

ad 10.440

**Initiative parlementaire
Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement**

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats du 29 août 2011**

Avis du Conseil fédéral

du 7 septembre 2011

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs,

En vertu de l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous vous transmettons ci-après notre avis sur le rapport du 29 août 2011 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats relatif à l'initiative parlementaire «Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement».

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 septembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

Le 13 décembre 2002, les conseils ont adopté la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)¹, en remplacement de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils². La LParl a permis de concrétiser dans le droit applicable au Parlement les dispositions prévues par la Constitution (Cst.)³ et de mettre en œuvre dans ce domaine des réformes devenues nécessaires. Il en est résulté par ailleurs un regroupement systématique et une présentation ordonnée du droit relatif au Parlement, de même qu'une révision rédactionnelle des dispositions rédigées dans une langue qui avait vieilli. La LParl est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, en même temps que les règlements, eux aussi totalement révisés, du Conseil des Etats et du Conseil national.

La LParl porte sur un grand nombre d'objets à débattre et de procédures qui soulèvent des questions complexes. Il en résulte une nécessité constante de légiférer, ce qui fait que la LParl a déjà été modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur.

En déposant sa motion 09.3896 du 24 septembre 2009 «Armer le Parlement fédéral pour l'avenir», le conseiller aux Etats Hansruedi Stadler entendait confier aux organes compétents du Parlement le mandat de rédiger un rapport contenant des propositions visant à améliorer l'organisation de la gestion des affaires au sein des conseils, l'examen des textes en commission et les procédures. Les propositions en questions devaient avoir pour but de préparer le Parlement à relever les futurs défis. Après le retrait du conseiller aux Etats Hansruedi Stadler, la motion 09.3896 a été reprise par le conseiller aux Etats Peter Briner.

Le 22 mars 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), compétente en la matière en vertu de l'art. 17, al. 3, du règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RCE)⁴ et se fondant sur la motion 09.3896, a décidé d'élaborer une initiative parlementaire intitulée «Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement» (10.440). Le 21 mai 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil national a donné son accord nécessaire à l'élaboration d'un projet. Enfin, le 29 août 2011, la CIP-E a adopté le projet de modification de la LParl et le rapport y afférent.

Pour l'essentiel, ce projet prévoit trois modifications d'une certaine portée:

Premièrement, les initiatives parlementaires ne pourront plus être déposées que sous la forme d'un avant-projet d'acte de l'Assemblée fédérale. Il en ira de même pour les initiatives d'un canton. Deuxièmement, la demande de convocation d'une session extraordinaire devra mentionner des objets précis pendants devant les deux conseils. Troisièmement, le droit de s'exprimer oralement au sujet d'une intervention parlementaire contestée sera nouvellement inscrit dans la loi.

¹ RS 171.10

² RO 1962 811

³ RS 101

⁴ RS 171.14

D'autres modifications sont en outre proposées. Du point de vue du Conseil fédéral, on signalera notamment la formulation plus précise du droit de demander la convocation extraordinaire des conseils (art. 2, al. 3, p-LParl) et la modification de l'art. 112, al. 3, LParl, conformément à laquelle le Conseil fédéral ne sera plus invité à donner son avis sur les initiatives parlementaires demandant des modifications de l'organisation ou du fonctionnement de l'Assemblée fédérale qui ne le concerneraient pas directement. De plus, le projet prévoit que la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁵ sera modifiée de telle sorte qu'il sera possible de renoncer à une consultation lorsque le projet portera principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales.

Le 29 août 2011, la CIP-E a adopté son rapport de même que les projets d'actes portant modification de la LParl et du RCE, à l'intention du conseil, et les a simultanément transmis au Conseil fédéral pour avis.

2 Avis du Conseil fédéral

Au point de vue du Conseil fédéral, c'est au Parlement qu'il incombe en premier lieu de décider comment il entend améliorer son organisation et ses procédures. Pour autant que les adaptations proposées ne concernent que des réglementations internes au Parlement et qu'elles ne touchent ni au statut du Conseil fédéral ni à celui de l'administration fédérale, le Conseil fédéral renonce à donner son avis. Il s'exprime par contre sur les propositions dont les effets se font sentir au-delà du Parlement et qui concernent le Conseil fédéral et l'administration fédérale.

