

CH_VB 78.233 vom 10. November 1981

Bundesverwaltung, 1981-11-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_78.233

FR: CH_VB 78.233 du 10 novembre 1981

IT: CH_VB 78.233 del 10 novembre 1981

Erwägungen

E. 1

Texte de l'initiative

E. 2

Propositions de minorités

E. 3

Les commissions font rapport à leur conseil sur les projets qu'elles ont examinés et les mandats qui leur ont été confiés. 1120

Loi sur les rapports entre les conseils

E. 4

Elles peuvent présenter des propositions d'amendement relatives aux projets qui leur sont soumis. La minorité de chaque commission peut présenter des propositions qui ont été rejetées par la majorité.

E. 5

Etudes particulières Art. 54 !Dans des cas déterminés, l'un des conseils peut confier l'examen d'un problème particulier à une commission déjà saisie de la question plutôt qu'à la commission de gestion ou à la commission des finances. - Lorsque les deux conseils chargent une même commission d'élucider une question, ils peuvent, d'un commun accord, lui conférer des pouvoirs particuliers en matière d'enquête (art. 55 ss). II 1 La présente loi est soumise au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 27345 1127

Annexe 2 Propositions de minorités 1 (Akeret, Biel, Lang, Ribl) Art. 3t"- ... des intérêts liant les députés, qui est officiellement publié. 2 (Biel, Akeret, Auer, Ribl) Art. 3sexies Abrogé Au lieu de cet article, l'arrêté fédéral suivant est adopté: I La constitution est modifiée comme il suit : Art. 77 Les députés du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale, les fonctionnaires fédéraux et les personnes nommées directement par le Conseil fédéral qui collaborent dans d'autres organes que les organes consultatifs de l'administration centrale et des régies de la Confédération ne peuvent être simultanément membres du Conseil national. Art. 81 Les membres du Conseil national, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale, les fonctionnaires fédéraux et les personnes nommées directement par le Conseil fédéral qui collaborent dans d'autres organes que les organes consultatifs de l'administration centrale et des régies de la Confédération ne peuvent être simultanément députés au Conseil des Etats, II 1 Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 3 (Weber Leo, Akeret, Auer, Eng, Hunziker, Koller Arnold, Ribl) Art. 21TM, 3e al. 3 ... ou si une initiative

populaire a abouti sur le même objet. 1128

4 (Reichling, Akeret, Auer, Hunziker, Ribi) An. 21ter, 1er al. 1 L'initiative d'un membre de l'un des conseils est transmise à une commission pour examen préalable si, après avoir été développée devant le plénum, elle est provisoirement appuyée par au moins 60 membres du Conseil national ou 12 membres du Conseil des Etats. On pourra renoncer à développer l'initiative devant le plénum et à compter le nombre de voix favorables si le texte de l'initiative porte le même nombre de signatures de membres du conseil. La commission remet ... 76 Feuille federale. 134" aimée. Vol. I 1129 27345

Annexe 3 Rapport explicatif I Introduction II Le 25 octobre 1978, le conseiller national Erwin Akeret, président de la commission d'étude sur l'avenir du Parlement, commission qui a été dissoute depuis lors, a demandé dans une initiative parlementaire que la loi sur les rapports entre les conseils, la loi sur les indemnités et le règlement du Conseil national soient modifiés dans le sens des recommandations du rapport final de la commission d'étude, daté du 29 juin 1978 (FF 1978 II 1017). Le Conseil national a nommé une nouvelle commission à cet effet¹). Celle-ci a déjà proposé deux trains de mesures de révision: Le 27 septembre 1979, plusieurs dispositions du règlement du Conseil national ont été modifiées; en outre, l'arrêté fédéral sur le remboursement des frais aux parlementaires a été adapté au renchérissement. Le 19 juin 1981, la loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs (loi sur les indemnités) et l'arrêté fédéral y relatif ont été révisés. 12 La modification de la loi sur les rapports entre les conseils proposée contient deux innovations importantes, qui sont exposées sous chiffre 2. Les députés doivent être tenus, selon l'une de ces innovations, à signaler les intérêts qui les lient. Cette mesure doit permettre de réaliser une exigence déjà ancienne, une plus grande transparence. Nos députés n'étant pas des professionnels, ils devraient pouvoir s'engager librement dans l'économie; l'électeur a cependant le droit de se renseigner exactement et en détail sur ces affaires. A titre complémentaire, on propose d'établir certaines règles concernant la récusation et l'incompatibilité. La seconde innovation importante concerne les initiatives parlementaires: Par une procédure d'examen préalable, on devrait pouvoir sélectionner les interventions qui peuvent avec succès faire immédiatement l'objet de travaux législatifs au sein des Chambres. Les autres modifications proposées à la loi sur les rapports entre les conseils ont pour objectif essentiel d'inscrire dans celle-ci les principes proclamés dans les règlements des conseils et élaborés dans la pratique. 13 D'autres mesures de réforme sont également prévues. Il convient notamment de modifier les règlements des conseils de façon à permettre au Parlement de traiter rationnellement les nombreuses inter- 1) Hubacher, Akeret, Auer, Sarchi, Bici, Bonnard, Bratschi, Butty, Eng, Hunziker, Jelmini, Kohler Raoul, Koller Arnold, Lang, Meier Josi, Meizoz, Nebiker, Reichling, Ribi, Riesen-Fribourg, Rüttimann, Weber Leo, Weher-Arbon. 1130

vendons personnelles. En outre, une sous-commission s'occupe des relations entre le Parlement et le public. Elle examine notamment l'opportunité d'informer plus amplement celui-ci sur les phases initiales de l'élaboration des décisions parlementaires (séances de commissions, auditions), que ce n'est le cas actuellement. 2 Eléments essentiels de la nouvelle réglementation 21 Obligation de signaler les intérêts liant les députés, obligation de se récuser. Incompatibilités 211 Généralités 211.1 La constitution contient diverses règles classiques touchant l'incompatibilité, qui procèdent finalement du principe même de la séparation des pouvoirs. C'est ainsi que les députés au Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral ne

peuvent être simultanément membres du Conseil national (art. 77 est.). Selon l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques, ils doivent, après leur élection, déclarer pour laquelle des deux fonctions ils optent. Les fonctionnaires fédéraux doivent quitter leur fonction au plus tard quatre mois après leur entrée au Conseil national. Ces règles s'appliquent par analogie aux ecclésiastiques. A ces incompatibilités de type classique se sont ajoutées depuis quelque temps les incompatibilités de caractère économique. Sous ce terme on désigne l'interdiction de cumuler certains mandats de droit public et certaines fonctions de nature économique. L'idée qui est à la base de cette mesure est d'éviter des conflits d'intérêts caractérisés. On parle de tels conflits lorsqu'un député est à ce point dépendant de certains intérêts particuliers que la liberté de décider dans l'intérêt commun s'en trouve entravée. En prévoyant des incompatibilités de caractère économique on vise à permettre au député d'exercer son mandat librement et en toute responsabilité, sans être soumis à des influences extérieures (cf. Markus Schuppisser, *Wirtschaftliche Interessenvertretung im Parlament?*, Zurich 1977, p. 10 s.).

211.2 Depuis des décennies, l'opinion publique et le Parlement se sont occupés à répétition des problèmes que posent les intérêts liant les parlementaires. Les uns sont d'avis que les connaissances d'ordre économique acquises par les parlementaires dans l'exercice d'une activité privée permettent à ceux-ci d'accomplir leur tâche avec une compétence particulière; d'autres font valoir que l'imbrication d'activités privées et de fonctions publiques porte atteinte à la crédibilité de nos institutions politiques. Les propositions de réforme visant à remédier à cet inconvénient portent sur un large éventail de mesures. D'aucuns considèrent que l'exercice, par les parlementaires, d'activités déter-

minées sur le plan économique constitue déjà une cause d'incompatibilité, alors que d'autres se contenteraient de voir imposer à un parlementaire l'obligation de se récuser lorsqu'un conflit d'intérêts risque de se produire lors de délibérations consacrées à un objet déterminé. D'aucuns estiment que l'exercice de certaines fonctions dans l'économie constitue en soi une incompatibilité pour un député, alors que d'autres se contenteraient d'exiger que celui-ci se récuse s'il risque, dans une affaire donnée, d'être pris entre les intérêts qu'il représente et les obligations de son mandat. Mais, selon l'opinion de loin la plus répandue, il suffirait que les intérêts qui lient les parlementaires soient rendus publics.

211.3 Le cumul d'un mandat parlementaire et l'exercice de certaines formes d'activité économique a aussi été considéré comme un problème à l'étranger: Outre l'Autriche, la France s'est prononcée en l'occurrence en faveur d'une très large incompatibilité entre ces deux domaines. En revanche, les règles auxquelles doivent satisfaire les membres du Bundestag allemand, du 21 septembre 1972, prescrivent l'obligation de signaler les intérêts liant les députés. En examinant des modèles étrangers, il importe de bien considérer qu'une solution suisse du problème doit tenir compte du caractère particulier de notre Parlement de milice.

