

04.438/04.449

**Initiative parlementaire
Programme de la législature**

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national**

du 3 novembre 2005

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une 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'acte ci-joints.

3 novembre 2005

Pour la commission:

Le président, Hermann Weyeneth

Condensé

Le débat parlementaire sur l'«arrêté fédéral concernant les objectifs de la législature 2003 à 2007» s'est révélé insatisfaisant à plusieurs égards:

- *La charge de travail induite a été sans commune mesure avec le résultat: après un débat fleuve, le projet a échoué au vote sur l'ensemble du Conseil national.*
- *Le projet du Conseil fédéral ne comportant que des objectifs généraux et très vagues, ils semblaient dépourvus de tout caractère contraignant.*

Malgré l'échec de l'adoption du programme de la législature 2003 à 2007, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national souhaite 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 pour la législation – le domaine de compétences du Parlement par excellence. L'arrêté fédéral simple répond aux attentes dans la mesure où il confère aux décisions de planification du Parlement un caractère contraignant du point de vue politique. En outre, il est examiné selon une procédure décisionnelle plus cohérente et plus transparente que celle appliquée à l'ancien système de «motions sur les grandes lignes».

Il est prévu de combler comme suit les carences apparues durant le débat de l'été 2004:

- *Il n'y aura plus de vote sur l'ensemble. Le système politique suisse ne demande pas la formation d'une majorité parlementaire autour d'un programme commun. Dans la démocratie dite «de concordance», les majorités changent selon les sujets. 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.*
- *Le Parlement devra pouvoir se prononcer non seulement sur des objectifs généraux, mais aussi sur les mesures concrètes qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Si l'arrêté porte sur la liste des objets des grandes lignes, le Parlement peut déterminer les messages qu'il souhaite que le Conseil fédéral lui soumette durant la législature, et ceux qu'il ne souhaite pas recevoir.*
- *Il s'agira de mieux structurer la procédure décisionnelle du Conseil national afin notamment d'éviter la dispersion des débats. Etant donné que le programme de la législature concerne la politique fédérale dans son ensemble, son examen continuera inévitablement à nourrir des débats fleuve si aucune mesure n'est prise. C'est pourquoi il a été décidé d'inciter concrètement les groupes et la commission préparatoire à définir quelques objets prioritaires, qui seront exposés au Conseil national selon un temps de parole limité.*

Rapport

1 Genèse du projet

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

Selon la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002, «au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un rapport sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple relatif aux objectifs» (art. 146 LParl). L'examen de ce projet d'arrêté permet aux députés de prendre position sur tous les objectifs proposés par le Conseil fédéral et de les modifier ou les compléter.

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur le Parlement, 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} LREC). L'Assemblée fédérale pouvait alors déposer des motions sur le rapport afin de modifier ou de compléter les prévisions établies.

Cette disposition de l'ancien droit a été appliquée pour la dernière fois en 2000, lors de l'examen du programme de la législature 1999 à 2003. Cet exemple a ainsi pu être utilisé immédiatement par la CIP du Conseil national qui travaillait alors à l'élaboration de la loi sur le Parlement. L'ancien droit ayant été jugé très insatisfaisant, la CIP et la commission spéciale du Conseil national chargée du programme de la législature (commission «Programme de législation») ont décidé à l'unanimité, après une discussion approfondie, d'introduire un arrêté fédéral simple sur le programme de la législature (cf. rapport de la CIP du Conseil national du 1^{er} mars 2001, FF 2001 3322 à 3331). Une proposition du Conseil fédéral visant à biffer les «arrêtés de principe et de planification» à l'art. 28 LParl (FF 2001 5192 et suiv.) a été rejetée par le Conseil national le 28 octobre 2001 par 85 voix contre 10; cette décision n'a pas été contestée par le Conseil des Etats. Les principaux arguments qui ont été avancés pour l'introduction d'un arrêté fédéral simple sur le programme de la législature sont présentés au ch. 2.2.

