

10398

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
à l'appui d'une loi modifiant la loi sur les rapports entre les conseils
par l'insertion des articles 45^{bis} et 45^{ter}
relatifs aux grandes lignes de la politique gouvernementale

(Du 12 novembre 1969)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec ce message, un projet de loi modifiant la loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils).

Le présent message propose, pour satisfaire à la motion Schürmann, qui nous a été transmise par les Chambres fédérales, d'insérer dans la loi sur les rapports entre les conseils l'obligation incombant à l'exécutif de tracer périodiquement les grandes lignes de la politique gouvernementale et de rendre compte des résultats obtenus à la fin de la législature.

I. Historique

Durant la session de printemps 1967, le conseiller national Schürmann a déposé une motion ayant la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est invité à proposer aux conseils législatifs un projet de revision de la loi sur les rapports entre les conseils (art. 45 et suivants) dans le sens des indications ci-après:

- a. Au début d'une nouvelle période législative, le Conseil fédéral soumet aux deux conseils des directives sur la politique à suivre et un ordre d'urgence concernant les tâches à accomplir. Les deux conseils engagent une discussion à ce sujet.
- b. A la fin de la législature, le Conseil fédéral présente un rapport sur les événements les plus importants de l'activité des autorités fédérales. Ce rapport sera également l'objet d'une discussion dans les deux chambres.

Au cours de la session d'automne 1967, le Conseil national a adopté cette motion après avoir entendu son auteur la développer, pris connaissance de notre avis en principe favorable et délibéré de manière approfondie sur cet objet. Le Conseil des Etats a traité cette affaire pendant la session d'hiver 1967 et a également décidé de nous transmettre la motion. Sans attendre que l'obligation prévue par la motion ait été insérée dans la loi sur les rapports entre les conseils, nous avons, dans un rapport approfondi, daté du 15 mai 1968, fait part à l'Assemblée fédérale de notre manière de considérer les principaux problèmes actuels et lui avons soumis les grandes lignes de la politique gouvernementale pour les années 1968-1971 ainsi qu'un ordre de priorité pour l'accomplissement des tâches.

De manière générale, on peut constater que les grandes lignes de la politique gouvernementale ont, malgré diverses réserves et objections (sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement), suscité dans la grande majorité des cas une réaction positive et ont été appréciées de manière favorable tant au sein du Parlement, durant la session d'été de 1968, que dans le public.

II. Bref exposé des arguments avancés par les partisans et les adversaires de l'élaboration de lignes générales

Les partisans de l'établissement de grandes lignes de la politique gouvernementale ont insisté à nombre de reprises sur le fait que la multiplication et la complexité de plus en plus grande des tâches incombant à l'Etat rendent difficile l'exercice des activités gouvernementales et administratives. L'abondance des tâches des pouvoirs publics et les moyens relativement restreints dont ils disposent pour s'en acquitter exigent qu'on fasse également preuve, dans les affaires de l'Etat, d'un esprit méthodique et rationnel. Il est indispensable d'adopter des méthodes de travail faisant une plus grande place à la prospective et à la planification si l'on veut exécuter rationnellement et en temps voulu les nombreuses et urgentes tâches incombant aux pouvoirs publics. Or planifier les activités de l'Etat c'est en premier lieu planifier les activités s'exerçant sur le plan constitutionnel et législatif. Pour établir un programme de travail pour la législature, il faut d'abord disposer d'une vue d'ensemble sur les principales tâches de l'Etat durant une période déterminée. Mais, pour pouvoir fournir des indications utiles pour l'application de la politique à suivre, il importe de classer les tâches figurant dans l'inventaire selon un ordre tenant compte des degrés d'importance et d'urgence. Or l'appréciation de l'importance des tâches et de leur urgence constitue une tâche éminemment politique qui incombe en premier lieu au Conseil fédéral; selon la constitution, il est en effet l'«autorité directoriale de la Confédération».