212 Obligation de signaler les intérêts liant les députés

212.1 L'institution de l'obligation de signaler les intérêts liant les parlementaires a été demandée non seulement dans une série d'interventions parlementaires (Postulat Schüller du 27 avril 1972; motion Jaeger concernant la crédibilité des institutions politiques du 1er décembre 1978) mais a été aussi suggérée à l'occasion des travaux en vue de la révision totale de la constitution fédérale. Le rapport final du groupe de travail Wahlen, chargé de préparer une révision totale de la constitution en 1973, a envisagé la création, d'un registre public propre à indiquer les relations entre les députés et certains groupes d'intérêts (rapport final, p. 485 ss). En vertu de l'article 79, 2e alinéa du projet de constitution établi par la commission Furgler, les membres de l'Assemblée fédérale doivent «rendre publiques leurs obligations

envers des groupements de défense d'intérêts et les autres relations qui pourraient affecter leur indépendance politique.» Dans le commentaire du projet de constitution, il est précisé que les prescriptions similaires élaborées en Grande-Bretagne ont donné satisfaction et se sont révélées tout à fait applicables (p. 156). Le 21 septembre 1972, le Bundestag allemand a établi des règles de conduite en la matière, à l'intention de ses membres. Ces dispositions ont la teneur suivante: Chaque membre du Parlement est tenu d'indiquer très exactement sa profession et notamment les personnes, entreprises, institutions ou 1132 associations pour le compte desquelles il exerce une activité professionnelle. La même disposition est applicable aux parlementaires exerçant une activité non lucrative, en tant que membre d'un comité directeur, d'un conseil de surveillance, d'un conseil d'administration ou d'un autre organe d'une société, d'une coopérative ou d'une entreprise jouissant d'un, autre statut juridique ou en tant que fiduciaire. Les personnes remplissant des fonctions consultatives sont tenues d'en préciser la nature. Ces indications sont publiées dans le Bulletin officiel du Parlement allemand (Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages).

212.2 En Suisse, dans son rapport final, la commission d'étude «Avenir du Parlement» avait prévu la législation suivante: Au moment où il est élu au Parlement (et pendant tout le temps qu'il en fera partie), chaque député informera le bureau des attaches qui le lient à certains groupes d'intérêts; il signalera les activités qu'il exerce au sein d'organes de direction, d'administration et de surveillance de grandes sociétés, indiquera les secrétariats importants dont il a la charge ainsi que les mandats de conseiller qu'il assume pour le compte de groupes d'intérêts influents de tout genre, en Suisse et à l'étranger. Toutes ces informations seront consignées dans un registre que tout parlementaire et journaliste du Palais fédéral pourra consulter (p. 90). La solution proposée est conforme, pour l'essentiel, aux considérations de la commission «Avenir du Parlement».

213 Obligation de se récuser Les membres du Parlement qui, en raison de leur situation personnelle, pourraient être exposés à un conflit d'intérêts qualifiés dans certaines affaires doivent avoir l'obligation de se récuser. Divers cantons ont adopté des réglementations analogues (p. ex. SG, AR, TI, OW, FR). L'élément décisif est que l'obligation de se récuser ne doit se rapporter qu'à la prise de décisions, mais pas à la délibération, et que la réglementation proposée ne touche ni les normes abstraites de portée générale, ni le budget annuel ou le compte de l'Etat.

214 Incompatibilités 214.1 L'initiative parlementaire Ziegler-Genève avait exigé qu'on élabore une norme constitutionnelle selon laquelle personne ne pourrait être à la fois membre du Conseil national et membre du conseil d'administration d'une société anonyme ayant un capital-actions supérieur à

E. 10

millions de francs ou occupant plus de 500 personnes. Cette demande a cependant été rejetée par le Conseil national le 8 mars 1979 (BÖ N 1979 136). 1133

214.2 Auparavant, on a plutôt discuté de l'incompatibilité existant entre l'exercice d'un mandat parlementaire et celui d'importantes fonctions de direction et de surveillance dans des entreprises d'Etat ou semi-étatiques. L'avant-projet de loi fédérale sur les droits politiques qui date de juin 1973 contenait une disposition sur les incompatibilités, ayant la teneur suivante (art. 18, 1er al.): Ne peuvent pas être membres du Conseil national: les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale, les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organismes de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif ainsi que les ecclésiastiques. L'avant-projet motivait cette disposition de la manière suivante: Nombreux

sont les membres de conseils d'administration (PTT, CFF) nommés par le Conseil fédéral, les présidents des conseils d'entreprises accomplissant des tâches de droit public, les délégués et autres chargés de mission de la Confédération, qui exercent des fonctions importantes de droit public et sont dotés d'un pouvoir de décision étendu. Le fait que certaines de ces personnes exercent en même temps un mandat au Conseil national peut entraîner des conflits d'intérêts. Or, dans les publications ou débats de nature politique, on ne cesse de critiquer l'interpénétration des pouvoirs et de réclamer leur séparation et l'indépendance des fonctions publiques. Le Conseil fédéral a renoncé à introduire cette disposition qui avait rencontré une vive opposition lors de la procédure de consultation. Dans son message concernant une loi fédérale sur les droits politiques (FF 1975 I 1356), il déclare notamment: On peut être de l'avis qu'il faudrait foire preuve d'une certaine magnanimité à l'égard des citoyens n'assumant qu'à titre accessoire des tâches d'exécution, notamment lorsque ces fonctions sont strictement délimitées dans le temps et à raison de la matière. A cette catégorie appartiennent les délégués et les préposés à des tâches spéciales, qui exécutent des mandats strictement délimités quant à la matière, ainsi que les membres des conseils d'administration des entreprises en régie de la Confédération. Il s'agit, dans ces deux genres de fonctions, de quelques rares cas spéciaux où l'interpénétration des fonctions d'exécution et de surveillance n'a pas d'importance. A l'avenir également, il ne faudra tenir compte qu'exceptionnellement de cas de ce genre. 214.3 Au cours des débats parlementaires relatifs à la loi sur les droits politiques, des propositions émanant de la minorité ont été présentées dans les deux conseils, propositions qui reprenaient l'idée de F avant-projet (BÖ N 1976 18, proposition de la minorité I; BÖ E 1976 521 s.). La proposition émanant de la minorité I du Conseil national avait la teneur suivante: Les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires ainsi que les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organismes de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, ne peuvent être membres du Conseil national. 1134

214.4 Les partisans de l'extension des cas d'incompatibilités ont invoqué notamment les arguments suivants: La législation d'application de l'article 77 est actuellement en vigueur est trop limitée. Elle est contraire à l'esprit de la constitution qui entend garantir l'autonomie de la fonction publique. La règle de l'incompatibilité ne peut donc pas s'appliquer seulement aux personnes ayant un statut de fonctionnaire. Nombreux sont les membres de conseils d'administration nommés par le Conseil fédéral, les présidents de conseils d'entreprises remplissant des tâches de droit public, etc., qui disposent d'un large pouvoir de décision. Il peut en résulter des conflits d'intérêts si ces personnes exercent un mandat au Conseil national. Le camp adverse a rétorqué qu'il ne fallait pas s'appuyer sur une notion trop formaliste de la séparation des pouvoirs et ainsi désavantager les entreprises publiques au profit de l'économie privée. Une telle prescription irait en outre au-delà du libellé de l'article 77 est. et outrepasserait les compétences données au législateur pour réglementer le régime des incompatibilités. En tant que petit Etat disposant de moyens limités, la Suisse doit faire appel à toutes les capacités disponibles pour résoudre les problèmes en suspens. Le fait d'exercer un mandat au Conseil national ne devrait donc pas empêcher le conseiller compétent dans un domaine particulier d'assumer des tâches d'exécution à titre accessoire, surtout si ces fonctions sont strictement délimitées dans le temps et quant à la matière. 214.5 La majorité de la commission renonce à proposer de déclarer incompatibles l'exercice d'un mandat parlementaire et celui de fonctions publiques déterminées. Elle voudrait toutefois limiter l'appartenance de certains membres du Parlement à des commissions de contrôle

déterminées: des personnes nommées directement par le Conseil fédéral, qui collaborent dans d'autres organes que les organes consultatifs de l'administration centrale et des régies de la Confédération, ne doivent pas faire partie de commissions qui sont compétentes en matière de contrôle dans ce domaine. Il s'agit en effet d'empêcher que quelqu'un puisse contrôler directement sa propre activité. Dans les autres commissions, les membres du Parlement doivent cependant pouvoir faire valoir leurs connaissances particulières, et également leurs intérêts personnels. Il suffit que, dans les commissions, les intérêts particuliers ne nuisent pas à l'intérêt général (art. 14, 4e al, RCN). 214.6 La minorité de la commission s'en tient à une incompatibilité intrinsèque entre l'exercice d'un mandat parlementaire et l'accomplissement de certaines fonctions publiques. La question se pose alors de savoir si une telle incompatibilité exige une révision de la constitution. En vertu de l'article 77 est., les membres du Conseil des Etats, ainsi que les magistrats et fonctionnaires élus par l'Assemblée fédérale, ne 1135

