, ainsi que du député qui combat l'intervention et du Conseil fédéral, d'autre part, contribue à garantir une base de décision suffisamment transparente et la libre formation de l'opinion. Le Bureau relève en outre que le développement de certaines propositions individuelles relatives à des objets du Conseil fédéral d'une grande portée politique ne peut être présenté que sous la forme écrite et que le RCN prévoit également une procédure exclusivement écrite pour les initiatives parlementaires dont l'examen n'a pas été achevé dans un délai de deux ans suivant leur dépôt et auxquelles la commission a proposé de ne pas donner suite.

4 **Commentaire par article**

Art. 28a, al. 2 (nouveau) RCN

Cf. ch. 2.

5 **Conséquences financières et effet sur l'état du personnel**

La modification proposée n'a d'incidence directe ni sur les finances, ni sur le personnel.

6 **Bases légales**

La modification proposée se fonde sur l'art. 36 LParl.

