

ad 01.401

**Initiative parlementaire  
Loi sur le Parlement (LParl)**

**Rapport de la Commission des institutions politiques  
du Conseil national du 1<sup>er</sup> mars 2001**

**Avis du Conseil fédéral**

du 22 août 2001

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons ci-après notre avis sur le rapport du 1<sup>er</sup> mars 2001 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'initiative parlementaire «loi sur le Parlement».

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

22 août 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

# Avis

## 1 Introduction

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) apporte, dans le domaine du droit parlementaire, plusieurs précisions ou modifications qui touchent directement aux rapports entre le législatif et l'exécutif et qui obligent à adapter la législation, en particulier la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11). Les adaptations impératives exigées par la Cst. ont été apportées à la LREC lors de la révision partielle du 8 octobre 1999 (cf. l'initiative parlementaire Loi sur les rapports entre les conseils. Adaptations à la nouvelle Cst. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 7 mai 1999; FF 1999 4471 ss, et l'avis du Conseil fédéral du 7 juin 1999; FF 1999 5299 ss). Selon la conception retenue alors, les révisions du droit parlementaire allant au-delà de la seule adaptation à la Constitution devaient être opérées dans le cadre d'une révision totale de la LREC. Le Conseil fédéral a approuvé expressément cette démarche (FF 1999 5300). Donnant suite à l'invitation faite par la présidente de la Commission des institutions politiques du Conseil national (commission) par lettre du 1<sup>er</sup> mars 2001, il se prononce ci-après sur le projet de loi sur le Parlement présenté par ladite commission.

Dans son rapport explicatif du 1<sup>er</sup> mars 2001, la commission souligne à juste titre que toute réforme des institutions de direction de l'Etat doit s'inscrire dans une approche globale du contexte politique et institutionnel. Une telle approche doit non seulement s'intéresser à la façon dont les plus hautes autorités de la Confédération agissent l'une par rapport à l'autre du point de vue du droit public, mais aussi intégrer les évolutions de la société.

Les exigences auxquelles l'Etat doit répondre n'ont cessé d'augmenter depuis le milieu du siècle dernier. La Confédération a été investie d'attributions nouvelles dans une trentaine de domaines tels que les transports, l'environnement, la communication et l'énergie. La mondialisation ayant pour effet d'accroître l'influence que les organisations non gouvernementales et les consortiums internationaux exercent sur la politique, la Confédération est appelée à conclure de plus en plus d'accords internationaux pour pouvoir défendre efficacement ses intérêts. A cela s'ajoute, en Suisse, l'emploi croissant qui est fait des instruments de la démocratie directe. Enfin, l'Etat doit relever le défi posé par les nouvelles techniques de communication, une quantité très dense d'informations fiables ou non fiables se répandant à une vitesse fulgurante par l'intermédiaire des moyens de communication les plus divers.

Les besoins auxquels l'Etat doit répondre depuis plusieurs décennies sont fondamentalement nouveaux, mais aussi beaucoup plus nombreux. Naguère, c'étaient d'abord le Parlement et des tiers, et non le gouvernement, qui usaient des interventions ou des initiatives populaires pour pousser la Confédération à assumer de nouvelles tâches ou les pouvoirs publics à étoffer leurs prestations. L'élargissement des tâches dévolues à l'Etat, l'interdépendance des pays, l'apparition de nouveaux moyens de communication et le recours croissant, en Suisse, aux possibilités qu'offre la démocratie directe, influencent aujourd'hui très largement le processus de décision politiques. Les citoyens attendent de l'Etat qu'il agisse dans le respect de la loi, mais aussi avec efficacité; ils attendent de lui qu'il exerce véritablement son pouvoir politique, c'est-à-dire qu'il conduise et planifie son action selon une vision à long terme. Aujourd'hui, comme le dit Samuel Schmid, l'Etat est moins évalué en

fonction de la légalité de son action qu'en fonction de son efficacité (Aufträge an den Bundesrat, in: Thomas Sägesser (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Berne 2000, p. 96). On veut que la direction de l'Etat soit efficace et efficiente, qu'elle soit à même de faire face aux défis nationaux et internationaux. Pour être efficace et efficiente, elle doit savoir anticiper suffisamment tôt les problèmes et développer des solutions adéquates. Et si l'on veut que les décisions de l'Etat soient bien acceptées par la population, il faut qu'elles soient élaborées selon un processus démocratique et transparent.

Les organes de direction de l'Etat sont d'abord le Parlement et le gouvernement, qui apportent l'un et l'autre une contribution propre à la définition de la politique. La nouvelle Constitution – tout comme celles de 1848 et de 1874 – assigne aux plus hautes autorités de la Confédération des fonctions premières qui leur appartiennent en propre: l'Assemblée fédérale est investie avant tout du pouvoir de légiférer (art. 164 Cst.), de la souveraineté financière (art. 167 Cst.), de la haute surveillance (art. 169 Cst.) et de la compétence d'élire les membres du Conseil fédéral et les juges du Tribunal fédéral (art. 168 Cst.). Le Conseil fédéral est chargé de la conduite de l'Etat et de l'exécution du droit (art. 174 Cst.). Ces deux organes ont qualité d'«autorité suprême» dans l'exercice de leurs fonctions premières. La Constitution leur impose toutefois de coopérer étroitement. En effet, le Conseil fédéral participe à l'élaboration de la législation et à la gestion financière, puisqu'il est chargé de soumettre des projets d'acte législatif à l'Assemblée fédérale (art. 181 et 183) et d'édicter des règles de droit, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent (art. 182 Cst.); l'Assemblée fédérale, quant à elle, participe à la planification et à la politique extérieure (art. 166 et 173, al. 1, let. g, Cst.) et peut confier des mandats au Conseil fédéral (art. 171 Cst.).

La Constitution institue entre l'exécutif et le législatif un équilibre qui vise un partage équitable des tâches, des responsabilités et du pouvoir. Cet équilibre est dans l'intérêt de l'Etat et de la société, et il doit être rigoureusement respecté dans la mise en œuvre de la législation. Il faut donc voir dans la révision totale de la LREC une occasion d'organiser de façon optimale la coopération entre ces deux pouvoirs et d'opérer un partage clair de leurs fonctions et de leurs responsabilités. Le Conseil fédéral est convaincu que le modèle de partage des pouvoirs ainsi compris est seul à même de permettre à l'Etat de s'acquitter de ses tâches de façon efficace et efficiente. C'est d'ailleurs ce à quoi le Conseil fédéral s'emploie à travers sa réforme de la direction de l'Etat. Mais cela ne saurait suffire. La réforme du droit parlementaire offre bien davantage, selon lui, l'occasion pour le Parlement *et* pour le gouvernement d'œuvrer au même but, dans le sens de l'approche globale décrite plus haut.

Le Conseil fédéral approuve les efforts déployés par le Parlement pour améliorer l'information des députés et des organes parlementaires. L'amélioration de l'information optimisera la législation et permettra d'en orienter l'exécution à un stade précoce de l'élaboration du droit, mais aussi, et surtout, elle servira le débat public sur les questions politiques d'actualité. Il est dans l'intérêt de l'Etat que le Parlement assure au mieux l'information du public; la légitimité de l'action de l'Etat ne peut que s'en trouver renforcée.

Si l'on veut que l'Etat maîtrise les évolutions politiques et sociales esquissées plus haut, il faut impérativement qu'il soit dirigé de manière efficace et efficiente. Cette efficacité même pose des limites à la coopération entre les pouvoirs – ou, plus exactement, à l'«influence» qu'ils exercent l'un sur l'autre – dans la mesure où les décisions doivent être prises en temps opportun et les responsabilités clairement définies.

Le Conseil fédéral ne s'oppose donc pas à ce que le Parlement participe à la planification des activités de l'Etat et lui confie des mandats, même dans le domaine de compétences que ce dernier lui a délégué.

Le P-LParl comprend 170 articles. S'y ajoutent les dispositions d'autres lois qui touchent au Parlement et doivent être transférées dans la LParl, ainsi que certaines dispositions des règlements des conseils qui doivent prendre leur place dans la loi. Le Conseil fédéral suggère que soit examiné en détail, à la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., lesquels des éléments importants du projet doivent impérativement être réglés au niveau de la loi et quelles dispositions pourraient éventuellement être déplacées dans un acte de rang inférieur. Il faudrait en même temps réexaminer le projet sur la forme afin de s'assurer qu'il est clair, lisible et doté d'une structure cohérente.

Le P-LParl règle l'organisation, les tâches et le fonctionnement de l'Assemblée fédérale, ainsi que ses relations avec le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral ne se prononcera pas sur les éléments de la nouvelle loi qui fixent des règles purement internes n'ayant aucune incidence sur le gouvernement ni sur l'administration fédérale.

## **2 Remarques concernant les propositions de la commission**

### **2.1 Serment et promesse**

L'art. 3 P-LParl concerne non seulement les parlementaires, mais aussi les personnes élues par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), notamment les membres du Conseil fédéral. La situation constitutionnelle étant claire (art. 164 Cst.), le Conseil fédéral approuve l'inscription dans la loi des dispositions sur le serment et la promesse solennelle. Il peut souscrire au fait que tout élu qui refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle doit renoncer à son mandat. Ce refus devrait être très exceptionnel et rester sans grande conséquence dans la pratique. Assimiler ce refus à la renonciation de l'intéressé à son mandat n'affecte pas le droit de vote des électeurs au-delà de ce qui est admissible, ni ne restreint substantiellement l'éligibilité.

En ce qui concerne les formules de prestation de serment et de promesse, le Conseil fédéral peut se rallier à la proposition de la majorité de la commission. Les formules qu'elle propose étant très courtes, elles perdent quelque peu de leur solennité. Aussi peut-il comprendre que la minorité II ait opté pour un libellé plus traditionnel. Vu la conséquence juridique attachée au refus de prêter serment ou de faire la promesse solennelle, une formule plus courte et plus transparente semble toutefois mieux adaptée dans la mesure où on ne peut guère refuser de la prononcer.

### **2.2 Groupements d'intérêts**

Le Conseil fédéral partage le souci de la commission d'assurer une transparence aussi grande que possible. Il juge nécessaire de fixer des règles et salue la création d'une base légale claire. Il est favorable à la version de la majorité de la commission, qui inscrit dans la loi la *possibilité* de tenir un registre accessible au public.

## 2.3

## Droits en matière d'information

### 2.3.1

### Droits des députés en matière d'information

La Constitution ne définit pas expressément les droits des députés en matière d'information, mais ces droits résultent des compétences de l'Assemblée fédérale dans les domaines de la législation (art. 164 Cst.) et de la haute surveillance (art. 169 Cst.). Globalement, le Conseil fédéral n'a pas d'objection à faire en ce qui concerne les dispositions réglant ces droits (art. 8 P-LParl).

Le projet impose à juste titre certaines limites au droit des députés d'être informés: il exclut notamment de ce droit l'accès aux informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, mais aussi l'accès aux informations qui touchent la sécurité de l'Etat et le renseignement ou qui sont couvertes par la protection de la personnalité (art. 8, al. 2, let. a à c, P-LParl). Ces restrictions sont indispensables. Le Conseil fédéral juge aussi extrêmement important pour la sauvegarde du principe de la collégialité que le droit d'être informé ne s'étende pas aux co-rapports. Nous aimerions préciser à ce propos que les documents établis dans le cadre de la procédure de co-rapport doivent rester secrets, y compris après que le Conseil fédéral a pris sa décision. Il faut rappeler aussi que les députés sont soumis au secret de fonction: s'ils ont connaissance, dans l'exercice de leur activité parlementaire, de faits devant être tenus secrets ou traités de manière confidentielle aux fins de préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, ils ne peuvent pas utiliser ces informations à leur gré (art. 9 P-LParl).

Les restrictions apportées au droit des députés d'être informés sont *fidèles à la conception arrêtée en la matière*. En effet, la nécessité de maintenir l'actuelle *gradation des droits en matière d'information* a été soulignée dès les travaux relatifs à la nouvelle Constitution. Le Conseil fédéral souscrit expressément à l'inscription dans la loi d'un système qui a fait ses preuves et qu'on ne saurait abandonner sans raison. Le député dispose des droits les moins étendus; viennent ensuite les commissions législatives (art. 149 P-LParl), qui ont des droits plus larges, puis les commissions de surveillance (art. 152 P-LParl). Ce sont les délégations de surveillance (art. 153 P-LParl) et les commissions d'enquête parlementaires (CEP, art. 165 P-LParl) qui disposent des droits les plus étendus.