Les discussions entre les membres du Conseil fédéral et leurs efforts communs en vue de fonder la politique du gouvernement sur un programme permettent de renforcer le caractère d'autorité collégiale du Conseil fédéral. Cela peut contribuer à soutenir et développer une volonté de direction commune des affaires et à rendre plus efficace l'activité gouvernementale.

La présentation périodique de rapports sur les grandes lignes de la politique gouvernementale est en outre un moyen fort important de renseigner le Parlement et le public. Cette revue générale des problèmes met en évidence les multiples relations et interactions existant ou s'exerçant à tous les niveaux dans la politique nationale. Elle satisfait à l'exigence largement formulée, qui voudrait que les affaires de l'Etat et la politique aient plus de transparence.

Au cours des débats suscités par l'établissement de grandes lignes, il a également été relevé que cet exposé de notre politique gouvernementale était un corps étranger dans le droit public de notre démocratie directe.

Etant, en vertu de la constitution fédérale, élu pour une durée de fonctions fixe, le Conseil fédéral ne peut être révoqué durant la législature. Il n'est pas non plus élu sur la base d'un programme qu'il devrait, avant son élection, s'engager à appliquer. Selon notre constitution fédérale, le Conseil fédéral doit diriger les affaires conformément à l'ordre juridique établi et, en particulier, présenter aux conseils législatifs les projets de lois et d'arrêtés nécessaires. Le fait que le Parlement et les citoyens disposent aussi de moyens efficaces leur permettant d'influer sur le cours des affaires gouvernementales, de contribuer à déterminer ce cours ou de lui imprimer des modifications, n'exclut pas la possibilité que le Conseil fédéral indique au Parlement quelle direction il pense imprimer à l'activité gouvernementale. Dans ce sens, les grandes lignes ne sont pas contraires au fonctionnement de nos institutions démocratiques; elles sont plutôt un moyen qui permet de mieux assumer l'exécution des tâches publiques.

L'incertitude de l'avenir ne doit pas dispenser les autorités responsables d'établir, sur la base de données suffisamment sûres, quel sera le cours de leur politique pour les prochaines années et dans un avenir relativement rapproché. Ce faisant, il faut être d'emblée pleinement conscient que des événements extérieurs ou intérieurs, des initiatives ou des décisions des conseils législatifs, du peuple et des Etats pourraient exiger une modification de ce cours.

En outre, on a fait valoir, au cours des débats, que les grandes lignes constitueraient un acte unilatéral du Conseil fédéral; la contribution des Chambres fédérales n'aurait pas d'effet en droit.

Les grandes lignes constituent en fait une déclaration unilatérale de volonté du Conseil fédéral. Un programme qui serait établi ensuite d'une entente entre les partis représentés à l'exécutif et le Conseil fédéral ne serait pas compatible avec les particularités d'ordre constitutionnel de notre système de gouvernement. Les droits populaires ayant le pas sur la volonté du gouvernement et les décisions du Parlement, un tel programme gouvernemental serait d'emblée privé de toute base justifiant le caractère obligatoire d'un tel engagement. Lorsqu'il fixe les grandes lignes de la politique gouvernementale, le Conseil fédéral agit dans les limites de la compétence qui lui est accordée par la constitution; les attributions traditionnelles des conseils législatifs ne s'en trouvent pas restreintes. Le Conseil fédéral pourrait établir des grandes lignes de la politique gouvernementale, les considérer comme un instrument de travail de caractère interne et renoncer à les publier. Il a toutefois décidé de le faire et de soumettre ces grandes

lignes à l'examen des Chambres fédérales. S'il a agi de la sorte, c'est parce qu'il est persuadé que, dans une démocratie directe, une direction efficace des affaires de l'Etat ne peut être assurée que grâce à une étroite coopération entre le gouvernement et le Parlement.

