

## **CH\_VB ad 96.091 vom 27. Mai 1997**

Bundesverwaltung, 1997-05-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_ad\\_96.091](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_ad_96.091)

FR: CH\_VB ad 96.091 du 27 mai 1997

IT: CH\_VB ad 96.091 del 27 maggio 1997

### **Erwägungen**

#### **E. 6**

mars 1997 Au nom de la commission: La présidente de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Mme Fankhauser Le président de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, M. Frick 1997-192 243

Condensé Les 2 et 13 février 1996, les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales (CIP) ont décidé, suite au message du Conseil fédéral relatif à la réforme de la constitution, de présenter un «rapport complémentaire contenant des propositions de modifications dans le domaine du droit parlementaire et des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral». Il serait en effet judicieux de profiter de la réforme de la constitution pour réaliser certaines adaptations et modifications du droit parlementaire qui s'imposent depuis longtemps. Une partie des propositions présentées ici ont déjà été exposées par la CIP du Conseil national dans son rapport 94.428 (FF 1995 /1113 ss), qui a été mis de côté dans la perspective de la révision de la constitution. Les CIP ont par ailleurs examiné la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement. Pour ce faire, elles ont pu s'appuyer sur les propositions d'une commission d'experts instituées par leurs soins (FF 1996II413 ss). Les propositions qui suivent ne sont pas conçues pour être réunies dans un paquet de réforme, comme c'est le cas pour la réforme de la justice et pour celle des droits populaires, mais sont présentées sous forme d'amendements visant à modifier certains points précis dans le cadre du projet de mise à jour de la constitution. Il s'agit de réaliser certaines réformes sur lesquelles un consensus paraît possible, ou qui du moins ne vont pas mobiliser une large opposition susceptible de faire échouer le projet dans son ensemble. Principales propositions relatives aux compétences de l'Assemblée fédérale: - Les compétences législatives de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral doivent être redéfinies, afin d'assurer une meilleure transparence dans ce domaine. La compétence constitutionnelle du Parlement d'édicter les règles de droit importantes doit permettre d'éviter que des questions importantes puissent être soustraites à l'influence du Parlement et, le cas échéant, aux effets de la démocratie directe. La compétence accordée au Conseil fédéral pour édicter des ordonnances « sur la base et dans le cadre de la loi » donne une plus grande souplesse à ses activités législatives et clarifie la situation. Une simplification des formes d'actes législatifs est enfin proposée: on pourra de la sorte supprimer l'arrêté fédéral de portée générale, qui donne souvent lieu à des problèmes de délimitation de compétences. - La compétence de fixer les grandes lignes de la politique étrangère passe aux mains de l'Assemblée fédérale. Il appartient au Parlement, et non pas au seul Conseil fédéral, comme c'est le cas aujourd'hui, de décider des grandes orientations de la politique étrangère suisse. Le Conseil fédéral s'occupe des affaires extérieures dans le cadre des objectifs fixés par le Parlement. - La compétence du Parlement de se prononcer sur des actes particuliers importants, compétence qu'il a déjà

assumée par le passé, doit trouver son expression dans la constitution. L'Assemblée fédérale doit avoir la possibilité, lorsqu'une loi le prévoit, de prendre des décisions relatives à des projets importants de la Confédération. - La création du «mandat» permettra de mettre un terme à la vieille querelle concernant la nature juridique de la motion. L'Assemblée fédérale doit pouvoir exercer une influence réelle sur la gestion du Conseil fédéral, les compétences de 244

chaque organe restant cependant clairement définies. Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat a pour le Conseil fédéral valeur d'instruction, dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, le mandat a valeur de directives. - Il faut inscrire dans la constitution que l'Assemblée fédérale participe à la planification des activités de l'Etat. La formulation générale de l'article constitutionnel proposé ouvre la porte à différentes solutions, au niveau de la loi, pour régler les détails concrets de la participation du Parlement à la planification, ainsi qu'à d'autres processus relevant de la conduite de l'Etat. - L'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures de l'Etat soit évaluée. L'utilisation de cet outil est d'autant plus nécessaire que les missions de l'Etat deviennent plus complexes. - L'Assemblée fédérale doit régler par la loi la procédure en matière d'ordonnance, qui est à l'heure actuelle déterminée par le seul Conseil fédéral et qui manque de transparence. - Lorsque le Conseil fédéral, s'appuyant directement sur la constitution, édicte des ordonnances visant à préserver les intérêts du pays, la sécurité extérieure ou la sûreté intérieure, il doit les soumettre à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale. Principales propositions relatives à l'organisation et aux procédures de l'Assemblée fédérale: - Il convient d'inscrire dans la constitution une disposition donnant une grande flexibilité pour définir, à l'échelon de la loi, des solutions au problème de l'incompatibilité entre une fonction publique fédérale et un mandat aux Chambres fédérales. Les fonctionnaires de la Confédération ne peuvent aujourd'hui siéger au Conseil national - pas plus que les ecclésiastiques d'ailleurs. Les hauts fonctionnaires peuvent en revanche être élus au Conseil des Etats, et les membres des conseils d'administration des CFF ou des PTT ont accès aux deux chambres. Les CIP rejettent toute solution simplificatrice et se prononcent en faveur d'une réglementation différenciée, selon laquelle ne peuvent siéger dans aucun des Conseils les personnes qui sont associées au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs. - La présidence des Conseils doit être renforcée. Les missions qui lui incombent sont en effet toujours plus nombreuses et plus complexes. Il est donc proposé d'élire un second vice-président. - La possibilité de déléguer certaines compétences décisionnelles (à l'exclusion des compétences législatives) aux commissions parlementaires doit être envisagée. Le projet de constitution du Conseil fédéral tient compte de l'importance accrue des commissions, car il les mentionne et prévoit la possibilité pour les deux Conseils d'instituer des commissions conjointes. En vue d'améliorer les performances du Parlement, il faudrait également autoriser les commissions à prendre certaines décisions de moindre importance en dernier ressort. 245

- Les Services du Parlement doivent être rattachés administrativement à l'Assemblée fédérale. Ils doivent donc se séparer complètement de la Chancellerie fédérale, qui a été conçue pour être l'état-major général du Conseil fédéral. - Il doit être retenu dans la constitution que la loi peut instituer un organe de médiation, afin d'assister les citoyens dans leurs rapports avec l'administration. 246

Rapport complémentaire 1 Partie générale

## E. 11

Utilité d'un rapport complémentaire des CIP sur la réforme de la constitution? Les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation et à la procédure de l'Assemblée fédérale n'ont pour ainsi dire pas été modifiées depuis 1874); quant à la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, reprise en grande partie de la constitution de 1848, elle est restée inchangée depuis la révision totale de la constitution en 1874. Dans les faits, les principes fondamentaux de l'ordre institutionnel prévus par le constituant de 1848 ont fait leur preuve. Il n'en demeure pas moins que les exigences auxquelles les institutions centrales de l'Etat fédéral doivent faire face ont considérablement évolué depuis 1848, sans que le droit constitutionnel ait été adapté et affiné en conséquence. Concernant en particulier la question de la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, la constitution actuelle ne fournit plus de réponses satisfaisantes, ce qui, au fil des décennies, a eu un effet négatif sur l'Assemblée fédérale, qui avait à l'origine été conçue pour être l'organe suprême du système fédéral. Il est à l'évidence plus difficile de mobiliser les énergies nécessaires à une révision partielle de la constitution dans le domaine des institutions, car, au contraire de ce qui se passe pour les questions concrètes, les intérêts matériels, servant de moteur, font largement défaut. Depuis plusieurs décennies, la nécessité de procéder à des adaptations se fait toujours plus pressante. Depuis leur création dans le cadre de la réforme du système des commissions en 1991, les CIP se sont occupées de manière intensive du développement du droit parlementaire. En 1990, deux initiatives parlementaires de même teneur visant à une réforme du Parlement ont été déposées par M. Petitpierre, à l'époque conseiller national (90.228) et par M. le député au Conseil des Etats Rhinow. Depuis lors, une série de réformes à l'échelon de la loi et des règlements ont été partiellement menées à bien, et plusieurs propositions de révision constitutionnelle dans le domaine du droit parlementaire ont été débattues; certaines de ces propositions sont aujourd'hui prêtes à faire l'objet d'une décision (voir récapitulation ch. 14). Les délibérations sur la réforme de la constitution devraient s'achever en 1998, selon les prévisions de l'Assemblée fédérale elle-même. Ces travaux offrent l'occasion d'inscrire les réformes évoquées plus haut dans un cadre plus vaste, et de faire aboutir les vastes travaux préparatoires que ces réformes nécessitent. Les 2 et 13 février 1996, les CIP ont décidé, suite au message du Conseil fédéral relatif ') Seules modifications: art. 76,4e al., art. 96,1er al., et art. 105,2e al.: extension à quatre ans de la durée du mandat du Conseil national, du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération (votation populaire du 15 mars 1931); art. 72,1er al.: le nombre de députés au Conseil national est fixé à 200 (4 nov. 1962); art. 88, 2e al.: institution du »frein aux dépenses« (12 mars 1995). 247

à la réforme de la constitution, de présenter «un rapport complémentaire contenant des propositions de modifications dans le domaine du droit parlementaire et des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral». Il a été convenu d'une répartition des tâches avec le Département fédéral de justice et police (DFJP): en élaborant le message du Conseil fédéral ce dernier se limitera dans les domaines traités par les CIP à une mise à jour de la constitution actuellement en vigueur, alors que les CIP, sur la base du projet de 1995 pour la révision de la constitution, élaborent des propositions de réformes plus approfondies.

## E. 12

Place des propositions de réforme dans la mise à jour de la constitution Si de grandes parties de la constitution de 1874 ont été adaptées au fil du temps, par le biais d'innombrables

révisions partielles, pour être en phase avec l'évolution de la société, les domaines du droit parlementaire et de la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral n'ont subi pratiquement aucune modification depuis 1848. Une conception trop étroite de la «mise à jour» juridique de la constitution ne saurait donc répondre aux attentes dans ces deux domaines. Conformément à la répartition du travail entre les CIP et le DFJP évoquée plus haut, le DFJP s'est borné, dans ces domaines, à une stricte mise à jour, qui se limite à une opération d'enregistrement. Aux yeux des CIP, le moment est venu, conformément à l'accord passé au début de 1996, d'élargir quelque peu le champ de cette mise à jour et d'intégrer leurs propositions dans l'«arrêté fédéral relatif à la mise à jour de la constitution. «La mise à jour ne s'arrête donc pas à une simple opération d'enregistrement, c'est-à-dire à une reprise et à une retranscription de l'ordre en vigueur. Le projet de constitution, dont le contenu a été complété et épuré et le texte restructuré et reformulé, reprend à son compte par la force des choses, les connaissances les plus récentes de la doctrine et les développements de la jurisprudence» (message du Conseil fédéral, FF 1997 I p. 46 s.). On voit ainsi qu'une grande partie des propositions des CIP peuvent entrer dans le cadre de la mise à jour de la constitution. La partie de la réforme constitutionnelle traitée par les CIP montre d'ailleurs clairement que la limite est floue entre les modifications qui visent à «compléter et à épurer» le texte, et celles qui instituent de véritables nouveautés matérielles. Pour ne prendre qu'un exemple, la suppression de l'interdiction faite aux ecclésiastiques d'être élus au Conseil national relève-t-elle simplement de l'épuration du texte, ou constitue-t-elle une innovation matérielle qui dépasse du cadre de la simple mise à jour? Les CIP estiment qu'un débat à ce niveau n'est pas très productif. // importe beaucoup plus de se demander si certaines dispositions sont susceptibles de réunir un large consensus, c'est-à-dire si dans l'optique de la votation populaire sur la réforme de la constitution, elles ne provoqueront pas une opposition qui pourrait faire échouer l'ensemble du projet. Si un tel effet n'est pas à craindre, ces dispositions peuvent, selon les CIP, être intégrées à l'arrêté fédéral A «relatif à une mise à jour de la constitution fédérale». Cette remarque peut sans autre aussi s'appliquer aux amendements qui dépassent manifestement le cadre d'une mise à jour. Les explications correspondantes doivent cependant garantir la transparence nécessaire. 248

Cette procédure ouvrirait-elle la boîte de Pandore? Mènerait-elle inéluctablement à une révision totale de l'ensemble de la constitution, qui rallierait contre elle toutes les oppositions? Les CIP sont d'avis que ces craintes ne sont absolument pas fondées, car leurs propositions restent circonscrites à un domaine bien délimité, qui est peu controversé dans l'opinion publique. Les propositions des CIP peuvent-elles faire l'objet d'un paquet de réformes séparé, à l'instar de la réforme des droits populaires et de celle de la justice, qui serait traité à part et soumis au peuple? Une telle procédure n'est pas nécessaire. Le domaine couvert par les propositions des CIP peut sans autre être intégré dans la mise à jour de la constitution, car il devrait être peu controversé dans l'opinion publique. En organisant un vote séparé sur ces propositions, on ne ferait que compliquer inutilement le processus de réforme de la constitution, qui n'est déjà pas simple, ce que l'opinion publique pourrait avoir du mal à comprendre.