2.1 Convocation de sessions extraordinaires

Conformément à l'art. 151, al. 2, Cst., un quart des membres de l'un des conseils ou le Conseil fédéral peuvent demander la convocation des conseils à une session extraordinaire. Cette disposition constitutionnelle a été reprise à l'art. 2, al. 3, LParl. A la différence de la session spéciale (art. 2, al. 2, LParl), ce sont les deux conseils qui sont convoqués à la session extraordinaire, comme c'est le cas pour les sessions ordinaires.

Sur une longue période, le nombre de sessions extraordinaires convoquées par un quart des membres du conseil national s'est limité à sept. Quant au Conseil des Etats, qui ne dispose du droit de convocation que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst., il n'a encore jamais fait usage de ce droit. Pour sa part, le Conseil fédéral y a recouru à plusieurs reprises.

Au cours de la législature actuelle, qui a débuté en 2007, dix sessions extraordinaires ont été convoquées par un quart des membres du Conseil national. A cette occasion, il est arrivé qu'aucun objet lié au thème de la session extraordinaire n'ait été pendant devant le Conseil des Etats, raison pour laquelle la CIP-E propose que la demande de convocation d'une session extraordinaire mentionne obligatoirement des objets en cours de traitement par l'un et l'autre conseil. La session doit en principe se tenir

⁵ RS 171.061

au cours de la même semaine dans les deux conseils. Enfin, le projet prévoit que c'est à la Conférence de coordination qu'il incombe de fixer les semaines au cours desquelles la session doit avoir lieu.

La réglementation proposée ne concerne pas seulement les conseils, mais également le Conseil fédéral. Elle précise en effet le droit du Conseil fédéral à demander la convocation d'une session extraordinaire des conseils, prévu à l'art. 151, al. 2, Cst. Conformément au projet, le Conseil fédéral pourra demander la convocation d'une session extraordinaire en vue de faire examiner des projets d'actes de l'Assemblée fédérale, au sens de l'art. 163 Cst., émanant du Conseil fédéral ou d'une commission, des motions de teneur identique déposées aux deux conseils, des élections ou encore des déclarations.

Le Conseil fédéral comprend que la possibilité de convoquer une session extraordinaire doit être limitée aux objets en délibération devant l'un et l'autre conseil. Il soutient donc les propositions visant à régler la convocation des sessions extraordinaires.

2.2 Classement de projets d'actes

L'art. 74, al. 6, p-LParl prévoit que la commission chargée de l'examen préalable et le Conseil fédéral pourront désormais faire une demande de classement d'un projet d'acte ayant fait l'objet d'une décision d'entrée en matière mais devenu entre-temps sans objet. La pratique en vigueur sera ainsi inscrite dans la loi.

Le Conseil fédéral est d'avis que la pratique en question, de même que son inscription dans la LParl, sont judicieuses. Il approuve donc la régulation légale du droit de demander le classement de projets d'actes.

2.3 Initiatives parlementaires

Le projet prévoit des innovations en matière d'initiatives parlementaires. Ces innovations concernent d'une part la forme que doit revêtir l'initiative parlementaire (art. 107, al. 1 à 4, p-LParl). Dorénavant, seuls des avant-projets formulés seront recevables. Les demandes conçues en termes généraux ne suffiront plus. Les membres des conseils n'en garderont pas moins la possibilité de déposer sous la forme de la demande conçue en termes généraux une proposition chargeant la commission d'élaborer une initiative parlementaire. D'autre part, les délais de traitement abrogés du fait de l'entrée en vigueur de la LParl seront réintroduits (art. 109, al. 2 et 3^{bis}, p-LParl). La nouvelle réglementation s'appliquera également aux initiatives émanant d'un canton.

Le Conseil fédéral approuve la proposition selon laquelle les initiatives parlementaires et les initiatives émanant d'un canton ne pourront plus être déposées que sous la forme d'un avant-projet d'acte. Il ne se prononce pas sur les délais de traitement.

La commission compétente continuera toutefois de transmettre au Conseil fédéral (art. 112, al. 3, p-LParl), en même temps qu'au conseil dont elle dépend, pour avis et en lui fixant un délai raisonnable, les projets d'actes relatifs aux initiatives parlementaires qu'elle aura élaborés et les rapports y afférents. L'art. 112, al. 3, p-LParl prévoit par contre que le Conseil fédéral ne sera plus invité à donner son avis sur les

projets de modification de l'organisation ou du fonctionnement de l'Assemblée fédérale qui ne le concernent pas directement. Le commentaire relatif à l'art. 112, al. 3, p-LParl indique qu'il s'agit en l'occurrence de modifications portant sur les règlements des conseils, sur l'ordonnance sur l'administration du Parlement⁶ et sur d'autres ordonnances concernant le Parlement.