La fixation périodique, par le Conseil fédéral, de grandes lignes de la politique gouvernementale ne modifie en rien les rapports de forces entre le Parlement et l'exécutif tant sur le plan constitutionnel que sur celui des faits. Les fonctions et les attributions des deux pouvoirs, de nature différente mais se complétant, sont pleinement sauvegardées. L'Assemblée fédérale a l'occasion de soumettre à une analyse critique les intentions de l'exécutif et, s'il le faut, de proposer un autre ordre de priorité dans l'exécution des tâches, ou encore d'indiquer les voies à suivre en usant d'autres moyens parlementaires d'intervention.

III. Nos considérations touchant la revision proposée de la loi

La tâche dont est chargé l'exécutif fédéral notamment en vertu des articles 95 et 102, chiffre 1, de la constitution fédérale ne se limite pas à l'application et à l'exécution des décisions du législateur. La part la plus importante du mandat de l'exécutif réside au contraire dans son activité directoriale. Le rapport de la commission d'experts Hongler, de novembre 1967, sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration, définit comme il suit la multiplicité des tâches qui en découlent: «C'est l'activité qui consiste à donner l'impulsion, à stimuler et à coordonner, à fixer les buts et à prescrire les moyens, à surveiller l'appareil administratif et son fonctionnement, à rassembler les forces dont l'action assure la vie de l'Etat».

C'est dans le cadre de ces tâches que l'exécutif doit élaborer, communiquer et suivre les grandes lignes de la politique gouvernementale. Les expériences faites jusqu'ici en ce qui concerne l'établissement de grandes lignes, expériences qui peuvent n'être pas concluantes à tous égards, permettent de tirer quelques conclusions quant au maniement de cet instrument. Les grandes lignes doivent en particulier être le résultat de discussions approfondies au sein du Conseil fédéral sur les tâches, les objectifs et les moyens de la politique à suivre. Il importera encore davantage que jusqu'ici de répartir la matière du rapport selon les groupes principaux de problèmes; l'exposé devra être encore plus concret. Les grandes lignes de la politique gouvernementale apparaissent comme un instrument de planification et de direction efficace. Il n'y a donc pas d'objection contre l'insertion dans la loi sur les rapports entre les conseils de dispositions visant à institutionnaliser ces grandes lignes, comme le demande la motion Schürmann.

IV. Dispositions visant à institutionnaliser l'établissement des grandes lignes de la politique gouvernementale

Nous joignons au présent rapport le projet d'une loi qui complète la loi sur les rapports entre les conseils en y insérant les articles 45^{bis} et 45^{ter}.

Article 45^{bis}

La première phrase du 1^{er} alinéa oblige le Conseil fédéral à déterminer à nouveau les grandes lignes de la politique gouvernementale à intervalles réguliers et à présenter un rapport y relatif à l'Assemblée fédérale. Cette phrase établit le droit qu'a le Parlement de recevoir périodiquement un rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale et consacre légalement cette nouvelle institution.

Sous l'expression de «Grandes lignes de la politique gouvernementale», le Conseil fédéral comprend, de même que dans l'introduction de son rapport du 15 mai 1968, un exposé général – et non détaillé – des principes et des intentions qui commanderont l'activité gouvernementale durant une législature. Ces grandes lignes ne lient pas juridiquement l'exécutif; elles ne sont pas définitivement fixées, de telle sorte qu'il sera également possible de tenir compte de l'évolution des conditions. Le Conseil fédéral exposera dans son compte rendu ou dans des rapports spéciaux les raisons pour lesquelles il a été nécessaire de s'écarter des grandes lignes.

Pour que les effets des grandes lignes de la politique gouvernementale puissent s'exercer en plein, il serait opportun que les conseils législatifs examinent cet exposé le plus tôt possible, au début de chaque législature. C'est pourquoi le projet prévoit que les grandes lignes de la politique gouvernementale doivent être présentées chaque fois «après le début d'une nouvelle législature»; cela signifie que le rapport doit être soumis aux deux conseils suffisamment tôt pour qu'il puisse être traité au plus tard durant la session d'été de la première année de la législature. Si nous considérons la session d'été et non celle de printemps comme dernier délai pour l'examen des grandes lignes de la politique gouvernementale, c'est parce qu'il faut quelques mois pour leur établissement. En outre, il se produit assez fréquemment des changements dans la composition de l'exécutif lors de l'élection du Conseil fédéral, qui a lieu au début de la législature. Il faut également en tenir compte.