Le Conseil fédéral constate cependant que les termes dans lesquels la restriction des droits du député est formulée à l'art. 8, al. 1, P-LParl («Dans la mesure où l'exercice de son mandat parlementaire l'exige») autorisent une grande souplesse d'interprétation. L'application qui sera faite de cette restriction sera donc déterminante. La pratique suivie à ce jour étant relativement large, le Conseil fédéral est d'avis que les droits du député en matière d'information ne doivent pas être étendus à l'excès, d'autant plus que l'introduction du principe de transparence dans l'administration fédérale élargira généreusement les possibilités de consulter des dossiers.

### 2.3.2

## **Droits des commissions parlementaires en matière d'information**

Les droits des commissions parlementaires en matière d'information ont été inscrits expressément et renforcés dans la nouvelle Constitution. Le Conseil fédéral est favorable à cette revalorisation, car un Parlement bien informé est mieux à même de remplir ses tâches et d'assurer l'information du public. Il y va de l'intérêt de l'Etat et, partant, du Conseil fédéral.

Selon l'art. 153, al. 4, Cst., les commissions parlementaires ont, en matière d'information, les droits nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont attribuées. L'art. 169, al. 2, Cst. dispose par ailleurs que le secret de fonction ne peut pas être opposé aux délégations des commissions de surveillance (Délégation des commissions de gestion, Délégation des finances). La loi doit définir concrètement ces droits, préciser la procédure et fixer des compétences et des limites claires.

Il est particulièrement important que les délégations des commissions de surveillance et les CEP soient les seules, comme c'est le cas actuellement (art. 47<sup>quinquies</sup>, al. 2, LREC), à pouvoir consulter les documents touchant à la sécurité de l'Etat et au renseignement. Dans des domaines aussi sensibles, la protection du secret ne peut être assurée que si les informations ne sont accessibles qu'à un groupe restreint de personnes aisément identifiables.

Le Conseil fédéral ne peut accepter que les droits à l'information de *toutes* les délégations de surveillance soient étendus aux *documents sur lesquels il s'est directement fondé pour prendre ses décisions* (art. 153, al. 2, let. a, première partie, P-Parl). Il entend maintenir le droit actuel, en vertu duquel seule la Délégation des commissions des finances peut consulter des co-rapports. Lors des débats parlementaires sur la nouvelle Constitution, le chef de DFJP de l'époque avait déjà indiqué, précisément pour cette raison, que le gouvernement tenait à ce que la *procédure de co-rapport* fasse l'objet d'une réserve (BO 1998 [tiré à part] E 222 et N 491). Aucun changement important n'est survenu depuis lors qui pourrait amener le Conseil fédéral à reconsidérer sa position ou à s'en écarter. Ce dernier juge même d'autant plus important de maintenir le principe du secret pour les informations sur lesquelles il s'est directement fondé pour prendre ses décisions que le principe de transparence sera bientôt appliqué dans l'administration fédérale et que les nouvelles normes constitutionnelles ont renforcé les droits des commissions parlementaires en matière d'information. Il serait toutefois prêt à accepter une disposition analogue à celle qui est fixée à l'art. 47<sup>quater</sup>, al. 2, LREC, et à présenter un *rapport spécial* aux organes parlementaires au lieu de leur donner accès aux co-rapports. Cette solution répondrait à la fois au souci du Conseil fédéral de garder ses documents secrets et aux besoins d'information des délégations des commissions de surveillance.

Une commission d'enquête parlementaire (CEP) n'est instituée que si des événements d'une grande portée surviennent. Il est naturel, en pareil cas, que le Conseil fédéral ouvre ses co-rapports à la commission d'enquête et à la Délégation des finances. Comme il veut que la loi exclue la procédure de co-rapport des prérogatives des délégations de surveillance autres que la Délégation des finances en matière de consultation des documents, il propose que la disposition sur les droits de la CEP en matière d'information soit complétée. Les droits de la CEP et de la Délégation des finances iraient donc au-delà de ceux des délégations de surveillance, ce qui se justifie.

Le Conseil fédéral propose donc les modifications suivantes:

*Art. 153, al. 2, let. a, et al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2</sup> Outre les droits en matière d'information visés aux articles 149 et 152, les délégations de surveillance ont le droit:

- a. de consulter les documents classés secrets dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement;

<sup>2bis</sup> Sur demande, le Conseil fédéral établit un rapport spécial concernant les documents sur lesquels il s'est directement fondé pour prendre ses décisions.

*Art. 165, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

<sup>1</sup> ... En outre, elle a le droit de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions.

### **2.3.3 Procédure en cas de divergence sur l'étendue des droits en matière d'information**

Le P-LParl prévoit qu'en cas de divergence entre un député ou une commission parlementaire et le Conseil fédéral sur l'étendue des droits en matière d'information (obtention de renseignements ou consultation des dossiers), le collège présidentiel statue après avoir entendu le Conseil fédéral et puisse consulter tous les dossiers utiles du Conseil fédéral et de l'administration fédérale pour préparer sa décision (art. 8, al. 4, et 149, al. 3, P-LParl). Cette règle générale est inédite au niveau fédéral. L'argument invoqué à l'appui de cette disposition est qu'il appartient à l'Assemblée fédérale, autorité de contrôle, et non au Conseil fédéral, autorité contrôlée, de déterminer les informations dont elle a besoin pour pouvoir s'acquitter correctement de la mission de haute surveillance qui lui est assignée par la Constitution (BO 1998 E 221; cf. Bruno Frick; Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Thomas Sägger, Die Bundesbehörden, Berne 2000, p. 85 ss).

Le Conseil fédéral ne peut faire sienne cette analyse. En sa qualité d'autorité de direction suprême de l'administration fédérale, il devrait pouvoir décider en dernier ressort, comme le prévoit la législation en vigueur (art. 47<sup>quater</sup>, al. 2, LREC), s'il y a lieu ou non de publier des documents ou de fournir des renseignements. Il estime que la proposition de la commission s'écarte des règles de compétences définies dans la Constitution, aux termes desquelles le gouvernement dirige l'administration fédérale et en a la responsabilité (art. 178, al. 1, Cst.). Le Conseil fédéral a toutefois un grand intérêt à résoudre d'abord par la recherche d'une solution de compromis les conflits qui pourraient surgir entre lui et l'Assemblée fédérale. Aussi propose-t-il d'inscrire dans la loi une procédure de conciliation qui précéderait obligatoirement la décision définitive. La décision du Conseil fédéral de publier ou non des documents ou de fournir ou non des renseignements n'interviendrait qu'en *dernier recours*. Le P-LParl exige uniquement que le Conseil fédéral soit préalablement entendu. Ce droit d'être entendu va moins loin que le mandat légal de rechercher auparavant une solution acceptée par les deux parties. La conciliation serait assurée par une médiation du collège présidentiel. Le Conseil fédéral est d'avis que les collèges présidentiels ont l'impartialité et le statut requis pour diriger la procédure de conci-

liation; sur ce point, il peut se rallier aux observations faites par la commission dans le rapport explicatif (p. 3321). Si le Conseil fédéral conserve la compétence de trancher, le droit étendu de consultation des dossiers que le P-LParl octroie aux collèges présidentiels perd sa raison d'être et peut donc être supprimé.

Au vu des expériences faites, le Conseil fédéral est convaincu que très rares seront les cas où une solution acceptable par les deux parties ne pourra être dégagée. Mais il est néanmoins prêt, si une telle situation devait se produire, à présenter un rapport spécial au député ou à la commission au lieu de leur ouvrir ses dossiers, ce qui permettrait de répondre à leurs besoins d'information.

Selon l'art. 152, al. 4, P-LParl, les commissions de surveillance statuent sur l'exercice de leurs droits de surveillance; toutefois, elles ne disposent pas du droit de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, ni les documents qui doivent être classés secrets dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement (art. 149, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 152, al. 4, P-LParl). Le Conseil fédéral approuve cette réglementation, mais juge nécessaire que l'art. 152 P-LParl *précise* que la procédure de conciliation décrite ci-avant ne s'applique pas à la procédure de co-rapport, ni aux documents touchant à la sécurité de l'Etat ou au renseignement. Dans ces domaines, les commissions parlementaires ne disposent en effet nullement du droit d'être informées, le droit des délégations de surveillance et des CEP en la matière étant réservé. Le Conseil fédéral propose donc d'établir la liste des exceptions au lieu de renvoyer à l'art. 149, al. 1, let. b dans l'art. 152, al. 4, P-LParl

Il propose de modifier les art. 8, 149 et 152 comme suit:

*Art. 8, al. 3, 3<sup>bis</sup> (nouveau) et 4*

<sup>3</sup> Si le Conseil fédéral refuse de fournir à un député les renseignements demandés ou de lui ouvrir ses dossiers, le député peut saisir le collègue présidentiel du conseil auquel il appartient. *Le collègue présidentiel assure la médiation entre le Conseil fédéral et le député.*

<sup>3bis</sup> *Si le désaccord persiste, le Conseil fédéral établit un rapport spécial au lieu d'ouvrir ses dossiers.*

<sup>4</sup> *Biffer*

*Art. 149, al. 3 et 4 (nouveau)*

<sup>3</sup> En cas de divergence entre une commission et le Conseil fédéral quant à l'étendue des droits en matière d'information, le collègue présidentiel du conseil concerné *assure la médiation entre le Conseil fédéral et la commission.*

<sup>4</sup> *Si le désaccord persiste, le Conseil fédéral établit un rapport spécial au lieu d'ouvrir ses dossiers.*

*Art. 152, al. 4*

<sup>4</sup> *Les commissions de surveillance statuent sur l'exercice de leurs droits en matière d'information. Elles ne peuvent consulter ni les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, ni les documents classés secrets dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement.*

La Constitution établit expressément une incompatibilité entre les fonctions exercées par les autorités suprêmes de la Confédération et donne au législateur le pouvoir de fixer d'autres règles d'incompatibilité (art. 144 Cst.). La suppression de la disposition de la Constitution de 1874 selon laquelle les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral ne pouvaient pas siéger au Conseil national (art. 77 aCst.) n'avait pas pour but d'abolir purement et simplement cette incompatibilité. Le chef du DFJP de l'époque avait proposé, lors des travaux relatifs à la nouvelle Constitution, que des règles d'incompatibilité différenciées soient fixées au niveau de la loi (BO 1998 N 59 [tiré à part]).

Le Conseil fédéral juge absolument indispensable, au vu du mandat constitutionnel de l'art. 144, al. 3, Cst., que les dispositions sur les incompatibilités frappant les agents de la Confédération soient fixées dans la loi. Il estime, comme la commission, que les règles doivent être identiques pour le Conseil national et pour le Conseil des Etats; actuellement, la loi (art. 14a StF) prévoit une incompatibilité entre la qualité d'agent de la Confédération – quelle que soit la position ou la fonction de cet agent – et celle de membre du Conseil national. Le principe constitutionnel de l'égalité de traitement des deux conseils, mais aussi le principe de la séparation des pouvoirs, plaident pour une réglementation uniforme. Le Conseil fédéral peut donc se rallier à l'art. 15 P-LParl, qui fixe les mêmes règles d'incompatibilité pour le Conseil national et pour le Conseil des Etats.

