

07.463

Initiative parlementaire
Présence des conseillers fédéraux lors de l'examen
du rapport de gestion au Conseil national

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 19 octobre 2007

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

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

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

19 octobre 2007

Pour la commission:

Le président, Jean-Paul Glasson

Rapport

1 Genèse du projet

L'art. 145, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10) prévoit que le président de la Confédération défend le rapport de gestion du Conseil fédéral devant les Chambres, méthode qui est appliquée depuis l'année 2000 et l'examen du rapport de gestion 1999. Auparavant, tous les membres du Conseil fédéral devaient défendre devant les Chambres les chapitres se rapportant à leur département respectif, et cela souvent en début ou en fin de séance, c'est-à-dire à des moments peu propices.

Or, depuis l'année 2000, cet objet a perdu de son importance puisque six des sept conseillers fédéraux sont absents lors de son examen dans les conseils. Les débats restent souvent très convenus et le membre du Conseil fédéral occupant la présidence se voit adresser, pour l'essentiel, les mêmes questions que celles posées à l'ensemble de l'exécutif lors de l'examen préalable par les Commissions de gestion (CdG). Enfin, le président de la Confédération, qui défend le rapport de gestion qui couvre l'année précédant sa prise de fonction, est dans l'incapacité de répondre aux questions concernant les différents départements dès lors qu'elles se font plus précises. C'est pourquoi les débats portant sur la gestion du Conseil fédéral ne suscitent qu'un intérêt très limité chez les conseillers nationaux et se déroulent devant des travées presque vides. La dévalorisation de cet exercice vide de sa substance la haute surveillance que le Conseil national a pour mandat d'exercer sur la gestion du Conseil fédéral.

Eu égard au déroulement peu satisfaisant des débats, les deux CdG ont entrepris dès 2005 d'analyser comment le rapport de gestion du Conseil fédéral était évalué par chacun des conseils, et de proposer des mesures permettant de revaloriser les débats. Cette analyse a permis de constater que les deux commissions ne partageaient pas les mêmes points de vue et qu'elles avaient des besoins différents en matière d'information. Ainsi, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a proposé de maintenir le système actuel en lui apportant uniquement quelques modifications, précisant qu'il n'était selon elle pas nécessaire que cet objet soit traité de la même manière par les deux Chambres. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a pour sa part décidé, le 18 novembre 2005, de proposer que la procédure d'examen du rapport soit modifiée de manière à obliger chacun des membres du Conseil fédéral à rendre compte de la gestion de son département devant les Chambres.

Le 8 février 2006, les CdG ont adressé une lettre au Conseil fédéral dans laquelle elles lui demandaient s'il accepterait de participer dans son ensemble et de son plein gré aux débats que les conseils consacrent à son rapport de gestion. Le même courrier informait le Conseil fédéral que s'il répondait à la question par la négative, la CdG-N envisagerait de déposer une initiative de commission. A cette lettre, le Conseil fédéral a répondu le 1^{er} mars 2006 que la loi sur le Parlement prévoyait la possibilité, pour le gouvernement, de se faire représenter par le président de la Confédération en exercice, et qu'il entendait continuer de faire valoir ce droit.

5 Bases légales

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 187, al. 1, let. b, Cst., dispose que le Conseil fédéral a la tâche de rendre compte régulièrement de sa gestion à l'Assemblée fédérale, ce qui permet à cette dernière d'exercer la haute surveillance sur le Conseil fédéral qui lui incombe aux termes de l'art. 169, al. 1, Cst. Dans le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 1), ce rapport de gestion est qualifié d'instrument le plus important permettant au Conseil fédéral de rendre compte de son action. Quant aux éléments qui doivent y être développés et la date à laquelle il doit être soumis à l'Assemblée fédérale, ils sont définis à l'art. 144, al. 2 et 3, LParl.

La loi sur le Parlement et la modification de cette dernière proposée ici se fondent sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., aux termes duquel les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le règlement du Conseil national et la modification de ce dernier proposée ici reposent, elles, sur l'art. 36, LParl, qui établit que «chaque conseil se donne un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure».

5.2 Délégation de compétences législatives

La modification proposée de l'art. 145, al. 1, LParl, autorise les conseils à prévoir dans leurs règlements – qui, dans la hiérarchie des normes, équivalent à des ordonnances – la possibilité d'examiner le rapport de gestion du Conseil fédéral selon une procédure qui s'écarte de celle fixée par la loi.