### **E. 13**

Forme: pourquoi un rapport? Les propositions ponctuelles de modifications relatives à la réforme de la constitution ne peuvent par nature être présentées que lorsque les délibérations du Parlement sont déjà en cours, comme c'est la règle pour les projets d'actes

législatifs, sans qu'un rapport écrit soit nécessaire. Cependant les CIP, avec leurs propositions, prennent position par rapport à un élément central de l'organisation des autorités en Suisse; en outre, la notion de loi et la délimitation des compétences législatives entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral touchent au fondement même de l'Etat de droit. Au vu de l'importance que revêt l'exposé des motifs de ces propositions pour l'interprétation future de la constitution, il paraissait judicieux de les présenter sous forme de rapport, dont la forme correspond à celle des messages du Conseil fédéral ou des rapports faisant suite à des initiatives des commissions. Cette procédure permet de traiter ces propositions avec toute la rigueur que requiert leur importance; elle offre également au Conseil fédéral l'occasion de se pencher sur ces propositions et de prendre position de manière détaillée. Les CIP estiment de plus que l'examen préalable approfondi qu'elles ont fait de cette partie de la réforme de la constitution facilitera grandement la tâche des commissions concernées qui devront procéder à l'examen préalable de l'ensemble du projet de réforme constitutionnelle du Conseil fédéral. Ces commissions devraient alors pouvoir se contenter d'un examen préalable sommaire, en fait d'une seconde lecture, sur la base du présent rapport et de la prise de position future du Conseil fédéral.

#### **E. 14**

Travaux de développement du droit parlementaire entrepris depuis 1990 Le 14 mai 1990, MM. Petitpierre, alors conseiller national, et Rhinow, député aux Conseils des Etats, ont, par voie d'initiatives parlementaires de même teneur (90.228/90.229), dressé un catalogue de mesures en vue d'une réforme fondamentale du Parlement. Après que les deux Conseils eurent donné suite à ces initiatives à la session d'automne 1990, leurs commissions ont élaboré des projets

#### **E. 17**

Feuille fédérale. 149<sup>e</sup> année. Vol. III 249

s'y rapportant<sup>1</sup>. Pour pouvoir réaliser à court terme des réformes efficaces, on s'est volontairement limité à des modifications de lois ou des règlements des Conseils, les modifications de la constitution étant remises à une date ultérieure. Mais les commissions chargées de l'examen préalable ont indiqué dans leurs rapports qu'il y aurait lieu d'examiner dans un deuxième temps l'opportunité de procéder à des révisions constitutionnelles. A cette occasion, ont notamment été mentionnées (FF 1991 III 652 s., IV 359): - la délégation de pouvoirs de décision aux commissions; - l'extension de la durée du mandat des présidents des Conseils à deux ou quatre ans et l'élection de plusieurs vice-présidents; - la subordination totale des Services du Parlement au Parlement. Lors de la session d'hiver 1991, les deux Conseils ont transmis les initiatives Réforme du Parlement aux CIP, nouvellement créées, pour qu'elles continuent de les traiter. Pour ce qui est des modifications constitutionnelles restées en suspens, les deux commissions ont décidé, en été 1993, d'instituer des sous-commissions conjointes, siégeant sous la présidence de M. le conseiller national François Borei, chargées de l'examen préalable des propositions de réformes touchant les deux Conseils. Il a alors été prévu que la procédure se déroulerait en deux temps. Dans une première phase, il avait été question de soumettre au vote du peuple et des cantons dans un délai relativement bref, c'est-à-dire avant la fin 1995, un paquet de réformes visant à adapter les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation et à la procédure de l'Assemblée fédérale. Ces réformes peuvent être entreprises indépendamment d'une réforme de la direction de l'Etat proprement dite, qui devait se faire

au cours de la deuxième phase. Le 24 mai 1994, les sous-commissions Borei ont adopté un avant-projet à l'intention de la CIP du Conseil national, qui l'a approuvé lors de sa séance du 30 juin 1994 et a décidé de le soumettre, pour consultation, aux cantons et aux partis représentés à l'Assemblée fédérale. Vingt-trois cantons et neuf partis ont fait usage de la possibilité qui leur était ainsi offerte. On peut constater, en résumé, qu'une grande majorité des instances consultées sont favorables aux propositions de la commission, du point de vue de leur contenu. La perspective d'une révision totale de la constitution, qui paraissait encore bien incertaine à l'époque de la rédaction de ce projet, s'était entre-temps considérablement précisée. Il s'ensuivit qu'une partie importante des cantons et des partis !> La réforme du système des commissions, fondamentale pour la place du Parlement dans la procédure législative (pour les objectifs, cf. FF 1991III 654 à 675, IV 360 à 376), a pu être réalisée au moyen de révisions successives des règlements des conseils et est entrée en vigueur au début de la 44e législature, le 25 novembre 1991. Le référendum a été demandé contre les trois révisions de lois décidées le 4 octobre 1991. Les deux projets d'amélioration de la situation financière des membres du Parlement et d'aménagement de l'infrastructure à leur disposition ont été rejetés en votation populaire le 27 septembre 1992; la révision de la loi sur les rapports entre les conseils par laquelle diverses améliorations de la procédure parlementaire étaient proposées (amélioration de la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, accélération de la procédure de règlement des divergences, renforcement des organes de direction parlementaire, etc.) a été acceptée. 250

consultés arrivèrent à la conclusion qu'il valait mieux intégrer ce projet à la révision totale de la constitution, plutôt que de procéder à une révision partielle anticipée. Le projet, comprenant un rapport et deux projets d'arrêtés fédéraux, a donc été transmis au Conseil national (FF 7995 11113 à 1157), mais une révision partielle y était désormais considérée comme une option secondaire, en cas de renvoi ou d'échec de la révision totale. Comme il était prêt à être traité par le Parlement, ce projet pouvait alors en quelque sorte servir de point de chute, permettant de réaliser celles des réformes qui ne sont pour ainsi dire pas contestées du point de vue de leur contenu. Pour ce qui est de l'option prioritaire de l'intégration dans la révision totale, cette procédure correspond, selon les termes du rapport, «à l'organisation conçue par le Département fédéral de justice et police. Ce faisant, la révision totale devra se dérouler selon un processus ouvert. Il est prévisible que le Conseil fédéral présente au Parlement d'une part un projet de constitution remaniée et, d'autre part, des projets de substitution de base concernant divers domaines précis (droits populaires, justice). Ces solutions de remplacement seront structurées formellement <de façon à pouvoir être insérées dans le projet définitif de constitution en lieu et place du texte constitutionnel mis à jour (système modulaire)... D'autres secteurs de réformes pourront suivre, qui seront, de manière analogue, intégrés dans le texte constitutionnel. De même, les résultats de la réforme du gouvernement (deuxième phase) ou de la réforme du Parlement pourraient plus tard être intégrés dans le projet de constitution) (exposé de M. le conseiller fédéral Arnold Koller lors de la conférence de presse du 27 juin 1994). Selon cette conception, la CIP, par son projet, pose une première pierre de l'édifice de la révision totale. Il y aura lieu, le moment venu, de procéder aux adaptations formelles nécessaires de façon à ce que la présente révision partielle devienne une partie de la révision totale. Quoi qu'il en soit, il sera possible de compléter le projet par d'autres projets de réforme qui résulteront de la suite des travaux de la CIP. Les sous-commissions conjointes des deux CIP ont d'ores et déjà reçu le mandat, notamment d'examiner en une deuxième phase les questions d'une réforme du Parlement soulevées dans le contexte des discussions concernant une réforme

fondamentale de la direction de l'Etat. Parmi ces questions, on compte en premier lieu l'examen de la répartition des tâches entre le Parlement et le gouvernement, et la structuration du processus législatif y relatif, de même que le droit électoral au Conseil national» (FF 7995 I 1118 à 1119). Le présent rapport expose les résultats des autres travaux, qui ont été menés conformément au programme, mentionné plus haut, prévu par le rapport du

## **E. 21**

**Dispositions générales 211 Article 133 Eligibilité** L'article 133 du projet de constitution 96 consacre le principe du droit général d'éligibilité, mais il fait de la laïcité une condition d'éligibilité, conformément à l'article 75 de la constitution actuelle. La CIP du Conseil national, dans son projet du 21 octobre 1994 pour une révision partielle de la constitution en vigueur, a proposé de biffer cette clause d'exception (FF 1995 I 1120 ss). Elle accédait ainsi à une demande contenue dans une initiative parlementaire de M. Sieber, conseiller national (PEP/ZH), à laquelle le Conseil national a décidé sans opposition de donner suite, le 19 mars 1993. La clause qui prive les ecclésiastiques de leur droit d'éligibilité au Conseil national est une relique du siècle dernier qui a perdu sa signification aujourd'hui. Elle est en contradiction avec le principe fondamental du droit d'éligibilité. Or, il n'existe pas de raisons particulières qui justifieraient le fait de s'écarter d'un principe de base de l'Etat démocratique. Une telle discrimination d'une catégorie de citoyens est indigne d'une société démocratique et doit par conséquent être supprimée. Le fait de priver les ecclésiastiques de leur droit d'éligibilité peut aussi être remis en question à la lumière du droit international. L'article 25 du traité international sur les droits civils et politiques, auquel la Suisse a adhéré en 1992, prévoit en effet que chaque citoyen a le droit de voter et d'être élu (RS 0.103.2). En 1848, la crainte que les titulaires de charges ecclésiastiques gagnent une influence démesurée sur les affaires politiques et parlementaires pouvait peut-être se comprendre. Mais aujourd'hui, personne ne saurait faire valoir sérieusement une telle forme de danger. D'autres catégories de la population exercent une influence plus importante sur les affaires parlementaires - d'ailleurs sans que l'on ait songé à examiner la question de l'exclusion de leurs représentants au Parlement. Mais d'un autre côté, on peut soulever l'objection que l'article 75 de la constitution est, dans sa forme actuelle, une garantie contre une politisation de l'Eglise et les problèmes internes qui s'ensuivraient. Cette argumentation tient l'Eglise en tutelle d'autorité; on doit laisser aux Eglises le soin de décider elles-mêmes si l'exercice d'une charge ecclésiastique est compatible ou non avec un mandat parlementaire. ^ ') Pour de plus amples informations, on consultera les explications sur le champ d'application et la portée de l'article 75 est. , ainsi que sur sa genèse et les tentatives de révision, qui figurent dans le rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994 (FF 1995 I 1120 ss). 259

**212 Article 134 Incompatibilités** L'article 134 du projet de constitution 96 fixe les règles d'incompatibilité relatives à toutes les autorités fédérales. Il faut saluer le fait que les règles contenues dans différents articles de la constitution actuellement en vigueur aient été rassemblées dans un article unique: cette solution offre une meilleure transparence. Le 1er alinéa précise que les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des Etats, du Conseil fédéral et de juge du Tribunal fédéral sont incompatibles. Cette disposition est l'élément central de la séparation des pouvoirs personnels et mérite, à ce titre, de figurer dans la constitution. Le 2° alinéa interdit aux membres du Conseil fédéral et aux juges du Tribunal fédéral assumant une charge complète d'exercer des activités annexes; quant au 3e alinéa, il dispose que les agents de la Confédération ne peuvent être membres du Conseil

national, ni juges au Tribunal fédéral. Pour aller dans le sens de l'interprétation courante de la constitution actuelle, le terme trop restrictif de «fonctionnaire» a été abandonné, et la règle d'incompatibilité vaut pour tous les agents de la Confédération. Ces derniers peuvent cependant toujours être élus au Conseil des Etats pour autant que, dans le droit cantonal, rien ne s'y oppose. C'est ici qu'intervient le projet 94.428 de la CIP du Conseil national pour une révision partielle de la constitution dans le domaine du droit parlementaire, qui prévoit d'en finir avec le traitement discriminatoire des deux Conseils (FF 7995 I 1126 ss). Une réflexion fondamentale sur la séparation des pouvoirs au niveau de la personne a conduit la Commission à se prononcer en faveur d'une égalité de traitement entre les deux chambres. En effet, il y a lieu d'éviter que les hauts fonctionnaires élus au Parlement soient placés devant l'alternative, soit de devoir s'opposer, le cas échéant, à leur chef de département ou même à l'ensemble du Conseil fédéral, soit, par loyauté envers leurs supérieurs, de renoncer à l'exercice librement consenti de leur mandat. En outre, le Conseil des Etats n'est pas une autorité des cantons, mais une autorité de la Confédération. La majorité des cantons partagent d'ailleurs ces vues: des 19 cantons qui ont fait connaître leur avis lors de la procédure de consultation organisée par la CIP, 14 se sont déclarés d'accord avec la réglementation par la Confédération des incompatibilités liées à l'exercice d'un mandat au Conseil des Etats; ce transfert de compétences ne semble donc pas leur poser de problèmes particuliers (FF 7995 I 1127). La CIP du Conseil national est par ailleurs arrivée à la conclusion que les dispositions d'incompatibilités relatives aux mandats parlementaires doivent aussi être examinées du point de vue de la matière. Des critiques s'élèvent notamment contre le fait que des professeurs des Ecoles polytechniques fédérales ou des employés des postes ne peuvent siéger au Conseil national, contrairement aux membres des conseils d'administration des PTT ou des CFF. C'est la raison pour laquelle la majorité des membres de la CIP du Conseil national est d'avis qu'il convient d'apporter des solutions plus nuancées aux problèmes liés aux incompatibilités. La CIP du Conseil national a déjà exposé les principes qui pourraient servir de fondement à une législation. L'élaboration d'une loi relative aux incompatibilités entre une fonction publique fédérale et un mandat parlementaire devrait s'inspirer de deux principes fondamentaux: premièrement, l'incompatibilité avec un mandat à l'Assemblée fédérale devrait être limitée aux hauts fonction-