peuvent être simultanément membres du Conseil national. On conteste cependant la possibilité d'étendre cette règle d'incompatibilité par une disposition législative fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs à d'autres fonctions. Les commentateurs traditionnels (Burckhardt, Giacometti, Aubert) ne traitent pas cette question de façon explicite. Selon une expertise du professeur Kurt Eichenberger, «il est loisible au législateur et aux organes supérieurs de l'administration d'appliquer le régime de l'incompatibilité à des agents qui ne sont pas soumis à l'article 77 est., compte tenu de l'intérêt des services publics, mais à la condition que ces restrictions supplémentaires soient justifiées sur le fond et que l'inéligibilité s'impose dans l'intérêt général comme dans celui des services publics». (Avis de droit sur des questions relatives à l'incompatibilité entre le mandat de conseiller national et le statut de fonctionnaire fédéral, présenté à la Commission de vérification des pouvoirs du Conseil national en mai 1975, p. 38). Lors de la délibération au sujet de la Loi fédérale sur les droits politiques, une minorité avait adopté cette conception juridique et proposé que l'interdiction de siéger simultanément au Conseil national soit étendue aux personnes dont l'activité s'exerce dans des organes de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif (BÖ N 7976 18 proposition de la minorité 1). Dans un exposé ultérieur, relatif à la loi fédérale sur les droits politiques, il a été affirmé ce qui suit: Le Parlement n'a pas suivi les vues avancées dans cette proposition de la minorité. On a fait valoir qu'il s'agit là d'une conception par trop formaliste du principe de la séparation des pouvoirs qui désavantagerait les entreprises publiques au profit de l'économie privée. On a fait remarquer de plus qu'une telle prescription irait au-delà du libellé de l'article 77 est, et outrepasserait les compétences données au législateur pour réglementer le régime des incompatibilités. (Anton Muheim, Election du Conseil national, in : Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Publication de l'Institut suisse d'administration de l'université de Saint-Gall, volume 13, Saint-Gall 1978, p. 73). La minorité de la commission désirerait éviter que le doute ne subsiste quant à l'admissibilité du point de vue juridique d'une simple révision de la loi. Elle propose par conséquent de modifier l'article 77 est. On est d'ailleurs obligé de procéder à une révision de la constitution si la règle de l'incompatibilité doit aussi s'étendre au Conseil des Etats (art. 81 est.). 22 Initiatives parlementaires Depuis 1848, l'article 93, 1er alinéa, de la constitution a la teneur suivante: «L'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres.» 1136

Après que deux conseillers nationaux eurent usé pour la première fois, en 1964, de leur droit d'initiative en se référant expressément à la constitution, les bureaux des deux conseils

invitèrent le Conseil fédéral à examiner les problèmes qui se posent lors de l'exercice du droit d'initiative parlementaire. Par son message du 13 novembre 1968 (FF 1968 II 757) concernant la révision de la loi sur les rapports entre les conseils, le Conseil fédéral fut à l'origine du mode de procéder qui est encore en vigueur aujourd'hui en matière d'initiatives parlementaires (art. 21^{is} ss LRC). Le rapport final «Avenir dû Parlement» désigne l'initiative comme le moyen le plus efficace dont disposent les députés et le Parlement pour exercer leur mandat législatif (ch. 594). L'initiative permet aux conseils d'agir en législateur, même dans les cas où la collaboration de l'exécutif fait défaut. C'est pourquoi le Parlement ne pourra pas renoncer à cet instrument s'il entend pouvoir remplir, en toutes circonstances, le mandat que lui assigne la constitution. Ces derniers temps, il a fréquemment été fait usage du droit d'initiative individuelle, mais pas toujours à bon escient. Selon le rapport final «Avenir du Parlement», «une activité fébrile empêche parfois un travail fructueux» (ch. 225,6). Et pourtant l'initiative y est considérée comme efficace lorsqu'elle traite de questions particulières au Parlement ainsi que dans les domaines où le Conseil fédéral n'intervient pas, malgré les motions ou postulats qui ont été déposés. Le 3 juin 1977, le bureau du Conseil national chargea une commission d'étude d'examiner des mesures qui permettraient de freiner l'accroissement du nombre des initiatives parlementaires. Dans son rapport final du 9 août 1978, la commission d'étude proposa de soumettre toutes les initiatives à une procédure préliminaire; ceci garantirait que seules seraient examinées plus avant les initiatives ayant des chances d'aboutir; ce sont aussi celles qui demandent le plus de temps et d'argent. D'après une consultation des groupes réalisée au cours de l'hiver 1978, l'opinion prévalait qu'une révision éventuelle du droit d'initiative parlementaire devrait être entreprise dans le cadre des travaux concernant la réforme du Parlement. La sous-commission a examiné en détail des propositions élaborées de divers côtés en vue d'introduire une nouvelle réglementation du droit d'initiative. Elle a élaboré sa propre conception, qui peut être définie de la manière suivante: L'initiative présentée sous la forme d'un projet - rédigé de toutes pièces ou sous celle d'une demande conçue en termes généraux doit être maintenue. Elle sera soumise à une commission chargée de l'examen préalable. Contrairement aux propositions faites par la commission d'étude le 9 août 1978, il ne s'agit toutefois pas de créer une nouvelle commission permanente chargée de l'examen des questions de procédure lors d'initiatives parlementaires. La commission examinera dans un délai bref si, dans le cas d'espèce, l'initiative parlementaire a des chances d'aboutir. Si la réponse est affirmative et si la proposition de la commission est 1137

approuvée par le conseil, une commission est alors chargée d'élaborer un projet. Elle peut charger le Conseil fédéral d'ouvrir une procédure de consultation. Lorsqu'elle a terminé ses travaux, la commission présente au conseil un rapport qui doit satisfaire aux mêmes exigences que celles imposées à un message du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a le droit de se prononcer sur un tel projet d'acte législatif dans un délai de six mois. Le projet est ensuite traité par le plénum; s'il est approuvé, il est transmis à l'autre conseil. Si une commission fait usage du droit d'initiative, elle peut dans les cas simples rédiger directement un projet sans le soumettre à l'examen préalable, qui serait nécessaire en cas d'initiative individuelle. Les propositions de la sous-commission laissent au Parlement le droit d'initiative, qui est un moyen efficace et direct de légiférer, mais cherchent à éviter le travail coûteux de commissions parlementaires lorsque les initiatives n'ont de toute façon aucune chance d'aboutir. 3 Commentaire du projet 31 Obligation de signaler les intérêts et de se récuser. Incompatibilités 311 Art. 3bis Obligation de signaler les intérêts Selon le 1er alinéa, chaque député doit donner certains renseignements lorsqu'il entre au Parlement et

au début de chaque législature. Lettre a: L'obligation de signaler les intérêts se rapporte à la profession exercée présentement. Lettre b: Les membres du conseil sont tenus de donner des renseignements sur les «fonctions qu'ils assument au sein d'organes de direction et de surveillance de grandes sociétés, d'établissements et de fondations, que ces derniers soient de droit privé ou de droit public». Comme il n'est question que des «grandes» sociétés, une certaine marge d'appréciation est laissée à chacun des députés. Si des divergences de vues venaient à se produire, le bureau trancherait en dernier ressort; il peut sommer les membres du conseil de se faire inscrire au registre des intérêts liant les députés (art. 1138 LCR). Dans le domaine du droit privé, l'obligation de signaler les intérêts liant les députés s'étend aux sociétés par actions, aux sociétés à responsabilité limitée et aux sociétés coopératives. En outre, le fait d'appartenir à un conseil de fondation de quelque importance (fondation en faveur de la protection des consommateurs) peut également tomber sous le coup de l'obligation de s'annoncer. Dans le domaine du droit public sont notamment visés : les membres des conseils d'administration (administrateurs) des PTT et des CFF, les administrateurs de la CNSA, les membres du Conseil des écoles

