



ad 16.402 / 16.425 / 16.426

## **Initiatives parlementaires**

**Programme de la législature. Suppression des coûts inutiles liés aux activités parlementaires / Programme de la législature. Modification de la procédure / Mention des projets qui sont en cours de traitement au Parlement dans le programme de la législature**

**Rapport du 24 mai 2018 de la Commission des institutions politiques du Conseil national**

**Avis du Conseil fédéral**

du 27 juin 2018

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 24 mai 2018 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant les initiatives parlementaires 16.402 «Programme de la législature. Suppression des coûts inutiles liés aux activités parlementaires», 16.425 «Programme de la législature. Modification de la procédure» et 16.426 «Mention des projets qui sont en cours de traitement au Parlement dans le programme de la législature».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 juin 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Avis

### 1 Contexte

Le 24 mai 2018, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a transmis pour avis au Conseil fédéral un projet de modification de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) visant à adapter le traitement parlementaire du programme de la législature. Elle propose à son conseil d'adopter le projet d'acte.

Trois initiatives parlementaires ont été déposées au Conseil national au printemps 2016 dans le cadre des délibérations sur l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015 à 2019 (FF 2016 1113). D'eux d'entre elles (16.402 et 16.425) demandent que le programme de la législature soit soumis au Parlement sous la forme d'un rapport pour que celui-ci en prenne acte. La troisième (16.426) prévoit que les projets qui sont en cours de traitement aux Chambres fédérales et qui contribuent à atteindre les objectifs de la législature seront également mentionnés dans le message sur le programme de la législature.

La CIP-N a procédé à l'examen préalable des trois initiatives le 1<sup>er</sup> septembre 2016 et leur a donné suite. Le 30 mars 2017, La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) s'est ralliée à cette décision. Avec l'approbation de son homologue du Conseil des États, la CIP-N a élaboré un projet de modification de la procédure applicable au programme de la législature. Elle partage le point de vue des auteurs des initiatives 16.402 et 16.425 quant à la nécessité de diminuer la charge de travail induite par l'examen du programme de la législature et de simplifier la procédure. Elle s'écarte cependant des deux initiatives sur un point: elle estime en effet qu'il est important que l'Assemblée fédérale puisse continuer de participer aux planifications importantes des activités de l'État en ayant la possibilité de confier au Conseil fédéral des mandats visant à modifier le programme de la législature.

La Constitution (Cst.; RS 101) impose que l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes (art. 173, al. 1, let. g, Cst.) car celles-ci entraînent la prise de décisions préliminaires majeures et déterminantes pour la législation – le domaine de compétences du Parlement par excellence. Une majorité du Parlement doit pouvoir influencer efficacement sur ces décisions préliminaires, qui n'ont certes pas d'effets juridiques contraignants, mais qui peuvent avoir des conséquences notables.

Il est prévu qu'à l'avenir le Conseil fédéral soumette le programme de la législature à l'Assemblée fédérale uniquement pour que celle-ci en prenne acte, sous la forme d'un arrêté fédéral. Cette forme permettra au Parlement de compléter l'arrêté fédéral par des mandats visant à modifier le programme de la législature. Ainsi, l'objet des débats ne sera plus l'ensemble de la planification de la législature, mais uniquement les thèmes sur lesquels des majorités ou minorités de commission se seront expressément penchées.

La CIP-N part du principe que grâce à cette procédure la charge de travail du Parlement diminuera, tandis que celle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale restera globalement la même.

## 2 Avis du Conseil fédéral

Les initiatives parlementaires 16.402 et 16.425 demandent, pour la troisième fois à l'issue de l'examen du programme de la législature (08.435, 12.427, 12.432, 12.433), que l'Assemblée fédérale prenne uniquement acte de celui-ci. Le Conseil fédéral en déduit un mécontentement général du Parlement concernant la procédure et la charge de travail induites par l'examen du programme de la législature.

Concernant le présent rapport de la CIP-N sur la mise en œuvre des initiatives parlementaires 16.402 et 16.425, le Conseil fédéral fait remarquer que les deux initiatives visent à revenir à la procédure selon laquelle le Parlement se borne à prendre acte du programme de la législature. La CIP-N estime toutefois important que l'Assemblée fédérale puisse continuer de participer aux planifications importantes des activités de l'État en ayant la possibilité de confier au Conseil fédéral des mandats visant à modifier le programme de la législature. Elle s'écarte ainsi de l'intention originale des initiatives.

Étant donné que des initiatives parlementaires demandent de façon récurrente que l'Assemblée fédérale se borne à prendre acte du programme de la législature, le Conseil fédéral estime que cette requête doit être prise au sérieux et il la soutient. Il est également d'avis que cette procédure satisfait à l'exigence minimale prévue par la Constitution concernant la participation du Parlement aux planifications importantes des activités de l'État. L'art. 28, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, LParl, prévoit que l'Assemblée fédérale prend acte des rapports que le Conseil fédéral lui adresse comme forme minimale de participation aux planifications importantes des activités de l'État. Comme le souligne la minorité II, le Parlement dispose de suffisamment d'instruments pour confier des mandats au Conseil fédéral et n'a donc pas besoin de prendre des décisions sur le programme de la législature. Le Conseil fédéral estime en outre que la modification de la procédure proposée par la CIP-N, en vertu de laquelle la forme de l'arrêté fédéral simple serait maintenue pour la prise de décision, ne permet pas de modifier effectivement la procédure ni de réduire la charge de travail. Il craint au contraire qu'elle conduise à une multiplication des mandats visant à modifier le programme de la législature, laquelle compromettrait la cohérence de la planification globale.

Le Conseil fédéral est en outre d'avis que le programme de la législature donne une orientation à la politique, définit les priorités de l'administration pour les quatre années de la législature et permet à l'activité législative et administrative de suivre une ligne cohérente. Il est donc inconcevable à ses yeux qu'un arrêté de planification mentionne des projets adoptés par le Conseil fédéral et en cours de traitement au Parlement (mise en œuvre de l'initiative parlementaire 16.426), même si ceux-ci peuvent contribuer indirectement à atteindre les objectifs de la législature.

### **3 Propositions du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral propose de rejeter le projet de la majorité et d'accepter la proposition de la minorité II.

En tout état de cause, il propose de biffer l'art. 146, al. 2<sup>bis</sup>, LParl.