naires associés dans une mesure significative au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs, et deuxièmement, une incompatibilité devrait être prévue pour les membres des conseils d'administration des établissements publics ainsi que pour d'autres personnes qui sont au service de la Confédération et exercent à ce titre des fonctions dotées de vastes compétences décisionnelles<sup>1</sup>. Les CIP continuent de penser que les incompatibilités pour les agents de la Confédération doivent être réglementées en détail à l'échelon de la loi. Elles ne se sont pas prononcées sur les réflexions ébauchées dans le rapport relatif au projet 94.428 - et rappelées succinctement plus haut - concernant la législation d'application. Un débat approfondi devra avoir lieu lors de l'élaboration de cette législation. L'article 134, 2e alinéa, du projet de constitution 96 a d'ores et déjà trouvé son expression au niveau de la loi, tant pour les membres du Conseil fédéral (art. 31 de la loi sur l'organisation de l'administration LOA: RS 172.010) que pour les juges du Tribunal fédéral (art. 3 de la loi fédérale d'organisation judiciaire OJ: RS 173.110). Les CIP considèrent que les dispositions retenues dans ces textes sont bonnes. Afin d'éviter tout malentendu, cette interdiction devrait rester inscrite dans la constitution. Pour ce qui est du 3e alinéa, la constitution devrait néanmoins laisser une marge de manœuvre suffisante pour qu'une solution souple

puisse être adoptée au niveau de la loi. La CIP du Conseil national a présenté une possibilité de solution pour régler, au niveau de la loi, les incompatibilités entre une fonction publique fédérale et un mandat parlementaire; il y a lieu d'éviter qu'une disposition constitutionnelle bloque cette solution. Pour toutes ces raisons, l'article 134, 3e alinéa, devrait être biffé, ce qui servirait par ailleurs un des objectifs fixés, qui est d'obtenir une constitution allégée. 213

Article 135 Durée de fonction L'article 135 du projet de constitution 96 entreprend de rassembler les dispositions, actuellement éparpillées en divers endroits de la constitution, relatives à la durée de fonction des autorités fédérales suprêmes, ce que les CIP approuvent. Elles ont également pris connaissance du fait que la durée du mandat des juges du Tribunal fédéral, qui est de six ans, et qui est jusqu'ici réglée au niveau de la loi (art. 5 de la loi fédérale d'organisation judiciaire OJ RS 173.110), passerait dans la constitution. A cette occasion, la question a été posée de savoir s'il convenait d'adapter la durée du mandat des juges à celle des autres autorités de la Confédération. Le principe de l'indépendance de la justice fait néanmoins pencher la balance en faveur d'un mandat plus long. En 1995, les CIP ont examiné en détail la question de savoir si une extension à cinq ans de la législature du Conseil national devait être prise en considération. Il ') Les principes qui pourraient servir de fondements à une réglementation de cette question sont présentés et motivés en détail dans le rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994. On trouvera également dans ce rapport une description plus complète de la pratique actuelle, des tentatives antérieures de réforme, des arguments de la CIP du Conseil national en faveur d'une égalité de traitement entre les deux chambres et d'une réglementation différenciée des incompatibilités à l'échelon de la loi (FF 1995 I 1123 ss). 261

a certes été retenu que le manque d'ampleur, parfois critiqué, de la politique fédérale est à mettre en lien avec la durée de la législature, qui est relativement courte par rapport à celle des autres pays. Il est aussi vrai que le système politique suisse s'accommoderait bien mieux d'une législature plus longue que les démocraties représentatives, car les électeurs, grâce aux droits populaires, peuvent aussi exercer une certaine influence en dehors des périodes d'élections. La proposition a néanmoins été rejetée, car une extension de la législature ne manquerait pas d'avoir des conséquences importantes pour les cantons et les communes, qui ont aujourd'hui également, pour la plupart, une législature de quatre ans. Par ailleurs, une telle proposition devrait émaner de la population et non des parlementaires eux-mêmes, afin de ne pas donner l'impression que ceux-ci, en demandant la prolongation de leur mandat, défendent leurs propres intérêts.

## **E. 22**

Assemblée fédérale: Organisation 221 Article 139 Rôle de l'Assemblée fédérale et bicamérisme L'article 139, 1er alinéa, du projet de constitution 96 pose le principe de la suprématie de l'Assemblée fédérale, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Les CIP estiment qu'il est important que ce principe soit inscrit dans la constitution. Elles ne défendent pas pour autant un système de stricte séparation des pouvoirs et sont en faveur d'une coopération étroite entre le Parlement et le gouvernement, de façon que certaines tâches puissent être assumées conjointement par les deux instances. La coopération entre les pouvoirs ne doit cependant pas être la source d'une confusion au niveau des responsabilités: il doit être spécifié clairement à qui appartient la décision finale. La suprématie du Parlement, en sa qualité d'autorité élue directement par le peuple, découle aussi de la nécessité de garantir la légitimité démocratique des décisions de l'Etat. Cette suprématie trouve son expression dans toutes les relations fondamentales entre le Parlement

et les autres autorités de la Confédération: l'Assemblée fédérale élit les autres autorités fédérales, elle détermine, au moyen de la législation, le cadre et la base de leurs activités, elle exerce enfin la haute surveillance sur ces activités. L'article 139, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet de constitution pose le principe de l'égalité des deux chambres. Ce principe a été remis en cause à plusieurs reprises, le rôle du Conseil des Etats étant en particulier la cible de critiques. Les discussions sur cette question ont pourtant toujours abouti à une confirmation du principe de l'égalité des deux chambres, qui est une composante essentielle du système politique de l'Etat fédéral suisse (pour plus de détails, cf. ch. 231). Au vu des motifs exposés ici, l'article 139 doit être repris dans la constitution révisée tel qu'il est formulé dans le projet de constitution. Les CIP ne se prononcent donc pas ici sur la question de savoir si, à l'avenir, le Conseil des Etats devrait obtenir un statut différent, pour répondre aux exigences des cantons qui demandent que leurs intérêts soient mieux représentés au niveau fédéral. Si cette question devait un jour être abordée, les réformes nécessaires seraient à entreprendre dans le cadre d'une réforme fondamentale du fédéralisme suisse. 262

222 Article 140 Composition et élection du Conseil national L'article 140 du projet de constitution 96 établit que le Conseil national se compose de 200 députés et règle les modalités de leur élection. Cet article reprend les dispositions en vigueur, en vertu desquelles le Conseil national est élu au scrutin proportionnel et est renouvelé intégralement tous les quatre ans (2<sup>e</sup> al.; sur les questions de durée de la législature et de limitation de la durée des mandats, cf. ch. 213). Pour le reste, les circonscriptions électorales continuent de coïncider avec les cantons et le système de la répartition des sièges entre les cantons proportionnellement à leur population est maintenu (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.). Le système des cantons formant chacun une circonscription électorale est en contradiction avec le principe du scrutin proportionnel évoqué au 2<sup>e</sup> alinéa, dans la mesure où, dans les petits cantons, les élections ont lieu, de fait, au scrutin majoritaire. Les chances d'être élu varient ainsi fortement selon la taille du canton concerné. D'autre part, dans les grands cantons, où il peut y avoir jusqu'à 34 sièges à pourvoir, la représentation politique peut être extrêmement éclatée entre de nombreux partis, ce qui entraîne une certaine confusion. Ces raisons ont incité les sous-commissions instituées par les CIP à procéder à un examen approfondi du mode d'élection du Conseil national. Mandatés par les CIP, M. le professeur Wolf Linder et M. Hans Hirter, de l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne, ont présenté les résultats de leur analyse, qui montre les effets qu'auraient respectivement un redécoupage électoral (soit par regroupement de petits cantons, soit par division de grands cantons, soit les deux) et l'instauration de différents types de quorum direct. Se fondant sur ce rapport, les sous-commissions, présidées par le conseiller national François Borei (PS/NE), se sont penchées sur différentes possibilités de réforme. Elles sont cependant arrivées à la conclusion qu'un redécoupage des circonscriptions électorales doit être exclu, car on ne peut remanier les frontières des cantons, qui possèdent chacun leur histoire et leur unité politique propres. De même, l'introduction d'un quorum ne saurait être envisagée: un quorum cantonal de 5 pour cent serait sans effet, puisque la plupart des cantons connaissent un quorum indirect supérieur à ce pourcentage. Et un quorum cantonal de 10 pour cent ou un quorum national de 5 pour cent modifieraient par trop le paysage électoral. De fait, et cela est particulièrement vrai pour une démocratie directe, il vaut mieux un système où même les petites formations sont représentées au Parlement qu'un système de quorum qui contraindrait ces formations à jouer un rôle d'opposition en dehors du Parlement. Les CIP ont pris connaissance du rapport de leurs sous-commissions et l'ont approuvé, les 9 et 20 février 1995, se prononçant ainsi contre des réformes du mode d'élection du Conseil

national. La question du redécoupage électoral a suscité diverses opinions dans les CIP, certains membres s'en prenant aux grandes circonscriptions, qu'ils souhaiteraient diviser en plus petites entités, d'autres mettant au premier plan l'idée de former de grandes circonscriptions par regroupement de petits cantons, afin d'améliorer la répartition des restes. Aucune proposition d'amendement n'est donc soumise pour l'article 140. On a de même renoncé à biffer le 3<sup>e</sup> alinéa, qui devrait permettre, ultérieurement, de trouver un compromis sur la question au niveau de la loi. 263

Concernant le 4<sup>e</sup> alinéa, il a été signalé que la répartition des sièges entre les cantons proportionnellement à leur population se faisait jusqu'ici sur la base des données fournies par le recensement de la population, qui n'a lieu que tous les dix ans. Il serait judicieux à l'avenir de ne pas s'en remettre à ces chiffres rapidement dépassés, mais plutôt de se fonder sur les statistiques cantonales, qui sont plus fréquemment mises à jour. 223 Article 141 Composition et élection du Conseil des Etats L'article 141 du projet de constitution 96 règle la composition du Conseil des Etats. Le mode d'élection du Conseil des Etats, contrairement à celui du Conseil national, est l'affaire des cantons. Les membres du Conseil des Etats représentant les cantons, il appartient à ceux-ci de déterminer eux-mêmes la procédure qui permet à leurs députés d'être élus. Si le Conseil des Etats assure la représentation des cantons au niveau fédéral, il n'en demeure pas moins une autorité fédérale. La CIP du Conseil national estime donc qu'il est logique que ses membres soient indemnisés par la Confédération. Elle propose donc, dans son projet de révision partielle de la constitution, que la Confédération assume le paiement des indemnités des membres du Conseil des Etats, comme elle le fait pour ceux du Conseil national; elle propose donc d'adapter le libellé de l'article 83 à celui de l'article 79 de la constitution actuelle (FF 7995 11134 ss). Aujourd'hui déjà, conformément à la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires, les cantons n'indemnisent les membres du Conseil des Etats que pour leur participation aux séances de ce Conseil, et leur versent une indemnité annuelle. Toutes les autres indemnités, telles que par exemples celles versées pour la participation aux séances de commissions, sont prises en charge par la Confédération. Cette distinction est en partie justifiée par une argumentation assez peu convaincante, selon laquelle les membres du Conseil des Etats siègent au Conseil en qualité de délégué de leur canton, mais que l'on peut considérer qu'ils sont délégués par le Conseil des Etats lui-même dans les commissions (FF 7972 I 609). Selon Jean-François Aubert, l'article 83 de la constitution en vigueur «s'accorde assez mal avec la qualité d'autorité fédérale du Conseil des Etats» (Commentaire est., art. 83, ch. 2). Conformément au projet de constitution, la question des indemnités ne devrait plus être réglée à ce niveau-là, ce qui laisse la possibilité d'adapter la loi sur les indemnités parlementaires pour arriver à une égalité de traitement entre les deux chambres. Les règles relatives aux questions d'indemnités dans les articles 79 et 83 de la constitution actuelle devraient être supprimées à l'occasion d'une révision totale de la constitution. Il a depuis toujours été estimé que ces dispositions n'avaient pas leur place dans la constitution. Au vu de ce qui précède, les CIP approuvent la procédure proposée. 264