La deuxième phrase du 1^{er} alinéa détermine l'objet des grandes lignes de la politique gouvernementale. Celles-ci doivent renseigner sur

- a. Les objectifs principaux en fonction desquels le Conseil fédéral envisage d'aménager les mesures à prendre dans le cadre de la politique gouvernementale au cours de la législature, ainsi que
- b. L'ordre d'importance et d'urgence qu'il prévoit pour l'exécution des tâches.

Le terme de «mandat constitutionnel» se réfère surtout – comme cela a déjà été mentionné – aux dispositions des articles 95 et 102 de la constitution. Selon ces dispositions, le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de l'ordre juridique établi, de diriger les affaires fédérales.

Le 2^e alinéa règle la procédure à suivre lors de l'examen des grandes lignes de la politique gouvernementale. La procédure proposée s'écarte en partie des principes fixés dans la loi sur les rapports entre les deux conseils et les règlements des deux conseils; cela s'explique déjà par le caractère spécial de l'affaire.

Les grandes lignes servent à renseigner le Parlement; elles doivent être opposées aux conceptions des membres des conseils et épurées au cours de ce processus. Une décision prise sous forme d'approbation ou de rejet serait incompatible avec la nature juridique d'un tel rapport. Les possibilités d'intervention dont disposent les membres des conseils, la motion notamment, leur offrent des moyens beaucoup plus efficaces de faire valoir des opinions divergeant des grandes lignes quant à la politique à suivre. Nous ne désirons ni ne pouvons, même si le Parlement ne prend pas formellement de décision, rejeter sans plus les objections présentées quant aux grandes lignes de la politique gouvernementale. Nous tiendrons compte de manière appropriée des considérations et propositions qui nous sont faites dans la mesure où elles sont objectives et convaincantes.

Dès lors que le rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale n'appelle pas de décision formelle, il est possible de renoncer à un examen préalable de l'affaire par des commissions ainsi qu'à l'exposé, par un rapporteur, des motifs justifiant la proposition des commissions. C'est plutôt au sein des groupes politiques du Parlement que les grandes lignes devraient être préalablement discutées.

Etant donné le caractère et l'importance de la communication des grandes lignes aux conseils législatifs, le président de la Confédération doit, au nom du Conseil fédéral, faire une déclaration introductive devant les Chambres réunies. L'article 92 de la constitution fédérale ne s'y oppose pas. Le principe voulant que chaque conseil délibère séparément est sauvegardé.

Il nous paraît en outre opportun que les grandes lignes de la politique gouvernementale soient examinées durant la même session par les deux conseils; d'une part, une telle affaire doit rationnellement être traitée au début de la législature et, d'autre part, on peut en l'occurrence (comme on le fait p. ex. pour l'examen du rapport de gestion, du budget et du compte d'Etat) renoncer à une délibération s'étendant à deux sessions puisqu'une procédure d'élimination des divergences n'entre de toute manière pas en ligne de compte.

Article 45^{ter}

Bien que les grandes lignes de la politique gouvernementale ne créent ni droit ni obligation, la publication, à la fin de la législature, d'un rapport du Conseil fédéral exposant dans quelle mesure les objectifs de ses grandes lignes ont été atteints, ainsi que le demandait la motion Schürmann, apparaît possible et opportune à divers égards.

1^{er} alinéa: Cet alinéa fixe l'obligation imposée au Conseil fédéral de faire régulièrement rapport sur ce qui a été accompli, à savoir chaque fois au cours de l'avant-dernière session de la législature (session d'été). Le rapport présenté à cet effet doit renseigner sur «les événements les plus importants de l'activité des autorités fédérales» et sur les efforts entrepris au cours de la législature, le programme établi au début de celle-ci servant d'échelle comparative. Le

rapport devra notamment donner des indications sur les retards intervenus dans l'exécution du programme ainsi que sur les renvois ou autres modifications que le Conseil fédéral a décidés dans sa propre compétence ou qui sont imposés par la force majeure.

