

CH_VB 2005-2918 1803 vom 3. November 2005

Bundesverwaltung, 2005-11-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2918_1803_

FR: CH_VB 2005-2918 1803 du 3 novembre 2005

IT: CH_VB 2005-2918 1803 del 3 novembre 2005

Erwägungen

E. 3

Le président répartit équitablement le temps de parole entre les rapporteurs des commissions, les représentants du Conseil fédéral et les groupes.

E. 3.1

Loi sur le Parlement (LParl) Art.74, al. 3 Les projets pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit ne sont pas soumis à un vote sur l'ensemble (voir art. 74, al. 4). La suppression du vote sur l'ensemble du programme de la législature a été commentée au ch. 2.3. Art.94a Divergences sur le programme de la législature Outre au moment de l'entrée en matière ou du vote sur l'ensemble, un arrêté fédéral peut échouer à l'issue de la procédure d'élimination des divergences entre les conseils, si la proposition de conciliation est rejetée – rappelons que l'art. 93 LParl prévoit un vote sur la proposition de conciliation dans son entier. La disposition proposée permettrait à un arrêté fédéral sur le programme de législature de voir le jour, même si les conseils ne parvenaient pas à s'accorder sur certaines de ses dispositions. Art. 144, al. 3 L'art. 144 LParl constitue la base légale pour les objectifs annuels du Conseil fédéral et pour le rapport de gestion annuel. Dans son avis sur la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral s'est félicité que l'établissement d'objectifs annuels soit inscrit dans la loi. Il a par ailleurs décrit ces objectifs comme un instrument de planification important servant à réaliser les objectifs stratégiques supérieurs définis dans le programme de la législature (FF 2001 5199). Si l'al. 1 prévoit déjà que les objectifs annuels soient coordonnés avec le programme de la législature, il manque toutefois une disposition explicite pour le contrôle de l'exécution de ce programme dans le cadre de l'examen du rapport de gestion. L'al. 3 doit donc être complété en ce sens. Dans le même temps, la loi devra prévoir l'utilisation d'indicateurs statistiques aussi bien pour l'établissement du rapport de gestion que pour celui du programme de la législature (cf. art. 146, al. 3). Pour le programme de la législature, ces indicateurs servent à signaler les domaines dans lesquels il est nécessaire d'intervenir, et donc à faciliter la formulation de nouveaux objectifs politiques pertinents. Dans le cadre du rapport de gestion, ils permettent d'évaluer si les objectifs politiques quantitatifs pourront être atteints ou si une action complémentaire s'impose. Lors de l'examen du programme de la législature 1999 à 2003, le Parlement a critiqué les bases statistiques lacunaires et le manque de précision du programme. En acceptant de trans-

1813 mettre sous forme de postulat la motion 00.3225, il a chargé le Conseil fédéral de procéder à l'examen d'un système d'indicateurs devant servir d'instrument de gestion. L'objectif du postulat a été atteint le 25 février 2004 avec la publication du rapport «Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique» (http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/indikatore04/Indikatoren_04.pdf). La commission spéciale «Programme de législature» du Conseil national a pris acte de ce rapport et