1.2 Bilan de l'examen du programme de la législation 2003 à 2007

Le 25 février 2004, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son premier rapport sur le programme de la législation selon le nouveau droit (04.012; BBI 2004 1035). L'examen parlementaire de ce rapport a révélé deux problèmes principaux:

- A l'issue du débat de l'été 2004, la charge de travail induite par cet objet est apparue totalement disproportionnée par rapport au résultat obtenu. Au Conseil national ont été déposées 83 propositions de minorité et 10 propositions individuelles. Il était prévu de consacrer au maximum 13 heures à la première lecture du programme de la législation, mais celle-ci a duré environ 16 heures bien que, au milieu des débats, la catégorie de traitement ait été modifiée de façon à ce que les groupes n'aient pas le droit de prendre la

parole sur les propositions émanant des minorités et des majorités des commissions (cat. IV au lieu de III). Ce nombre d'heures a été jugé excessif, une critique d'autant plus légitime que l'arrêté fédéral a été rejeté à l'issue du vote sur l'ensemble. Le Conseil des Etats a certes mené à bien ses délibérations, mais le refus du Conseil national d'entrer en matière sur le projet d'acte en deuxième lecture a conduit à la liquidation de l'objet, et donc à l'échec de la participation du Parlement à la planification du programme de la législature 2003 à 2007.

- Le niveau d'abstraction du projet du Conseil fédéral a été largement critiqué, parfois de façon virulente. Dans son rapport sur la loi sur le Parlement, la CIP avait elle-même formulé la mise en garde suivante: «Le choix du degré de précision des objectifs est très important: si les objectifs sont formulés en termes trop généraux et trop vagues, la décision à laquelle ils donneront lieu ne vaudra rien dire» (FF 2001 3326). Etant donné qu'elles devaient se référer expressément au projet du Conseil fédéral, les propositions de modification déposées au sein des commissions et des conseils sont dans une large mesure restées à un pareil niveau d'abstraction. Finalement, les députés en sont même venus à se demander s'il était possible, voire souhaitable, de déposer des propositions relatives à un projet législatif concret et, le cas échéant, comment de telles propositions pourraient être intégrées au projet d'arrêté. L'art. 11a (BO E 2004 301s.) introduit par la commission du Conseil des Etats donne toutefois un exemple de la façon dont ce problème de méthode peut être résolu.

Suite à cet échec, la question s'est posée de savoir s'il fallait revenir à l'ancien droit ou conserver la nouvelle procédure sous réserve de quelques améliorations. Cette question a également été soulevée par des interventions parlementaires déposées au cours de la session d'été 2004 (04.438 Iv.pa. Lustenberger. Programme de la législature; 04.449 Iv.pa. Rey. Programme de législature; 04.3389 Mo. Groupe V Programme de législature. Retour à l'ancien droit).

Réunie le 8 septembre 2004, la commission spéciale «Programme de législature» du Conseil national a dressé le bilan de l'examen parlementaire du programme de législature 2003 à 2007, puis adopté des recommandations qu'elle a soumises à la CIP en vue de ses travaux ultérieurs:

1. Question principale: Le Parlement doit continuer à se prononcer au moyen d'un arrêté fédéral simple, sous réserve de quelques améliorations, et ne pas revenir à l'ancienne procédure (10 voix contre 5, et deux abstentions).
2. Il convient d'apporter les améliorations suivantes à la procédure:
 - a. Seulement au Conseil national: débat organisé (temps de parole total limité) pour l'ensemble de l'examen, y compris discussion par article (...; 11 voix contre 7).
 - b. Seulement au Conseil national: limitation du droit de proposition aux groupes, y compris pour la commission chargée de l'examen préalable (...; 11 voix contre 6, et 1 abstention).
 - c. Objet de l'arrêté fédéral: objectifs du programme de la législature et programme législatif (...; 10 voix contre 6, et 2 abstentions).

- d. Préparation précoce de l'examen par le Parlement du programme de législation. A cet effet, il conviendrait qu'une commission parlementaire suive, dans la seconde moitié de chaque législature, la définition des objectifs à atteindre dans le cadre de la législature à venir. Dans ce contexte, la commission vérifierait notamment à la lumière des indicateurs pertinents dans quelle mesure les objectifs de la législature en cours seront atteints (10 voix contre 9).

Le développement de ces recommandations, pour autant qu'elles aient été reprises par la CIP (1, 2a, 2b sous une forme modifiée, 2c, 2d pour ce qui concerne l'introduction d'indicateurs), sera exposé aux ch. 2 et 3 du présent rapport.

1.3 Travaux de la commission

A sa séance du 11 novembre 2004, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a donné suite aux deux initiatives parlementaires citées en objet, confirmant ainsi «la nécessité de légiférer» (art. 110, al. 1 LParl). Cette décision a été soumise à la CIP du Conseil des Etats (art. 109, al. 3 LParl), qui a donné son aval le 14 janvier 2005. La CIP du Conseil national était ainsi chargée d'élaborer un projet dans un délai de deux ans (art. 111, al. 1 LParl).

