

ad 99.419

Initiative parlementaire LREC. Adaptations à la nouvelle constitution

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national du 7 mai 1999**

Avis du Conseil fédéral

du 7 juin 1999

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 7 mai 1999 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'initiative parlementaire «LREC. Adaptations à la nouvelle cst».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 juin 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Avis

1 Introduction

La nouvelle Constitution fédérale (nouvelle Cst.) a été acceptée le 18 avril 1999. L'Assemblée fédérale fixera la date de son entrée en vigueur. Il s'agira probablement du 1^{er} janvier 2000. Comme le Parlement adoptera les adaptations législatives nécessaires à l'occasion de sa session d'automne au plus tôt, le délai référendaire courra jusqu'à la fin janvier 2000 environ. Ce délai référendaire échu, les modifications de lois devraient être mises en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2000. Vu le contenu de ces modifications, rien ne s'oppose à une telle mise en vigueur sur le plan juridique.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst., il faut garantir que les adaptations législatives indispensables seront effectuées à temps. Vu le bref laps de temps à disposition, ces modifications législatives devront être limitées à l'essentiel. Nous saluons donc le fait que la présente révision partielle de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) se concentre avant tout sur les adaptations impératives de lois à la nouvelle Cst. Il semble également indiqué d'entreprendre quelques autres modifications qui, même si elles n'ont pas un caractère absolument impératif, visent à supprimer des contradictions manifestes entre la nouvelle Cst. et la LREC. La présente révision partielle ne porte pas, en revanche, sur des réformes approfondies de la LREC ou des autres lois concernées; ces réformes interviendront ultérieurement dans le cadre de la révision totale de la LREC.

Nous approuvons cette façon de procéder: d'une part, elle permet de réaliser à temps les adaptations impératives de la LREC à la nouvelle Cst., d'autre part, l'on évite ainsi de surcharger cette révision partielle d'autres réformes. Enfin, un motif supplémentaire de se limiter aux ajustements indispensables de lois à la nouvelle Cst. réside dans le fait qu'en raison de la brièveté des délais, il faut renoncer à une procédure de consultation

Par lettre du 15 mai 1998, les présidents de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) et de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) avaient exprimé le souhait que les services intéressés de l'administration soient associés suffisamment tôt à la révision totale de la LREC. Ces services ont également été associés à la présente révision partielle de la LREC.

Par lettre du 7 mai 1999, le président de la CIP-N a invité le Conseil fédéral à prendre position sur le rapport de la commission. Le Conseil fédéral saisit volontiers cette occasion de donner son avis. Il renonce toutefois à prendre position sur la partie du rapport qui concerne le droit parlementaire (en particulier la réglementation relative aux compétences de la Conférence de coordination et de la Délégation administrative).

2 Observations

21 Préambule de la loi sur les rapports entre les conseils

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst., la Constitution fédérale actuellement en vigueur cessera de déployer ses effets. Il faut donc veiller à ce que les travaux législatifs en cours se réfèrent déjà à la nouvelle Cst. La commission propose donc de se fonder dans le préambule sur les articles pertinents de la nouvelle Cst. Lors de simples révisions partielles d'un acte législatif, il est en général préférable, pour des raisons de clarté, de continuer à mentionner la constitution en vigueur et de préciser le rapport à la nouvelle Cst. au moyen d'une note de bas de page. Comme la loi porte une date antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst., se référer à cette nouvelle Cst. dans le préambule pourrait prêter à confusion. Le Conseil fédéral propose donc de s'en tenir au préambule actuel de la LREC et de renvoyer, dans une note de bas de page, à l'art. 164, al. 1, let. g, de la nouvelle Cst. Le préambule pourra être modifié ultérieurement dans le cadre de la révision totale de la LREC.

22 Convocation de sessions extraordinaires

Le Conseil fédéral avait déjà fait savoir dans son avis du 9 juin 1997 relatif au rapport complémentaire des CIP sur la réforme de la constitution qu'il ne voyait aucune objection à mettre les deux conseils sur un pied d'égalité (FF 1997 III 1319). Il se rallie donc à la modification correspondante de la LREC.

23 Publicité des séances

Le Conseil fédéral approuve la création d'une base légale expresse autorisant les conseils à tenir des séances à huis clos. Il soutient la proposition d'énumérer, dans la loi même, les raisons qui peuvent justifier ce genre de délibérations.

24 Forme des actes de l'Assemblée fédérale

Le Conseil fédéral approuve les propositions d'adaptations de la LREC à la nouvelle Cst. dans le domaine des formes d'actes législatifs. Par lettre du 15 octobre 1998, l'Office fédéral de la justice avait déjà soumis au secrétariat des CIP des propositions relatives à la formulation d'une réglementation sur les formes d'actes dans la LREC. Il a été tenu compte de ces propositions dans la mesure où elles intéressent la présente révision partielle.