transmis à la Commission de gestion le 7 octobre 2004 une recommandation afin que celle-ci tienne compte de ce système d'indicateurs dans ses futurs travaux. Le Conseil fédéral en a, quant à lui, déjà tenu compte dans son rapport de gestion 2004 en date du 16 février 2005. Art. 146 Programme de la législature L'art. 146 définit l'objet du programme de la législature, à savoir d'une part le contenu de l'arrêté fédéral (al. 2) et d'autre part le contenu du message sur le programme de la législature (al. 3 et 4). En ce qui concerne l'arrêté fédéral, la loi est modifiée de sorte que l'arrêté fédéral sur le programme de la législature ne porte plus uniquement sur les objectifs, mais aussi sur les mesures à prendre pour atteindre ceux-ci, et particulièrement sur la liste des actes de l'Assemblée fédérale qui sont prévus. (Voir commentaire général au ch. 2.4.) Il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les actes prévus émanant de l'Assemblée fédérale qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la législature, et d'autre part, les autres actes prévus qui n'ont aucun rapport avec les objectifs de la législature. Les premiers doivent être mentionnés dans l'arrêté fédéral, non seulement lorsque le projet d'acte doit être soumis à l'Assemblée fédérale durant la législature concernée, mais aussi lorsqu'il s'agit uniquement de lancer la phase préliminaire de la procédure législative. Quant aux actes n'ayant aucun rapport avec des objectifs de la législature, ils doivent être mentionnés dans le message (2e phrase de l'al. 3, correspond à la 1re partie de l'actuel al. 4). L'Assemblée fédérale peut reprendre un acte législatif de ce type dans l'arrêté fédéral et le rattacher à un objectif qui, le cas échéant, aura été nouvellement formulé. L'al. 2 dispose que l'arrêté indique les actes prévus de l'Assemblée fédérale mais aussi «les autres mesures nécessaires» à la réalisation des objectifs. Cette expression concerne surtout les mesures relatives à des domaines politiques dans lesquels les actes de l'Assemblée fédérale ne peuvent jouer qu'un rôle limité, comme la politique extérieure. Cette expression peut aussi recouvrir des programmes ou des stratégies de mise en œuvre d'une législation. Par ailleurs, le terme actuel de «rapport sur le programme de la législature» est remplacé par celui de «message sur le programme de la législature», ce qui permet d'écarter une source de malentendus. Lors de l'examen du programme de la législature 2003 à 2007, le Conseil fédéral s'était en effet cru obligé de proposer, dans un article distinct de l'arrêté fédéral, qu'il soit pris acte du rapport sur le programme de la législature. Cet article avait suscité de nombreuses discussions sur la portée juridique de l'expression «prendre acte». La commission préparatoire du Conseil national a finalement biffé cet article, le jugeant superflu. En effet, lorsque le Conseil fédéral soumet un projet d'acte au Parlement, il prend acte du rapport explicatif dans le préambule du projet d'acte (par la formule «vu ...»). Or, les rapports explicatifs sur les projets d'acte sont qualifiés de «messages» selon les termes de l'art. 141, 1814 al. 1 LParl. Le programme de la législature se distingue ainsi des autres planifications que le Conseil fédéral continue à soumettre au Parlement sous la forme d'un rapport dont ce dernier doit prendre acte (plan financier, autres planifications selon l'art. 148 LParl). Dans le message sur le programme de la législature comme dans tout autre message, les points visés à l'art. 141, al. 2 LParl doivent être renseignés uniquement «dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies». En outre, il est désormais clair que le plan financier de la législature fait partie intégrante du message sur le programme de la législature et qu'il ne peut donc faire l'objet d'une décision distincte. Lors de l'examen du programme de la législature 2003 à 2007, une incertitude est apparue quant à la forme sous laquelle le Parlement pouvait prendre position sur le plan financier de la législature. Des propositions ont été déposées pour rejeter le plan financier ou pour le renvoyer au Conseil fédéral pour révision. Le document «Plan financier de la législature 2005 à 2007»