A sa séance du 17 février 2005, sur la base des recommandations de la commission spéciale (cf. ch. 1.2), la CIP a pris plusieurs décisions de principe concernant la forme du projet. Le 9 septembre 2005, la commission a procédé à l'examen par article de l'avant-projet de son secrétariat et le 3 novembre 2005, elle a adopté définitivement le projet à l'attention du conseil.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Disposition constitutionnelle pour la participation de l'Assemblée fédérale à la planification législative

Au cours de l'examen du dernier programme de la législature, diverses voix se sont élevées pour affirmer que la planification était l'affaire du gouvernement et qu'une intervention du Parlement dans ce domaine n'était donc pas justifiée.

La CIP constate que cette conception va à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs qui est inscrit dans la Constitution fédérale.

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.

Hormis l'art. 173, al. 1. let. g, la compétence de planification de l'Assemblée fédérale résulte essentiellement de sa fonction principale de législateur. Les travaux législatifs du Parlement s'inscrivent à la fin d'un long processus de formation de l'opinion et de décision, chacune des étapes intermédiaires jouant un rôle capital pour le résultat final. En tant qu'organe législatif, le Parlement a très légitimement intérêt à exercer une réelle influence sur la phase de préparation du processus législatif.

Tandis que l'art. 180 Cst. charge le Conseil fédéral de réaliser une planification d'ensemble cohérente de la politique fédérale, le Parlement doit «lorsqu'il estime que c'est nécessaire, modifier les priorités de planification importantes» (Rapport complémentaire de la CIP du 6 mars 1997 sur la réforme de la Constitution, FF 1997 III 292).

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 simplement de prendre acte de la planification du gouvernement, les exigences de la Constitution ne seraient pas respectées. En revanche, elles le seraient si, à l'occasion de l'examen de la planification du gouvernement, le Parlement avait la possibilité d'exercer une influence ponctuelle contraignante par le biais de motions.

2.2 L'arrêté fédéral simple, moyen approprié pour la participation du Parlement à la planification législative

Lors du débat sur la loi sur le Parlement, le passage d'une procédure consistant à prendre acte formellement du rapport du Conseil fédéral, avec possibilité de déposer des motions sur les grandes lignes, à une procédure décisionnelle prenant la forme d'un arrêté fédéral simple a été justifié comme suit:

- a. Le fait de prendre acte n'engage en rien. Par conséquent, le débat correspondant est de faible portée et cela ne justifie donc pas le temps qui y est consacré (env. 7 heures au Conseil national en juin 2000). Le débat parlementaire sur le programme législature gagne en importance si le Parlement doit prendre une décision sous forme d'un arrêté fédéral. En effet, les arrêtés sont politiquement contraignants et engagent le Conseil fédéral. Par ailleurs, il est à noter que plus un arrêté est concret, plus il est contraignant.
- b. 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. A l'opposé, la procédure d'examen d'un arrêté fédéral conduit le Parlement à examiner l'ensemble du programme en contexte, et à prendre position sur le sujet. Sans cette procédure, il est impossible de fixer des priorités.
- c. 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). Inversement, la procédure d'examen de l'arrêté fédéral est calquée sur la procédure d'examen – bien connue – de n'importe quel projet d'acte. La procédure normale de la discussion par article permet au processus décisionnel d'être cohérent et transparent.

Suivant la recommandation de la commission spéciale «Programme de législature» (cf. ch. 2.1), la CIP a pris par 17 voix contre 6 la décision de principe de maintenir la forme de l'arrêté fédéral simple, refusant ainsi de revenir à l'ancien système. *Les raisons majeures – énoncées plus haut – qui ont conduit le Parlement à changer de système au début de la législature restent valables.* La première application de la nouvelle procédure a certes posé certains problèmes, mais revenir à un système que tous ont récemment jugé insatisfaisant reviendrait à «jeter le bébé avec l'eau du bain». Il serait plus judicieux de chercher à «soigner le bébé», c'est-à-dire à analyser de près les causes des problèmes et à les supprimer grâce à des améliorations ciblées de la procédure.

2.3

Le vote sur l'ensemble du programme de la législature n'a pas sa place dans le système politique suisse

La participation du Parlement à l'élaboration du programme de la législature 2003 à 2007 a échoué car l'arrêté fédéral y afférent a été rejeté par 87 voix contre 64 au vote sur l'ensemble du Conseil national, le 7 juin 2004. Ce résultat est principalement dû au vote des groupes PS et UDC.