Le P-LParl entend permettre de façon générale aux agents de la Confédération de siéger au Parlement, l'incompatibilité avec le mandat parlementaire ne frappant que les agents «qui sont fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels l'Assemblée fédérale se fonde pour prendre ses décisions» (art. 15, al. 3, P-LParl), les let. a à d n'établissant toutefois pas de liste exhaustive de ces personnes. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut revenir aux règles d'incompatibilité actuelles. Il y a à cela deux raisons principales: premièrement, il faut éviter que les agents de la Confédération ne soient partagés entre le souci d'exercer librement leur mandat de député et leur loyauté envers leurs supérieurs; deuxièmement, il faut que l'Assemblée fédérale puisse remplir, sans que cela génère de conflits d'intérêts personnels excessifs, la mission de contrôle du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et du Tribunal fédéral que lui assigne la Constitution. Se fondant sur la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), le Conseil fédéral propose donc qu'il y ait incompatibilité totale avec le mandat parlementaire pour le personnel des unités de l'administration fédérale centrale ou décentralisée définies dans l'annexe de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1), pour le personnel des Services du Parlement et pour le personnel des greffes des tribunaux de la Confédération (Tribunal fédéral, tribunaux spéciaux, commissions de recours indépendantes). Des règles dérogatoires doivent pouvoir être adoptées, par exemple pour les membres du corps enseignant des EPF; en pareil cas, il faut fixer dans la législation spéciale des règles différentes qui primeront sur la norme générale inscrite dans le P-LParl. Enfin, le mandat parlementaire doit être incompatible avec la qualité de membre du commandement de l'armée.

Le Conseil fédéral souhaite étendre l'incompatibilité à d'autres personnes pour éviter qu'elles ne soient partagées entre leur mandat et leur loyauté envers leur employeur ou pour prévenir des conflits d'intérêts. Il propose de prévoir une incompatibilité

tibilité pour les organisations et les personnes juridiques extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante. Il y a position prépondérante si la Confédération détient plus de 50 % du capital-actions ou du capital social d'une entreprise, mais aussi si elle désigne la plupart des membres de l'organe de direction ou de l'organe de surveillance d'une entreprise. L'incompatibilité doit valoir pour deux catégories de personnes: les membres des organes directeurs (p. ex. direction du groupe Poste, direction de Swisscom, direction des CFF, direction du groupe RUAG) et les représentants de la Confédération (p. ex., dans les organes de surveillance des entreprises précitées).

Par ailleurs, l'art. 15 P-LParl doit être adapté sur le plan rédactionnel.

Le Conseil fédéral propose donc de libeller l'art. 15 comme suit:

#### **Art. 15** Incompatibilités

*Ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale:*

- a. *les personnes qui ont été élues par l'Assemblée fédérale elle-même ou dont la nomination a été confirmée par elle;*
- b. *les juges des Tribunaux fédéraux qui n'ont pas été élus par l'Assemblée fédérale;*
- c. *les membres du personnel de l'administration fédérale centrale et de l'administration fédérale décentralisée, des Services du Parlement et des Tribunaux fédéraux, pour autant que les lois spéciales n'en disposent pas autrement;*
- d. *les membres du commandement de l'armée;*
- e. *les membres des organes directeurs des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante;*
- f. *les personnes qui représentent la Confédération dans les organisations ou les personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante.*

## **2.5 Droits en matière de consultation**

Le P-LParl accorde aux organes de l'Assemblée fédérale un droit *très étendu* d'être consultés sur les projets d'ordonnance du Conseil fédéral. Ce droit va plus loin que celui prévu par les dispositions en vigueur (art. 47a LREC), d'une part parce qu'il est accordé à tous les organes de l'Assemblée fédérale, et non pas aux seules commissions parlementaires, d'autre part, parce qu'il porte sur toutes les ordonnances du Conseil fédéral, et non plus uniquement sur celles dont l'exécution doit être confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.

Du point de vue de la *systématique*, il n'est guère heureux que le projet de loi règle ce droit dans deux articles différents (art. 23, al. 3, et 150 P-LParl). Comme les dispositions fixées à l'art. 150 P-LParl sont très détaillées, l'art. 23, al. 3, P-LParl est

superflu; on peut donc simplement le supprimer. Cela permettrait d'ailleurs d'éliminer une ambiguïté. En effet, le droit d'être consulté est un instrument destiné aux commissions parlementaires. Or, les organes de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 31 P-LParl comprennent aussi les collèges présidentiels, la Conférence de coordination, la Délégation administrative et les groupes parlementaires, pour ne citer que ceux-ci. Le Conseil fédéral ne voit pas pourquoi ces organes se verraient attribuer un droit à part à côté de celui dont disposent les commissions parlementaires.

Le Conseil fédéral propose donc la modification suivante:

Art. 23, al. 3

<sup>3</sup> *Biffer*

*Sur le fond*, les dispositions relatives au droit d'être consulté appellent plusieurs remarques. Actuellement, *seules les commissions parlementaires* disposent du droit d'être consultées, et elles le sont uniquement lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'Administration fédérale (art. 47a LREC). Cette disposition a été intégrée dans la loi à la suite de l'initiative parlementaire Rhinow (96.456), qui demandait que les modalités d'exécution des mesures de la Confédération soient mieux prises en compte. Or, la commission abandonne cette limitation au seul aspect de l'exécution et étend le droit d'être consulté à toutes les ordonnances du Conseil fédéral.

Dans son avis du 31 mars 1999 relatif au rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats sur l'amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération, le Conseil fédéral avait souligné que l'octroi aux commissions parlementaires d'un droit d'être consultées risquait d'entraîner une confusion des compétences (FF 1999 3118). Plus de la moitié des organisations qui s'étaient exprimées lors de la procédure de consultation (7 gouvernements cantonaux, 3 partis politiques) avaient d'ailleurs fait valoir qu'elles partageaient ses craintes. Le libellé de l'art. 47a LREC autorisant une large interprétation, le Conseil fédéral avait reconsidéré sa position, mais avait néanmoins réitéré ses réserves (BO 1999 N 2600 s.).

Le Conseil fédéral constate qu'il est davantage tenu compte, aujourd'hui, des besoins des commissions parlementaires en matière d'information. D'une part, la nouvelle Constitution (art. 153, al. 4, et art. 169, al. 2, Cst.) a étoffé les droits à l'information de ces commissions. D'autre part, le schéma de l'administration pour l'établissement des messages du Conseil fédéral à l'intention des Chambres a été revu de façon à intégrer un volet «exécution», ce qui permet aux commissions de modifier, le cas échéant, la norme de délégation dans la loi fédérale proposée par le message. *C'est à ce moment-là que les commissions peuvent influencer sur les ordonnances ou demander des informations complémentaires.* Si la commission juge un domaine important, elle le règle elle-même dans la loi (art. 164, al. 1, Cst.). Dans le cas contraire, elle charge le Conseil fédéral, dont la compétence principale, selon la Constitution, est de veiller à la mise en œuvre de la législation (art. 182, al. 2, Cst.), de fixer les règles.

Au vu de la pratique d'information développée dans le domaine de l'exécution et au vu de la répartition des compétences fixée par la Constitution, le Conseil fédéral s'oppose à ce que le droit d'être consulté soit étendu aux ordonnances dont l'exécution ne sera pas confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'adminis-

tration fédérale. Cette extension ne serait d'ailleurs pas dans l'intérêt des commissions, puisqu'elles seraient appelées à examiner, par exemple, les ordonnances internes de l'administration fédérale, qui ont peu ou pas d'effet en dehors de l'administration. L'extension du droit d'être consulté serait aussi contraire à la norme constitutionnelle qui attribue au Conseil fédéral le pouvoir d'organiser l'administration fédérale (art. 178, al. 1, Cst.). Dans son rapport explicatif (p. 3437), la commission reconnaît d'ailleurs qu'il était justifié jusqu'à présent de limiter la révision au seul aspect de l'exécution. On peut admettre, ajoute-t-elle plus loin, que les commissions désirent se voir consultées sur les seuls projets d'ordonnance annonceurs de questions d'exécution complexes.

L'avis qu'émet une commission en application de son droit d'être consultée n'est pas contraignant juridiquement. Cet avis n'en est pas moins très important pour le Conseil fédéral, d'une part parce que ce droit d'être consulté est un droit particulier, qui s'ajoute à la procédure de consultation, d'autre part parce qu'il émane d'une commission parlementaire. De ce fait, il est plus contraignant du point de vue politique. Nous considérons aussi que l'avis d'une commission engage politiquement l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral estime qu'il faut attendre de savoir quels effets auront, dans la pratique, les dispositions actuelles (art. 47a LREC), qui ne sont en vigueur que depuis le 1<sup>er</sup> juin 2000. Il propose donc que *les actuelles dispositions sur le droit des commissions parlementaires d'être consultées soient reprises telles quelles dans le projet de loi sur le Parlement*. Mais il propose aussi, pour éviter que l'exercice du droit d'être consulté ne fasse double emploi avec la procédure de consultation, que les commissions parlementaires l'exercent dans le cadre de ladite procédure. La commission compétente devrait en outre déterminer suffisamment tôt si et comment elle entend faire usage de ce droit. Elle devrait si possible indiquer dès l'examen du projet de loi par les Chambres si elle souhaite être consultée ou non sur l'ordonnance d'exécution.

Par conséquent, le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 150 P-LParl comme suit.

*Art. 150, al. 1*

*<sup>1</sup> Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale, la commission compétente peut lui demander qu'il la consulte sur le projet. Elle décide lors du vote sur l'ensemble du projet d'acte si elle demandera ou non à être consultée.*

## **2.6 Planification des activités de l'Etat**

### **2.6.1 Participation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral simple**

La Constitution investit le Conseil fédéral de la compétence de planifier les activités de l'Etat (art. 180, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.), mais octroie un droit de participation à l'Assemblée fédérale (art. 173, al. 1, let. g, Cst.). Elle ne dit pas sous quelle forme l'Assemblée fédérale exerce ce droit.

Le Conseil fédéral juge bon que la loi précise et concrétise le droit qu'a l'Assemblée fédérale, en vertu de la Constitution, de participer aux planifications importantes de l'activité de l'Etat. Par contre, il ne partage pas la conception de la commission selon laquelle le Parlement doit pouvoir apporter, à son gré semble-t-il, des précisions et des modifications aux planifications qu'il lui a soumises (rapport explicatif, p. 3326). Cette possibilité irait en effet au-delà du simple droit de participation que la Constitution confère au Parlement et constituerait une ingérence dans les compétences du Conseil fédéral en matière de planification. Dans leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la Constitution, les commissions des institutions politiques des Chambres fédérales soulignaient elles-mêmes que «la planification des activités de l'Etat resterait la tâche avant tout des pouvoirs exécutifs». Le but de l'introduction de l'art. 173, al. 1, let. g, Cst., ajoutaient-elles, n'était pas que le Parlement «fasse de la planification à grande échelle», mais plutôt qu'il «modifie (...) lorsqu'il estime que c'est nécessaire (...) les priorités des planifications importantes» (FF 1997 III 292; cf. aussi Thomas Sägger, Die Bundesbehörden, Berne 2000, note 713). Ce concept de collaboration entre le Parlement et le gouvernement n'apparaissant pas assez clairement dans le projet de loi, ce dernier doit être adapté.

La position du Conseil fédéral est la suivante: la loi doit préciser de façon transparente la participation de l'Assemblée fédérale aux planifications importantes des activités de l'Etat prévue par la Constitution, et il n'est pas besoin d'ajouter d'autres instruments parlementaires aux instruments existants. Le Conseil fédéral s'oppose donc à ce que les formes de l'arrêté de principe et de l'arrêté relatif à une planification soient introduites dans la loi. L'introduction de l'arrêté de principe fait suite à une proposition émise par la commission d'experts instituée par les CIP dans le rapport «La Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» (cf. rapport final du 15 décembre 1995; FF 1996 II 446 ss). Or, l'arrêté de principe n'ayant pas été retenu dans la nouvelle Constitution, il n'a pas lieu non plus d'apparaître au niveau de la loi. En outre, le P-LParl ne distingue pas suffisamment cet arrêté de l'arrêté relatif à une planification, ce qui est source de confusion et contraire au principe de la clarté de la législation. Ajoutons que l'arrêté de principe et l'arrêté relatif à une planification pourraient facilement être confondus avec l'arrêté fédéral simple et assimilés à cet arrêté. Par conséquent, le Conseil fédéral propose que les termes «arrêté de principe» et «arrêté relatif à une planification» soient supprimés de l'art. 28 P-LParl. Cela ne prive nullement l'Assemblée fédérale de la possibilité de participer aux planifications importantes des activités de l'Etat. La participation du Parlement doit continuer à s'effectuer au moyen des instruments existants. S'il veut charger le Conseil fédéral d'établir une planification ou de modifier les priorités d'une planification, le Parlement dispose de la motion. Selon l'art. 119, al. 1, P-LParl, en effet, la motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une *mesure*. Cette mesure peut très bien consister à modifier les priorités d'une planification. La motion offre donc au Parlement un instrument suffisamment efficace pour lui permettre d'exercer sa participation aux planifications importantes des activités de l'Etat. La disposition de l'art. 147, al. 5, P-LParl étant redondante, elle doit être supprimée.