Conformément à une pratique constante, le Conseil fédéral ne s'exprime pas sur les propositions du Parlement concernant des actes modificateurs ou de nouveaux projets purement internes au Parlement. Le Parlement et le Conseil fédéral constituent cependant deux pouvoirs centraux dans l'organisation de notre Etat. Ces deux organes sont tenus de collaborer étroitement et collaborent d'ailleurs étroitement dans les faits. Le dialogue entre Parlement et Conseil fédéral est essentiel. Des modifications touchant au droit parlementaire peuvent revêtir une grande importance pour le travail et le statut du Conseil fédéral. En outre, il n'est pas toujours facile de délimiter clairement les domaines qui concernent le Conseil fédéral dans les questions relatives à l'interaction entre les pouvoirs.

Le Conseil fédéral comprend néanmoins que les organes du Parlement puissent parfois juger superflu de demander l'avis du Conseil fédéral sur chaque modification d'une ordonnance ou d'un règlement. Il accepte donc de ne plus être consulté sur les modifications touchant aux règlements des conseils, à l'ordonnance sur l'administration du Parlement et à d'autres ordonnances relatives au Parlement, pour autant que ces modifications ne le concernent pas directement. Il tient par contre expressément, pour les motifs exposés plus haut, à continuer d'être inclus dans le processus législatif pour les modifications à l'échelon législatif et de pouvoir s'exprimer sur des projets de loi qui concernent l'organisation et le fonctionnement du Parlement. Il demande donc que l'art. 112, al. 3, p-LParl soit précisé de telle sorte qu'il ne soit possible de renoncer à demander l'avis du Conseil fédéral que dans le cas de modifications portant sur les ordonnances et les règlements applicables au Parlement.

2.4 Modification de la LCo

Un nouvel art. 3, al. 1^{bis}, LCo doit permettre de renoncer à une consultation lorsqu'un projet portera principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales. L'argument invoqué en faveur de cet alinéa est que les deux commissions des institutions politiques du Parlement, conformément à une pratique constante, n'organisent pas de procédure de consultation relatives aux projet d'actes qu'elles ont élaboré dans les domaines du droit applicable au Parlement et du règlement des relations entre Parlement et gouvernement; le Conseil fédéral ayant déjà renoncé lui-même à une procédure de consultation à l'occasion d'une modification précédente de la LParl. Bien qu'il s'agisse en règle générale de modifications de dispositions qui fixent des règles de droit, au sens de l'art. 164, al. 1, let. a à g, Cst., l'organisation d'une procédure de consultation n'aurait le plus souvent guère d'utilité, vu l'indifférence des cantons et des groupes d'intérêts. La consultation organisée par la CIP-E a montré que neuf cantons soutiennent le complément proposé de la LCo et que dix cantons le rejettent. Les autres participants permanents aux procédures de consultation et les autres cercles éventuellement intéressés n'ont pas été mentionnés.

6 RS 171.115

Conformément à l'art. 147 Cst., les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants. L'art. 2, al. 1, LCo porte que la procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. La possibilité de participer au processus politique d'élaboration des décisions ne doit pas se limiter aux élections et aux votations mais s'étendre à l'élaboration et à la discussion des actes législatifs. Conformément à l'al. 2, la procédure de consultation doit permettre de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. L'art. 3, al. 1, précise qu'une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les modifications de la Constitution (let. a), les dispositions légales visées à l'art. 164, al. 1, let. a à g, de la Constitution (let. b), de même que certaines catégories de traités internationaux (let. c). Les al. 2 et 3 de cet art. 3 mentionnent d'autres projets pour lesquels une consultation doit être organisée.