La question d'une nouvelle répartition des sièges du Conseil des Etats entre les cantons<sup>1</sup> et en particulier le problème de la représentation des demi-cantons ont aussi été évoqués par les CIP. Aucune proposition d'amendement n'a cependant été retenue. D'une part, parce que les présents travaux se concentrent sur la répartition des compétences entre le gouvernement et le Parlement, et, d'autre part, parce qu'il s'agit là d'une question controversée. Le projet de réforme de la constitution ne doit en effet pas être mis en péril par des innovations qui ne

reposeraient pas sur un large consensus. 224 Article 142 Sessions L'article 142, 1er alinéa, du projet de constitution 96 correspond à l'article 86, 1er alinéa, de la constitution actuelle, avec une clarification dans les termes qui va dans le sens de la proposition faite dans le projet de la CIP du Conseil national (FF 7995 I 1142 s.). Le contenu essentiel de cette disposition est que la loi doit prévoir une convocation des Conseils à Intervalles réguliers. Il a toujours été entendu que les Conseils ne sauraient se réunir qu'«une fois chaque année en session ordinaire le jour fixé par le règlement», comme le libellé de l'article 86, 1er alinéa, de la constitution pourrait, à tort, le laisser croire. Dès 1848, les Conseils tenaient en règle générale plusieurs sessions par année; la session se poursuivait durant deux ou trois semaines, après quoi les travaux de la seule session ordinaire prévue par la constitution étaient suspendus pendant quelques semaines, puis la session reprenait, aussi longtemps que l'exigeaient les travaux en cours. On voit ainsi que la session spéciale d'aujourd'hui est en fait du même genre que la session ordinaire. Elles ont toutes deux pour objectif de permettre l'expédition des «affaires courantes». La notion de session qui apparaît à l'article 142, 1er alinéa, du projet de constitution englobe donc également les sessions spéciales, qu'il n'est ainsi pas besoin de mentionner dans la constitution. Le fait que les Conseils se réunissent régulièrement représente une exigence minimale (ils ne peuvent pas suspendre volontairement leurs activités!), et non pas une limitation: des sessions supplémentaires peuvent être convoquées en dehors des sessions régulières, comme cela a d'ailleurs toujours été le cas. Ce sont aujourd'hui de facto les Bureaux des Conseils qui décident (sous réserve de l'approbation des Conseils) si une session spéciale doit avoir lieu, et à quel moment. Cette procédure est justifiée, dans la mesure où se sont les Bureaux qui sont responsables de la planification de toutes les activités du Parlement. Est également justifiée la possibilité dont dispose un Conseil de poursuivre seul sa session, lorsqu'il a pris du retard dans ses travaux; il n'a toutefois pas encore été fait usage de cette possibilité, qui n'a été introduite qu'en 1991, à la faveur de la révision de la loi sur les rapports entre les Conseils. La formule «les Conseils se ') Sur cette question, voir aussi l'initiative parlementaire de la minorité de la commission du Conseil national 89.253 du 15 novembre 1990 (91.402), qui demandait une nouvelle répartition des sièges selon un modèle qui aurait attribué trois sièges aux grands cantons, deux aux cantons de taille moyenne et un seul aux petits cantons. Le Conseil national n'a pas donné suite à cette initiative. 18 Feuille fédérale. 149e année. Vol. III 265 réunissent» se rapporte donc à chaque Conseil pris individuellement, ce qui devrait également ressortir clairement du fait qu'au 2e alinéa, qui règle les sessions extraordinaires lors desquelles les deux Conseils siègent simultanément, il est fait mention explicitement des «deux Conseils». L'article 142, 2e alinéa, du projet de constitution règle les conditions de la convocation d'une session extraordinaire. Les sessions extraordinaires ont lieu dans des situations particulières, par exemple lorsqu'un arrêté fédéral doit être adopté d'urgence. Le fait que les deux Conseils se réunissent ensemble correspond à l'objectif d'une session extraordinaire. En effet, un événement exceptionnel peut exiger que soient prises certaines décisions qui nécessitent l'approbation des deux Conseils. Conformément à la proposition figurant dans le projet 94.428 (FF 7995 11143), il convient de supprimer la «règle faussement symétrique» (Jean-François Aubert, Commentaire est., art. 86, ch. 13), en vertu de laquelle cinq cantons peuvent demander la convocation d'une session extraordinaire. La symétrie entre le Conseil national et le Conseil des Etats est rétablie par le fait que, désormais, dans les deux Conseils, un quart des membres peut demander la convocation. Les cantons, contrairement au Conseil fédéral ou aux membres du Conseil national, n'ont jamais fait usage de leur prérogative; on se représente d'ailleurs mal la manière dont cette

procédure se déroulerait concrètement. Il est par contre tout à fait plausible qu'un quart des membres du Conseil des Etats, s'il le juge nécessaire, demande la convocation d'une session extraordinaire. C'est la raison pour laquelle les CIP proposent de modifier en conséquence l'article 142 du projet de constitution. La question de l'abus éventuel qu'il pourrait être fait du droit de convoquer des sessions extraordinaires a aussi été soulevée dans les CIP. Mais le danger ne paraît guère réel. Si un événement exceptionnel mobilisant l'attention d'une large couche de la population se produit, la session extraordinaire aura une importance certaine, indépendamment du fait qu'elle ait été demandée par un quart seulement des membres des Conseils, ou par un nombre supérieur de députés. Il appartient d'ailleurs aux Bureaux des Conseils et, le cas échéant, à la majorité des Chambres de décider du moment et de la durée d'une session extraordinaire. Ils peuvent donc donner à la session extraordinaire l'importance requise par les circonstances politiques. La suppression du droit existant aujourd'hui d'une minorité qualifiée des Conseils ou l'augmentation du quorum nécessaire ne présenteraient aucun avantage et ne feraient que provoquer des réactions contre le démantèlement des protections accordées aux minorités. 225 Article 143

Présidence L'article 143 du projet de constitution 96 règle la question de la présidence et de la vice-présidence des deux Conseils. Il résume les dispositions contenues aux articles 78 et 82 de la constitution en vigueur et rend compte de la pratique actuelle. Selon cet article, chaque Conseil élit un président et un vice-président. La durée de ces fonctions est d'une année, et une réélection immédiate aux mêmes fonctions est exclue. Le président sortant ne peut pas non plus être élu 266

vice-président. Pour la présidence du Conseil des Etats, on applique en outre la clause cantonale: le président, de même que le vice-président, ne peuvent être choisis parmi les députés du canton dont est issu le président sortant, et le vice-président ne peut être choisi deux ans de suite parmi les députés d'un même canton. Il s'agit de faire en sorte qu'un même canton ne puisse occuper à nouveau la présidence du Conseil des Etats qu'après une interruption de deux ans. Le projet de constitution laisse de côté les dispositions des articles 78 et 82 de la constitution en vigueur relatives au droit de vote et d'élection des présidents des Conseils. Ces dernières peuvent être reprises dans la loi sur les rapports entre les Conseils, si les dispositions contenues dans les règlements des Conseils s'avèrent insuffisantes. Compte tenu des exigences accrues auxquelles le Parlement doit faire face, la conduite des Conseils devient un exercice toujours plus complexe. La présidence des Conseils assume tout d'abord un rôle d'intégration au sein des chambres: elle doit veiller à ce que les activités parlementaires se déroulent dans une atmosphère plus ou moins sereine, ce qui n'est pas simple, vu les intérêts de plus en plus divers représentés au Parlement. La présidence doit ensuite affirmer les intérêts de l'Assemblée fédérale par rapport au Conseil fédéral et à l'administration, si le Parlement veut être sur un pied d'égalité avec le Conseil fédéral. Les présidents représentent enfin l'Assemblée fédérale aux yeux du public. Cet aspect de la fonction est également devenu plus complexe, car la couverture de la vie politique par les médias fait que l'on exige toujours plus de professionnalisme de la part des parlementaires. Il est donc nécessaire de renforcer la présidence des Conseils. A cet égard, le projet de la CIP du Conseil national pour une révision partielle de la constitution évoque deux possibilités (FF 7995 I 1133 s.): La majorité de la CIP du Conseil national propose d'augmenter le nombre de personnes à la tête des Conseils, c'est-à-dire d'élire un second vice-président. La charge de travail pourrait ainsi être répartie entre plusieurs personnes. De plus, une telle présidence de trois personnes va dans le sens de la tradition helvétique du principe de la collégialité, car elle permettrait la représentation de diverses formations à la

présidence des Conseils. Afin d'éviter les conflits de compétences, il conviendrait toutefois de fixer, dans les règlements des Conseils, les droits et les obligations des trois membres de la présidence. A cette occasion, il convient également de biffer les dispositions concernant la représentation des cantons à la présidence du Conseil des Etats, contenues à l'article 143, 2e alinéa. On peut raisonnablement penser que le Conseil des Etats veillera à ne pas élire deux représentants du même canton à la présidence, et il n'est donc pas nécessaire de conserver cette règle dans la constitution, qui plus est dans une formulation aussi compliquée. Une autre solution, que soutient une forte minorité de la CIP du Conseil national, consisterait à étendre à deux ans le mandat des membres de la présidence. La continuité de la conduite des Conseils pourrait ainsi être notablement améliorée. Cette solution permettrait également d'entretenir de meilleurs contacts au niveau international et de mettre le président et le Parlement en confiance auprès du 267

public. La question se pose toutefois de savoir si une présidence de deux ans pourrait être exercée en parallèle avec une activité régulière<sup>1</sup>. Une importante majorité des avis obtenus lors de la procédure de consultation lancée par la CIP du Conseil national était favorable à un renforcement de la présidence des Conseils, la version A recueillant le plus de suffrages (FF 1995 I 1134). Il ne faudrait pas laisser passer l'occasion que constitue la révision totale de la constitution pour adopter ce renforcement de la présidence des Conseils rendu nécessaire par les exigences actuelles. Les CIP proposent donc d'inscrire dans la constitution le principe d'une présidence composée de trois membres. Cette solution doit être préférée à une extension du mandat des présidents, car elle permet de mieux tenir compte de la diversité des formations politiques représentées à l'Assemblée fédérale. Une rotation doit être instituée, c'est-à-dire que les membres de la présidence ne peuvent être réélus aux mêmes fonctions. Cette nouvelle forme de présidence correspond à un réel besoin avant tout au Conseil national, où elle permettra aux membres de la présidence de disposer d'une période plus longue pour se former au travail qu'impliquent leurs fonctions. Le Conseil des Etats connaît déjà de fait un système à deux vice-présidents, puisque les futurs présidents y font partie du Bureau, au titre de premier et de deuxième scrutateurs. Ils disposent ainsi d'un temps plus long pour se préparer à la fonction de président. 226 Article 144 Commissions parlementaires L'article 144 du projet de constitution 96 innove en créant une base constitutionnelle pour les commissions parlementaires, comme le proposait d'ailleurs la CIP du Conseil national dans son projet (FF 7995 I 1136 ss). Il est ainsi tenu compte du fait que les commissions revêtent une importance considérable dans le processus politique de décision. Cela est d'autant plus vrai que, depuis la réforme du système des commissions en 1991, la plupart des objets sont traités par des commissions permanentes spécialisées. Une partie essentielle du travail parlementaire se fait dans les commissions: le travail des commissions constitue donc un aspect central et capital de l'activité parlementaire. Il faut d'autre part saluer le fait que l'article 144, 2e alinéa, du projet de constitution prévoit la possibilité d'instituer des commissions communes aux deux Conseils. De telles commissions ne sont peut-être pas très indiquées dans le domaine législatif: en effet, lorsqu'il s'agit d'élaborer des lois, il convient de respecter le principe des délibérations séparées des deux chambres (art. 92 est., art. 147 du projet de constitution). Mais dans le domaine de la haute surveillance, une collaboration étroite entre les deux Conseils au niveau des commissions permet aujourd'hui déjà de créer des synergies: ainsi les commissions de gestion élisent une délégation permanente, dans laquelle chaque commission envoie trois de ses membres. En cas d'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP), l'article 57 de la loi sur les rapports entre les Conseils prévoit que les ')

On trouvera d'autres arguments à l'appui de l'une ou l'autre des solutions, ainsi que des réflexions sur le renforcement de la présidence des conseils dans le rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994, chiffre 33 (FF 1995 I 1132 ss). 268

commissions d'enquête des deux Conseils peuvent s'unir pour les recherches et pour la rédaction d'un rapport commun. La révision totale de la constitution devrait être l'occasion de donner une assise constitutionnelle à cette pratique marquée au coin du bon sens. Le législateur aura ensuite à décider s'il veut effectivement prévoir des commissions conjointes, et si oui, dans quel but<sup>1</sup>). La possibilité de déléguer certaines compétences aux commissions devrait également, selon les CIP, permettre de gagner en efficacité. Ici encore, il n'est pas question du domaine législatif. Les débats au plénum pourraient certes être déchargés si les commissions étaient habilitées à adopter des lois en dernier ressort. Mais une telle pratique confinerait à l'irresponsabilité, car le processus législatif demeurerait opaque, à moins que les séances des commissions soient publiques. En revanche, dans d'autres domaines d'activités du Parlement, il serait judicieux que, dans des cas prévus par la loi, les affaires parlementaires soient expédiées par les commissions. Certains objets ressortant à la haute surveillance (p. ex. l'adoption du rapport de gestion) pourraient être concernés par cette procédure. Les actes du Parlement concernant sa propre administration pourraient aussi faire l'objet d'une délégation de compétences<sup>2</sup>. C'est pourquoi l'article 144 doit être complété par un nouvel alinéa en vertu duquel certaines compétences, à l'exception des compétences législatives, pourraient être déléguées aux commissions, dans des cas prévus par la loi. 227 Article 145 Groupes Les CIP approuvent la mention des groupes proposée dans le projet de constitution 96 et reprennent à leur compte les réflexions du Conseil fédéral relatives à cette question (cf. message du Conseil fédéral, FF 7997 I 388 s.). Il faut encore souligner que la formulation retenue, qui correspond à celle que l'on trouve dans diverses constitutions cantonales récentes, ne permet pas à un seul individu de former un groupe. Le groupe doit en effet être compris selon la définition qu'en donne l'article 8 septies de la loi sur les rapports entre les Conseils, qui pose qu'un groupe peut être formé lorsque cinq membres d'un même Conseil en font partie. 228 Article 146 Services du Parlement Dans son projet du 21 octobre 1994 pour une révision partielle de la constitution, la CIP du Conseil national avait déjà proposé de supprimer la subordination administrative des Services du Parlement à la Chancellerie fédérale et au Conseil fédéral pour les rattacher directement au Parlement (FF 7995 I 1144 ss). A l'origine, l'article 105 de la constitution a conçu la Chancellerie fédérale, sur le plan de l'organisation, comme un état-major commun de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Mais depuis 1848, l'évolution historique a abouti à une division<sup>3</sup>) Pour plus de détails sur la question des commissions conjointes des deux Conseils, cf. chiffre 352 du rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994 (FF 1995 I 1137 ss). 2> Pour plus de détails sur la question de la délégation de compétences aux commissions, cf. chiffre 353 du rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994 (FF 1995 I 1139 ss). 269