L'art. 28, al. 4, P-LParl exige du Conseil fédéral qu'il se justifie s'il s'écarte d'un mandat, d'un arrêté de principe ou d'un arrêté relatif à une planification. Or, l'art. 171 Cst. ne prévoyant aucune obligation de ce genre, cette obligation doit disparaître du P-LParl. Même s'il n'y est tenu par aucune norme légale, le Conseil fédéral ex-

posera dans le rapport de gestion les raisons pour lesquelles il a dû s'écarter d'une directive parlementaire (cf. commentaire de l'art. 119, al. 2, P-LParl au ch. 2.12.1).

Le Conseil fédéral propose donc de modifier les art. 28 et 147, al. 5, comme suit:

*Art. 28, titre médian, al. 1, let. b et c, al. 2 à 4*

#### Planifications

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat; à cet effet:

- b. elle charge sous forme d'un mandat le Conseil fédéral d'établir une planification *ou de modifier les priorités d'une planification*;
- c. *biffer*.

<sup>2</sup> à <sup>4</sup> *Biffer*

*Art. 147, al. 5*

<sup>5</sup> *Biffer*

La Constitution n'exclut pas le recours à l'arrêté fédéral simple pour les planifications. Le Conseil fédéral ne nie d'ailleurs pas que la forme de l'arrêté fédéral simple puisse se prêter à l'exercice de ce droit. Mais il faut éviter que la planification d'ensemble ne perde sa cohérence et que les responsabilités de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne deviennent floues. La forme de l'arrêté fédéral simple doit donc être utilisée avec circonspection et uniquement lorsque des considérations politiques exigent une planification contraignante pour les plus hautes autorités de la Confédération. Le Conseil fédéral est clairement opposé à ce que la loi fixe une obligation générale de soumettre les rapports et planifications importants sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple. Une planification politique doit, par nature, être adaptée en fonction des réalités. Il faut donc éviter de multiplier les décisions préliminaires afin de ne pas réduire la marge d'action du gouvernement, ni celle du Parlement du reste. En revanche, il peut être intéressant de prendre des décisions préliminaires *ponctuelles* si l'autorité responsable de la planification juge cette mesure pertinente. Aussi le Conseil fédéral se félicite-t-il de ce que l'art. 147, al. 1, P-LParl lui donne la compétence de soumettre de sa propre initiative des planifications ou des rapports à l'Assemblée fédérale. Il propose toutefois de compléter la disposition afin qu'il puisse choisir entre la forme de l'arrêté fédéral et celle de l'arrêté fédéral simple pour les planifications et rapports importants. Il aura ainsi la possibilité de s'assurer de l'appui du Parlement avant la réalisation d'objectifs importants de l'Etat.

Le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 147 comme suit:

*Art. 147, al. 1, 2 et 4*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut soumettre d'autres planifications ou rapports à l'Assemblée fédérale *pour information ou pour qu'elle en prenne acte*.

<sup>2</sup> Il *peut* soumettre à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple ou d'arrêté fédéral les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports.

<sup>4</sup> *Biffer* (intégré à l'al. 1)

## 2.6.2

### Participation à la politique extérieure

Dans le domaine de la politique extérieure, la Constitution n'opère pas de strict partage des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral; leurs compétences se chevauchant, ces deux pouvoirs sont plutôt astreints à collaborer (message du 20 novembre relatif à une nouvelle Constitution fédérale; FF 1997 I 1, ci-après message Cst.). La Constitution attribue néanmoins au Conseil fédéral la responsabilité principale des affaires étrangères, sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale (art. 184, al. 1, Cst.). Elle traduit en cela la volonté du constituant de ne pas confier au seul exécutif la définition de la politique extérieure, mais d'y faire participer l'Assemblée fédérale. Le Parlement et le gouvernement sont donc tenus, de par la Constitution, de coopérer et de se concerter en permanence. Le Conseil fédéral constate que les normes actuelles (art. 47<sup>bis</sup>a LREC) admettent déjà cette conception. Il considère en outre qu'une collaboration constructive et empreinte de confiance mutuelle s'est établie avec les commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. L'importance croissante de la politique extérieure et ses rapports souvent très étroits avec certaines questions de politique intérieure exigent que le législatif et l'exécutif collaborent activement; les droits attribués par la loi aux commissions parlementaires en matière d'information et de consultation sont à cet égard essentiels (cf. aussi rapport final du 5 octobre 1995 du groupe de travail mixte des commissions de politique extérieure «Mise en œuvre de l'art. 47<sup>bis</sup>a de la loi sur les rapports entre les conseils»).

Lors des travaux sur la nouvelle Constitution, le chef du DFJP d'alors avait souligné combien le Conseil fédéral jugeait important que le Parlement participe à la définition de la politique extérieure (BO 1998 E 132 [tiré à part]). Si le besoin s'en fait sentir, le Conseil fédéral s'offre à affiner encore, par un développement constant de la procédure de participation, la responsabilité commune du législatif et de l'exécutif dans le domaine de la politique extérieure. Mais il insiste sur la nécessité d'éviter une confusion des compétences et une dilution des responsabilités (avis du Conseil fédéral relatif à l'initiative parlementaire Petitpierre «Réforme du Parlement» [90.228; FF 1991 III 846 ss], au postulat Zbinden «Politique étrangère suisse. Examen et nouvelle définition» [97.3275] et à la motion Zbinden «Concept en matière de politique étrangère de la Suisse» [99.3089]). La collaboration entre les deux autorités doit s'exercer dans le strict respect du partage des compétences défini dans la Constitution.

Le Conseil fédéral se félicite que la loi précise la norme constitutionnelle relative à la collaboration entre le législatif et l'exécutif en matière de politique extérieure. Il estime cependant que les règles fixées à l'art. 47<sup>bis</sup>a LREC se sont révélées efficaces et qu'il n'y a pas lieu de s'écarter sans nécessité d'une pratique rôdée. Dans leur avis du 15 juin 2000, les commissions de politique extérieure ont d'ailleurs souligné que l'application de ces règles donnait satisfaction.

Lors des travaux sur la nouvelle Constitution, les Chambres fédérales ont elles-mêmes rejeté une proposition de disposition constitutionnelle demandant que le Conseil fédéral soit «chargé des affaires étrangères dans le cadre des orientations fondamentales fixées par la constitution et par l'Assemblée fédérale». Le constituant a refusé d'obliger le Parlement à fixer des objectifs en matière de politique extérieure, prenant par là une *décision préliminaire* sur la façon de transposer dans la loi les dispositions constitutionnelles. En politique extérieure, la souplesse et la capacité à réagir vite sont déterminantes; dans ce domaine, un Etat ne peut agir de façon iso-

lée et est soumis dans une large mesure à des facteurs extérieurs. C'est là un élément qu'il faut garder à l'esprit lors de l'élaboration des normes légales sur la participation du Parlement à la politique extérieure. Le Conseil fédéral considère que la collaboration qui s'est établie entre lui et l'Assemblée fédérale ainsi que les commissions de politique extérieure a fait ses preuves et il ne voit pas de raison de s'écarter de cette pratique.

L'art. 147, al. 3, P-LParl oblige le Conseil fédéral à soumettre régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure de la Suisse, qui doit être présenté sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple. Le Conseil fédéral juge pertinent de présenter un rapport sur les stratégies et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de politique extérieure si le contexte a sensiblement évolué. Il a prouvé – sans que la loi ne lui impose d'obligation en la matière – qu'il donnait à l'information des Chambres la toute première priorité; d'ailleurs, il a déjà soumis son deuxième rapport sur la politique extérieure au Parlement en 2000. Aussi souscrit-il expressément au système du rapport *périodique*. Par contre, l'inscription dans la loi d'une obligation de présenter les rapports de politique extérieure sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple contredit la situation créée par la Constitution. Cette obligation est aussi contraire à la règle incontestée qui veut que la politique extérieure exige une grande souplesse d'action. Aussi le Conseil fédéral émet-il les plus vives réserves quant à la disposition proposée. Elle réduirait sensiblement la marge d'action du gouvernement et sa capacité à réagir vite aux situations de politique extérieure. Contrairement à ce que la commission fait valoir dans son rapport explicatif, l'opposition du Conseil fédéral à cette obligation n'est nullement en contradiction avec son approche sur le contre-projet qu'il a opposé à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» (FF 1999 3494). En présentant ce contre-projet, il a montré au contraire qu'il jugeait souhaitable que le Parlement participe aussi sous la forme précitée à la définition de la politique extérieure *dans des domaines importants et bien définis*. Par contre, il s'oppose à ce que la loi érige en *obligation générale* la fixation des objectifs de politique extérieure par l'Assemblée fédérale.

Normalement, l'Assemblée fédérale exerce ses droits de participation en prenant acte du rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure. Sur certains sujets-clé de politique extérieure, le Conseil fédéral peut cependant avoir un grand intérêt à associer plus étroitement l'Assemblée fédérale. Là où la participation du Parlement doit aller au-delà du simple fait de prendre acte d'un rapport, il peut, aujourd'hui déjà, présenter un projet d'arrêté fédéral simple (ou un projet d'arrêté fédéral sujet au référendum facultatif); c'est ce qui s'est passé pour le contre-projet à l'initiative «Oui à l'Europe!». Le Conseil fédéral est d'avis que la loi doit consacrer la pratique actuelle, jugée satisfaisante. Il propose à cet effet de modifier le libellé de l'art. 147, al. 2, P-LParl (cf. ch. 2.6.1), l'art. 147, al. 3, P-LParl devant être adapté en conséquence comme suit.

Art. 147, al. 3

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral soumet régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure.

### 2.6.3

### Planification financière

Selon l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte d'Etat. Cette disposition est précisée par l'art. 26 P-LParl. Cet article prévoit que l'Assemblée fédérale arrête les dépenses au moyen du budget et de ses suppléments, décide des crédits d'engagement et du plafond des dépenses au moyen du budget et de ses suppléments, ou au moyen d'arrêtés distincts, et approuve le compte d'Etat; il dispose également que l'Assemblée fédérale prend ces décisions sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Cet article reprend pour l'essentiel les dispositions fixées dans la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). Le Conseil fédéral est d'accord avec le projet, mais il a des remarques et des propositions à faire en ce qui concerne les *arrêtés relatifs aux plans financiers*, éléments nouveaux (art. 142 P-LParl).

L'art. 167 Cst. fonde la *souveraineté financière et budgétaire des Chambres fédérales*. L'autorisation des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses fait déjà partie des compétences que lui confère cette souveraineté (cf. art. 25 ss et 32 LFC). La planification financière, elle, relève de la compétence du Conseil fédéral (art. 183, al. 1, Cst.). Comme elle constitue un élément majeur de la planification, le Conseil fédéral juge parfaitement naturel que l'Assemblée fédérale y soit associée (cf. art. 173, al. 1, let. g, Cst.). Cependant, il ne voit pas pourquoi le droit de participation dont dispose l'Assemblée fédérale pour la planification financière serait de nature différente - puisque la loi introduit la forme de l'arrêté fédéral simple pour ce cas-là - du droit de participation qu'elle exerce dans les autres domaines de planification. La loi ne devrait pas fixer d'obligation de soumettre le plan financier sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple. Le Conseil fédéral propose plutôt de maintenir les dispositions de l'art. 23 LFC, aux termes desquelles le plan financier est soumis à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte. Pour le plan financier «ordinaire» présenté chaque année par le Conseil fédéral (cf. art. 142 P-LParl), seule entrera en ligne de compte une modification des priorités du plan; le mandat de planification financière sera attribué plutôt pour des projets déterminés, clairement circonscrits.