En ce qui concerne les lois fédérales déclarées urgentes, nous proposons de reprendre la terminologie de la nouvelle Cst. Les art. 11, al. 1, et 35, al. 1, LREC devraient ainsi être adaptés sur le plan rédactionnel. Ils pourraient avoir la teneur suivante:

Art. 11, al. 1

¹ La première délibération d'articles constitutionnels et de lois, à l'exclusion des lois déclarées urgentes, ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement dans les deux conseils pendant la même session.

¹ Pour les projets de lois *qui doivent être déclarées urgentes*, la clause d'urgence est soustraite au vote sur l'ensemble.

25 Subordination des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale

Dans son avis du 9 juin 1997 relatif au rapport complémentaire des CIP sur la réforme de la constitution, le Conseil fédéral avait déjà donné son accord à la subordination administrative des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale (FF 1997 III 1320). Il n'a rien à objecter à l'adaptation correspondante de la LREC.

La subordination des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale a pour effet que ces services ne font plus partie de l'administration générale de la Confédération. La commission prévoit d'appliquer en principe également aux affaires administratives relevant de l'Assemblée fédérale les dispositions d'exécution contenant des règles de droit qui sont actuellement applicables à l'administration générale de la Confédération. Pour autant qu'il ne soit pas prévu expressément de s'en écarter, les réglementations applicables au personnel de l'administration continueront donc à s'appliquer aussi au personnel des Services du Parlement.

Le Conseil fédéral estime qu'il s'agit là d'une solution judicieuse. Pour lui aussi, il n'est ni nécessaire ni souhaitable que les Services du Parlement soient soumis à d'autres réglementations que celles en vigueur pour l'administration générale de la Confédération.

26 Recours aux services de l'administration fédérale

Dans son avis du 9 juin 1997 relatif au rapport complémentaire des CIP sur la réforme de la constitution, le Conseil fédéral s'était déjà déclaré disposé à poursuivre la collaboration pratiquée actuellement entre l'Assemblée fédérale et les services de l'administration fédérale (FF 1997 III 1320), collaboration qui n'a jusqu'à ce jour suscité que peu de conflits.

La commission propose que les Services du Parlement puissent, sur mandat de l'Assemblée fédérale ou de ses organes, recourir aux services de l'administration pour obtenir des prestations nécessaires au bon fonctionnement du Parlement. La Délégation administrative est chargée de définir les principes régissant cette collaboration et de statuer, après avoir entendu le Conseil fédéral, en cas de désaccords éventuels sur l'exécution de ces travaux.

Lors des discussions relatives à la réforme de la constitution, il avait déjà été souligné que la subordination administrative des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale ne devait pas conduire à développer ces services au point d'en faire une administration parallèle. Par conséquent, il est indispensable que les Services du Parlement puissent, dans certains cas, recourir aux prestations de l'administration. C'est pourquoi le Conseil fédéral ne s'est pas opposé à la mise à contribution de cette dernière. Il a cependant toujours déclaré que cette collaboration ne doit pas altérer l'efficacité du gouvernement et de l'administration. Le Conseil fédéral salue

donc la proposition de préciser, dans la loi, que cette mise à contribution se limite aux seuls travaux *nécessaires*.

Le Conseil fédéral estime également indispensable de subordonner la mise à contribution de l'administration à un mandat explicite de l'Assemblée fédérale ou de ses organes. Cette mesure préserve la claire délimitation des tâches entre l'administration et les Services du Parlement, puisque ces derniers ne peuvent recourir aux services de l'administration que sur la base d'un mandat et pas seulement à l'occasion de l'accomplissement d'une tâche. Les explications données par la commission au ch. 315 du rapport, selon lesquelles il pourrait aussi s'agir d'un mandat implicite, ne correspondent donc pas entièrement au libellé de la réglementation légale proposée.

L'art. 155, 3^e phrase, de la nouvelle Cst. demande que la loi règle les modalités de la mise à contribution des services de l'administration. On entendait par là, avant tout, que la loi règle la procédure du recours aux services de l'administration, cela également en cas de différend. La disposition proposée ne répond pas à ce mandat en reconnaissant un pouvoir de décision général à la Délégation administrative. La commission renonce ainsi à régler la procédure du recours aux services de l'administration. Pour des raisons de principe, il est toutefois indispensable que ce recours aux services de l'administration intervienne en accord avec le département compétent. Si tel n'était pas le cas, les organes parlementaires pourraient s'adresser directement aux différents services de l'administration. Cela conduirait en définitive à vider de leur substance des compétences importantes des départements, notamment leur compétence en matière de gestion et leur pouvoir de donner des instructions. D'après le rapport de la commission, la communication de documents de l'administration (art. 2, al. 3, de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement; RS 171.115) reste soumise à l'autorisation du Conseil fédéral (ch. 315). La relation entre les Services du Parlement et l'administration étant désormais réglée à l'échelon de la loi, la réserve relative à la remise de documents devrait toutefois trouver un ancrage au même niveau législatif. Pour le Conseil fédéral, l'inscription de cette réserve dans la future ordonnance sur les Services du Parlement n'est donc pas appropriée.