de fait en deux services administratifs distincts. Une des conséquences de cette évolution est qu'aujourd'hui, et cela est contraire à l'esprit de la constitution, le service administratif de l'Assemblée fédérale est subordonné administrativement à celui du Conseil fédéral. Une séparation complète de ces deux services s'est jusqu'ici heurtée à l'argument de l'unité structurelle de la Chancellerie fédérale que postule l'article 105 de la constitution. Cet article comporte donc à l'heure actuelle une contradiction insoluble (pour plus de détails, cf. ch. 371 du rapport de la commission du 21 oct. 1994), qu'il faut absolument éliminer, même

si l'on se contente d'une simple mise à jour de la constitution en vigueur. La mise à jour d'une disposition constitutionnelle qui recèle une impossibilité logique entraîne obligatoirement une innovation matérielle, qui doit s'inspirer de la pratique constitutionnelle actuelle. L'existence d'un service administratif propre à l'Assemblée fédérale et à ses commissions est aujourd'hui le préalable indispensable à un contrôle parlementaire digne de ce nom, et le seul moyen qui permette de conserver au Parlement la place que lui assigne la constitution dans le processus législatif. Il est vrai qu'à l'heure actuelle déjà, «dans l'exercice de leurs fonctions, les Services du Parlement sont indépendant du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale» et qu'ils «suivent les instructions» des organes du Parlement (art. 8novles, 2e et 3e al., LREC). Cette subordination fonctionnelle à l'Assemblée fédérale joue un rôle bien plus considérable que leur rattachement administratif au Conseil fédéral. Sur le plan pratique, une différenciation claire entre la subordination fonctionnelle et administrative est à peu près impossible: des décisions ou des instructions d'ordre même purement administratif peuvent avoir des répercussions de fond, et inversement. La vérité exige de préciser tout de suite que l'exécutif a jusqu'à présent toujours fait preuve de la plus grande modération dans l'exercice de ses compétences administratives qui concernent la vie parlementaire - au point, d'ailleurs, qu'il en est venu à ne plus exercer que d'une manière purement formelle certaines desdites compétences administratives, voire à ne plus les exercer du tout. Quoi qu'il en soit, considérée sous l'angle de la sécurité juridique, cette situation est loin d'être satisfaisante: le double rattachement des Services du Parlement entoure nombre de compétences d'un flou juridique quelque peu gênant. A cela s'ajoute que certaines décisions administratives, même si elles concernent directement le fonctionnement du Parlement, n'en doivent pas moins être prises nécessairement par le Conseil fédéral et ses services. C'est notamment le cas en matière de droit du personnel (pour fixer les classes de traitement des fonctionnaires travaillant pour les Services du Parlement, pour estimer les exigences attachées à leurs fonctions et décider de leur promotion, etc.). Or, il est évident que par le biais de ces compétences administratives en matière de personnel, l'exécutif peut influencer sur le fonctionnement de l'Assemblée fédérale - d'où l'on peut tirer qu'il n'est pas souhaitable qu'il les exerce. Le problème est particulièrement délicat dans la mesure où c'est également l'exécutif qui est compétent pour ce qui touche aux enquêtes disciplinaires, aux plaintes et aux poursuites pénales dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires des Services du Parlement, ainsi que pour l'exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement. 270

Un certain nombre de prestations d'ordre technique ou administratif nécessaires à la vie de l'Assemblée fédérale sont fournies non par les Services du Parlement, mais par divers services fédéraux (Office des constructions fédérales, Archives fédérales, Office du personnel, Ministère public, etc.). Ce système de coopération, qui a fait ses preuves, doit être conservé. Par ailleurs, la possibilité devrait être maintenue d'associer l'administration fédérale au processus législatif par le biais de l'initiative parlementaire (cf. art. 21uater, 2e al., LREC). La deuxième phrase de l'article 146 pose que le Parlement est habilité à recourir à de tels services. Cela ne doit toutefois pas se traduire par une altération de l'efficacité et de la conduite de l'administration dépendant de l'exécutif. La pratique actuelle, qui a permis à ce jour d'éviter dans une large mesure les conflits et qu'il importe donc pour l'essentiel de maintenir, illustre à merveille l'intention de ne pas franchir ces limites<sup>1</sup>). 229 Article 146a

Organe de médiation Des organes de médiation existent déjà dans les cantons de Zurich, Baie-Ville et Baie-Campagne, ainsi que dans les villes de Berne, Zurich et Winterthour. Les constitutions des cantons de Berne et d'Argovie prévoient également la possibilité de créer

un organe de médiation, mais il n'a pas été fait usage de cette possibilité à ce jour. Au niveau fédéral, la première intervention demandant la mise sur pied d'un organe de médiation remonte à l'année 1970 (postulat Otto Fischer, PRD/BE). Le projet de la commission d'experts Furgler de 1977 pour une révision totale de la constitution contenait une disposition sur des «mandataires» du Parlement (cette disposition fut reprise dans le projet de constitution du DFJP de 1985). A la fin des années 70, le DFJP a élaboré un projet de loi fédérale en ce sens. Malgré les résultats positifs de la procédure de consultation (18 cantons et les quatre partis représentés au Conseil fédéral approuvèrent notamment ce projet), le Conseil fédéral décidait, en 1979, de suspendre les travaux. Le même scénario allait se répéter, quelque quinze ans plus tard. A la suite d'une motion déposée en 1989 par M. Gadiant, député au Conseil des Etats (UDC/GR), le projet des années 70 a été remis sur le métier. Le Conseil fédéral, dans ses rapports de gestion, a promis à plusieurs reprises d'adresser l'année suivante un message aux chambres sur cette question, mais en 1994, il décide à nouveau de suspendre les travaux. La même année, le Conseil national, malgré une proposition de la CIP, décidait de ne pas donner suite à une initiative parlementaire demandant la création d'un organe de médiation. Cependant, à ce jour, la motion Gadiant n'a pas été classée. Quelle est la mission d'un organe de médiation? Sa mission découle du fait que, en raison de l'énorme développement des activités de l'Etat et de la complexité du droit administratif, les citoyens sont souvent désemparés lorsqu'ils ont à faire à l'administration. Selon les termes du projet de loi du DFJP de 1978, mentionné ')

Concernant la traduction de cette disposition constitutionnelle dans la législation, voir les remarques, toujours d'actualité, sous le chiffre 373 du rapport de la CIP du Conseil national du 21 octobre 1994 (FF 1995 I 1147 ss). 271

plus haut, l'organe de médiation «assiste le particulier dans ses rapports avec l'administration, notamment en défendant ses droits et ses intérêts», et «engage l'administration à se comporter de façon affable avec le citoyen et la défend contre des reproches injustifiés». L'organe de médiation n'est donc pas dirigé contre l'administration; il a plutôt pour vocation d'orienter les citoyens et d'être un intermédiaire entre ceux-ci et l'administration. Pour pouvoir assumer sa mission de manière crédible, l'organe de médiation doit d'une part avoir le droit de s'informer en détail auprès de l'administration, et doit d'autre part agir dans une indépendance totale vis-à-vis du gouvernement et de l'administration. C'est la raison pour laquelle tous les organes de médiation, tant en Suisse qu'à l'étranger, sont rattachés, sur le plan de l'organisation, au Parlement. Ce statut particulier dans la structure des pouvoirs plaide également en faveur de la mention de l'organe de médiation dans la constitution, malgré le fait qu'il soit parfaitement possible de régler cette question à l'échelon de la loi. Le fait que la direction de l'organe de médiation soit élue par l'Assemblée fédérale ne doit par contre pas nécessairement figurer dans la constitution. En vertu de l'article 158, 2e alinéa, du projet de constitution, la loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection. Mais cette élection ne doit pas nécessairement être le fait des chambres réunies: en vertu de l'article 144, 3e alinéa, cette compétence pourrait être attribuée à une commission. Tant en 1979 qu'en 1994, ce sont des considérations financières qui ont fait que l'on a provisoirement renoncé à un organe de médiation au niveau fédéral. Une estimation datant de la fin de 1979 plaçait les coûts annuels d'une telle institution dans une fourchette allant de 950 000 à 1,2 million de francs. Commentant ces chiffres, le professeur Walter Haller de l'Université de Zurich a déclaré que «même si un ombudsman (médiateur) devait coûter le double de ces sommes, cette charge supplémentaire somme toute relativement modeste pour les finances de la

Confédération serait largement compensée par des gains matériels et surtout immatériels, car grâce à un ombudsman il serait possible d'éviter des procédures contentieuses administratives inutiles, et parce qu'un organe de médiation qui fonctionne bien permet de faire reculer les préjugés, la méfiance, l'anonymat et la résignation qui marquent les rapports entre le citoyen et les pouvoirs publics» (Neue Zürcher Zeitung, 10 janv. 1989). La formulation non contraignante proposée, qui trouve son origine dans les constitutions cantonales de Berne et d'Argovie, permet de profiter de la révision totale de la constitution pour donner une assise constitutionnelle à un organe de médiation, même si la mise sur pied effective d'un tel organe paraît actuellement peu opportune, au regard de la situation financière.

## **E. 23**

Assemblée fédérale: Procédure 231 Article 147 Délibération séparée L'article 147 du projet de constitution 96 reprend deux principes essentiels de la constitution actuelle (art. 89, 1<sup>er</sup> al., et art. 92, première phrase), qui sont à la base du système bicaméral suisse: l'égal importance des deux chambres découle du fait que les deux Conseils doivent délibérer séparément et que les décisions requièrent l'accord des deux chambres. 272

Le principe de l'égal importance des deux chambres a certes été remis en cause à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, par le biais d'initiatives parlementaires, mais son rôle de pilier de l'Etat fédéral suisse a toujours été confirmé<sup>1</sup>). Cet Etat fédéral a deux composantes d'égal importance: une fédé- ration des citoyens, représentée par le Conseil national, et une fédération des cantons, représentée par le Conseil des Etats. Au cours de leurs séances des 14/24 novembre 1995, les deux CIP, se fondant sur les travaux préliminaires de leurs sous-commissions, ont étudié la question de savoir s'il était possible d'attribuer certaines compétences à un seul des deux Conseils tout en maintenant le principe de l'égal importance des deux chambres. Elles sont arrivées à la conclusion qu'il est impossible d'attribuer à un seul des deux Conseils des compétences importantes, telles que par exemple la haute surveillance ou le règlement des rapports entre la Confédération et les cantons, sans remettre en cause le principe de l'égalité des deux Conseils. Il devrait néanmoins être possible d'attribuer à un seul des deux Conseils certaines compétences de second ordre, comme par exemple l'examen de pétitions ou la garantie des constitutions cantonales. La mise en œuvre de cette proposition permettrait un allègement appréciable, sinon considérable, du travail du Parle- ment. Il conviendrait donc, dans le cadre de la révision totale de la constitution, de retenir une disposition qui donne au législateur la compétence de prévoir des dérogations au principe de l'approbation obligatoire par les deux chambres. Cependant, lors de l'examen préliminaire des propositions présentées ici, seule la CIP du Conseil des Etats a trouvé une majorité pour défendre cette proposition et soutenir l'adoption de l'article 147, 3<sup>e</sup> alinéa, dans la constitution. Une majorité des membres de la commission du Conseil national et une minorité de la commission du Conseil des Etats estiment pour leur part que l'utilité que l'on peut attendre d'une telle disposition est par trop insignifiante: comme seules des compétences de second ordre entrent en ligne de compte, il ne faut guère s'attendre à une augmentation sensible du rendement du Parlement. Par contre, cette disposition pourrait à tort être interprétée comme une remise en cause fondamentale du système bicaméral. A cela s'ajoute qu'il sera difficile, dans la pratique, de désigner certaines compétences comme étant de moindre importance et de les attribuer à un seul des deux Conseils. Il existe ainsi un risque réel que cette disposition vienne nourrir la méfiance entre les deux Conseils et qu'elle entraîne des conflits de compétence. 232 Article 150