On pourrait penser que le vote sur l'ensemble du programme de législature doive se traduire par la formation d'une majorité parlementaire autour d'un programme commun, valable pour toute la législature. Cependant, cette logique est contraire au système politique suisse. A l'inverse d'une «démocratie parlementaire» (système de concurrence), le système suisse ne conduit pas, à l'issue des élections parlementaires, à la formation d'une majorité parlementaire relativement stable, réunie autour d'un programme gouvernemental et soutenant la politique du gouvernement durant toute une 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* (sur les 277 votes nominaux qui ont eu lieu au Conseil national au cours de la première année de la législature 2003 à 2007, 48 % ont donné lieu à la formation d'une coalition de centre-droit, et 40 % à la formation d'une coalition de centre-gauche: voir NZZ 27 et 28 novembre 2004). *Ces majorités fluctuantes existent aussi lors de l'examen par article de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature.* Lors du vote sur l'ensemble, la droite ou la gauche peuvent estimer préférable de rejeter ostensiblement le résultat final des débats, si elles n'ont pu imposer leurs vues sur des questions qui leurs semblent d'une importance majeure. Ce risque est d'autant plus grand que *le paysage politique est plus polarisé.* Toutefois, un tel rejet au vote sur l'ensemble est peu révélateur et n'a donc que peu de sens. En effet, ce rejet n'empêche en aucun cas le camp concerné de participer à la définition de la politique durant la législature en cours, contrairement à ce qui est le cas s'agissant de «l'opposition» dans un système de concurrence. Les groupes rejetant le texte poursuivront continuer à faire partie des majorités fluctuantes, au gré des objets examinés.

Leur rejet revêt un caractère purement démonstratif, à ceci près qu'il sape les effets concrets escomptés du programme de la législature.

Si, dans le système suisse, le vote sur l'ensemble du programme de la législature ne peut pas avoir de conséquences importantes dans les faits, la formation de différentes majorités en fonction des sujets examinés peut toutefois 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.* Vu sous cet angle, l'organisation d'un vote sur l'ensemble n'a que peu de sens. Rappelons d'ailleurs qu'elle n'était pas prévue dans l'ancien système des motions sur les grandes lignes. L'arrêté fédéral sur le programme de la législature a finalement la même fonction qu'un ensemble de motions sur les grandes lignes, qui seraient simplement beaucoup mieux ordonnées et dont la procédure d'adoption serait plus satisfaisante.

On peut également invoquer des considérations de droit constitutionnel pour justifier l'abandon du vote sur l'ensemble. Selon la Constitution fédérale, en effet, l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173, al. 1, let. g); l'Assemblée fédérale n'est pas libre de décider si elle veut participer ou non à ces planifications. Or, pour les autres cas semblables, la loi sur le Parlement prévoit que l'entrée en matière est acquise de plein droit (art. 74, al. 3).

2.4 Faire porter l'arrêté fédéral sur un programme législatif concret

Le projet du Conseil fédéral pour un «arrêté fédéral concernant les objectifs de la législature 2003 à 2007» est resté très général, comme le prouve l'art. 7:

Art. 7 Objectif 6: renforcer la cohésion sociale

En vue d'atteindre l'objectif 6, le but sectoriel suivant est poursuivi:

- a. mieux intégrer les personnes au foyer avec enfants et les actifs âgés.

(L'énumération s'arrête à la lettre a).

Le contenu trop abstrait et donc insuffisamment contraignant de l'arrêté fédéral est en contradiction avec la volonté du législateur: les travaux préparatoires montrent clairement que la prise de décision sur le programme de la législature doit avant tout permettre au Parlement, pour des projets législatifs concrets, de choisir d'autres priorités que celles définies par le gouvernement. Cette possibilité existait déjà avec l'outil de la motion sur les grandes lignes, et il n'a jamais été question de la supprimer. Toutefois, la loi sur le Parlement précise désormais que l'arrêté fédéral doit concerner *«les objectifs du programme de la législature»* et peut donc donner lieu à une interprétation qui ne soit pas en accord avec la volonté réelle du législateur. Certes, sous l'influence de la «nouvelle gestion publique», on distingue volontiers la «définition stratégique des objectifs» par le Parlement de la «mise en œuvre pratique» par le gouvernement et l'administration, mais cette distinction est purement théorique et très éloignée des considérations politiques, comme en témoigne l'examen du programme de la législature 2003 à 2007: l'intérêt politique réside moins dans la définition consensuelle des objectifs, comme le «renforcement de la

cohésion sociale», que dans les mesures contestées permettant d'atteindre rapidement ces objectifs, comme l'élaboration d'une loi sur les langues.