Aujourd'hui, la planification financière se fonde sur une classification fonctionnelle des dépenses (répartition par groupes de tâches). Les groupes de tâches qui absorbent le plus gros des dépenses sont la prévoyance sociale, le trafic, la défense nationale, l'agriculture et l'alimentation, la formation et la recherche fondamentale. L'*approche fonctionnelle* est politiquement parlante et c'est cette approche qui devrait être retenue dans les futures planifications financières. En ce qui concerne les recettes, ni le budget, ni le plan financier ne peuvent influencer sur leur évolution. Les chiffres produits sont uniquement des estimations plus ou moins pertinentes (cf. art. 15, al. 1, LFC). Une participation du Parlement semble donc peu utile en l'espèce.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs que la date-butoir de présentation du rapport relatif au plan financier ne doit pas figurer explicitement dans la loi. De la même façon que l'on a renoncé à fixer les jours d'ouverture des quatre sessions ordinaires à l'art. 2, al. 1, P-LParl, on peut très bien se contenter, dans les dispositions sur la planification financière, d'utiliser les sessions comme point de référence. Cela vaut aussi pour le projet de budget et de compte d'Etat, ainsi que pour les projets de suppléments ordinaires et de crédits supplémentaires.

Enfin, le Conseil fédéral est d'avis que le choix de l'acte dans lequel les dispositions sur la planification financière apparaîtront doit être repensé et analysé. Il comprend mal, en particulier, pourquoi les dispositions sur le plan financier annuel et sur le plan financier de la législature dans la LFC devraient être supprimées. L'argument de la commission selon lequel il s'agit là d'instruments de planification qui intéressent le Parlement de manière directe (cf. rapport explicatif, p. 3451) n'est guère convaincant. Le Conseil fédéral est plutôt d'avis que le choix de l'acte normatif dans lequel une disposition sera fixée doit être déterminé en fonction de la connexité matérielle de cette disposition avec la matière réglée par l'acte. Il estime donc que les règles sur le plan financier annuel et sur le plan financier de la législature ont plus leur place dans la LFC que dans le P-LParl.

Le Conseil fédéral propose donc de modifier les art. 141, 142, 145 et 172, al. 7, comme suit:

*Art. 141, al. 1*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale:

- a. le projet du budget de la Confédération, *chaque année au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être débattu*;
- b. les projets de suppléments ordinaires et de crédits supplémentaires, *au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être débattus*;
- c. le compte d'Etat, *chaque année au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être débattu*.

*Art. 142*

*Biffer (réglé dans la LFC)*

*Art. 145, al. 5*

*Biffer (réglé dans la LFC)*

*Art. 172, ch. 7*

*7. Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération*

*Art. 23, al. 2 à 4*

<sup>2</sup> *Au début de chaque législature, il soumet à l'Assemblée fédérale le Plan financier de la législature, qui fait partie intégrante du programme de la législature. Ce plan financier définit les besoins financiers de la législature en se fondant sur l'ordre de priorité établi par les Grandes lignes de la politique gouvernementale, et indique les moyens de couvrir les dépenses.*

<sup>3</sup> *Le Conseil fédéral soumet chaque année à l'Assemblée fédérale, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être débattu, le rapport relatif au plan financier qu'il a établi pour les trois années qui suivent l'année budgétaire, pour qu'elle en prenne acte.*

<sup>4</sup> *Abrogé*

## 2.6.4

### Programme de la législation et objectifs annuels

Le Conseil fédéral se félicite que l'établissement d'*objectifs annuels* soit inscrit dans la loi (art. 143 P-LParl). Instrument de planification important, ces objectifs servent à réaliser les objectifs stratégiques supérieurs définis dans le *programme de la législation* du Conseil fédéral (art. 145 s. P-LParl). Ce dernier et les objectifs annuels facilitent la conduite de l'activité de l'administration et lui donnent une plus grande cohérence. Les objectifs annuels font état des intentions politiques du Conseil fédéral. Ils ont été institués en 1996 à la demande des commissions de gestion des Chambres fédérales et font partie intégrante, depuis lors, du rapport de gestion du gouvernement. Ils permettent de comparer les objectifs fixés et les résultats atteints, c'est-à-dire les données des planifications, prospectives, avec le rapport d'activité, qui rend compte de leur mise en œuvre. La loi sur le Parlement ne change rien à ce système. L'actuel programme de la législation entre déjà dans le détail de la politique gouvernementale et est toujours présenté sous la même forme. De plus, les dispositions en vigueur permettent déjà de déposer aux Chambres fédérales des motions relatives aux Grandes lignes (art. 45<sup>ter</sup>, al. 2, LREC). La pratique actuelle étant satisfaisante, le Conseil fédéral propose que ces dispositions soient maintenues. Il s'oppose, pour le programme de la législation également, à ce que la loi fixe une obligation de soumettre les objectifs qu'il s'est fixés sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple. Par contre, les Chambres pourront, là aussi, participer à la planification en chargeant le Conseil fédéral de modifier les priorités du programme de la législation, comme le prévoit l'art. 28, al. 1, al. b, dans le libellé proposé plus haut.

Comme nous l'avons indiqué au ch. 2.6.3, la date-butoir de présentation des rapports n'a pas à figurer dans la loi. De la même façon que l'on a renoncé à fixer les jours d'ouverture des quatre sessions ordinaires à l'art. 2, al. 1, P-LParl, on peut très bien s'abstenir d'y fixer la date-limite à laquelle les objectifs annuels et le rapport de gestion doivent être présentés.

Le Conseil fédéral propose donc de modifier les art. 143, 145, al. 1, et 146 comme suit:

#### *Art. 143, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral communique à l'Assemblée fédérale, au plus tard au début de la *dernière session ordinaire de l'année*, les objectifs qu'il s'est fixés pour l'année suivante. Ces objectifs sont coordonnés avec le programme de la législation

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, au plus tard *deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être débattus*, le rapport par lequel il rend compte de sa gestion pendant l'année précédente.

#### *Art. 145, al. 1*

<sup>1</sup> Au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un rapport sur son programme de législation *pour qu'elle en prenne acte*.

<sup>1</sup> Les conseils examinent le rapport sur le programme de la législature séparément, mais au cours de la même session. La priorité de discussion passe d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature.

## 2.7 Evaluation de l'efficacité

### 2.7.1 Considérations générales

L'art. 27 P-LParl, intitulé « Haute surveillance », précise les art. 169 Cst. (Haute surveillance) et 170 Cst. (Evaluation de l'efficacité). Les al. 1, 2 et 4 concernent avant tout la haute surveillance; l'al. 3 fixe surtout les critères déterminants pour l'évaluation de l'efficacité. Cette dernière va plus loin que la haute surveillance dans son *objet* dans la mesure où elle porte non seulement sur les fonctions des autorités soumises à cette surveillance, mais aussi sur les actions des institutions chargées de la mise en œuvre (cantons, particuliers) et sur les effets produits dans la société et l'économie. Du point de vue *institutionnel*, le contrôle d'efficacité va lui aussi plus loin dans la mesure où il porte non seulement sur ce que font ou ne font pas les autorités soumises à la haute surveillance, mais aussi sur ce que fait ou ne fait pas l'Assemblée fédérale elle-même (Thomas Säggerer, Die Bundesbehörden, Berne 2000, note 633). Sur le plan *terminologique*, il faut qu'il soit clair que le terme «évaluation de l'efficacité» couvre la compétence de l'Assemblée fédérale *dans son ensemble*, alors que le terme «contrôle d'efficacité» se rapporte au contrôle concret des mesures prises par la Confédération.

L'art. 170 Cst. s'adresse à l'Assemblée fédérale dans la mesure où il lui impose de veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération soit évaluée. Cependant, l'Assemblée fédérale ne doit pas forcément procéder elle-même à ces évaluations. Le contrôle d'efficacité doit bien plus être opéré par les organes chargés de la mise en œuvre des mesures de la Confédération et de la procédure législative préliminaire. Le Conseil fédéral se considère donc comme compétent pour réaliser et évaluer les contrôles d'efficacité.

Dans la version proposée, l'art. 27 P-LParl ne développe ni ne précise suffisamment l'art. 170 Cst. Le Conseil fédéral pense que la loi doit elle aussi distinguer clairement la haute surveillance de l'évaluation de l'efficacité. Il propose à cet effet de modifier le titre de l'art. 27. Il propose aussi de consacrer un alinéa distinct à l'évaluation de l'efficacité en précisant la répartition des tâches entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Comme les critères fixés à l'al. 3 s'appliquent aussi bien à la haute surveillance qu'à l'évaluation de l'efficacité, ils devraient figurer dans le dernier alinéa de l'art. 27; l'actuel al. 4, qui se rapporte uniquement à la haute surveillance, devrait être placé plus haut dans l'article. Enfin, le Conseil fédéral suggère que l'on ajoute le critère de l'*effectivité* à l'art. 27, al. 3, P-LParl pour que l'énumération soit complète. L'*effectivité* porte sur l'exécution des mesures de la Confédération; elle établit le degré d'adéquation entre les normes posées et les comportements des organes chargés de l'exécution et/ou des destinataires des mesures. Alors que le critère de la légalité ne fait intervenir que les exigences juridiques, le critère de l'*effectivité*, plus large, couvre également les déclarations d'intention et les plans du Conseil fédéral et des services qui lui sont subordonnés.

Le Conseil fédéral propose les modifications suivantes:

Art. 27, titre médian, al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup> (nouveaux), 3 et 4

*Haute surveillance et évaluation de l'efficacité*

<sup>2bis</sup> *La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision. Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions de justice.*

<sup>2ter</sup> *L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. A cet effet, elle peut:*

- a. *exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des contrôles d'efficacité;*
- b. *évaluer les contrôles d'efficacité effectués sur mandat du Conseil fédéral;*
- c. *attribuer elle-même des mandats de contrôle d'efficacité.*

<sup>3</sup> *Dans ses activités de haute surveillance et d'évaluation de l'efficacité, elle tient compte des critères de la légalité, de la régularité, de l'opportunité, de l'effectivité et de l'efficience économique.*

<sup>4</sup> *Biffer*

## **2.7.2 Contrôles d'efficacité opérés par des organes parlementaires**

Le projet de loi dispose que les commissions parlementaires veillent à ce que l'efficacité des actes édictés par l'Assemblée fédérale à l'examen desquels elles ont procédé fasse l'objet d'une évaluation (art. 44, al. 1, let. e, P-LParl). Dans les cas ordinaires, une commission législative pourra décider elle-même s'il y a lieu de prévoir une évaluation de l'acte et comment il devra être évalué; elle confiera alors l'évaluation au département compétent. Si elle souhaite qu'une vaste étude soit réalisée et propose de faire évaluer l'acte par le service compétent des Services du Parlement ou par le Contrôle fédéral des finances (art. 54, al. 4, P-LParl), il appartiendra à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance de statuer sur sa proposition. Cette conférence a donc une fonction de coordination.

Le Conseil fédéral émet de sérieuses réserves quant aux règles de compétences et à la procédure proposées. Les commissions parlementaires devraient certes participer à la définition des priorités des contrôles d'efficacité; elles devraient aussi pouvoir proposer la réalisation de contrôles d'efficacité; elles devraient enfin être chargées de la mise en pratique des résultats de ces contrôles. En revanche, la coordination et la cohérence des contrôles effectués par les Services du Parlement ou par le Contrôle fédéral des finances devraient être assurées par un organe parlementaire unique ou par le Conseil fédéral. Les commissions parlementaires doivent pouvoir proposer une évaluation soit à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance, soit au Conseil fédéral. Et pour que la Conférence des collèges puisse assurer en pratique la cohérence des contrôles d'efficacité et collaborer effectivement avec le Conseil fédéral, elle doit disposer d'une infrastructure minimale. La proposition de la *minorité de la commission* n'est guère plus convaincante aux yeux du Conseil fédéral puisque la décision de faire procéder aux contrô-

les d'efficacité appartient aux commissions de surveillance et non pas à un organe parlementaire unique; elle ne présente donc aucune garantie de cohérence et de coordination.