Quorum et majorité L'article 150, 1er alinéa, du projet de constitution 96 pose que les Conseils ne peuvent délibérer valablement qu'autant que la majorité de leurs membres est " 89.253 Iv. pa. Groupe écologiste. Suppression du Conseil des Etats (retirée le 30 janv. 1992). 91.401 Iv. pa. Minorité de la Commission du Conseil national 89.253. Elimination des divergences par l'Assemblée fédérale (chambres réunies) (retirée le 17 sept 1991). 91.431 Iv. pa. Spielmann. Réorienter le rôle du Conseil des Etats (rejetée par le Conseil national le 14 déc. 1992). 273

présente, reprenant une exigence posée par l'article 87 de la constitution actuelle- ment en vigueur. Au cours de l'élaboration du projet du 21 octobre 1994 pour une révision partielle de la constitution, les CIP se sont penchées sur la question de savoir s'il était possible d'envisager qu'à l'avenir cette condition ne soit valable que lorsque les Conseils prennent une décision. Cette proposition de modification a cependant été rejetée. Il est déjà difficile aujourd'hui de faire comprendre au grand public pourquoi les députés ne sont pas systématiquement présents dans les salles des Conseils. Le quorum actuel, qui vaut tant pour les délibérations que pour les décisions, présente une certaine garantie contre une aggravation de ce problème. Conformément au 2e alinéa, et comme prévu par l'article 88, 1er alinéa, de la constitution actuelle, les décisions au sein des Conseils sont prises à la majorité simple. La constitution actuelle prévoit deux cas exceptionnels dans lesquels une majorité qualifiée est requise, à savoir la majorité des membres de chaque Conseil: il s'agit d'une part des décisions prononçant l'urgence des lois fédérales et d'autre part du mécanisme dit du «frein aux dépenses». Il a par ailleurs été signalé dans les CIP que des montants précis en francs n'ont pas leur place dans la constitution. Comme cet article repose sur une votation populaire récente, il ne paraît toutefois pas opportun de le modifier. Enfin, les propositions de modifica- tion de l'article 154 du projet de constitution (voir la suite) imposent de remplacer le terme «arrêté fédéral de portée générale» apparaissant aux 3e et 4e alinéas par celui d'«arrêté fédéral». 233 Article 151 Droit d'initiative et droit de proposition D'un point de vue matériel, les CIP sont d'avis qu'il faut maintenir et le droit de proposition actuel, non écrit, et le droit d'initiative, prévu par l'article 93, 1er alinéa, de la constitution, dont dispose chaque parlementaire. Elles rejettent donc les suggestions de la commission d'experts allant dans le sens d'une limitation de ces droits (FF 1996 II 526 ss). La proposition des CIP correspond, sur le plan du contenu, au projet de constitution 1996, et donc à la constitution actuellement en vigueur. D'un point de vue systématique et rédactionnel, certaines améliorations peuvent néanmoins être envisagées: Il convient tout d'abord de définir la distinction entre droit d'initiative et droit de proposition: le droit d'initiative est le droit de proposer de nouveaux objets à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en délibère. L'Assemblée fédérale est ainsi obligée de traiter ces objets. Les initiatives sont des projets de lois ou d'arrêtés, ou encore des demandes d'élaboration de lois ou d'arrêtés. Elles sont soumises à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en délibère et pour qu'elle prenne une décision à leur sujet. On constate ainsi la différence avec le droit d'initiative populaire. Le droit de proposition est par contre le droit de faire des propositions relatives à un objet déjà en délibération (qui trouve donc sa source dans une initiative). L'article 151, 1er alinéa, précise qui a le droit d'exercer le droit d'initiative en se référant cependant à deux types d'initiative: 274

- Tout membre d'un des Conseils peut exercer le droit d'initiative parlementaire. Le droit d'initiative des groupes et des commissions découle logiquement de celui des députés: ce qui est autorisé à un parlementaire individuel l'est aussi à un groupe de parlementaires.

Cependant, en raison de l'importance qu'a le droit d'initiative pour les groupes et les commissions parlementaires, ces deux catégories devraient être explicitement mentionnées. On renoncera par contre à faire état du droit d'initiative d'un seul des Conseils: comme les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'accord des deux Conseils (art. 147, 2e al.) une décision prise par l'une des chambres suite à une initiative parlementaire sera transmise à l'autre chambre sous forme d'une initiative d'un Conseil. - Outre le droit d'initiative parlementaire, l'article 151, 1er alinéa, prévoit aussi le droit d'initiative des cantons. La question a été soulevée dans les CIP de savoir si le droit d'initiative du Conseil fédéral devait également être mentionné dans l'article 151. Si l'on veut être complet et si les questions de procédure doivent être placées au centre du débat, la réponse à cette question est certainement oui. D'un autre côté, ce droit est mentionné dans la section «compétences» du chapitre consacré au Conseil fédéral, à l'article 169, tel qu'il est proposé par les CIP, ce qui correspond mieux à l'importance fondamentale de la préparation de l'activité législative par le Conseil fédéral. En revanche, du point de vue de la systématique, le droit de proposition du Conseil fédéral, mentionné dans l'article 101 de la constitution et repris dans l'article 169 du projet de constitution 96, devrait figurer dans la section «procédure» du chapitre consacré à l'Assemblée fédérale. On peut de la sorte également mentionner le droit de faire des propositions dont dispose chaque parlementaire, et qui n'apparaît nulle part à l'heure actuelle. L'article 151, 2e alinéa, fait ainsi état du droit de proposition tant du Conseil fédéral que des parlementaires. La question de savoir par quel intermédiaire le Conseil fédéral, en tant qu'organe, exerce son droit de proposition à l'Assemblée fédérale doit être réglée à l'échelon de la loi, comme c'est déjà le cas aujourd'hui avec les articles 65bis ss de la loi sur les rapports entre les Conseils. On peut ainsi laisser tomber la formule de l'article 169, 2e alinéa. Ce texte est en effet confus, car il parle du droit d'amendement des membres du Conseil fédéral. Mais lorsqu'ils proposent des amendements à l'Assemblée fédérale, ils le font au nom du Conseil fédéral dans son ensemble. De plus, cette disposition pourrait poser problème dans la perspective de développements futurs visant à trouver une solution à la surcharge de travail des conseillers fédéraux.

234 Article 153 Immunité

L'article 153 du projet de constitution 96 élève l'immunité absolue, réglée jusqu'ici par la loi sur la responsabilité, au niveau de la constitution. En vertu de l'immunité') Cf. la systématique analogue dans les nouvelles constitutions cantonales: art. 83 est. de Berne, art. 70 est. de Soleure, art. 85 est. d'Argovie, art. 80 est. d'Appenzell Rhodes-Extérieures.

275 absolue, les parlementaires n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les Conseils ou dans les commissions. Aucune plainte visant à lever l'immunité ne peut être déposée, au contraire de ce qui est le cas avec l'immunité relative pour les délits des parlementaires se rapportant à leur fonction ou à leur position. Dans la pratique, l'immunité absolue est d'une importance toute relative, en raison de sa grande signification politique (liberté d'expression des parlementaires), mais elle a tout de même été intégrée dans le projet de constitution.' Parmi les organes dans lesquels s'applique l'immunité absolue, le projet 1996, contrairement à celui de 1995, mentionne, outre les Conseils et leurs commissions, les groupes parlementaires. Les CIP estiment qu'il est justifié d'étendre aux groupes parlementaires la protection qu'offre l'immunité. Dès lors que les membres des Conseils exercent des fonctions parlementaires au sein des groupes comme dans les commissions, il est concevable d'étendre l'immunité à la protection des propos tenus dans les groupes. Le fait que la constitution cite nommément les groupes, à l'article 145 du projet, permettra d'éviter que leur rang d'organe parlementaire ne soit remis en cause. Les CIP sont en revanche d'avis que le texte de la constitution devrait parler d'une

façon générale d'«organes des Conseils». Il serait ainsi clairement établi que l'immunité absolue s'étend aussi aux organes tels que les Bureaux, les délégations, etc. Il faut par ailleurs signaler ici que la formulation du texte français de l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la responsabilité ne correspond pas tout à fait à celle du texte allemand. Ce dernier étant plus précis sur la question de l'immunité absolue, c'est sur lui que se fonde le texte du projet de constitution.

#### **E. 24**

Assemblée fédérale: Compétences 241 Article 154 Législation L'article 154 du projet de constitution 96 règle d'une part les formes sous lesquelles l'Assemblée fédérale édicte des règles de droit et définit d'autre part ce que l'on appelle la réserve du Parlement et de la loi. Les formes d'actes législatifs conservées ne comprennent plus que la loi fédérale (soumise au référendum facultatif) et l'arrêté fédéral (non soumis au référendum, pour autant que le référendum en matière administrative, c'est-à-dire le référendum sur des actes particuliers, soit adopté). La réserve de la loi, nouvellement introduite, pose que les règles de droit importantes doivent obligatoirement être édictées en la forme de lois fédérales (elles le sont donc par le Parlement et, le cas échéant, par le peuple). Le 1<sup>er</sup> alinéa, tel qu'il est formulé dans le projet de constitution 1996, fixe les formes d'actes législatifs auxquelles l'Assemblée fédérale peut recourir, à savoir la loi fédérale et l'arrêté fédéral de portée générale. La constitution ne dit toutefois rien sur ces deux formes, qui ne sont définies plus précisément que dans la loi sur les rapports entre les Conseils. Mais la seule différence qui existe entre la loi fédérale et l'arrêté fédéral de portée générale est que la première est prévue pour les actes législatifs de durée illimitée, le second pour ceux qui sont limités dans le 276

temps<sup>1</sup>. Cette réglementation doit à l'évidence être reprise. Le 2<sup>e</sup> alinéa fixe les conditions dans lesquelles l'Assemblée fédérale peut déléguer des compétences législatives. Les CIP ont examiné avec attention les propositions relatives aux compétences législatives, formulées par la commission d'experts qu'elles avaient instituée (cf. FF 1996II431 ss), ainsi que d'autres solutions apparaissant dans les constitutions cantonales récentes. Suite à cet examen, elles proposent quelques modifications relatives aux compétences législatives de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Il s'agit en particulier des points suivants: 241.1 Suppression de l'arrêté fédéral de portée générale Les CIP renoncent tout d'abord à conserver l'arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum. Elles partagent l'avis de la commission d'experts qu'elles avaient instituée, avis selon lequel il n'y a aucune raison de prévoir une forme particulière pour les actes législatifs de durée limitée (FF 7996 II 441 et 444). Il a d'ailleurs fallu attendre la loi de 1962 sur les rapports entre les Conseils pour que la forme de l'arrêté fédéral de portée générale soit exigée pour les actes législatifs de durée limitée. Cette forme d'acte législatif était autrefois utilisée aussi bien pour les règles de droit de durée limitée que pour les réglementations de durée illimitée, de même que pour les actes importants du Parlement relatifs à des cas concrets (cf. ch. 248). Etant donné que la validité d'un acte législatif peut être prolongée sans restriction (et la pratique fait amplement usage de cette possibilité), la différence entre les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale est devenue pratiquement sans objet. A cela s'ajoute que les problèmes de compréhension liés à la notion de «portée générale» et les questions de délimitation qui en découlent se posent depuis bien longtemps. La suppression de l'arrêté fédéral de portée générale ne signifie pas qu'à l'avenir aucun acte législatif de durée limitée ne sera édicté. Dans l'optique d'une activité législative expérimentale, et plus particulièrement en lien avec les nouveaux modèles de gestion pour l'administration, il est tout à fait possible de recourir

à une législation de durée limitée. Ces réglementations de durée limitée peuvent néanmoins parfaitement prendre la forme d'une loi fédérale. 241.2 L'arrêté fédéral utilisé comme «Ordonnance du Parlement» En complément de la loi fédérale, utilisée pour édicter des actes législatifs soumis au référendum, l'arrêté fédéral donne à l'Assemblée fédérale la possibilité d'édicter des règles de droit (ou des décisions sur des actes particuliers, voir ch. 248) échappant au référendum. Le 2e alinéa pose toutefois qu'elle ne peut le faire que lorsqu'une loi fédérale l'y autorise expressément, ce qui implique que les électeurs peuvent s'opposer à de telles «délégations» par le biais d'un référendum. " Les ordonnances parlementaires sont également édictées sous forme d'arrêtés fédéraux de portée générale (art. 7 LREC), qui ne sont toutefois pas nécessairement limités dans le temps. Sur cette question, cf. chiffre 241.2. 277