Outre les objectifs du programme de la législature, *la liste des objets des grandes lignes (= objets prioritaires) devra elle aussi faire explicitement l'objet de l'arrêté fédéral*. Le Parlement peut ainsi déterminer les messages qu'il souhaite que le Conseil fédéral lui soumette durant la législature, et ceux qu'il ne souhaite pas recevoir. Dans le cas du programme de la législature 2003 à 2007, la liste comporte 57 objets des grandes lignes. Le Parlement peut y ajouter d'autres objets prioritaires ou biffer certains objets. Il ne fait aucun doute que le Parlement a la compétence de prendre des décisions de planification sous cette forme: il l'exerce d'ailleurs déjà avec l'outil traditionnel de la motion. Cependant, une motion ne vise qu'à attribuer un mandat législatif ponctuel, alors que la forme de l'arrêté fédéral permet à la fois d'établir un programme global cohérent tous les quatre ans et de fixer des priorités dans ce cadre.

2.5 Mesures visant à éviter la dispersion des débats (concernent uniquement le Conseil national)

Le programme de la législature concerne la politique fédérale dans son ensemble. Si au cours de l'examen au Conseil national, chaque groupe veut y faire valoir tout le programme de son parti et que chaque député peut déposer des propositions, il est inévitable que le débat dépassera largement le temps imparti.

Il est donc nécessaire de prendre des mesures visant à recentrer le débat au Conseil national et à *mieux structurer le processus décisionnel applicable au programme de la législature*. Qui doit être habilité à définir les points essentiels méritant d'être discutés au Conseil national dans le cadre d'un débat limité?

- Le *Conseil fédéral* est le premier à avoir le droit et l'obligation de soumettre au Parlement, sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral, les objectifs et les mesures qu'il juge importants.
- Ensuite, *les groupes* doivent *fixer leurs priorités* – de manière plus significative qu'ils ne le faisaient à ce jour – *avant le début des délibérations de la commission*. Pour atteindre cet objectif, il faut contraindre les groupes à déposer leurs propositions avant le début de l'examen en commission et fixer à ce moment-là le temps de parole qui leur est imparti au conseil.
- Le travail de la *commission chargée de l'examen préalable* se trouvera revalorisé si les groupes préparent mieux les délibérations de la commission et s'il n'existe aucun moyen de déposer une proposition au conseil sans passer par la commission: le conseil devra uniquement se prononcer 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 d'emblée 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 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.

A l'issue d'un tel processus – davantage structuré – au sein des groupes et de la commission, le conseil procèdera à un débat dont la durée sera fixée d'avance (9 heures de séance devraient suffire) et qui se concentrera sur les questions politiques majeures.

Les considérations juridiques sur la délégation de compétences à une commission et les détails techniques sur le débat organisé seront présentés au ch. 3 (commentaire de l'art. 147, al. 3 et de l'art. 33c RCN).

3 Commentaire par article

3.1 Loi sur le Parlement (LParl)

Art. 74, al. 3

Les projets pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit ne sont pas soumis à un vote sur l'ensemble (voir art. 74, al. 4).

La suppression du vote sur l'ensemble du programme de la législature a été commentée au ch. 2.3.

Art. 94a Divergences sur le programme de la législature

Outre au moment de l'entrée en matière ou du vote sur l'ensemble, un arrêté fédéral peut échouer à l'issue de la procédure d'élimination des divergences entre les conseils, si la proposition de conciliation est rejetée – rappelons que l'art. 93 LParl prévoit un vote sur la proposition de conciliation dans son entier. La disposition proposée permettrait à un arrêté fédéral sur le programme de législature de voir le jour, même si les conseils ne parvenaient pas à s'accorder sur certaines de ses dispositions.

Art. 144, al. 3

L'art. 144 LParl constitue la base légale pour les objectifs annuels du Conseil fédéral et pour le rapport de gestion annuel. Dans son avis sur la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral s'est félicité que l'établissement d'objectifs annuels soit inscrit dans la loi. Il a par ailleurs décrit ces objectifs comme un instrument de planification important servant à réaliser les objectifs stratégiques supérieurs définis dans le programme de la législature (FF 2001 5199). Si l'al. 1 prévoit déjà que les objectifs annuels soient coordonnés avec le programme de la législature, il manque toutefois une disposition explicite pour le contrôle de l'exécution de ce programme dans le cadre de l'examen du rapport de gestion. L'al. 3 doit donc être complété en ce sens. Dans le même temps, la loi devra prévoir l'utilisation d'indicateurs statistiques aussi bien pour l'établissement du rapport de gestion que pour celui du programme de la législature (cf. art. 146, al. 3). Pour le programme de la législature, ces indicateurs servent à signaler les domaines dans lesquels il est nécessaire d'intervenir, et donc à faciliter la formulation de nouveaux objectifs politiques pertinents. Dans le cadre du rapport de gestion, ils permettent d'évaluer si les objectifs politiques quantitatifs pourront être atteints ou si une action complémentaire s'impose. Lors de l'examen du programme de la législature 1999 à 2003, le Parlement a critiqué les bases statistiques lacunaires et le manque de précision du programme. En acceptant de trans-