constituait l'annexe 2 du rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature; à ce titre, il faisait partie des documents explicatifs du projet d'arrêté fédéral dont l'Assemblée fédérale a pris acte selon le préambule de l'arrêté («vu le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004»). Par conséquent, toute proposition ou décision de «rejet» du plan financier de la législature était irrecevable; la proposition allant dans ce sens a d'ailleurs été retirée. En revanche, la proposition de renvoi du projet d'arrêté au Conseil fédéral était recevable; ses auteurs entendaient ainsi charger le Conseil fédéral de revoir dans un sens précis le plan financier de la législature en tant que partie intégrante des documents explicatifs. Pour les raisons énoncées dans le commentaire de l'art. 144, l'al. 3 prévoit que le Conseil fédéral lie ses objectifs non seulement à des mesures prioritaires, mais aussi à des indicateurs de l'échelon supérieur. Cette disposition permettra au Parlement de mieux contrôler la réalisation de ces objectifs. Art. 147 Examen du programme de la législature L'art. 147, al. 1 LParl prévoit à ce jour que les deux conseils examinent le projet d'arrêté fédéral «au cours de la même session», la priorité d'examen passant d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature. Cette procédure d'examen d'un projet d'acte par les deux conseils durant la même session s'applique aussi aux lois fédérales urgentes, au budget et, «exceptionnellement», à d'autres projets d'acte (art. 85, al. 2 LParl). Dans ce cas de figure, la commission du second conseil ne peut pas procéder à l'examen préalable du projet à partir des décisions du conseil prioritaire. Dans la procédure habituelle, la commission du second conseil se fonde sur les propositions de la commission du conseil prioritaire pour adopter des propositions provisoires, sous réserve de la décision définitive du conseil prioritaire. Une fois cette décision prise, elle dispose de peu de temps pour organiser une autre séance à laquelle elle adopte les propositions définitives qu'elle soumettra à son conseil. L'application de cette procédure au programme de la législature a été critiquée par la commission du second conseil. Cette dernière a estimé qu'un examen sérieux du projet n'était pas possible dans ces conditions et a souhaité que, à l'avenir, le programme de la législature soit examiné au cours de deux sessions successives.

1815 Par conséquent, il s'agira de renoncer à imposer un examen par les deux conseils durant la même session. Dans la pratique, le programme de la législature pourrait être soumis au conseil prioritaire au cours d'une session spéciale début mai, puis au second conseil au début de la session d'été. Le conseil prioritaire ne peut en aucun cas examiner cet objet dès la session de printemps, étant donné que le projet du Conseil fédéral n'est pas disponible avant le mois de février. En effet, l'élection du Conseil fédéral entraîne parfois un changement de la composition du collège gouvernemental, qui souhaite alors imprimer sa marque au programme de la législature préparé par ses prédécesseurs. Dans tous les cas, l'examen du programme de la législature devrait toutefois s'achever si possible à la session d'été. Il n'y aurait en effet guère de sens à ce que l'adoption de la planification intervienne alors qu'une grande partie de la période concernée est déjà écoulée. C'est par crainte d'un tel retard qu'une minorité de la commission propose, à l'al. 1, de maintenir le droit en vigueur. Il est en outre proposé de biffer la 2e phrase de l'actuel al. 1, selon laquelle la priorité d'examen passe d'un conseil à l'autre à chaque nouvelle législature. Cette disposition n'a pas sa place dans une loi et revêt un caractère inutilement rigide. Les présidents des conseils, qui sont compétents pour désigner le conseil prioritaire, n'ont pas besoin de prescription légale pour veiller à l'alternance de la priorité d'examen, mais ils devraient également avoir la possibilité de déroger à cette règle. La seconde phrase de l'al. 2, selon laquelle le chef du Département fédéral des finances (DFP) doit présenter le plan financier

de la législature, a posé des problèmes d'application. Dans la mesure où le plan financier de la législature ne fait pas l'objet de la décision de l'Assemblée fédérale (cf. commentaire de l'art. 146), rien ne permettait de définir à quel moment le chef du DFF devait intervenir. En outre, le principe des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral n'autorise pas la désignation dans la loi du chef de département qui est chargé de défendre tel ou tel projet du Conseil fédéral: l'Assemblée fédérale traite toujours avec le Conseil fédéral dans son ensemble. De plus, pour cet objet, c'est avant tout au président de la Confédération qu'il incombe de prendre la parole; le cas échéant, il peut se faire représenter par d'autres chefs de département. L'al. 3 fournit au Conseil national la base légale qui lui permet de prendre les mesures nouvellement prévues dans son règlement pour éviter la dispersion des débats et mieux structurer le processus décisionnel lors de l'examen parlementaire du programme de la législature. Cf. commentaire au ch. 2.5. Du point de vue juridique, l'al. 3 prévoit une délégation de compétences à une commission, comme l'autorise l'art. 153, al. 3 de la Constitution pour les tâches qui ne sont pas de nature législative. L'examen et l'adoption – ou le rejet – des propositions d'amendement du projet d'acte sont délégués à la commission, alors qu'ils relèvent en principe de la compétence du conseil. La recommandation de la commission «Programme de législature» s'en trouve ainsi légèrement modifiée: elle prévoyait une limitation du droit de proposition (cf. ch. 1.2), mais il a fallu y renoncer eu égard au droit de proposition reconnu aux députés par la Constitution (art. 160, al. 2 Cst.). La solution proposée permet d'obtenir pratiquement le même effet.