Ainsi, le Conseil fédéral ne met en consultation un projet de loi que si les conditions cumulées des art. 2, al. 2, et 3, al. 1, let. b, LCo sont réunies. Si par contre il apparaît qu'aucune connaissance nouvelle en termes de correction matérielle, d'exécution et d'acceptation ne peut manifestement résulter de la mise en consultation d'un projet, le Conseil fédéral y renonce.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'on ne peut pas partir d'emblée du principe qu'une consultation sur un projet de loi concernant essentiellement l'organisation ou le fonctionnement d'autorités fédérales ou la répartition des compétences entre les autorités fédérales n'apportera aucune connaissance nouvelle au sens de l'art. 2 LCo. Le cas échéant, des projets de ce type peuvent revêtir une grande importance au niveau des institutions politiques. C'est notamment le cas pour des projets relatifs à la répartition des compétences entre les autorités fédérales, mais aussi pour des projets d'actes concernant l'organisation ou le fonctionnement de ces autorités. En outre, la procédure de consultation n'est pas seulement un instrument qui s'adresse à ses destinataires permanents: elle permet aussi d'inviter le public visé à l'art. 4, al. 1, LCo à participer à l'élaboration des actes législatifs. Certains projets peuvent d'ailleurs très bien présenter un intérêt pour la société tout entière. Enfin, la disposition proposée laisse les auteurs d'un projet touchant à l'organisation ou au fonctionnement d'autorités fédérales ou à la répartition des compétences entre ces dernières seuls juges de la pertinence d'organiser ou non une procédure de consultation. De l'avis du Conseil fédéral, une pareille disposition va trop loin et risque de vider l'art. 147 Cst. et la LCo de leur substance.

Certes, il arrive souvent que les conditions énoncées aux art. 2, al. 2, et 3, al. 1, let. b, LCo ne soient pas réunies dans le cas de projets qui touchent à l'organisation ou au fonctionnement d'autorités fédérales ou à la répartition des compétences entre ces dernières. A titre d'exemple, on peut citer des modifications de la LParl qui ne concernent que des procédures en usage au sein du Parlement. De l'avis du Conseil fédéral, il faut néanmoins s'en tenir à la réglementation en vigueur, conformément à laquelle les auteurs d'un projet doivent chaque fois exposer les motifs pour lesquels ils renoncent à organiser une consultation. Le Conseil fédéral propose donc de biffer l'art. 3, al. 1^{bis}, p-LCo.

2.5 Modification du RCE

Le projet prévoit des modifications mineures du RCE. L'art. 22, al. 2, p-RCE ne concernant que des régulations internes au Parlement, le Conseil fédéral renonce à s'exprimer à son sujet.

L'art. 26, al. 3 et 4, p-RCE propose une nouvelle réglementation applicable à la question déclarée urgente. Dans un passé récent, cet instrument n'a jamais servi parce que sa conception le rend peu attrayant par rapport à l'interpellation déclarée urgente. Conformément au projet, plutôt que de répondre par écrit dans les trois semaines suivant le dépôt d'une question urgente déposée au plus tard au début de la troisième séance d'une session de trois semaines, le Conseil fédéral devra désormais y répondre au cours de la même session, comme c'était le cas jusqu'ici pour l'interpellation déclarée urgente. Le bureau peut en outre transformer une interpellation urgente en une question urgente, avec l'accord de son auteur, ce qui entraîne avant tout un allègement de la charge de travail du conseil, du fait que les questions ne donnent pas lieu à une discussion au sein de ce dernier.

Le Conseil fédéral peut comprendre les motifs qui poussent à rendre la question urgente plus attrayante, dans le but d'alléger la charge de travail du conseil. Il faut toutefois éviter que la nouvelle réglementation applicable à la question urgente ne conduise à l'application plus laxiste des critères régissant la déclaration d'urgence, ce qui pourrait déboucher le cas échéant sur un important surcroît de travail pour le Conseil fédéral. De ce fait, le Conseil fédéral attend que la pratique actuelle en matière de déclaration d'urgence soit maintenue.

3 Propositions du Conseil fédéral

Sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil fédéral émet les propositions suivantes:

3.1 Initiatives parlementaires

Le Conseil fédéral propose une adaptation de la modification prévue de l'art. 112, al. 3, p-LParl:

Art. 112, al. 3

³ Lorsqu'elle soumet au conseil dont elle dépend le projet d'acte qu'elle a élaboré et le rapport qui l'accompagne, elle les transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis en lui fixant un délai raisonnable, sauf s'il s'agit d'une modification de l'organisation ou du fonctionnement de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas réglés dans une loi et ne concernent pas directement le Conseil fédéral.

3.2 Modification de la LCo

Le Conseil fédéral propose de biffer l'art. 3, al. 1^{bis}, p-LCo.