polytechniques fédérales, ceux de conseils de fondations importantes («Pro Helvetia» p. ex.), et ceux des organes de surveillance d'institutions régies en partie par le droit privé et en partie par le droit public, lorsque lesdites institutions ont pour mandat de s'acquitter de tâches d'intérêt public (Banque nationale, Fonds national, Butyra, Union suisse du commerce de fromage). L'obligation susmentionnée s'étendrait également aux activités exercées au sein d'organes dirigeants d'entreprises publiques des cantons et des communes (économie énergétique, électricité, p. ex.). Lettre c: L'activité au service d'un syndicat, d'une association patronale, de l'Union des paysans, d'un club d'automobilistes, de l'association des propriétaires d'immeubles ou de celle des locataires; d'une organisation de consommateurs, d'une œuvre d'entraide, d'un groupe de quelque importance à but non lucratif (société de protection de la nature, p. ex.) sera réputée fonction permanente de direction ou de consultation de groupes d'intérêts importants. Lettre d; Les commissions ou organismes permanents de spécialistes ayant un caractère consultatif (p. ex. la commission fédérale de spécialistes de l'alcool, la commission nationale suisse pour l'Unesco) figurent sous ce chiffre, à côté des commissions d'experts chargées de préparer des textes juridiques sur le plan constitutionnel ou légal. En outre, l'obligation de signaler les intérêts qui lient les députés se rapporte aussi au fait d'appartenir à des commissions dotées de pouvoirs de décision (p. ex. commission des cartels, commission fédérale du cinéma). Le simple fait d'assumer des fonctions exécutives à titre accessoire dans d'autres organes de la Confédération, par exemple, en tant que délégué du Conseil fédéral, peut entraîner aussi l'obligation de s'annoncer. 2e alinéa: Les ecclésiastiques, les avocats, défenseurs en justice, notaires, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du code des obligations; les médecins, dentistes, pharmaciens, etc., devront respecter le secret professionnel prescrit par l'article 321 CPS. De toute manière, l'obligation de signaler les intérêts liant le député n'est pas applicable à des mandats limités ; elle vaut uniquement pour son appartenance à des organes directeurs ou de surveillance, ainsi que pour ce qui touche à l'activité permanente au service de groupes d'intérêts. A supposer que, pour ce qui a trait aux groupes d'intérêts eux-mêmes, des conflits viennent à se produire avec le secret professionnel, l'obligation de garder le secret l'emporterait sur tout autre devoir. Il est vrai que dans de tels cas les intéressés sont obligés de se récuser. 312 Art. 3ter Registre officiel Le registre doit non seulement être mis à la disposition des membres du Parlement et des journalistes accrédités au Palais fédéral, mais aussi être accessible à toutes les personnes qui s'y intéressent. 1139

Si le conseil adopte la proposition de la minorité de la commission le registre sera publié officiellement. 313 Art. 3^{ter} Contrôle Le contrôle incombe au bureau de chaque conseil; il est réputé *lex imperfecta*, c'est-à-dire qu'il n'existe aucune possibilité formelle de recourir à des sanctions. 314 Art. 3^{bis} Récusation Au moyen de l'article 3^{min} on entend contraindre à se récuser les membres du conseil qui, en raison de leur situation personnelle, pourraient être pris dans des conflits d'intérêts qualifiés lors de l'examen de certains objets. Plusieurs cantons ont adopté des réglementations analogues. Lorsqu'on a affaire au travail législatif, c'est-à-dire lorsque des normes générales abstraites sont édictées, il n'y a pas de lien direct, pas de rapport de cause à effet qui justifierait la récusation. Lorsque les députés acceptent le budget et les comptes annuels, on peut admettre que la prise d'influence spécifique, inhérente aux intérêts de chacun des membres du conseil, reste dans les limites du tolérable. Mais lorsqu'ils se prononcent sur les autres affaires parlementaires (ou qu'ils en décident), à savoir les élections, les grâces, les actes administratifs proprement dits, ceux des membres du conseil qui représentent directement des intérêts privés (qu'ils soient de nature personnelle ou financière) doivent se récuser. En élaborant son projet, la commission a également tenu compte des considérations qui ont déterminé l'adoption de l'article 32 du règlement du Grand Conseil du canton de Saint-Gall: Selon cette disposition un membre du conseil doit également se récuser si lui-même, un de ses proches ou un client ont un intérêt personnel à l'adoption d'un arrêté du Grand Conseil qui n'est pas de portée générale. La législation en vigueur prévoit déjà une obligation ponctuelle de se récuser: selon l'article 53 de la loi fédérale sur les droits politiques, le premier objet à traiter, lors de la séance constitutive qui suit l'élection du Conseil national, est celui de la validation des élections: «Tout député qui justifie de sa qualité par une attestation de son élection, que lui délivre le gouvernement cantonal, peut prendre part à cette délibération et émettre son vote, sauf en ce qui concerne sa propre élection.» 315 Art. 3^{sexies} Incompatibilités De portée limitée, la réglementation des incompatibilités proposée par la majorité de la commission, ne s'applique qu'aux personnes directement nommées par le Conseil fédéral et qui exercent une. 1140

activité au sein d'organes de l'administration ou d'entreprises en régie de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif. Ces personnes ne peuvent être membres de commissions parlementaires qui exercent un contrôle sur l'activité desdits organes. Par conséquent, le fait d'appartenir à l'un des organes ci-après est incompatible avec la présence au sein des commissions de contrôle qui s'y rapportent : - Conseil des écoles polytechniques fédérales - fonctions de caractère exécutif exercées à titre accessoire pour le compte du Conseil fédéral (p. ex. délégué à la surveillance des prix) - Conseil d'administration des PTT ou des CFF. Ne seraient pas touchées par une telle réglementation les activités des parlementaires dans les organisations semi-publiques, difficiles à contrôler, par exemple dans les sociétés privées partiellement subventionnées, qui sont chargées d'accomplir des tâches de droit public (la Banque Nationale, p. ex.). La réglementation proposée par la minorité de la commission, tout en renonçant à l'article 8^{sexies} LRC, reprend les critères que celui-ci contient et les intègre aux articles 77 et 81 est. Ainsi, l'incompatibilité n'est pas limitée à l'appartenance à des commissions parlementaires déterminées, mais étendue à la qualité de membres des deux conseils. En outre, l'article 81 de la constitution est complété: Les fonctionnaires fédéraux ne pourront plus devenir conseillers aux Etats. 32 Organisation 321 Art. 8^{ter} Conférence de coordination Dans son rapport final, la commission d'étude «Avenir du Parlement» avait proposé la création d'une véritable commission de coordination des deux conseils (ch. 421.1), qui aurait assumé des tâches

importantes, entre autres - examiner la liste des affaires dont le Parlement sera saisi à brève échéance: établir, de concert avec le Conseil fédéral, un ordre d'urgence pour ces affaires; - délibérer sur l'ordre de priorités dans lequel les affaires seront traitées, avant de le soumettre aux présidents des conseils ; - étudier certaines questions d'actualité en prévision de leur examen par le Parlement: - coordonner les délibérations des deux conseils sur les interventions personnelles. La conférence de coordination, telle qu'elle est prévue à l'article 8ter du projet de loi sur les rapports entre les conseils, se verrait - en tout cas dans une première étape - confier des tâches moins étendues. Cet organe aurait à préparer les sessions et à traiter de questions prati- 1141

ques relatives aux rapports entre les conseils et le Conseil fédéral ainsi qu'aux relations extérieures de l'Assemblée fédérale (composition des délégations pour des visites et des manifestations qui ont lieu à l'étranger et pour les invitations faites par les Chambres fédérales). La conférence de coordination comprend les membres de l'organe chargé d'établir dans chaque conseil les programmes des sessions. Si la solution actuelle était maintenue dans les règlements des deux conseils, cet organe se composerait de la conférence des présidents des groupes du Conseil national (composée du président et du vice-président du conseil ainsi que des présidents des groupes, art. 12 RCN) et du bureau du Conseil des Etats (composé du président, du vice-président, de deux scrutateurs et d'un scrutateur suppléant, art. 5 RCE). Actuellement déjà, ces deux organes tiennent des séances communes et s'entendent sur les programmes des sessions des deux conseils. La conférence de coordination se prononce également sur la question de savoir si une affaire doit être traitée dans les deux conseils pendant la même session (art. 11, 2e al.) et sur la convocation des Chambres réunies aux fins de prendre connaissance des déclarations que le Conseil fédéral entend faire sur d'importantes questions de politique intérieure ou extérieure (art. 37Ms, 1er al.). Etant donné le fait que - si les dispositions actuelles du règlement sont maintenues - la conférence de coordination ne se compose pas du même nombre de membres de chacun des deux conseils, la sous-commission avait envisagé d'introduire des dispositions supplémentaires sur le mode de prise de décision. Un 4e alinéa de l'article 8ter, auquel on a de nouveau renoncé ensuite, prévoyait ceci : Si un membre le demande, les décisions sont prises séparément par les groupes des membres du Conseil national, d'une part, et du Conseil des Etats, d'autre part. Si aucune entente ne peut être réalisée, on décide par tirage au sort. Les expériences faites jusqu'à présent permettent de penser qu'à l'avenir également il sera possible de trouver des solutions d'un commun accord. Cela est d'ailleurs prévu dans les règlements des deux conseils (art. 12, 2e al., RCN et art. 6 RCE). Il serait en outre choquant de faire dépendre d'un tirage au sort la convocation éventuelle d'une session des Chambres réunies (cf. art. 37bls LRC). La sous-commission est d'avis que la conférence de coordination peut, au besoin, choisir elle-même le mode de prise de décision. On pourrait également imaginer de modifier le règlement de telle sorte que les deux conseils aient chacun le même nombre de représentants à la conférence. 322 Art. 8tluater et 84uln4uies Commissions Les commissions délibèrent sur les affaires soumises au Parlement, font rapport à leur conseil et présentent des propositions. Elles n'ont 1142

elles-mêmes pas le pouvoir de prendre des décisions. Etant donné que la constitution attribue les tâches au plénum du Conseil national et au plénum du Conseil des Etats (art. 84 ss est.), les commissions sont des organes de préparation de la décision. En réalité, elles contribuent dans une large mesure à ce que les affaires soient rapidement expédiées (cf Kurt Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, Zürich 1949, p. 60; Jean-François Aubert,