mettre sous forme de postulat la motion 00.3225, il a chargé le Conseil fédéral de procéder à l'examen d'un système d'indicateurs devant servir d'instrument de gestion. L'objectif du postulat a été atteint le 25 février 2004 avec la publication du rapport «Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique» (http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/indikatore04/Indikatoren_04.pdf). La commission spéciale «Programme de législation» du Conseil national a pris acte de ce rapport et transmis à la Commission de gestion le 7 octobre 2004 une recommandation afin que celle-ci tienne compte de ce système d'indicateurs dans ses futurs travaux. Le Conseil fédéral en a, quant à lui, déjà tenu compte dans son rapport de gestion 2004 en date du 16 février 2005.

Art. 146 Programme de la législation

L'art. 146 définit l'objet du programme de la législation, à savoir d'une part le contenu de l'*arrêté fédéral* (al. 2) et d'autre part le contenu du *message* sur le programme de la législation (al. 3 et 4).

En ce qui concerne l'arrêté fédéral, la loi est modifiée de sorte que l'arrêté fédéral sur le programme de la législation ne porte plus uniquement sur les objectifs, mais aussi sur les mesures à prendre pour atteindre ceux-ci, et particulièrement sur la liste des actes de l'Assemblée fédérale qui sont prévus. (Voir commentaire général au ch. 2.4.)

Il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les actes prévus émanant de l'Assemblée fédérale qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la législation, et d'autre part, les autres actes prévus qui n'ont aucun rapport avec les objectifs de la législation. Les premiers doivent être mentionnés dans l'arrêté fédéral, non seulement lorsque le projet d'acte doit être soumis à l'Assemblée fédérale durant la législation concernée, mais aussi lorsqu'il s'agit uniquement de lancer la phase préliminaire de la procédure législative. Quant aux actes n'ayant aucun rapport avec des objectifs de la législation, ils doivent être mentionnés dans le message (2^e phrase de l'al. 3, correspond à la 1^{re} partie de l'actuel al. 4). L'Assemblée fédérale peut reprendre un acte législatif de ce type dans l'arrêté fédéral et le rattacher à un objectif qui, le cas échéant, aura été nouvellement formulé.

L'al. 2 dispose que l'arrêté indique les actes prévus de l'Assemblée fédérale mais aussi «les autres mesures nécessaires» à la réalisation des objectifs. Cette expression concerne surtout les mesures relatives à des domaines politiques dans lesquels les actes de l'Assemblée fédérale ne peuvent jouer qu'un rôle limité, comme la politique extérieure. Cette expression peut aussi recouvrir des programmes ou des stratégies de mise en œuvre d'une législation.

Par ailleurs, le terme actuel de «rapport sur le programme de la législation» est remplacé par celui de «message sur le programme de la législation», ce qui permet d'écartier une source de malentendus. Lors de l'examen du programme de la législation 2003 à 2007, le Conseil fédéral s'était en effet cru obligé de proposer, dans un article distinct de l'arrêté fédéral, qu'il soit pris acte du rapport sur le programme de la législation. Cet article avait suscité de nombreuses discussions sur la portée juridique de l'expression «prendre acte». La commission préparatoire du Conseil national a finalement biffé cet article, le jugeant superflu. En effet, lorsque le Conseil fédéral soumet un projet d'acte au Parlement, il prend acte du rapport explicatif dans le préambule du projet d'acte (par la formule «vu ...»). Or, les rapports explicatifs sur les projets d'acte sont qualifiés de «messages» selon les termes de l'art. 141,

al. 1 LParl. Le programme de la législature se distingue ainsi des autres planifications que le Conseil fédéral continue à soumettre au Parlement sous la forme d'un rapport dont ce dernier doit prendre acte (plan financier, autres planifications selon l'art. 148 LParl). Dans le message sur le programme de la législature comme dans tout autre message, les points visés à l'art. 141, al. 2 LParl doivent être renseignés uniquement «dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies».