Le Conseil fédéral propose les modifications suivantes:

*Art. 44, al. 1, let. c et e*

<sup>1</sup> Dans les limites des compétences qui leur sont conférées par la loi ou par les règlements des conseils, les commissions:

- c. suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétence *en tenant compte des résultats des contrôles d'efficacité*;
- e. *proposent à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance ou au Conseil fédéral de faire effectuer des contrôles d'efficacité et participent à la définition des priorités de ces contrôles.*

*Art. 54, al. 4*

<sup>4</sup> Elle décide des propositions des commissions visant à faire évaluer des actes édictés par l'Assemblée fédérale par le service compétent des Services du Parlement ou par le Contrôle fédéral des finances *et assure la cohérence des contrôles d'efficacité en collaboration avec le Conseil fédéral.*

## **2.8 Rapports de gestion**

L'arrêté relatif à la réforme de la justice, accepté par le peuple et les cantons le 12 mars 2000, dispose, dans la modification apportée à l'art. 188, al. 3, Cst., que le Tribunal fédéral s'administre lui-même. Cette norme est précisée par l'art. 161 P-LParl. Désormais, c'est un membre du Tribunal fédéral – et non plus un membre du Conseil fédéral – qui défendra le rapport de gestion du Tribunal fédéral devant le Parlement. Or, cela n'apparaît pas assez clairement dans la version proposée de l'art. 144, al. 1, P-LParl. Comme ce rapport comprend trois rapports, l'al. 2 doit préciser qu'il est approuvé par l'Assemblée fédérale sous la forme d'*un seul* arrêté fédéral simple. Le rapport de gestion du Tribunal fédéral sera approuvé dans un arrêté fédéral distinct. Il n'est toutefois pas nécessaire d'adapter les dispositions sur les relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral puisque l'art. 144, al. 2, P-LParl ne s'applique que par analogie (art. 161, al. 1, let. b, P-LParl).

Le Conseil fédéral propose donc de modifier l'art. 144 comme suit:

*Art. 144* Examen du rapport de gestion

<sup>1</sup> Le président de la Confédération défend devant les conseils *le rapport par lequel le Conseil fédéral rend compte de sa gestion.*

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale approuve *ce rapport par voie d'arrêté fédéral simple.*

## 2.9

### Commission de rédaction

Le Conseil fédéral se félicite que les dispositions du projet, contrairement au droit en vigueur (art. 33, al. 1, LREC), ne limitent plus la tâche de la Commission de rédaction à la constatation des «erreurs qui modifient le sens» d'un acte. On peut parfaitement concevoir en effet que des erreurs se soient glissées dans le texte qui, sans forcément modifier le sens de l'acte, ne sont pas moins non conformes à la volonté du législateur, c'est-à-dire de l'Assemblée fédérale. La commission de rédaction doit donc être dotée d'une compétence qui lui permette de signaler également les formulations non conformes aux résultats des délibérations parlementaires. Aussi le Conseil fédéral approuve-t-il l'art. 58, al. 1, P-LParl tel qu'il est proposé.

## 2.10

### Recours aux services de l'administration fédérale

Dans son avis du 9 juin 1997 sur le rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la Constitution, le Conseil fédéral avait indiqué qu'il était disposé à poursuivre la collaboration pratiquée à ce jour entre l'Assemblée fédérale et les services de l'administration, collaboration qui permet d'éviter dans une large mesure les conflits. Il admettait expressément que les Services du Parlement devraient pouvoir faire appel à l'administration fédérale pour les prestations nécessaires au bon fonctionnement du Parlement, estimant qu'il fallait éviter de développer ces services au point d'en faire une administration parallèle (FF 1997 III 1319). Il a réitéré cette position dans son avis du 7 juin 1999 relatif au rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'adaptation de la LREC à la nouvelle Constitution. Aujourd'hui, il considère que le recours aux services de l'administration fédérale doit avoir lieu *en accord avec le chef du département compétent* afin que l'efficacité du gouvernement et de l'administration ne soit pas compromise et que la compétence des départements en matière de gestion ainsi que leur pouvoir de donner des instructions ne soient pas vidés de leur substance (FF 1999 5302 ss).

Actuellement, le recours aux services de l'administration fédérale est régi par l'art. 8<sup>novies</sup>, al. 1<sup>bis</sup>, LREC. L'art. 68, al. 1, P-LParl reprend cette disposition, non sans la modifier puisque la possibilité de faire appel à l'administration fédérale n'est plus limitée aux prestations *nécessaires* au bon fonctionnement du Parlement. Le Conseil fédéral demande que cette limitation soit maintenue; il la juge en effet indispensable et objectivement fondée, rien ne justifiant, à son avis, que les Services du Parlement puissent recourir plus largement à l'administration fédérale. Pour cette raison, et pour des raisons de systématique législative, il propose que la deuxième partie de la phrase de l'art. 64, al. 2, let. g, P-LParl soit biffée.

L'art. 64, al. 2, let. g aurait donc la teneur suivante:

*Art. 64, al. 2, let. g*

<sup>2</sup> Ils sont chargés:

- g. *sous réserve des attributions des conseils et de leurs organes, d'assumer toutes les autres tâches incombant à l'administration du Parlement.*

Il propose également que l'art. 68, al. 1 et 2, P-LParl reprenne les dispositions en vigueur:

*Art. 68, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> *Sur mandat de l'Assemblée fédérale ou de ses organes, les Services du Parlement peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale pour des travaux allant au-delà des tâches définies à l'art. 64 et nécessaires au bon fonctionnement du Parlement.*

<sup>2</sup> *Ils font appel à ces services après entente avec le chef du département compétent ou avec le chancelier de la Confédération.*

## **2.11 Initiative parlementaire**

### **2.11.1 Objet et examen préalable**

Les dispositions proposées concernant l'objet et l'examen préalable des initiatives parlementaires visent à rendre plus efficace cet instrument, dont tout député peut faire usage. Dorénavant, les initiatives parlementaires devront exposer au moins les «lignes générales» d'un projet d'acte de l'Assemblée fédérale (art. 107 P-LParl) et la procédure d'examen préalable sera renforcée puisque le deuxième conseil y sera associé (art. 109 et 110 P-LParl).

Le Conseil fédéral souscrit à la définition plus concrète de l'objet de l'initiative et au renforcement de la procédure d'examen préalable. Ces dernières années, l'augmentation constante des initiatives parlementaires formulées en termes généraux, déposées de plus en plus souvent en lieu et place de motions, ont fortement mobilisé non seulement l'Assemblée fédérale, mais aussi le Conseil fédéral et l'administration fédérale. L'élargissement de l'examen préalable permet d'apprécier à l'avance si les projets non rédigés de toutes pièces, qui génèrent un volume de travail important, sont susceptibles de recueillir l'adhésion d'une majorité.

La majorité de la commission entend limiter l'examen préalable aux *initiatives individuelles*, comme c'est le cas actuellement. L'élaboration d'un projet d'acte ne dépendrait de l'approbation préalable du deuxième conseil que pour l'initiative individuelle. Pour les initiatives de commission, par contre, le droit en vigueur, qui ne prévoit pas d'examen préalable (art. 21<sup>ter</sup>, al. 3, LREC), serait maintenu. La *minorité II*, elle, propose de faire examiner aussi bien les initiatives individuelles que les initiatives des commissions par les commissions des deux Chambres. *Le Conseil fédéral préfère cette proposition à celle de la majorité de la commission*, car elle garantit une procédure d'examen préalable plus cohérente et plus efficace. La proposition de la majorité ne soustrait pas uniquement les initiatives des commissions à l'examen préalable; elle ouvre aussi une possibilité de contourner cette procédure pour les initiatives individuelles, puisque ces initiatives ne seront pas soumises à l'examen préalable du deuxième conseil si une commission les reprend à son compte. Le but premier de l'élargissement de l'examen préalable, qui est d'apprécier si une initiative parlementaire est susceptible de dégager une majorité avant d'investir du temps dans l'élaboration d'un projet de loi, n'est donc pas atteint. La proposition de la minorité II a l'avantage d'être plus efficace; les commissions seraient en effet en mesure d'apprécier les réelles chances de succès d'une initiative, et ce système permet-

trait de faire l'économie de la procédure complexe d'un examen préalable par les deux Chambres. La proposition de la minorité II préserve aussi le droit d'initiative accordé à tout député par la Constitution (art. 160, al. 1, Cst.). De plus, elle garantit que les initiatives rejetées par les commissions seront examinées par le conseil dans lequel elles auront été déposées. Ce régime correspond donc à la situation juridique actuelle.

Par conséquent, le Conseil fédéral appuie la version des art. 109, 110 et 111 P-LParl proposée par la minorité II.

### **2.11.2 Examen préalable de l'avis du Conseil fédéral par la commission compétente (nouvelle proposition)**

Il serait judicieux, selon le Conseil fédéral, que la *commission* qui a élaboré un projet de loi sur la base d'une initiative parlementaire procède à l'*examen préalable* de l'*avis du Conseil fédéral* relatif à ce projet avant les débats aux Chambres. Un examen préalable par le conseil prioritaire permettrait à ce dernier d'avoir une meilleure connaissance des propositions du Conseil fédéral et des écarts qu'elles présentent par rapport au projet de la commission. En pratique, l'avis du Conseil fédéral fait déjà souvent l'objet d'un examen préalable; ce sera le cas, précisément, pour la loi sur le Parlement. Le Conseil fédéral propose donc de compléter l'art. 112 P-LParl comme suit.

*Art. 112, al. 4 (nouveau)*

*<sup>4</sup> Elle examine l'avis du Conseil fédéral avant que le projet d'acte ne soit débattu par le conseil dont elle dépend.*

## **2.12 Interventions parlementaires**

### **2.12.1 Motions touchant au domaine de compétence du Conseil fédéral**

L'art. 119, al. 2, P-LParl, dispose que les motions peuvent assigner des mandats visant des mesures qui relèvent du domaine de compétence du Conseil fédéral, et que ces mandats ont valeur de directives desquelles il ne peut être dérogé que dans des cas justifiés. L'admissibilité et le caractère juridique des motions touchant au domaine de compétence du Conseil fédéral (motion impropre [«*unechte Motion*»]) ont déjà soulevé maints débats. Le Conseil national et le Conseil des Etats n'ont pas la même approche sur cette question: alors que le Conseil des Etats a créé la recommandation pour le domaine de compétence du Conseil fédéral (art. 25, al. 2, règlement du Conseil des Etats, RCE), le Conseil national a continué d'admettre la motion impropre (art. 32, al. 1, règlement du Conseil national, RCN). Dans la pratique, plusieurs motions touchant au domaine de compétence du Conseil fédéral ont été transmises à ce dernier, qui les a même parfois acceptées. Le Conseil fédéral s'est toujours déclaré opposé à ce qu'*une norme admette de façon générale* la possibilité de déposer des motions impropres. Les Chambres fédérales ont néanmoins transmis l'initiative parlementaire de la CEP CFP, qui demandait que la motion impropre (soit le «mandat») soit inscrite au niveau de la Constitution et de la loi, et ont décidé

de créer une base constitutionnelle (art. 171 Cst.) dans le cadre de la réforme de la Constitution.

Ainsi, la nouvelle Constitution *pose le principe* selon lequel l'Assemblée fédérale peut intervenir dans le domaine de compétence du Conseil fédéral (Samuel Schmid, Aufträge an den Bundesrat, in: Thomas Säggerer, Die Bundesbehörden, Berne 2000, p. 103). Elle laisse cependant au législateur le soin de régler les modalités, notamment de définir les outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral. Au vu de la nouvelle situation constitutionnelle, la question, pour le Conseil fédéral, n'est plus de savoir *s'il* est admissible que l'Assemblée fédérale donne des directives au Conseil fédéral dans le domaine de compétence de ce dernier, mais *comment* la disposition fixée à l'art. 171 Cst. doit être concrétisée. C'est là une question centrale, car elle touche directement à la façon dont le Parlement et le gouvernement agissent l'un par rapport à l'autre. Lors des travaux sur la nouvelle Constitution, le Conseil fédéral avait déjà défendu un modèle de coopération des pouvoirs dans lequel Parlement et gouvernement collaborent, ce qui suppose qu'ils apportent chacun une contribution propre à la définition de la politique (message Cst., p. 376).