Le Conseil fédéral propose donc de modifier la LREC comme suit:

Art. 8^{novies}, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} . . . au bon fonctionnement du Parlement. Cette mise à contribution intervient en accord avec le département compétent. En cas de désaccord, la Délégation administrative s'adresse au Conseil fédéral.

Art. 8^{novies}, al. 1^{ter} (nouveau)

^{1ter} Dans la mesure où le Conseil fédéral l'y autorise, l'administration remet aux Services du Parlement les documents dont ils ont besoin pour remplir leurs tâches.

27 Droit de domicile dans les locaux de l'Assemblée fédérale

Le Conseil fédéral n'a aucune objection de principe à formuler à l'encontre de la réglementation légale proposée en matière de droit de domicile. Le droit de domicile du Conseil fédéral dans les autres locaux de la Confédération demeure bien évidemment réservé.

28 Invalidation partielle d'initiatives populaires

La disposition proposée par la commission sur la déclaration d'invalidation partielle d'initiatives populaires est formulée de manière ouverte. Elle confère donc à l'Assemblée fédérale un large pouvoir d'appréciation. La possibilité de déclarer une initiative parlementaire partiellement nulle satisfait au principe de proportionnalité en matière de droits populaires. Pour la commission, la déclaration d'invalidation partielle vise par ailleurs à sauvegarder les droits populaires (ch. 317 du rapport).

Le Conseil fédéral part de l'idée que l'Assemblée fédérale continuera à développer une pratique favorable aux droits populaires également en cas de déclarations d'invalidation partielle. C'est pourquoi il ne s'oppose pas à la formulation ouverte proposée.

29 Conclusions de traités internationaux, procédure ordinaire et procédure simplifiée

Lors des travaux préparatoires, la commission a invité les services du DFAE et du DFJP à contribuer au projet de réglementation sur la compétence du Conseil fédéral de conclure des traités. L'introduction d'une telle réglementation dans la LREC s'impose dans la mesure où le Conseil fédéral aura besoin, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle cst., d'une base légale expresse pour conclure les traités qu'il pouvait jusqu'ici approuver de son propre chef. Le Conseil fédéral se rallie à la réglementation proposée.

210 Position du secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances

La subordination administrative des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 155 de la nouvelle cst., implique qu'à l'avenir le secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances (SFCF) sera lui aussi rattaché administrativement à l'Assemblée fédérale. Par une organisation administrative et une gestion du personnel adéquates, les Services du Parlement doivent pouvoir au maintien et à la garantie de l'efficacité des Commissions des finances et de la Délégation des finances. Vu la nouvelle situation constitutionnelle, le Conseil fédéral ne s'oppose pas à ce que le SFCF soit rattaché administrativement à l'Assemblée fédérale.

Par contre, le nouvel art. 2, al. 5, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0) proposé par la commission doit être rejeté. Lors de la révision de la LCF du 19 mars 1999, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a été conçu

comme l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière avec, pour mission, de seconder dans une même mesure le Conseil fédéral et le Parlement en procédant à des révisions et en établissant les rapports y relatifs. Le programme de révision que le CDF fixe chaque année *de manière autonome* est à cet égard primordial. C'est pourquoi le CDF doit avoir la possibilité de refuser des mandats spéciaux, conformément à l'art. 1, al. 2, 2^e phrase, LCF (*nouvelle*), lorsque leur acceptation serait de nature à compromettre la réalisation du programme de révision. Il faut donc éviter qu'une instrumentalisation accrue du CDF par les Commissions des finances et la Délégation des finances puisse à nouveau porter atteinte à la relation ainsi établie entre le Conseil fédéral et le Parlement. En matière de contrôle financier, les Commissions des finances et la Délégation des finances peuvent faire appel au SFCF, lequel doit, au sein des Services du Parlement, se voir doté des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Le Conseil fédéral propose par conséquent de biffer le projet d'art. 2, al. 5, LCF.

211 Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Le Conseil fédéral n'a pas d'objection à formuler à l'encontre des modifications de loi proposées. Tant la participation du chancelier de la Confédération aux séances de la Délégation administrative que celle du secrétaire général de l'Assemblée fédérale à la Conférence des secrétaires généraux ne doivent pas avoir un caractère systématique mais intervenir uniquement en cas de besoin. Comme les textes de lois proposés contiennent des formules potestatives, une telle interprétation est possible.