En outre, il est désormais clair que le *plan financier de la législature* fait partie intégrante du message sur le programme de la législature et qu'il ne peut donc faire l'objet d'une décision distincte. Lors de l'examen du programme de la législature 2003 à 2007, une incertitude est apparue quant à la forme sous laquelle le Parlement pouvait prendre position sur le plan financier de la législature. Des propositions ont été déposées pour rejeter le plan financier ou pour le renvoyer au Conseil fédéral pour révision. Le document «Plan financier de la législature 2005 à 2007» constituait l'annexe 2 du rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature; à ce titre, il faisait partie des documents explicatifs du projet d'arrêté fédéral dont l'Assemblée fédérale a pris acte selon le préambule de l'arrêté («vu le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004»). Par conséquent, toute proposition ou décision de «rejet» du plan financier de la législature était irrecevable; la proposition allant dans ce sens a d'ailleurs été retirée. En revanche, la proposition de renvoi du projet d'arrêté au Conseil fédéral était recevable; ses auteurs entendaient ainsi charger le Conseil fédéral de revoir dans un sens précis le plan financier de la législature en tant que partie intégrante des documents explicatifs.

Pour les raisons énoncées dans le commentaire de l'art. 144, l'al. 3 prévoit que le Conseil fédéral lie ses objectifs non seulement à des mesures prioritaires, mais aussi à des indicateurs de l'échelon supérieur. Cette disposition permettra au Parlement de mieux contrôler la réalisation de ces objectifs.

Art. 147 Examen du programme de la législature

L'art. 147, al. 1 LParl prévoit à ce jour que les deux conseils examinent le projet d'arrêté fédéral «au cours de la même session», la priorité d'examen passant d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature.

Cette procédure d'examen d'un projet d'acte par les deux conseils durant la même session s'applique aussi aux lois fédérales urgentes, au budget et, «exceptionnellement», à d'autres projets d'acte (art. 85, al. 2 LParl). Dans ce cas de figure, la commission du second conseil ne peut pas procéder à l'examen préalable du projet à partir des décisions du conseil prioritaire. Dans la procédure habituelle, la commission du second conseil se fonde sur les propositions de la commission du conseil prioritaire pour adopter des propositions provisoires, sous réserve de la décision définitive du conseil prioritaire. Une fois cette décision prise, elle dispose de peu de temps pour organiser une autre séance à laquelle elle adopte les propositions définitives qu'elle soumettra à son conseil.

L'application de cette procédure au programme de la législature a été critiquée par la commission du second conseil. Cette dernière a estimé qu'un examen sérieux du projet n'était pas possible dans ces conditions et a souhaité que, à l'avenir, le programme de la législature soit examiné au cours de deux sessions successives.

Par conséquent, il s'agira de renoncer à imposer un examen par les deux conseils durant la même session. Dans la pratique, le programme de la législature pourrait être soumis au conseil prioritaire au cours d'une session spéciale début mai, puis au second conseil au début de la session d'été. Le conseil prioritaire ne peut en aucun cas examiner cet objet dès la session de printemps, étant donné que le projet du Conseil fédéral n'est pas disponible avant le mois de février. En effet, l'élection du Conseil fédéral entraîne parfois un changement de la composition du collège gouvernemental, qui souhaite alors imprimer sa marque au programme de la législature préparé par ses prédécesseurs. Dans tous les cas, l'examen du programme de la législature devrait toutefois s'achever si possible à la session d'été. Il n'y aurait en effet guère de sens à ce que l'adoption de la planification intervienne alors qu'une grande partie de la période concernée est déjà écoulée. C'est par crainte d'un tel retard qu'une *minorité de la commission* propose, à l'al. 1, de maintenir le droit en vigueur.

Il est en outre proposé de biffer la 2^e phrase de l'actuel al. 1, selon laquelle la priorité d'examen passe d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature. Cette disposition n'a pas sa place dans une loi et revêt un caractère inutilement rigide. Les présidents des conseils, qui sont compétents pour désigner le conseil prioritaire, n'ont pas besoin de prescription légale pour veiller à l'alternance de la priorité d'examen, mais ils devraient également avoir la possibilité de déroger à cette règle.

La seconde phrase de l'al. 2, selon laquelle le chef du Département fédéral des finances (DFF) doit présenter le plan financier de la législature, a posé des problèmes d'application. Dans la mesure où le plan financier de la législature ne fait pas l'objet de la décision de l'Assemblée fédérale (cf. commentaire de l'art. 146), rien ne permettait de définir à quel moment le chef du DFF devait intervenir. En outre, le principe des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral n'autorise pas la désignation dans la loi du chef de département qui est chargé de défendre tel ou tel projet du Conseil fédéral: l'Assemblée fédérale traite toujours avec le Conseil fédéral dans son ensemble. De plus, pour cet objet, c'est avant tout au président de la Confédération qu'il incombe de prendre la parole; le cas échéant, il peut se faire représenter par d'autres chefs de département.