L'Assemblée fédérale peut déjà aujourd'hui édicter des règles de droit non soumises au référendum, en se fondant sur l'article 7 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC). Cet article repose sur l'hypothèse que le législateur peut déléguer des compétences législatives non seulement au Conseil fédéral, mais également à l'Assemblée fédérale. Cette conception a parfois été critiquée comme étant anticonstitutionnelle. La pratique a cependant montré que ces «ordonnances du Parlement» (appelées aussi décrets dans certains cantons) sont rares, mais, dans certains cas, elles sont nécessaires et utiles. Edicter des ordonnances relatives à l'organisation ou à la procédure parlementaire ne peut être une tâche qui ressort au Conseil fédéral, et c'est le Parlement lui-même qui doit s'en occuper. Mais cet instrument peut aussi être utilisé à bon escient dans d'autres domaines. La modification du 24 mars 1995 de la loi sur le statut des fonctionnaires en est un exemple récent. Au vu de la crise de la caisse de pensions, l'article suivant a été inséré dans la loi: «Les principes applicables au cercle des assurés, la forme d'assurance, le type et l'étendue des prestations d'assurance et le financement font l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale qui n'est pas soumis au référendum.». Cet exemple montre que l'«ordonnance du Parlement» est un outil approprié lorsque l'Assemblée fédérale, pour des raisons bien précises, désire édicter elle-même au terme d'une procédure rapide une réglementation de nature relativement technique, plutôt que de laisser au Conseil fédéral le soin de le faire. La commission d'experts qui a élaboré le projet de constitution 1977 s'était également prononcée en faveur de la création de l'ordonnance du Parlement, car: «... s'il n'y avait pas le décret, beaucoup plus d'objets seraient délégués au Conseil fédéral, puisque l'ordonnance de ce Conseil serait la seule forme à disposition pour régler des objets d'importance secondaire.... La voie du décret permettrait d'empêcher de déléguer en masse au Conseil fédéral ce qui exigerait d'être réglé au niveau supérieur, c'est-à-dire parlementaire» (Rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution. Berne, 1977, p. 153). Les CIP ne souhaitent par contre pas reprendre le concept du «décret fédéral», qui n'est pas utilisable au niveau fédéral. Un argument en faveur de la suppression de l'«ordonnance du Parlement» est qu'il y aurait des problèmes de délimitation, d'une part entre les différentes formes d'actes législatifs édictés par l'Assemblée fédérale et, d'autre part, entre les ordonnances du Parlement et celles du Conseil fédéral. De plus, on ne saurait négliger le risque d'abus, car les ordonnances parlementaires pourraient être utilisées pour s'affranchir de la tutelle populaire (cf. Rapport de la commission d'experts instituée par les CIP, FF 7996 II 440). Les CIP estiment pour leur part que cet argument n'est pas fondé. Qu'une ordonnance émane du Parlement ou du Conseil fédéral, elle échappe, dans un cas comme dans l'autre, au référendum. Quant au risque d'abus, le fait qu'il serait plus important pour les ordonnances du Parlement que pour celles, beaucoup plus nombreuses, du Conseil

fédéral reste à démontrer. Les lois fédérales représentent clairement un droit de rang supérieur aux décrets fédéraux; des problèmes de délimitation ne semblent pas devoir se poser ici. Il en va de même pour les rapports entre les ordonnances du Parlement et celles du Conseil fédéral: compte tenu de la suprématie constitutionnelle de 278

l'Assemblée fédérale, ses ordonnances sont hiérarchiquement plus élevées<sup>1</sup>). Puisqu'enfin, conformément aux propositions des CIP, l'arrêté fédéral de portée générale, qui recouvre aujourd'hui deux types d'actes législatifs, doit être supprimé - et par conséquent biffé de la liste du droit applicable contenue à l'article 180 du projet de constitution -, il ne subsiste pas d'ambiguïté quant au contrôle par le Tribunal fédéral des ordonnances du Parlement.

L'Assemblée fédérale ne devra recourir à l'arrêté fédéral qu'avec retenue et après mûre réflexion, dans des cas exceptionnels où les circonstances l'exigent, comme elle le faisait d'ailleurs pour les arrêtés fédéraux de portée générale en application de l'article 7 de la LREC, car dans son propre intérêt, ses ressources étant limitées, elle doit se concentrer sur les domaines importants. Les CIP se prononcent donc en faveur du maintien de l'instrument de l'«ordonnance du Parlement». La possibilité qu'a l'Assemblée fédérale d'édicter des règles de droit échappant au référendum doit être expressément mentionnée dans la constitution, et ne devrait pas seulement découler implicitement d'une norme générale de délégation, comme le prévoit le projet de constitution. En effet, cette norme de délégation devient caduque, en raison d'une nouvelle perception de la compétence législative du Conseil fédéral (cf. ch. 362); on ne peut donc renoncer à la mention expresse de la compétence du Parlement de prendre des ordonnances. 241.3 Réserve de la loi La loi fédérale est le véhicule principal des décisions politiques de l'Assemblée fédérale.

C'est-notamment sous cette forme que doivent être édictées les règles de droit (ou normes de droit), c'est-à-dire les dispositions de nature générale et abstraite qui s'adressent à un nombre indéterminé de destinataires et qui s'appliquent à un nombre indéterminé de cas. Cet aspect de la question ne doit pas être modifié. Comme la limite entre règle de droit et acte particulier est parfois difficile à fixer (tant du point de vue de la théorie du droit que dans la pratique politique), et que les points de transition sont flous, il n'est pas interdit à l'Assemblée fédérale - comme c'est le cas aujourd'hui - d'intégrer dans des lois fédérales des dispositions qui ne représentent pas, à strictement parler, des règles de droit. C'est notamment le cas lorsque certaines dispositions, en raison de leur importance politique ou de leur proximité thématique avec de véritables normes de droit, doivent être édictées dans le même acte législatif que ces dernières. Il n'en demeure pas moins que la loi reste une forme inadéquate pour les actes administratifs ou actes particuliers. L'article 161, 1er alinéa, lettre gter, introduit une nouvelle disposition pour ces cas. De tels actes particuliers du Parlement doivent être prévus expressément par la loi et doivent également prendre la forme d'un arrêté fédéral. ') Il ne peut y avoir de confusion sur cette question que si la suprématie du Parlement est remise en cause et si le Conseil fédéral se voit octroyer la compétence d'édicter des ordonnances en s'appuyant directement sur la constitution, sans qu'une base légale soit requise. Les propositions des CIP en matière de délimitation des compétences législatives entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, ainsi que l'exposé des motifs y relatifs, visent en revanche à renforcer la clarté dans ce domaine. 279

Les CIP proposent toutefois, ce qui est nouveau par rapport au droit en vigueur, qu'il soit prévu dans la constitution que les actes importants de l'Etat doivent être édictés sous forme de loi fédérale. Ce principe est aujourd'hui déjà observé, grâce à la jurisprudence du Tribunal fédéral, et fait l'unanimité dans la doctrine - pour ses aspects fondamentaux. En

vertu de ce principe, les actes du gouvernement et de l'administration reposent sur une loi. En se plaçant du côté du législateur, cela signifie que les bases légales nécessaires doivent être préparées par lui-même (et non par l'exécutif), à son propre compte. Conformément à la proposition d'un 3<sup>e</sup> alinéa, nouveau, toutes les règles de droit importantes doivent être édictées sous forme de lois fédérales. De par la constitution, le législateur doit édicter lui-même les règles de droit importantes. Cela revêt une importance particulière avant tout en regard du principe de l'Etat de droit et de la démocratie directe. Il s'agit d'une part d'inscrire dans la constitution que les dispositions fondamentales des objets qui présentent un intérêt central pour les citoyens doivent être réglées par une loi formelle et, d'autre part, de protéger les droits populaires, ce qui signifie que le Parlement ne peut sans autre confier un tel domaine de réglementation au Conseil fédéral, en excluant ainsi les possibilités d'intervention qu'offre le système de démocratie directe. Enfin, les matières que le législateur doit réglementer lui-même dans tous les cas devraient ressortir clairement de la constitution elle-même. De la sorte, la constitution permet «aux citoyens d'appréhender directement la fonction législative, qui est au centre de l'Etat, et son champ d'activité». ^ Pour toutes ces raisons, les constitutions cantonales récentes incorporent presque toujours une «notion de la loi au sens matériel», comme le constate Walter Kälin: «Chaque fois qu'une constitution cantonale (celle du Jura excepté) a fait l'objet d'une révision totale au cours du dernier quart de siècle, il a été considéré comme judicieux de définir au niveau de la constitution ce qui doit figurer dans une loi au sens formel. Cette conception est justifiée: la réserve de la loi joue un rôle tel (...) qu'il est indispensable de définir la notion de loi.»<sup>2)</sup> La disposition en vertu de laquelle le Parlement est compétent pour édicter les règles de droit importantes ne permet pas de déduire a contrario qu'il ne saurait édicter des règles de droit moins importantes ou moins fondamentales. L'Assemblée fédérale peut en tout temps incorporer des dispositions de moindre importance dans une loi fédérale, si, pour des motifs politiques, elle juge approprié de le faire. Contrairement à ce que préconise là commission d'experts (FF 7996II 435), la constitution ne devrait pas obliger le Parlement à laisser au Conseil fédéral la responsabilité d'édicter les règles de droit de moindre importance. Une réparti- \*' Biaggini, Giovanni: Das Gesetz in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft. [La loi dans l'ordre constitutionnel du canton de Baie-Campagne.] Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft. [Le droit et la politique dans le canton de Baie-Campagne], vol. 12. Liestal, 1992, p. 58. 2> Kälin, Walter: Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone: ein Überblick. In: Andreas Auer/Walter Kälin (éd.), La loi en droit public cantonal/Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone. Coire/Zurich, 1991, p. 5. - Voir aussi Müller, Georg/Aubert, Jean-François: Commentaire de la constitution fédérale, art. 89, 1<sup>er</sup> alinéa, chiffre 6: «Une solution satisfaisante ne peut être trouvée que si une définition de droit constitutionnel est donnée aux différentes formes d'actes législatifs.»

tion constitutionnelle des compétences législatives entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral en fonction de critères tels que l'importance ou la «non- importance» constitue, aux yeux des CIP, une solution qu'il serait difficile de mettre en pratique, et cela d'autant plus qu'il doit rester dans les attribution de l'Assemblée fédérale de déterminer ce qu'elle qualifie d'important. Les CIP sont certes également d'avis que le Parlement, dans son propre intérêt, devrait se concentrer sur l'essentiel. Elles estiment néanmoins qu'il est plus honnête de reconnaître qu'il arrive au Parlement, pour des raisons politiques évidentes, de réglementer des matières de moindre importance, plutôt que de se fonder sur l'utopie soit qu'il est possible d'opérer une distinction objective entre ce qui est important et ce qui l'est moins,

soit que tout ce que l'Assemblée fédérale incorpore dans une loi est automatiquement important. Les CIP se sont efforcées de produire une définition compréhensible de ce qu'il faut comprendre par «règles de droit importantes» et de ce que par conséquent l'Assemblée fédérale doit régler par des lois. Cinq domaines clés ont été retenus, dont les grandes lignes exigent d'être édictées sous forme de lois fédérales. Le premier domaine est constitué par les droits populaires, qui trouvent aujourd'hui déjà leur expression essentielle dans des lois (let. a). Le deuxième domaine concerne les limitations des droits constitutionnels, ainsi que les droits et les devoirs des personnes (let. b et c). A l'heure actuelle, la réserve de la loi s'applique avant tout dans ce domaine. On entend par droits constitutionnels les libertés fondamentales et l'égalité devant la loi. La nouvelle lettre c pose ainsi clairement que les dispositions fondamentales relatives aux droits et aux obligations des particuliers doivent d'une façon générale être édictées sous forme de loi, et non pas seulement lorsqu'il s'agit de limiter les droits constitutionnels. Le troisième domaine comprend l'objet des impôts, ainsi que le principe de leur calcul (let. d). Le quatrième concerne les tâches et les prestations de la Confédération, qui doivent aussi trouver leur origine dans la loi (let. e). Le principe de la légalité doit aujourd'hui également être respecté dans le domaine des prestations de l'administration. Enfin, le dernier domaine touche à l'organisation et à la procédure des autorités (let. f). La formulation proposée s'inspire des constitutions cantonales récentes et tient compte des règles de délégation issues de la jurisprudence du Tribunal fédéral. La pratique actuelle trouve ainsi sa place dans la constitution, car ces règles sont déjà largement respectées, au niveau de la législation fédérale aussi. La constitution peut se contenter de retenir le fait que les «dispositions fondamentales» relevant des cinq domaines mentionnés doivent être réglementées par le législateur. L'Assemblée fédérale se voit ainsi octroyer une marge de manœuvre suffisante pour laisser au Conseil fédéral le soin de régler certaines questions, lorsqu'elle estime qu'un acte législatif édicté par le Parlement ne serait pas approprié. La délimitation entre les «principes fondamentaux» qui doivent être réglés par la loi et le domaine de réglementation que l'Assemblée fédérale souhaite confier au Conseil fédéral, cette délimitation peut être fixée, dans une large mesure, par analogie avec les règles de délégation actuelles. L'Assemblée fédérale pourra ainsi plus facilement déléguer une matière au Conseil fédéral lorsqu'il est difficile de prévoir laquelle d'entre plusieurs solutions différentes correspond le mieux à la situation concrète, ou lorsque des changements subits