Contrairement à la motion touchant au domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, qui a juridiquement valeur d'*instruction*, la motion touchant au domaine de compétence du Conseil fédéral a valeur de *directive* politique. Dans ce dernier cas, l'Assemblée fédérale détermine les critères que le Conseil fédéral doit respecter dans sa décision. En revanche, la décision elle-même reste de la compétence et de la responsabilité du Conseil fédéral. Autrement dit, les motions qui ont valeur de directives ne lient pas le Conseil fédéral dans sa décision concrète. Sur l'application de ces deux formes de motions, le Conseil fédéral attend qu'il soit tenu compte, dans la concrétisation au niveau légal des exigences de la Constitution, des réserves qu'il avait déjà émises quant au fonctionnement des institutions politiques lors des travaux relatifs à la révision totale de la Constitution (cf. FF 1997 III 1329).

L'art. 119, al. 2, P-LParl dispose que le Conseil fédéral ne peut déroger aux directives que dans des cas justifiés. Il reprend là un libellé que les commissions des institutions politiques avaient proposé dans leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la Constitution (FF 1997 III 297 ss), mais qui n'avait pas été retenu sous cette forme par les commissions de révision constitutionnelle. L'art. 171 Cst. ne fixe aucune obligation de motiver les écarts par rapport aux directives. Le Conseil fédéral ne juge d'ailleurs pas cette obligation nécessaire. Car même s'il n'y est tenu par aucune norme légale, il exposera de toute façon dans le rapport de gestion les raisons pour lesquelles il a dû s'écarter de directives parlementaires. A l'instar de ce que la commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques en 1994 avait proposé dans le rapport «La Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» (FF 1996 II 413 ss), le Conseil fédéral suggère donc que l'obligation de motiver les écarts par rapport aux directives du Parlement soit supprimée.

Par conséquent, il propose la modification suivante:

Art. 119, al. 2

<sup>2</sup> Les mandats visant des mesures qui relèvent du domaine de compétence du Conseil fédéral ont valeur de directive.

## 2.12.2

### Suppression de la possibilité de transformer une motion en postulat

Actuellement, une motion peut être transformée en postulat à la demande d'un député ou du Conseil fédéral si l'auteur de la motion a donné son accord (art. 22, al. 3, LREC). Or, le projet de loi sur le Parlement supprime cette possibilité, le but de la commission étant d'inciter les députés et le Conseil fédéral à faire une utilisation plus réfléchie de la motion (rapport explicatif, p. 3342).

Le Conseil fédéral souhaiterait que cette possibilité soit maintenue en raison de la *souplesse* qu'elle offre. Il estime en effet qu'il faudrait continuer à pouvoir transmettre sous forme de postulat une intervention qui mérite d'être examinée, mais qui, pour une raison ou pour une autre, demande une analyse plus approfondie avant d'être exécutée. Le rapport explicatif fait valoir (p. 3341) que les effets juridiques d'une motion transformée en postulat ne sont pas très précis. Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis. En effet, le postulat renferme toujours un mandat d'examen impératif (art. 22<sup>bis</sup> LREC, art. 122 P-LParl), quelle que soit la façon dont il a vu le jour. Le Conseil fédéral conteste en particulier l'argument selon lequel l'impossibilité de transformer une motion en postulat obligera le gouvernement à adopter une attitude claire lorsqu'il émettra un avis sur une motion (rapport explicatif, p. 3342). La proposition de transformation en postulat exprime en effet une volonté aussi claire que l'approbation ou le rejet d'une motion, puisqu'elle est souvent assortie d'une déclaration précisant qu'il est prématuré ou qu'il n'est pas pertinent, au vu des éléments dont on dispose, de décider de façon définitive s'il y a lieu d'adopter une mesure ou non. En supprimant la possibilité de transformer une motion en postulat, on risque de se priver d'un examen sérieux et de favoriser l'acceptation ou le rejet précipité de motions, ce qui desservira, en définitive, la transparence.

Le Conseil fédéral propose donc d'ajouter à l'art. 120 P-LParl une disposition reprenant le droit en vigueur.

*Art. 120, al. 6 (nouveau)*

*6 La motion peut être transformée en postulat, à la demande d'un député ou du Conseil fédéral, si l'auteur de la motion a donné son accord.*

## 2.13

### Recommandations des commissions de surveillance

Dans le droit actuel, les commissions de gestion ont la possibilité, lorsqu'elles opèrent un contrôle, de présenter leurs conclusions sous la forme de recommandations au Conseil fédéral (ch. 2.1, Lignes directrices pour les commissions de gestion). Le Conseil fédéral se félicite que l'instrument de la recommandation soit désormais inscrit dans la loi.

L'art. 157 P-LParl prévoit de mettre aussi cet instrument à la disposition des commissions de surveillance et de leurs délégations. Le Conseil fédéral n'est pas opposé à cet élargissement. Par contre, il a des objections à faire en ce qui concerne la possibilité d'adresser des recommandations aux «autorités politiques compétentes», et non plus au seul Conseil fédéral. Formulé en ces termes, le projet permettrait aux commissions de surveillance et à leurs délégations d'adresser des recommandations

également aux cantons. Or, selon la Constitution, les relations entre la Confédération et les cantons sont d'abord du ressort du Conseil fédéral (art. 186, al. 1, Cst.), l'Assemblée fédérale étant chargée, quant à elle, de veiller au maintien de ces relations (art. 172, al. 1, Cst.). Les commissions de surveillance et leurs délégations ne sauraient donc interférer dans les relations entre le Conseil fédéral et les cantons par la voie de la recommandation. Il faut au contraire limiter le champ d'application de cette dernière aux autorités responsables devant l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, et modifier le projet de loi en conséquence.

Par conséquent, le Conseil fédéral propose les modifications suivantes:

*Art. 157, titre médian, al. 1 et 3*

#### *Recommandations au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral*

<sup>1</sup> Les commissions de surveillance et leurs délégations peuvent adresser *au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral* des recommandations touchant le domaine dans lequel elles exercent leurs attributions en matière de haute surveillance.

<sup>3</sup> Les recommandations et les avis *du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral* sont publiés pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose.

## **2.14 Messages relatifs aux projets d'acte**

La liste des points que le message du Conseil fédéral devra commenter est plus étendue que celle fixée dans le droit en vigueur (art. 43, al. 3, LREC). Selon le projet de loi, le message devra dorénavant exposer les effets du projet d'acte au regard des droits fondamentaux, de sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et de ses relations avec le droit européen, ainsi que ses conséquences en matière d'égalité des sexes. Le Conseil fédéral approuve l'actualisation proposée. Par contre, il estime qu'il faut *préciser*, au niveau de la loi déjà, *que le message ne doit pas examiner systématiquement tous les aspects mentionnés à l'art. 140, al. 1, let. a à h, P-LParl.* Il y a deux raisons à cela: la pratique actuelle, qui veut qu'on renonce à faire des remarques négatives quand le projet n'appelle pas de remarque substantielle, et le souci de présenter à l'Assemblée fédérale des messages aussi concis que possible.

Le Conseil fédéral propose donc la modification suivante:

*Art. 140, al. 2, phrase introductive*

<sup>2</sup> *Dans son message, il motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. Par ailleurs, il fait notamment le point, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies: ...*

## **2.15 Effets de l'institution d'une CEP sur d'autres procédures**

Actuellement, les enquêtes de police judiciaire et les enquêtes disciplinaires et administratives de la Confédération qui concernent des faits ou des personnes faisant ou ayant fait l'objet d'une enquête parlementaire ne peuvent être engagées ni poursuivies sans l'autorisation de la CEP; les procédures en cours doivent être interrom-

pues tant que la CEP n'a pas donné l'autorisation de les poursuivre (art. 65, al. 3, LREC). L'art. 170, al. 3, P-LParl, supprime la réserve que constitue l'autorisation de la CEP dans le cas des *enquêtes de police judiciaire*; une minorité de la commission souhaiterait néanmoins maintenir cette réserve.

*Le Conseil fédéral appuie la proposition de la commission de supprimer l'obligation de requérir l'autorisation de la CEP pour les enquêtes de police judiciaire* (c'est-à-dire pour les enquêtes pénales). Si le report d'une enquête disciplinaire ou administrative en cas d'enquête d'une CEP peut se défendre et est même pertinente lorsque des intérêts mineurs sont en jeu, on ne saurait en aucun cas compromettre par des retards intempestifs le droit de l'Etat à la poursuite pénale, autrement plus important.

A la différence des enquêtes disciplinaires et administratives, et contrairement à ce que pense la minorité de la commission (cf. rapport explicatif, p. 3447), l'enquête de police judiciaire n'est nullement une procédure administrative. La loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) l'exclut d'ailleurs expressément de son champ d'application (art. 3, al. c, PA). C'est la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0) qui s'applique en l'espèce. Les enquêtes de police judiciaire ont aussi une nature fort différente des enquêtes touchant au droit du personnel, dans le domaine administratif. Selon les dispositions partiellement révisées de la loi fédérale sur la procédure fédérale (FF 2000 77 ss), dispositions adoptées par les Chambres dans le cadre du projet «Efficacité» et qui doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2002, les enquêtes de police judiciaire menées par le Ministère public de la Confédération sont contrôlées par la seule autorité judiciaire puisqu'elles sont placées sous la surveillance du Tribunal fédéral (nouvel art. 11 PPF). Le Conseil fédéral n'exerce qu'une surveillance administrative (nouvel art. 14, al. 1, PPF).

Le mandat d'enquête *pénale* assigné aux autorités fédérales résulte du *principe de la légalité* posé dans la Constitution (art. 5, al. 1, Cst.). Il est de rang égal au mandat d'enquête *politique* des CEP. Dans les deux cas, des intérêts supérieurs de l'Etat et de la société sont en jeu, qui doivent être défendus de façon *cumulative* et non de façon alternative. Il faut donc s'assurer que les enquêtes pénales et les enquêtes politiques, qui poursuivent des buts différents, pourront sans restriction aucune être *en tout temps menées parallèlement*. Or, la version proposée par la minorité de la commission ne garantit pas cette possibilité. Le fait de réserver l'autorisation de la CEP, qui a un vaste mandat politique, peut entrer en conflit avec le mandat, à la définition juridique très stricte, des autorités d'enquête de la Confédération. Il est indispensable, pour la mise en accusation et la condamnation ultérieures, que la police judiciaire puisse mener des enquêtes rapides et approfondies. Le moindre retard dans l'accès à des personnes ou à des biens, dans le relevé des traces et la conservation des preuves ou dans la mise en place de mesures de surveillance peut entraîner un non-lieu ou un acquittement faute de preuves. Il faut penser aussi à la prescription *absolue*: si par exemple des preuves ne sont pas conservées immédiatement parce que la CEP n'a pas donné son autorisation, leur administration ultérieure, procédure qui demande du temps (en particulier depuis l'étranger), peut provoquer la prescription.

Dans son avis du 1<sup>er</sup> mars 1996 relatif à l'initiative parlementaire «Maintien du secret. Haute surveillance du Parlement», le Conseil fédéral se déclarait encore prêt à accepter le report d'enquêtes de police judiciaire à certaines conditions formulées de façon restrictive (cf. FF 1995 II 1310 ss; voir en particulier l'art. 65, al 3<sup>er</sup>, LREC proposé par le Conseil fédéral, p. 1311). Mais le développement rapide de la *criminalité économique* et du *crime organisé*, dont les acteurs opèrent souvent en réseau

par-delà les frontières, génère de plus en plus de procédures d'enquête d'une extrême complexité dans lesquelles le facteur temps est décisif. Or, c'est dans ces cas précisément que les CEP et les autorités d'enquête fédérales seront susceptibles à l'avenir de mener des actions parallèles, puisque ces actes sont soumis dans certaines conditions à la juridiction fédérale depuis la révision partielle du code pénal (nouvel art. 340<sup>bis</sup> CP; FF 2000 71 ss) adoptée par les Chambres dans le cadre du projet «Efficacité». La règle sur la réserve de l'autorisation de la CEP (art. 65, al. 3, LREC) n'est toutefois que partiellement opérante, puisqu'elle vaut uniquement à l'égard des autorités fédérales; elle ne s'applique pas à l'égard des *autorités d'enquête cantonales* qui conduisent des enquêtes contre des agents de la Confédération (cf. avis relatif au maintien du secret, p. 1308). Or, les enquêtes cantonales pourront continuer à viser des agents de la Confédération après la révision partielle du code pénal, même dans les domaines de la criminalité économique et du crime organisé (cf. art. 340<sup>bis</sup>, al. 1, let. a et b, CP). Continuer à réserver l'autorisation de la CEP est à plus forte raison inutile lorsque autorités fédérales et autorités cantonales doivent mener des enquêtes policières contre le même cercle de personnes pour des délits différents. Contrairement à ce que le commentaire de la minorité de la commission donne lieu de croire (rapport explicatif, p. 3447), le fait que l'autorisation soit réservée n'empêche donc en rien la conduite parallèle de procédures d'enquête parlementaire et de procédures d'enquête policière, d'autant plus que les autorités fédérales et les autorités cantonales sont tenues de s'accorder l'entraide judiciaire (art. 352 CP et art. 27 PPF; RS 312.0).