Droit constitu- tionnel suisse, Neuchâtel 1967, II, N 1424; Yvo Hangartner, Grund- züge des schweizerischen Staatsrechts, Zurich 1980, p. 118). La sous- commission n'a pas examiné plus en détail l'opportunité de donner des attributions plus étendues aux commissions, ce qui nécessiterait une modification constitutionnelle (cf. Urs W. Kamber, Die Übertra- gung von Rechtsetzungskompetenzen vom Parlament auf Parla- mentskommissionen, Baie et Francfort 1980). 322.1 Art. 8«uater Généralités Cette réglementation n'est pas nouvelle quant au fond. Elle réunit des dispositions qui se trouvent actuellement déjà dans la loi sur les rapports entre les conseils et dans les règlements des deux conseils. Le 1er alinéa dispose que chaque conseil peut, en sus des commis- sions prévues par cette loi (commissions de gestion, commissions des finances, commissions de l'alcool), prévoir dans son règlement la constitution d'autres commissions permanentes (art. 15, 1er al., RCN; art. 10, 1er al., RCE). Il continuera à être permis de constituer des commissions permanentes dans l'un des conseils seulement. Le dernier membre de la phrase du 1er alinéa précise qu'il est possible, comme cela a été le cas jusqu'à présent, de constituer également des commissions non permanentes. Le 2e alinéa contient des directives relatives à la composition des commissions et à l'attribution des présidences. Conformément à l'actuel article 11ter de la loi sur les rapports entre les conseils, la force numérique des groupes au sein du conseil constitue le critère principal. Il sera tenu compte, autant que possible, des langues offi- cielles et des diverses régions du pays. La commission a refusé de fixer dans la loi une disposition accordant des droits plus étendus aux minorités politiques. Aux 3e et 4e alinéas de l'article 84uater figure le devoir qu'ont les commissions de faire rapport et le droit de présenter des proposi- tions. Ces deux tâches sont déjà mentionnées expressément à l'article 11ter de la loi actuelle. Selon une nouvelle disposition, les minorités des commissions peuvent présenter leurs propres propositions au conseil. Elles ont d'ailleurs toujours fait usage de ce droit. Les commissions ont le droit de déposer une initiative parlementaire (cf. le nouvel art. 21Ws, 2e al., LRC) et de présenter une intervention (art. 32, 2e al., RCN; art. 35 RCE), qui doivent porter sur des objets relevant de leur domaine. 1143

322.2 Art. Si^{TM1}«^{TM63} Commissions permanentes Les commissions permanentes examinent les affaires courantes de leur domaine avant de les soumettre au plénum; elles examinent les problèmes fondamentaux et étudient les tâches futures (Rapport final «Avenir du Parlement», ch. 351). A maints égards, les commissions permanentes sont propres à renforcer la position du Parlement face au gouvernement et à l'administration. Le fait qu'une même commission traite régulièrement des affaires relevant du même domaine permet aux membres de celle-ci d'acqué- rir des connaissances étendues dans ce domaine et, partant, d'assurer l'uniformité des décisions politiques touchant le domaine en question (Rapport final «Avenir du Parlement», ch. 361). L'article 8iuln!*ules n'innove pas quant au fond. Il réunit un certain nombre de disposi- tions concernant les commissions permanentes, dispositions qui se trouvent dans la loi sur les rapports entre les conseils et dans les règlements des conseils. Le 1er alinéa concerne le règlement (facultatif) des commissions permanentes. Un tel règlement doit être soumis à l'approbation du conseil en question (art. 15, 4e al., RCN; art. 10, 4e al., RCE). Le 2e alinéa fixe la durée maximum pendant laquelle le membre d'un conseil peut, de façon ininterrompue, faire partie d'une commission permanente. En conformité avec les règlements des deux conseils (art. 16, 1er al., RCN; art. 12, 1er al., RCE) cette durée est de six ans. Les règlements peuvent prévoir des exceptions pour des raisons importantes. Le membre dont le mandat est échu n'est rééligible qu'à l'expiration d'un délai de deux ans. On abrège ainsi le temps d'atten- te de trois ans,

considéré comme excessif (voir l'art. 54, 4e al., de la LRC en vigueur). La présidence revient à un groupe et change tous les deux ans, en conformité de nouveau avec l'article 16, 5e alinéa, RCN et avec l'article 12, 3e alinéa, RCE. Le 3e alinéa engage les commissions permanentes des deux conseils à coordonner leurs activités. On reprend là l'idée qui se trouve déjà à l'article 54, 2e et 3e alinéas, de la loi en vigueur et qui correspond de plus aux intentions exprimées dans le rapport final «Avenir du Parlement» (ch. 413.2). En conséquence, outre les commissions chargées spécialement du contrôle, les autres commissions permanentes doivent exercer, dans une plus forte mesure que jusqu'ici, une surveillance de nature politique lors de l'examen d'affaires relevant de leur domaine d'activité. Une partie de ces tâches de coordination sont aujourd'hui déjà assumées par les secrétaires des commissions permanentes, au cours d'entretiens qu'ils ont régulièrement entre eux. Conformément au 4e alinéa, les commissions permanentes soumettent des rapports à leur conseil non seulement lorsqu'il s'agit de projets qui leur ont été remis pour examen, mais aussi de leur propre chef, lorsque les circonstances l'exigent (conformément à l'art. 53Ms, 2e al., de la LRC en vigueur). 1144

323 Art. 856xll:s Groupes La réglementation en vigueur concernant les groupes (art. 11MS à

E. 11

"water LRC) a son origine dans une initiative de la Conférence des présidents de groupe du Conseil national des 23 juin et 19 novembre 1970 concernant le financement des secrétariats de groupe (FF 1970 II 1518). Le rapport explicatif concernant cette initiative soulignait déjà que les groupes sont indispensables à la formation de la volonté politique au Parlement. La démocratie a besoin de partis et, partant, de groupes parlementaires. C'est le corollaire du principe de la proportionnalité appliqué lors des élections pour le Conseil national (art. 73 est.). Le règlement du Conseil national mentionne les groupes (art. 13 RCN), alors qu'au Conseil des Etats, les groupes ne figurent dans aucune prescription du règlement; en revanche, ils apparaissent dans la liste des membres du Conseil des Etats. Là aussi, les groupes sont une réalité évidente, qui apparaît notamment dans la composition des commissions et du bureau ainsi que dans la succession des présidences à la tête du conseil. Lors des séances des groupes, les membres des groupes des deux conseils se réunissent régulièrement (voir aussi Jean-François Aubert, Droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, II, N 1438-1440). Selon l'article 8sexles, 1er alinéa, les groupes comprennent les membres du même parti qui siègent dans l'un ou l'autre conseil. Les membres de plusieurs partis peuvent former ensemble un seul groupe. Pour pouvoir constituer un groupe, il faut au moins cinq membres. On reprend ainsi dans la loi la réglementation prévue à l'article 13 du règlement du Conseil national. Selon le 2e alinéa, les groupes annoncent leur constitution au secrétariat de l'Assemblée fédérale, communiquent la liste de leurs membres, la composition de leur comité, le nom de leurs secrétaires et font connaître toute modification y relative. Cette prescription d'ordre se trouve déjà à l'article 13 du règlement du Conseil national. Selon le 3e alinéa, les petits groupes de tendance politique analogue peuvent s'unir en vue de la désignation des membres des commissions. Cette disposition n'a pas pour but de rendre plus rigoureuses les conditions formulées d'une façon assez vague dans l'actuel article Uquate^ j er ainiéa_ pPour pouvoir s'unir, il n'est pas prévu que les groupes doivent prouver qu'ils représentent une «tendance politique analogue». Ce libellé tient simplement compte du fait - basé sur la réalité - que jamais des partis ayant des idéologies très différentes ne s'uniront pour former un groupe, d'une part

pour ne pas mettre en péril leur crédibilité et d'autre part parce qu'un tel groupement ne contribuerait pas à la formation d'une volonté politique uniforme au sein des commissions. Le 4e alinéa énumère les tâches des groupes (délibérer sur les affaires de la commission, préparer les élections, examiner d'autres affaires soumises au conseil). Les groupes contribuent à rationaliser l'examen 77 Feuille fédérale. 134^e année. Vol. I 1145