1816

E. 3.2

Règlement du Conseil national (RCN) Art. 33a Avis des groupes Concernant le rôle des groupes dans le processus de formation de l'opinion sur le programme de la législature, voir commentaire au ch. 2.5. Art. 33b Propositions Concernant le rôle de la commission chargée de l'examen préalable dans le processus de formation de l'opinion sur le programme de la législature, voir commentaire au ch. 2.5. Concernant la base légale de cette délégation de compétences, voir commentaire de l'art. 147 LParl. Art. 33c Débat organisé Concernant l'importance du débat organisé pour l'examen du programme de la législature, voir commentaire au ch. 2.5. L'art. 47 RCN régit le débat organisé comme suit:

1 Peuvent notamment faire l'objet d'un débat organisé: a. les débats d'entrée en matière; b. l'examen d'une interpellation ou d'un rapport.

2 Le temps de parole total est limité.

E. 4

Les groupes indiquent suffisamment tôt comment ils entendent répartir entre leurs membres le temps de parole qui leur a été attribué.

E. 5

Une part équitable du temps de parole total est attribuée aux députés n'appartenant à aucun groupe. Les dispositions spécifiques au programme de la législature s'écartent de la réglementation générale et de la pratique habituelle sur les points suivants: – Contrairement à ce qui vaut pour les autres objets, le débat organisé concerne l'ensemble de l'examen et non le seul débat d'entrée en matière: les groupes ont ainsi la possibilité de répartir comme ils l'entendent leur temps de parole entre le débat d'entrée en matière et la discussion par

article. – Un temps de parole minimum de 10 minutes est garanti pour chaque groupe. – Le temps de parole total n'est pas fixé par le bureau au moment de l'établissement du programme de la session. Pour pouvoir fixer leurs priorités dès l'examen en commission, les groupes doivent en effet connaître dès le début des délibérations en commission le temps de parole qui leur sera impartie au conseil. Sur la base de ces dispositions et des forces politiques en présence au Parlement, un temps de parole d'une journée de séance, c'est-à-dire 8 h 30 de temps de parole total fixé + 30 minutes de réserve (à titre de comparaison, le temps de parole total était de 16h pour le programme de législature 2003 à 2007 et de 7h pour le programme de législature 1999 à 2003, soumis à l'ancien droit) serait réparti comme suit:

1817 – commission 105 minutes – Groupe C 42 minutes – Conseil fédéral 105 minutes – Groupe G 24 minutes – groupe V 84 minutes – Groupe E

E. 5.1

Constitutionnalité Selon l'art. 164, al. 1, let. g Cst., les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La participation de l'Assemblée fédérale aux «planifications importantes des activités de l'Etat» se fonde sur l'art. 173, al. 1, let. g Cst.

E. 5.2

Délégation de compétences législatives Le nouvel art. 147, al. 3 LParl autorise les conseils à prévoir dans leurs règlements – qui, dans la hiérarchie des normes, équivalent à des ordonnances – la possibilité de déléguer aux commissions chargées de l'examen préalable la compétence de se prononcer sur les propositions d'amendement du programme de la législature.

1818

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Initiative parlementaire. Programme de la législature. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 06 Cahier Numero Geschäftsnummer 04.438 04.449 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 14.02.2006 Date Data Seite 1803-1818 Page Pagina Ref. No

E. 10

139 330 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.