L'al. 3 fournit au Conseil national la base légale qui lui permet de prendre les mesures nouvellement prévues dans son règlement pour éviter la dispersion des débats et mieux structurer le processus décisionnel lors de l'examen parlementaire du programme de la législature. Cf. commentaire au ch. 2.5.

Du point de vue juridique, l'al. 3 prévoit une délégation de compétences à une commission, comme l'autorise l'art. 153, al. 3 de la Constitution pour les tâches qui ne sont pas de nature législative. L'examen et l'adoption – ou le rejet – des propositions d'amendement du projet d'acte sont délégués à la commission, alors qu'ils relèvent en principe de la compétence du conseil. La recommandation de la commission «Programme de législature» s'en trouve ainsi légèrement modifiée: elle prévoyait une limitation du droit de proposition (cf. ch. 1.2), mais il a fallu y renoncer eu égard au droit de proposition reconnu aux députés par la Constitution (art. 160, al. 2 Cst.). La solution proposée permet d'obtenir pratiquement le même effet.

3.2 Règlement du Conseil national (RCN)

Art. 33a Avis des groupes

Concernant le rôle des groupes dans le processus de formation de l'opinion sur le programme de la législature, voir commentaire au ch. 2.5.

Art. 33b Propositions

Concernant le rôle de la commission chargée de l'examen préalable dans le processus de formation de l'opinion sur le programme de la législature, voir commentaire au ch. 2.5. Concernant la base légale de cette délégation de compétences, voir commentaire de l'art. 147 LParl.

Art. 33c Débat organisé

Concernant l'importance du débat organisé pour l'examen du programme de la législature, voir commentaire au ch. 2.5.

L'art. 47 RCN régit le débat organisé comme suit:

¹ Peuvent notamment faire l'objet d'un débat organisé:

- a. les débats d'entrée en matière;
- b. l'examen d'une interpellation ou d'un rapport.

² Le temps de parole total est limité.

³ Le président répartit équitablement le temps de parole entre les rapporteurs des commissions, les représentants du Conseil fédéral et les groupes.

⁴ Les groupes indiquent suffisamment tôt comment ils entendent répartir entre leurs membres le temps de parole qui leur a été attribué.

⁵ Une part équitable du temps de parole total est attribuée aux députés n'appartenant à aucun groupe.

Les dispositions spécifiques au programme de la législature s'écartent de la réglementation générale et de la pratique habituelle sur les points suivants:

- Contrairement à ce qui vaut pour les autres objets, le débat organisé concerne l'ensemble de l'examen et non le seul débat d'entrée en matière: les groupes ont ainsi la possibilité de répartir comme ils l'entendent leur temps de parole entre le débat d'entrée en matière et la discussion par article.
- Un temps de parole minimum de 10 minutes est garanti pour chaque groupe.
- Le temps de parole total n'est pas fixé par le bureau au moment de l'établissement du programme de la session. Pour pouvoir fixer leurs priorités dès l'examen en commission, les groupes doivent en effet connaître dès le début des délibérations en commission le temps de parole qui leur sera imparti au conseil.

Sur la base de ces dispositions et des forces politiques en présence au Parlement, un temps de parole d'une journée de séance, c'est-à-dire 8 h 30 de temps de parole total fixé + 30 minutes de réserve (à titre de comparaison, le temps de parole total était de 16h pour le programme de législature 2003 à 2007 et de 7h pour le programme de législature 1999 à 2003, soumis à l'ancien droit) serait réparti comme suit:

– commission	105 minutes	– Groupe C	42 minutes
– Conseil fédéral	105 minutes	– Groupe G	24 minutes
– groupe V	84 minutes	– Groupe E	10 minutes
– groupe S	78 minutes	– non inscrits	5 minutes
– groupe RL	60 minutes		

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, ni effets sur l'état du personnel.

5 Bases légales

5.1 Constitutionnalité

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.

5.2 Délégation de compétences législatives

Le nouvel art. 147, al. 3 LParl autorise les conseils à prévoir dans leurs règlements – qui, dans la hiérarchie des normes, équivalent à des ordonnances – la possibilité de déléguer aux commissions chargées de l'examen préalable la compétence de se prononcer sur les propositions d'amendement du programme de la législature.