des affaires. Ces tâches figurent déjà à l'article 114^{te} 2e et 3e alinéas, de la loi actuelle, Le 5e alinéa concerne la création de secrétariats de groupes. Bien que la formule soit plus concise, il n'est pas question de restreindre le statut et les compétences des groupes (art. 42Ms LCR). 324 Art. 8septies Groupements de parlementaires Les groupements de parlementaires sont des associations n'ayant pas de caractère officiel, dont les activités ne sont actuellement mentionnées ni dans la loi sur les rapports entre les conseils, ni dans les règlements des conseils. Leurs membres sont unis par le seul fait qu'ils font partie de l'Assemblée fédérale et qu'ils s'associent librement en raison de points de vue communs dans un domaine déterminé. Les groupements suivants de parlementaires sont enregistrés auprès du secrétariat de l'Assemblée fédérale (état le 30 juillet 1981): Tourisme et transports Protection de la nature et du paysage Groupement forestier Protection des intérêts des populations de montagne Club agricole Coopération avec les pays en voie de développement Commerce et industrie Groupement des arts et métiers Questions culturelles Groupement pour les problèmes de la presse Groupement SSR de parlementaires Sport Lutte contre l'alcoolisme Réfugiés Coopératives et consommateurs Employés Suisses de l'étranger Groupement dit d'Helsinki Pour la commission, il ne fait aucun doute que les parlementaires, à l'instar de tous les citoyens, peuvent bénéficier de la liberté d'association garantie par la constitution (art. 56 est.), donc s'associer librement et à n'importe quel moment en fonction de quelque critère que ce soit. On peut cependant se demander si l'expression «Groupe parlementaire» ne doit s'appliquer qu'aux clubs qui se créent à partir de points de vue ou d'intérêts communs dans un domaine déterminé, sans qu'il soit tenu compte de l'appartenance à un groupe parlementaire plutôt qu'à un autre. Or, cette limitation constitue l'un des objectifs du postulat déposé le 9 juin 1981 par Mmc Uchtenhagen et que le Conseil national n'a pas encore traité. A cet égard, il convient de relever qu'en date du 29 septembre 1981, le Conseil des Etats, par 21 voix contre 15, a rejeté un postulat Donzé du 12 juin 1981 dont la teneur était identique à celle de l'intervention Uchtenhagen. Les deux interventions demandent que les groupements de parlementaires 1146

- soient ouverts à tous les membres de l'un ou l'autre conseil qui, unis par des points de vue ou des intérêts communs, décident de s'associer - soient annoncés au secrétariat général - soient tenus de rendre publiques la liste de leurs membres et les dates de leurs réunions - reçoivent du secrétariat général une aide sur le plan administratif. L'article 8septies⁵, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, que propose la commission se borne à préciser les conditions auxquelles des parlementaires (qui s'associent librement à partir de points de vue ou d'intérêts communs, sans prendre en considération leur appartenance à tel ou tel groupe politique du Parlement - lesdits groupements étant donc ouverts à tous les députés -) doivent satisfaire pour bénéficier des services du secrétariat de l'Assemblée fédérale (tels que: travaux de dactylographie et de multigraphie, expédition de convocations, d'invitations et de documents). La réservation de salles de séances n'occasionne pas de travail administratif important, toutes les associations de parlementaires doivent pouvoir en bénéficier, sans que certaines conditions ou certains critères soient

forcément réunis (art. 83 et 84, 2e al.). 325 Art. 800 des Services du Parlement L'article 105, 1er alinéa, de la constitution, qui remonte à 1848, charge la Chancellerie fédérale «du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral». Lorsque, à la suite de l'affaire des Mirages, on discuta de la possibilité de renforcer le contrôle sur l'administration, la commission de gestion du Conseil national demanda qu'on mette en place une administration du Parlement qui soit indépendante de l'exécutif ou, en d'autres termes, des services auxiliaires relevant du seul Parlement. Cette demande fut reprise par la motion Conzett déposée en 1968. Dans son rapport du

E. 12

membres du Conseil des Etats. En ce qui concerne ce chiffre (12 voix de conseillers aux Etats), il s'agit d'une première proposition; il faut laisser au Conseil des Etats le soin de fixer le nombre de voix qu'il demandera, en tant qu'appui provisoire accordé à une initiative parlementaire. On pourra renoncer à développer l'initiative devant le plénum et à décompter le nombre de voix favorable à celle-ci si le texte de l'initiative porte le même nombre de signatures de membres du Conseil. La proposition Reichling voudrait donc faire dépendre la poursuite de l'examen d'une initiative non seulement d'un examen préalable «technique» effectué par une commission, mais encore de l'appui politique provisoire d'une minorité importante dans l'un des deux conseils. Le principe selon lequel une initiative parlementaire doit déjà être appuyée par une minorité dans la phase préliminaire est établi également dans la loi sur le Parlement du canton de Zurich (Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates, § 23 ss.; cf. aussi Josef Zurkirchen, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Zürich 1979, p. 148). La majorité de la commission estime qu'il y aurait des problèmes si, avant même d'examiner l'initiative quant au fond, on imposait des prescriptions de procédure trop restrictives à l'exercice du droit d'initiative qui, selon une disposition expresse de la constitution, appartient à chaque parlementaire. Selon le 3e alinéa, on peut dans les cas simples renoncer à la procédure d'examen préalable, si l'initiative vient d'une commission. Les commissions permanentes ainsi que les commissions ad hoc peuvent faire usage de ce droit. Il paraît indiqué d'accorder ce droit uniquement dans les cas simples; en effet, lorsqu'une question est fortement controversée ou très complexe, il est préférable de ne pas entamer immédiatement l'élaboration d'actes législatifs. Si la commission renonce à l'examen préalable, c'est l'article 21 qui est applicable, à l'exception de la disposition concernant la décision du plénum, qui figure au début de cet article. 343 Art. III 1^{er} 61 Elaboration du projet Selon le 1er alinéa, une commission est chargée d'élaborer un projet si le conseil décide, sur la base de l'examen préalable, de donner suite 1153

à l'initiative. Si le projet d'initiative doit être modifié sur des points importants, la commission chargée d'examiner cette affaire quant au fond peut présenter un contre-projet. Selon le 2e alinéa, la commission peut demander au département compétent de la seconder dans l'examen préalable; le Conseil fédéral n'est cependant pas lié par l'avis du département (cf. art. 27, 4e al., RCN); on ne trouve pas de disposition semblable dans le règlement du Conseil des Etats). Le recours aux experts de l'administration répond à une nécessité d'ordre pratique et n'a encore jamais donné lieu à des difficultés. Il va de soi que le Conseil fédéral, qui détient le pouvoir politique, doit pouvoir se prononcer en toute liberté sur le projet définitif. La commission charge le Conseil fédéral d'entamer la procédure de consultation (art. 27, 4e al, RCN; art. 23, 4e al, RCE). Très judicieusement, celle-ci a lieu avant la conclusion des travaux de la commission, contrairement à ce qui est prévu dans la loi

actuelle. Le 3e alinéa prescrit que la commission a l'obligation, après la conclusion de ses travaux, de présenter au conseil un rapport qui doit satisfaire par analogie aux mêmes exigences que celles qui sont imposées à un message du Conseil fédéral (cf. art. 43 LRC). Dans la mesure du possible, la commission devra - en faisant au besoin appel à des experts de l'administration - éclaircir tous les aspects du projet d'acte législatif qu'elle présente. Selon le 4e alinéa, le Conseil fédéral a le droit de se prononcer au sujet du projet d'acte législatif dans un délai de six mois (art. 21^o de la LRC actuelle). Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'était pas tenu de se prononcer dans un délai déterminé. Le Conseil fédéral ayant à plusieurs reprises mis plus d'une année à se prononcer sur un projet définitif (exemples : interruption de la grossesse, aide à la presse, procédure de vote en cas d'initiative populaire accompagnée d'un contre-projet), il paraît indiqué d'introduire un délai, ceci afin de ne pas entraver l'usage du droit d'initiative par le Parlement. Après tout, on doit partir du fait que, à ce stade de la procédure, la majorité d'une commission soutient un projet qui a été discuté et commenté de façon approfondie. Une minorité de la commission voudrait que le Conseil fédéral soit obligé de se prononcer dans un délai d'un an. La majorité estime cependant qu'on peut renoncer à la formule imperative parce que l'absence de prise de position et la prise de position tardive aboutissent au même résultat: la commission peut d'elle-même faire avancer les choses et demander au plénum de discuter le projet. Selon le 5e alinéa, la commission doit présenter ses propositions dans l'espace de deux ans. Sinon, le conseil décide s'il faut prolonger le délai ou si l'initiative doit être classée. Cette disposition doit éviter que l'examen de l'initiative soit ajourné pendant trop longtemps. Il est dans l'intérêt non seulement de l'auteur de l'initiative mais aussi du plénum qu'une décision sur une