Enfin, cette réserve est *superflue*. Selon le nouvel art. 16, al. 4, PPF adopté par les Chambres dans le cadre du projet «Efficacité» (FF 2000 78), le procureur général accomplit ses tâches en toute indépendance, sans recevoir d'instructions du gouvernement. Par ailleurs, la conduite parallèle d'une procédure d'enquête pénale ne diminue nullement les droits étendus dont les CEP disposent en matière de consultation, d'information et d'interrogation de personnes en vertu du pouvoir de haute surveillance conféré au Parlement. Que l'autorisation de la CEP soit réservée ou non, les autorités fédérales chargées des enquêtes de police doivent en tout temps fournir des renseignements complets aux CEP, leur donner accès aux dossiers et leur permettre d'interroger des personnes (art. 164 et 165 P-LParl). Ce droit n'existe pas dans l'autre sens. Il n'y a donc aucun risque que la bonne marche des travaux des CEP soit entravée, comme la minorité de la commission le craint (rapport explicatif, p. 3447). L'objection selon laquelle la situation deviendrait délicate si le Ministère public faisait lui-même l'objet d'une CEP (rapport explicatif, p. 3447) est elle aussi infondée. En vertu du mandat de clarification des faits de grande portée que lui confère le pouvoir de haute surveillance dévolu au Parlement (art. 55, al. 1, LREC; art. 162, al. 1, P-LParl), la CEP peut en effet déterminer les mesures de procédure nécessaires à ses investigations (art. 58, al. 1, LREC; art. 164, al. 1, P-LParl). Si l'exercice de son mandat risque d'être entravé, elle peut, même sans réserve de l'autorisation, refuser l'engagement ou la poursuite d'une enquête de police judiciaire sur la seule base de son pouvoir de haute surveillance, d'autant plus que le Ministère public ne pourrait plus garantir une mise en oeuvre juridiquement conforme du droit de l'Etat à la poursuite pénale puisqu'il ferait lui-même l'objet d'une enquête parlementaire. Le Conseil fédéral a reconnu dès 1995 cette compétence des CEP dans les limites ainsi posées (cf avis relatif au maintien du secret, p. 1311 [art. 65, al 3<sup>ter</sup>, LREC proposé par le Conseil fédéral]). Enfin, le but premier de la réserve fixée à l'art. 65, al. 3, LREC en 1994, qui était d'améliorer la possibilité, pour les personnes interrogées par une CEP, de déposer en toute liberté (rapport de la commission du Conseil

national du 14 mars 1994; FF 1994 II 1413 s.) a perdu sa raison d'être. Invoquant les principes de la légalité et de l'officialité, les Chambres avaient refusé à juste titre, à l'époque, d'inscrire dans la loi la possibilité de bloquer une procédure pénale pour une durée illimitée (cf. BO 1995 E 886 ss et N 1997).

## Récapitulation, par ordre de numérotation des articles, des propositions de modification de la loi sur le Parlement

Art. 8, al. 3, 3<sup>bis</sup> (nouveau) et 4

<sup>3</sup> Si le Conseil fédéral refuse de fournir à un député les renseignements demandés ou de lui ouvrir ses dossiers, le député peut saisir le collège présidentiel du conseil auquel il appartient. *Le collège présidentiel assure la médiation entre le Conseil fédéral et le député.*

<sup>3bis</sup> *Si le désaccord persiste, le Conseil fédéral établit un rapport spécial au lieu d'ouvrir ses dossiers.*

<sup>4</sup> *Biffer.*

Art. 15 Incompatibilités

*Ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale:*

- a. les personnes qui ont été élues par l'Assemblée fédérale elle-même ou dont la nomination a été confirmée par elle;
- b. les juges des Tribunaux fédéraux qui n'ont pas été élus par l'Assemblée fédérale;
- c. les membres du personnel de l'administration fédérale centrale et de l'administration fédérale décentralisée, des Services du Parlement et des Tribunaux fédéraux, pour autant que les lois spéciales n'en disposent pas autrement;
- d. les membres du commandement de l'armée;
- e. les membres des organes directeurs des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante;
- f. les personnes qui représentent la Confédération dans les organisations ou les personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante.

Art. 23, al. 3

<sup>3</sup> *Biffer*

Art. 27, titre médian, al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup> (nouveaux), 3 et 4

*Haute surveillance et évaluation de l'efficacité*

<sup>2bis</sup> *La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision. Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions de justice.*

<sup>2</sup><sup>ter</sup> *L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. A cet effet, elle peut:*

- a. *exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des contrôles d'efficacité;*
- b. *évaluer les contrôles d'efficacité effectués sur mandat du Conseil fédéral;*
- c. *attribuer elle-même des mandats de contrôle d'efficacité.*

<sup>3</sup> *Dans ses activités de haute surveillance et d'évaluation de l'efficacité, elle tient compte des critères de la légalité, de la régularité, de l'opportunité, de l'effectivité et de l'efficience économique.*

<sup>4</sup> *Biffer*

*Art. 28, titre médian, al. 1, let. b et c, al. 2 à 4*

#### *Planifications*

<sup>1</sup> *L'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat; à cet effet:*

- b. *elle charge sous forme d'un mandat le Conseil fédéral d'établir une planification ou de modifier les priorités d'une planification;*
- c. *biffer.*

<sup>2</sup> à <sup>4</sup> *Biffer*

*Art. 44, al. 1, let. c et e*

<sup>1</sup> *Dans les limites des compétences qui leur sont conférées par la loi ou par les règlements des conseils, les commissions:*

- c. *suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétence en tenant compte des résultats des contrôles d'efficacité;*
- e. *proposent à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance ou au Conseil fédéral de faire effectuer des contrôles d'efficacité et participent à la définition des priorités de ces contrôles.*

*Art. 54, al. 4*

<sup>4</sup> *Elle décide des propositions des commissions visant à faire évaluer des actes édictés par l'Assemblée fédérale par le service compétent des Services du Parlement ou par le Contrôle fédéral des finances et assure la cohérence des contrôles d'efficacité en collaboration avec le Conseil fédéral.*

*Art. 64, al. 2, let. g*

<sup>2</sup> *Ils sont chargés:*

- g. *sous réserve des attributions des conseils et de leurs organes, d'assumer toutes les autres tâches incombant à l'administration du Parlement.*

*Art. 68, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> *Sur mandat de l'Assemblée fédérale ou de ses organes, les Services du Parlement peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale pour des travaux allant au-delà des tâches définies à l'art. 64 et nécessaires au bon fonctionnement du Parlement.*

<sup>2</sup> *Ils font appel à ces services après entente avec le chef du département compétent ou avec le chancelier de la Confédération.*

*Art. 112, al. 4 (nouveau)*

<sup>4</sup> *Elle examine l'avis du Conseil fédéral avant que le projet d'acte ne soit débattu par le conseil dont elle dépend.*

*Art. 119, al. 2*

<sup>2</sup> *Les mandats visant des mesures qui relèvent du domaine de compétence du Conseil fédéral ont valeur de directive.*

*Art. 120, al. 6 (nouveau)*

<sup>6</sup> *La motion peut être transformée en postulat, à la demande d'un député ou du Conseil fédéral, si l'auteur de la motion a donné son accord.*

*Art. 140, al. 2, phrase introductive*

<sup>2</sup> *Dans son message, il motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. Par ailleurs, il fait notamment le point, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies: ...*

*Art. 141, al. 1*

<sup>1</sup> *Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale:*

- a. *le projet du budget de la Confédération, chaque année au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être débattu;*
- b. *les projets de suppléments ordinaires et de crédits supplémentaires, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être débattus;*
- c. *le compte d'Etat, chaque année au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être débattu.*

*Art. 142*

*Biffer (réglé dans la LFC)*

*Art. 143, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> *Le Conseil fédéral communique à l'Assemblée fédérale, au plus tard au début de la dernière session ordinaire de l'année, les objectifs qu'il s'est fixés pour l'année suivante. Ces objectifs sont coordonnés avec le programme de la législature.*

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, au plus tard *deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être débattus*, le rapport par lequel il rend compte de sa gestion pendant l'année précédente.

Art. 144 Examen du rapport de gestion

<sup>1</sup> Le président de la Confédération défend devant les conseils *le rapport par lequel le Conseil fédéral rend compte de sa gestion*.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale approuve *ce rapport par voie d'arrêté fédéral simple*.

Art. 145, al. 1 et 5

<sup>1</sup> Au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un rapport sur son programme de législature *pour qu'elle en prenne acte*.

<sup>5</sup> *Biffer (régulé dans la LFC)*

Art. 146, al. 1

<sup>1</sup> *Les conseils examinent le rapport sur le programme de la législature séparément, mais au cours de la même session*. La priorité de discussion passe d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature.

Art. 147 Autres planifications ou rapports

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut soumettre d'autres planifications ou rapports à l'Assemblée fédérale *pour information ou pour qu'elle en prenne acte*.

<sup>2</sup> *Il peut soumettre à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple ou d'arrêté fédéral les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports*.

<sup>3</sup> *Le Conseil fédéral soumet régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure*.

<sup>4</sup> *Biffer*

<sup>5</sup> *Biffer*

Art. 149, al. 3 et 4 (nouveau)

<sup>3</sup> En cas de divergence entre une commission et le Conseil fédéral quant à l'étendue des droits en matière d'information, le collège présidentiel du conseil concerné *assure la médiation entre le Conseil fédéral et la commission*.

<sup>4</sup> *Si le désaccord persiste, le Conseil fédéral établit un rapport spécial au lieu d'ouvrir ses dossiers*.

Art. 150, al. 1

<sup>1</sup> *Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale, la commission compétente peut lui demander qu'il la consulte sur le projet. Elle décide lors du vote sur l'ensemble du projet d'acte si elle demandera ou non à être consultée*.

*Art. 152, al. 4*

<sup>4</sup> *Les commissions de surveillance statuent sur l'exercice de leurs droits en matière d'information. Elles ne peuvent consulter ni les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions, ni les documents classés secrets dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement.*

*Art. 153, al. 2, let. a, et al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2</sup> *Outre les droits en matière d'information visés aux articles 149 et 152, les délégations de surveillance ont le droit:*

- a. de consulter les documents classés secrets dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat ou des services de renseignement;*

<sup>2<sup>bis</sup></sup> *Sur demande, le Conseil fédéral établit un rapport spécial concernant les documents sur lesquels il s'est directement fondé pour prendre ses décisions.*

*Art. 157, titre médian, al. 1 et 3*

*Recommandations au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral*

<sup>1</sup> *Les commissions de surveillance et leurs délégations peuvent adresser au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral des recommandations touchant le domaine dans lequel elles exercent leurs attributions en matière de haute surveillance.*

<sup>3</sup> *Les recommandations et les avis du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral sont publiés pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose.*

*Art. 165, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

<sup>1</sup> *... En outre, elle a le droit de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre ses décisions.*

*Art. 172, ch. 7*

*7. Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération*

*Art. 23, al. 2 à 4*

<sup>2</sup> *Au début de chaque législature, il soumet à l'Assemblée fédérale le Plan financier de la législature, qui fait partie intégrante du programme de la législature. Ce plan financier définit les besoins financiers de la législature en se fondant sur l'ordre de priorité établi par les Grandes lignes de la politique gouvernementale, et indique les moyens de couvrir les dépenses.*

<sup>3</sup> *Le Conseil fédéral soumet chaque année à l'Assemblée fédérale, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être débattu, le rapport relatif au plan financier qu'il a établi pour les trois années qui suivent l'année budgétaire, pour qu'elle en prenne acte.*

<sup>4</sup> *Abrogé*