2^e alinéa: Fallait-il ou non séparer du rapport de gestion du Conseil fédéral le compte rendu concernant la réalisation des grandes lignes de sa politique gouvernementale? Les avis étaient partagés. Nous avons tenu compte de l'opinion la plus généralement exprimée, à savoir que le compte rendu doit être présenté séparément. Pour le traitement de ce rapport par les conseils législatifs, il importe d'adopter la même réglementation que pour l'examen des grandes lignes de la politique gouvernementale. En revanche, il est possible de renoncer à une séance commune des Chambres en ce qui concerne le compte-rendu. Il serait préférable que le président de la Confédération fasse une déclaration devant le Conseil national et le Conseil des Etats lorsque chacun d'eux traite cet objet.

V. Constitutionnalité

C'est l'article 85, chiffre 11, de la constitution fédérale qui autorise l'insertion dans la loi de dispositions chargeant le Conseil fédéral de présenter aux Chambres fédérales, au début de chaque législature, des grandes lignes de la politique gouvernementale et de faire rapport à la fin de la période législative sur les résultats de son activité. Aux termes de cette disposition constitutionnelle, il appartient aux conseils législatifs d'exercer la haute surveillance sur l'administration fédérale. C'est notamment le rapport annuel du Conseil fédéral sur sa gestion qui sert de base pour le contrôle du Parlement (art. 102, 1^{er} al., ch. 16, cst.). Nous sommes de l'avis, ainsi que nous l'avons déjà précisé dans ce message, que la présentation périodique aux Chambres fédérales de grandes lignes de la politique gouvernementale et d'un rapport sur les objectifs atteints est un moyen utile de compléter l'information des membres du Parlement sur la manière dont les affaires fédérales sont dirigées et administrées, cela sous la forme de brefs aperçus couvrant plusieurs années.

VI

Nous vous proposons donc d'entrer en matière et d'adopter le projet ci-joint de loi fédérale, ainsi que de classer la motion du Conseil national n° 9660 du 1^{er} mars 1967 (motion Schürmann).

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 12 novembre 1969

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

L. von Moos

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Loi fédérale
modifiant la loi sur la procédure de l'Assemblée fédérale
(Loi sur les rapports entre les conseils)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 12 novembre 1969,

arrête :

I

La loi du 23 mars 1962¹⁾ sur les rapports entre les conseils est modifiée comme il suit :

Art. 45^{bis} (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, après le début d'une nouvelle législature, un rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale. Ces grandes lignes doivent en particulier renseigner sur les objectifs qu'il s'efforcera d'atteindre dans l'exécution de son mandat constitutionnel au cours de la nouvelle législature ; simultanément, il présentera un ordre d'urgence concernant les tâches à accomplir.

² Le rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale sera traité séparément par les deux conseils, mais au cours de la même session. Il ne sera pas soumis à l'examen préalable de commissions des conseils. Avant que le rapport soit traité par les deux conseils, ceux-ci se réunissent pour entendre une déclaration du Conseil fédéral.

Art. 45^{ter} (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral présente, pour la dernière session d'été de la législature, un rapport sur la réalisation des objectifs fixés par les grandes lignes de la politique gouvernementale.

² Ce rapport est traité séparément par les deux conseils, mais au cours de la même session. Il ne sera pas soumis à l'examen préalable de commissions des conseils.

II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

¹⁾ RO 1962 811, 1966 1375

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'une loi modifiant la loi sur les rapports entre les conseils par l'insertion des articles 45bis et 45ter relatifs aux grandes lignes de la politique gouvernementale (Du 12 novembre 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10398
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.1969
Date	
Data	
Seite	1329-1336
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 331

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.