telle intervention soit prise dans un délai raisonnable, d'autant plus que la procédure préliminaire a montré que dans le cas d'espèce la voie législative au moyen de l'initiative parlementaire était appréciée, 344 Art. 21 (droits de l'auteur de l'initiative Selon le 1er alinéa, si l'auteur de l'initiative n'est pas membre de la commission, il sera entendu par celle-ci (cf. art. 21 septies, 2e al., de la LRC actuelle). Le droit d'être entendu est garanti dans les deux phases de la procédure (examen préalable et élaboration du projet d'acte législatif). Actuellement déjà, l'usage tend à s'établir de ne pas se contenter d'entendre l'auteur de l'initiative, mais de l'inviter à participer aux séances suivantes avec voix consultative. 2e alinéa: Le conseiller national Kaspar Meier a demandé, dans une motion datée du 3 juin 1981, qu'une révision du règlement du Conseil permette aisément aux auteurs d'initiatives parlementaires de les retirer. La motion a été adoptée par le Conseil national le 9 octobre 1981 sous la forme d'un postulat et transmis à la commission «Réforme du Parlement». Cette proposition appelle deux remarques: 1. Les initiatives parlementaires ont une autre valeur, un autre poids que les motions et les postulats. Elles débouchent habituellement sur la constitution d'une nouvelle commission qui s'attelle aux travaux législatifs préparatoires. Qu'une simple déclaration de l'auteur d'une initiative permette de soustraire l'objet en délibération à une telle commission (ainsi qu'au conseil, par le fait même), voilà qui donnerait lieu à des discussions animées. La commission aurait certes la possibilité de préparer, contre la volonté de l'auteur de l'initiative, au besoin, sa propre proposition, de telle manière que le conseil pourrait quand même délibérer sur l'affaire en question. 2. Conformément à une pratique constante, les promoteurs d'initiatives parlementaires peuvent déclarer, maintenant déjà, qu'ils retirent leur proposition et demander au plénum de la classer. Cela se produit notamment lorsque la commission a élaboré un contre-projet qui reprend la revendication essentielle de l'auteur de l'initiative, ou

qu'elle ne veut pas donner de suite à celle-ci, mais qu'elle tient à déposer une motion sur la même affaire. La commission propose désormais de distinguer entre procédure préliminaire d'examen et procédure principale. Au stade de l'examen préalable^ il conviendrait de faciliter le retrait, tandis qu'au stade des délibérations sur le fond, le conseil prend toujours une décision au sujet de l'usage du droit d'initiative, ce qui empêche un simple retrait de l'intervention. Dans un tel cas, le conseil doit prendre une décision en bonne et due forme. 1155

345 Art. 21sexle\$ Discussion au sein des conseils L'article 21se:ies correspond à l'article 21novles de la loi actuelle, qui est repris tel quel. Selon le 1er alinéa, l'affaire est transmise à l'autre conseil si le projet est approuvé, c'est-à-dire si le conseil qui a la priorité a fait usage de son droit d'initiative parlementaire (cf. art. 21Ms, 2e al.). Sont applicables l'article 13, ainsi que les articles 16 à 21 LRC. Il ressort du 2e alinéa que l'initiative s'adresse tout d'abord au seul conseil dont l'auteur de l'initiative fait partie. On veut ainsi garder la solution retenue en 1970 pour résoudre la question controversée de savoir si, dès le début, les deux conseils doivent se saisir d'une initiative parlementaire (cf. le message, FF 1968 II 763 s.). Si le conseil ne passe pas à la discussion du projet ou le rejette lors du vote sur l'ensemble, le projet est rayé de la liste des objets à traiter. 35 Rédaction définitive des actes législatifs 351 Art. 31 Commission de rédaction Selon le 2e alinéa, la commission de rédaction se compose de sous-commissions pour chaque langue officielle. Elle continuera à comprendre six membres de chacun des conseils ; les conseillers aux Etats de langue italienne peuvent se faire remplacer par des conseillers nationaux. Le 5e alinéa précise que des experts de l'administration peuvent fonctionner en qualité de conseillers. Selon le 4e alinéa, un comité de coordination se prononce lorsqu'il y a des divergences dans les propositions des sous-commissions. Le 5e alinéa dispose que les rapporteurs des commissions ad hoc peuvent être appelés à collaborer d'une façon appropriée à la rédaction définitive des actes législatifs. Sont considérés comme représentants de l'administration (dont font également partie les collaborateurs de la Chancellerie fédérale et du Secrétariat général, qui étaient mentionnés jusqu'ici au 4e al.) les spécialistes des langues officielles, de la technique législative ainsi que du domaine dans lequel il s'agit de légiférer. 352 Art. 32 Texte définitif des actes législatifs Le 3e alinéa prévoit une solution différente suivant la phase de la procédure : lorsque la commission de rédaction constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions portant sur le fond avant que la procédure d'élimination des divergences ne soit achevée, elle en informe les commissions ad hoc. Celles-ci décident dans quelle mesure elles veulent tenir compte des propositions de la commission de rédaction. Si la procédure d'élimination des divergences est déjà achevée, la commission de rédaction soumet les propositions nécessaires aux conseils directement et par écrit. 1156

353 Art. 33 Modification législative Le nouveau 2e alinéa fixe dans la loi une règle qui est déjà appliquée dans la pratique: une fois qu'un acte législatif est publié dans le Recueil des lois fédérales, on ne peut plus apporter aucune modification au texte. Il faut recourir à la révision de la loi. Comme il s'agit seulement de rectifier une erreur, une procédure simplifiée paraît cependant indiquée. Les Chambres fédérales décident cette rectification au cours de la même session, sans que la commission ad hoc n'en délibère encore une fois, à condition que la commission de rédaction, en accord avec le Conseil fédéral, en fasse la proposition accompagnée d'un bref commentaire écrit. 36 L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) 361 Art. 37 Convocation des Chambres réunies Selon le 1er alinéa, le jour et l'heure des délibérations des Chambres réunies ainsi que les objets à traiter sont

communiqués aux membres en même temps que le programme de la session. Cette disposition correspond à l'article 2 du règlement de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) du 8 décembre 1976 (RS 171.12). 362 Art. 37MS Déclarations du Conseil fédéral Pour tenir compte de la conférence de coordination nouvellement créée (art. 8ter), il est nécessaire d'adapter les termes utilisés au 1er alinéa. 37 Délibérations. Enregistrement et publication 371 Art. 40 Secrétariat de l'Assemblée fédérale Etant donné le nouvel article 8ter concernant les services du Parlement, il n'est pas nécessaire de mentionner spécialement que les affaires de chancellerie des Chambres fédérales sont assurées par le secrétariat de l'Assemblée fédérale. 372 Art. 40MS Service de documentation L'existence du service de documentation ressort de l'article 8octies; on peut déduire de l'article 8ter, 5S alinéa, que ce service est à la disposition des députés. Les autres tâches du service de documentation sont consignées aux articles 11 et suivants de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement (RS 172.210.11). On peut donc abroger l'article 40MS de la loi sur les rapports entre les conseils. 1157

373 Art. 42bis Groupes La nouvelle réglementation des groupes et des secrétariats figure à l'article 8Eexies de la loi sur les rapports entre les conseils. 38 Messages et rapports présentés par le Conseil fédéral 381 Art. 43 Exigences auxquelles doivent répondre les projets présentés par le Conseil fédéral Selon le 1er alinéa, tous les messages présentés par le Conseil fédéral doivent contenir des indications sur la relation existant avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier. Cela ressort déjà de la loi actuelle (art. 45quinquies LRC), mais est placé dorénavant dans le cadre plus vaste des autres exigences auxquelles doivent répondre les projets présentés par le Conseil fédéral. Le message doit également contenir des renseignements sur les principaux avis exprimés au cours de la procédure préliminaire des travaux législatifs, ainsi que sur les solutions qui ont été rejetées. Si les commissions chargées de l'examen préalable désirent avoir des renseignements plus détaillés sur la procédure de consultation, elles peuvent obtenir sur demande la liste des organisations qui ont été entendues ainsi qu'une récapitulation des résultats de la procédure de consultation (ch. 22 des directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation, FF 1970 I 1002 s.). Le 2e alinéa détermine dans quelle mesure des renseignements doivent être donnés sur les bases légales des projets présentés par le Conseil fédéral. Les exigences mentionnées jusqu'ici au 1er alinéa sont maintenues. A cela vient s'ajouter l'obligation - qui est nouvelle - de motiver les délégations de compétences en matière de législation. Cette réserve prévue par la loi ne signifie pas que toutes les réglementations doivent être établies au moyen d'une loi formelle. Le Conseil fédéral a toujours la possibilité d'édicter une ordonnance d'exécution, à moins que la matière ne soit exceptionnellement réglementée de façon exhaustive par une loi. Le législateur peut en outre, à certaines conditions, autoriser le Conseil fédéral ou d'autres organes à édicter des ordonnances de substitution, c'est-à-dire des réglementations de portée générale (cf. Ivo Hangartner, Grundzüge des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, Zurich 1980, p. 203). A quelles conditions est-il licite de déléguer les attributions en matière de législation (ou: le pouvoir de légiférer)? La formule utilisée à l'occasion, d'après laquelle la loi doit définir ou délimiter le contenu, l'objet et la portée d'une règle de droit, cette formule est trop schématique. Le Tribunal fédéral admet, pour la législation cantonale, la délégation du pouvoir de légiférer sous certaines conditions (cf. ATF 103 la 374 s.); mais à l'échelon fédéral et dans ce domaine, ces principes ne peuvent avoir qu'une valeur strictement 1158

indicative ou d'orientation. Ce qui est déterminant à cet égard, c'est le poids qu'il s'impose d'attribuer, dans un domaine particulier, aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, de la forme démocratique de l'Etat (droit de référendum), ainsi que de l'Etat fondé sur le droit. Selon l'article 7, 4e alinéa, de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (RS 172.010), le Conseil fédéral édicte des ordonnances dans la mesure où la constitution ou la législation l'y autorise. Selon l'article 7, 5e alinéa, la subdélégation n'est possible qu'à certaines conditions: la compétence d'édicter des règles de droit ne peut être déléguée à des groupements ou offices que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale l'autorisent expressément. L'actuel 2e alinéa de l'article 43 est repris tel quel comme 3e alinéa. Selon le nouveau 4e alinéa, les messages et rapports qui dépassent quelques pages sont précédés d'une vue d'ensemble succincte. Dans la pratique, on tient déjà compte de cette préoccupation, bien que la vue d'ensemble ne paraisse pas suffisante lorsque les projets ont une certaine ampleur. 382 Art. 45 Rapport de gestion Selon le nouveau 4e alinéa, le rapport de gestion doit non seulement indiquer le point où en est l'examen des motions transmises au Conseil fédéral, mais encore donner un aperçu des projets d'actes législatifs ou de conventions internationales dont s'occupe l'administration. Il donne des renseignements détaillés, notamment aux commissions qui en expriment le désir. En procédant de cette manière, le Parlement peut prévoir suffisamment tôt les développements futurs et mieux assumer ses fonctions dans le domaine de la législation et du contrôle. 383 Art. 45ⁱ Relation des projets avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier Cette disposition a maintenant été intégrée dans l'article 43, 1er alinéa. 384 Art. 46 Réclamations contre des mesures prises par le Conseil fédéral 11 va sans dire que les réclamations contre des décisions ou mesures prises par l'exécutif doivent lui être communiquées pour rapport avant d'être mises en délibération. Par conséquent, on peut renoncer à mentionner ce principe expressément. De plus, l'extension de la juridiction du Tribunal fédéral a eu pour conséquence que l'Assemblée fédérale ne se trouve plus que très rarement appelée à fonction-

ner comme instance de recours contre le Conseil fédéral (cf. art. 79 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative; RS 172.021). On peut donc abroger l'article 46, 2e alinéa. 39 Dispositions spéciales relatives aux commissions 391 Art. 47Ms, 5e al. Protection des personnes appelées à renseigner le Parlement 391.1 Selon chiffre 622 des instructions du Conseil fédéral du 29 octobre 1975 sur les renseignements, la communication des documents, le prêt et la publication des dossiers, les fonctionnaires sont d'emblée déliés du secret général de fonction lors d'inspections effectuées par les commissions de gestion. Il suffit à celles-ci de communiquer au Conseil fédéral ou au chef du département compétent qu'une telle inspection aura lieu. Il appartient alors au Conseil fédéral de limiter, dans chaque cas particulier, l'autorisation générale. En pratique, elle est illimitée, dans des conditions normales. Des restrictions ne sont faites qu'en faveur du devoir de maintenir (ou de sauvegarder) le secret militaire avant tout. Tout fonctionnaire entendu par les commissions de gestion doit donc - se liant à cet usage - être assuré de pouvoir, en règle générale, s'exprimer librement devant elles. La commission est persuadée qu'il s'impose, pour assurer l'exercice de la haute surveillance par les Chambres fédérales, que le fonctionnaire ayant constaté des anomalies ou abus et ayant vainement tenté d'y remédier sur le plan interne, puisse en faire part aux commissions de gestion, sans que sa propre situation soit mise en péril. 391.2 Dans une lettre adressée le 3 mars 1980 à la Conférence des présidents de groupe et aux bureaux des conseils législatifs, les commis-

sions de gestion proposaient d'améliorer la protection des personnes appelées à déposer ou à donner des renseignements. Elles relevaient qu'elles reçoivent sans cesse, lors d'auditions, des renseignements et des indications de la bouche de fonctionnaires fédéraux. Au cours de ces auditions, on s'est demandé souvent comment s'y prendre pour que soit respectée la garantie prévue à l'article 47Ms, 5e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, article qui déclare ce qui suit: «Les déclarations véridiques ne peuvent entraîner aucune conséquence fâcheuse pour les fonctionnaires qui les ont faites.» On ne peut pour ainsi dire rien faire pour empêcher qu'un fonctionnaire ne soit exposé à des désagréments à sa place de travail. La disposition en vigueur devrait offrir une protection suffisante contre les enquêtes administratives et disciplinaires. Néanmoins un cas récent a montré qu'apparemment le principe juridique ci-dessus ne met peut-être pas le fonctionnaire à l'abri d'une poursuite pénale pour violation du secret de fonction. A tout le moins si l'on considère déjà comme un désagrément très fâcheux l'enquête ouverte contre le suspect, et non sa condamnation elle-même. 1160

391.3 La commission est arrivée à la conclusion qu'une garantie de caractère général en faveur des fonctionnaires est insuffisante et que seule une règle de procédure peut assurer la protection efficace des personnes amenées à déposer et à donner des renseignements. Selon la version élargie adoptée pour l'article 47Ms, 5e alinéa, LRC, une procédure ne peut être ouverte contre un fonctionnaire qui a fait des dépositions véridiques dans les limites de l'autorisation accordée à cet effet, qu'avec l'approbation de la commission. 392 Art. 53Ms Rapports à présenter aux conseils Selon l'article 8(uat(!r, 3e alinéa, les commissions font rapport à leur conseil sur les projets qu'elles ont examinés et sur les études qui leur ont été confiées. Conformément à l'article 8iulntluiés, 4e alinéa, les commissions permanentes soumettent de leur propre chef des rapports à leur conseil, lorsque les circonstances le justifient. Ces deux dispositions réglementent de façon exhaustive le droit de présenter un rapport aux conseils, de sorte qu'on peut renoncer à la règle spéciale de l'article 53Ws. 393 Art. 54 Etudes particulières Selon le 1er alinéa, l'examen d'un problème peut être confié à une commission déjà saisie de la question plutôt qu'à la commission de gestion ou à la commission des finances. La division rationnelle du travail le commande. Selon le 2e alinéa, les deux conseils peuvent en outre charger une commission d'élucider une affaire particulière. Cela répond parfois à une nécessité d'ordre pratique (commission de la Furka, commission Jeanmaire). Pour les besoins de l'enquête, certaines compétences peuvent être accordées à ces commissions par une décision concordante des deux conseils (cf. art. 55 s. LRC). Cette réglementation souple permet de choisir dans chaque cas la solution appropriée, sans avoir besoin d'instituer chaque fois une commission d'enquête proprement dite. Les autres dispositions de cet article sont superflues, parce que leur contenu a été intégré dans l'article 8iuateater, 1er alinéa, et l'article 8<iuinquies5 2e à 4= alinéas, LRC. 4 Constitutionnalité La révision de la loi se fonde sur les articles 85 et 93, 1er alinéa, de la constitution. Si le conseil devait décider, conformément à la proposition de la minorité de la commission, de rendre les dispositions sur l'incompétibilité plus sévères, il y aurait lieu de réviser la constitution (cf. à ce sujet les explications données sous ch. 214.6). 78 Feuille fédérale. 134' année. Vol. I 1161

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel Si le secrétariat de l'Assemblée fédérale devait être chargé, conformément à l'article 3ter de la loi sur les rapports entre les conseils, de tenir un registre des intérêts liant les députés, il faudrait s'attendre à une modeste dépense supplémentaire. Celle-ci serait plus importante si le registre était publié

officiellement, comme le demande la minorité de la commission. On n'aurait pas besoin de personnel supplémentaire. La procédure d'examen préalable d'initiatives parlementaires devrait permettre de réaliser des économies. Pour le reste, la révision de loi proposée n'aura aucun effet sur les finances ou sur l'état du personnel. 27340 1162

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Initiative parlementaire Réforme du Parlement Rapport de la commission du Conseil national du 10 novembre 1981 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1982 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 15

Cahier Numero Geschäftsnummer 78.233 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 20.04.1982 Date Data Seite 1117-1162 Page Pagina Ref. No 10 103 360 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

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