19 Feuille fédérale. 149e année. Vol. III 281

des circonstances obligent à adapter fréquemment la législation. Dans le domaine de la législation sur l'environnement par exemple, la compétence de fixer les valeurs limites pourrait demeurer l'attribution du Conseil fédéral. Les valeurs limites peuvent certes avoir une incidence sur les droits et les devoirs des individus auxquels la loi s'adresse, et elles sont pour le moins importantes. Il n'empêche que fixer des valeurs limites n'est pas un acte qui relève des grands principes; le principe fondamental est consacré par la décision d'instaurer ce système de valeurs limites, et cette décision doit bien évidemment être adoptée au moyen d'une loi au sens formel. A l'inverse, l'Assemblée fédérale reste parfaitement libre de fixer des valeurs limites dans une loi. L'«idonéité» est donc un critère utile pour la délimitation des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, et qui peut guider l'Assemblée fédérale. Mais le concept d'«idonéité» est trop flou pour être inscrit dans la constitution dans le sens d'une réserve générale, comme le propose la commission d'experts instituée par les CIP (FF 1996 II 439). La constitution doit établir clairement qu'un domaine clé ne doit en aucun cas être délégué. C'est précisément l'intérêt de la notion de loi au sens matériel. La constitution ne cite expressément que cinq domaines

clés dont les dispositions sont importantes, mais l'expression «en particulier» indique qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive: d'autres domaines peuvent parfaitement être définis comme étant de nature importante. L'article 154, 3e alinéa, pose les règles générales; elles sont complétées par de nombreuses normes constitutionnelles, qui exigent que certains objets spécifiques soient réglementés par une loi. Lorsqu'une telle norme, qui exige expressément une loi, n'existe pas encore, il appartient à l'Assemblée fédérale de décider au cas par cas si elle doit édicter une disposition elle-même ou pas. Mais la liste de l'article 154, 3e alinéa, peut servir de fil conducteur. Les cinq points qu'elle contient représentent les domaines clés par excellence de la réglementation de l'Etat. On ne peut guère penser que cette constitution devrait être modifiée dans un proche avenir parce que ces domaines auraient perdu de leur importance. C'est la raison pour laquelle la réserve de la loi devrait être définie à l'échelon de la constitution, et non pas de la loi, comme le propose la commission d'experts instituée par les CIP (FF 1996II436 ss). De plus, le contenu de la loi ne devrait pas être déterminé par une loi, car cela serait contraire à la règle de la hiérarchie des normes, selon laquelle les prescriptions sur le contenu de la loi relèvent de la constitution et non pas d'une loi, à laquelle une autre loi pourrait à tout moment déroger. L'énumération dans la constitution des dispositions que l'Assemblée fédérale doit réglementer elle-même est d'ailleurs également souhaitable du point de vue de l'extension de la compétence juridictionnelle constitutionnelle. Si la réserve de la loi est définie avec précision au niveau de la constitution déjà, le Tribunal fédéral, dans l'hypothèse d'une introduction d'un contrôle de la norme pour les cas d'application, serait lié à des critères constitutionnels définissant l'importance. Si un catalogue des domaines importants et fondamentaux fait défaut, la marge de manœuvre du Tribunal fédéral à l'égard de l'Assemblée fédérale s'en trouve augmentée. L'Assemblée fédérale, lorsqu'elle décide si elle veut réglementer une matière elle-même ou laisser au Conseil fédéral le soin de le faire, devrait se 282

conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au principe de légalité lors de violation de droits constitutionnels. 241.4 Suppression des règles de délégation Les CIP proposent par ailleurs de renoncer à inclure dans la constitution des dispositions qui règlent le transfert de compétences législatives à l'exécutif. La réserve de la loi, inscrite dans le 3e alinéa, doit empêcher que des règles de droit importantes soient édictées par un autre organe que l'Assemblée fédérale. Par contre, dans les autres domaines, le Conseil fédéral doit être directement habilité par la constitution à édicter des ordonnances, sur la base et dans le cadre de la constitution et de la loi (à ce sujet, cf. art. 170, 1er al., et ch. 262.1 du présent document). 242 Article 155 Législation d'urgence L'article 155 du projet de constitution 96 reprend la réglementation actuelle en matière de législation d'urgence. Conformément à la constitution, cette législation doit toujours être limitée dans le temps. La législation d'urgence est donc édictée sous forme d'arrêté fédéral de portée générale, qui ne se distingue de la loi fédérale que par le fait qu'il est justement de durée limitée. Comme exposé ci-dessus (ch. 241.1), les CIP approuvent la suggestion de la commission d'experts de supprimer l'arrêté fédéral de portée générale. La loi fédérale devrait désormais être utilisée pour les actes législatifs aussi bien de durée illimitée que de durée limitée. De la sorte, la loi fédérale devient également la forme d'acte législatif qui s'impose pour la législation d'urgence (1er al., première phrase). Le caractère urgent d'un acte législatif ne va pas forcément de pair avec une durée limitée: une entrée en vigueur immédiate peut aussi être nécessaire pour des actes législatifs qui sont destinés à rester en vigueur pour une durée indéterminée. Les CIP se rallient donc à la suggestion de la commission d'experts et

proposent que les lois fédérales déclarées urgentes ne soient plus obligatoirement limitées dans le temps (2<sup>e</sup> al, deuxième phrase). La législation d'urgence qui ne possède pas d'assise constitutionnelle reste néanmoins un cas spécial. Si l'exigence d'une durée limitée était également abandonnée dans ce cas, un droit légal permanent pourrait se créer à côté du droit constitutionnel; il aurait de facto le même rang que ce dernier. C'est la raison pour laquelle une loi déclarée urgente extra-constitutionnelle doit obligatoirement rester limitée dans le temps. Elle peut ensuite être intégrée au droit constitutionnel ordinaire, avant la fin du délai de prescription. Si ce n'est pas le cas, elle devient caduque à l'expiration de ce délai (3<sup>e</sup> al.). 283

243 Article 156 Relations avec l'étranger et traités internationaux Les articles 156 et 172 du projet de constitution 96 fondent les compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière de politique étrangère. Ces articles expriment la manière dont est actuellement comprise la collaboration entre le Parlement et le gouvernement en matière de politique étrangère: «le droit constitutionnel attribue au Conseil fédéral la majeure partie des fonctions de direction (opérationnelle) dans le domaine de la politique étrangère» (message du Conseil fédéral relatif à la réforme de la constitution; FF 7997 I 424). Cette conception est précisée en ces termes: «la conduite de la politique extérieure (appréciation de la situation, conception, Initiatives, coordination, information) relève en principe de l'organe gouvernemental». Le Parlement a cependant la possibilité de prendre part à la politique étrangère. Grâce à la révision de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de 1992, les formes de cette participation ont été précisées, particulièrement concernant les négociations avec des organisations internationales ou avec d'autres Etats (art. 47b/sa LREC). Les précédents projets de constitution mentionnent également la fonction directrice du Conseil fédéral dans les affaires relevant de la politique étrangère (art. 98,1<sup>er</sup> al., du projet de 1977; art. 114,1<sup>er</sup> al., du projet DFJP 1985; art. 93, 2<sup>e</sup> al., let. a, projet Müller/Kölz 1990). Les grandes orientations de la politique étrangère suisse sont déterminées par le Conseil fédéral et non pas par le Parlement, qui se contente en règle générale de prendre connaissance des objectifs par l'intermédiaire des rapports du Conseil fédéral. Cette procédure permet au Parlement de s'exprimer sur les objectifs poursuivis par la politique étrangère, mais dans la pratique, elle est ressentie comme étant insatisfaisante. Le malaise qu'elle occasionne s'est traduit par l'instauration, à la faveur de la révision de la loi sur les rapports entre les Conseils du 23 juin 1995, de la possibilité pour les Conseils d'exprimer leur approbation ou leur désapprobation lorsqu'ils prennent acte d'un rapport (art. 44bls LREC), ce qui continue toutefois d'empêcher le Parlement de prendre position de façon plus nuancée. Or, à l'heure de l'intégration européenne, et alors que l'intrication de la politique internationale va en s'amplifiant, les questions de politique extérieure et de politique intérieure sont de plus en plus liées, ce qui fait que le Parlement a un besoin croissant de pouvoir contribuer à façonner la politique étrangère. Ce besoin a par exemple été exprimé par le Conseil national avec la motion du Conseil national pour un concept de politique étrangère de la Suisse (91.3035), transmis comme postulat par le Conseil des Etats. Cette motion demandait entre autres une nouvelle répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement en matière de politique extérieure. La formulation proposée dans l'article 156,1<sup>er</sup> alinéa, doit non seulement habiliter, mais obliger le Parlement à fixer les grandes orientations de la politique étrangère, c'est-à-dire d'avoir une activité plus créatrice en la matière. Ces propositions entraînent une modification de l'équilibre dans la conception actuelle des compétences dans le domaine de la politique étrangère, en ce que la responsabilité de fixer les objectifs en la matière n'entre plus dans

les seules prérogatives du Conseil fédéral, mais aussi dans celles de l'Assemblée fédérale. La politique étrangère n'est dès lors plus la mission exclusive de l'exécutif, sur laquelle le  
284

Parlement doit se borner à exercer une certaine influence. Elle devient bien plus une tâche qui ressort au gouvernement et au Parlement, concernant laquelle ces deux organes ont un rôle différent à jouer: le Parlement fixe les objectifs fondamentaux, qui forment le cadre à l'intérieur duquel le Conseil fédéral assume ses compétences en matière de politique étrangère (cf. art. 172, 1er al., et ch. 263 du présent rapport). Les compétences dans le domaine de la politique extérieure ne sont certes pas réparties de façon radicalement nouvelle, mais le Parlement peut prendre des décisions sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère suisse. Au lieu de se contenter de prendre acte des objectifs définis par le Conseil fédéral, le Parlement peut se prononcer sur ces objectifs par le biais d'un arrêté fédéral. Il s'agit à l'évidence pour l'Assemblée fédérale de fixer les objectifs fondamentaux, et non pas de régler le détail de la conduite opérationnelle de la politique étrangère. Bernhard Ehrenzeller<sup>1)</sup> souligne également le manque de décisions de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique étrangère: «La position de faiblesse de l'Assemblée fédérale, souvent relevée et parfois critiquée, est essentiellement due au manque de décisions législatives en matière de politique extérieure» (p. 596). Il recommande donc un usage accru de l'arrêté fédéral en politique étrangère: «Si la loi est plus adaptée aux situations durables ou aux activités de l'Etat qui se répètent, l'arrêté fédéral se révèle être la forme d'acte législatif idéal pour les actes ponctuels relevant de la conduite de l'Etat, pour les activités limitées dans le temps, pour les actes de procédure importants ou pour les décisions provisoires. ... L'arrêté fédéral simple devient ainsi l'instrument privilégié du Parlement en matière de politique étrangère.» (p. 570 s.) L'Assemblée fédérale a aujourd'hui déjà la possibilité de prendre une décision sur les objectifs de la politique étrangère, au moyen de l'arrêté fédéral simple. Bernhard Ehrenzeller considère donc qu'il n'est pas nécessaire de modifier les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur. Mais cette possibilité reste largement inexploitée. Si, en revanche, la constitution attribuait directement à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer les grandes orientations de la politique étrangère, comme cela est proposé ici, le Parlement serait obligé de prendre une décision relative à ces objectifs, faute de quoi le Conseil fédéral ne saurait dans quelles limites il doit agir. En prenant des décisions sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère, l'Assemblée fédérale leur conférerait également un appui politique plus solide, ce qui permettrait peut-être d'éviter certains échecs que l'on peut attribuer à la poursuite d'objectifs manquant de soutien politique (cf. p. ex. les problèmes liés à la demande du Conseil fédéral du 18 mai 1992 d'entamer des négociations d'adhésion avec l'Union européenne.) Les commissions de politique extérieure, dont l'avis avait été sollicité, approuvent le libellé de l'article 156, 1er alinéa, proposé par les CIP. L'article 156, 2e alinéa, fixe la compétence spéciale de l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux. La compétence du Conseil fédéral de ') Ehrenzeller, Bernhard: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*. Basel/Frankfurt 1993. 285

conclure seul certains traités ne devrait pas être inscrite dans la constitution, comme le prévoit le projet 96, mais dans la loi (cf. art. 172, 2e al.; ch. 263). L'article 156, 2e alinéa, devrait donc être adapté en conséquence. 244 Article 159 Haute surveillance et évaluation Les CIP proposent de compléter l'article 159 du projet de constitution 96 par deux alinéas supplémentaires: le 2e alinéa fixe que le Parlement peut créer, par le biais de la loi, les

instruments dont il a besoin pour l'exercice de la haute surveillance prévue au 1er alinéa. Quant au 3e alinéa, il donne une assise constitutionnelle à l'outil de l'évaluation. La mention de l'évaluation dans cet article ne signifie toutefois pas qu'il ne peut être fait recours à cet outil que dans le cadre de la haute surveillance. L'évaluation peut certes représenter un instrument adéquat pour l'exercice de la haute surveillance, mais elle ne se limite pas à cet usage et peut aussi être appliquée aux compétences législatives de l'Assemblée fédérale. L'article 159 est donc intitulé «haute surveillance et évaluation», afin qu'il soit clairement posé qu'il s'agit de deux tâches distinctes de l'Assemblée fédérale.

244.1 Haute surveillance

L'article 159 du projet de constitution 96 reprend les dispositions contenues dans l'article 85, chiffre 11, de la constitution actuellement en vigueur. Il en précise cependant le champ d'application, d'une part en mentionnant que la haute surveillance s'adresse avant tout au Conseil fédéral, et d'autre part en soumettant expressément à la haute surveillance, outre les autorités fédérales, «les autres organes agissant pour la Confédération». Le projet de constitution, à l'instar de la constitution actuelle, mentionne un outil destiné à la haute surveillance parlementaire, à savoir le rapport de gestion du Conseil fédéral au Parlement (art. 175, 1er al., let. b, cf. ch. 266). Mais la constitution ne mentionne pas tous les moyens entrant en ligne de compte pour exercer la haute surveillance parlementaire. Ces moyens s'étendent de la question ordinaire à la commission d'enquête parlementaire et sont consignés dans la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), ainsi que dans les règlements des Conseils. La LREC règle aussi certains droits à l'information dont disposent les Commissions de gestion, les délégations des Commissions de gestion et des finances ainsi qu'une commission d'enquête parlementaire (CEP). Contrairement aux autres commissions, les Commissions de gestion peuvent demander à toutes les autorités et aux services de la Confédération de fournir des renseignements. Toutefois, elles ne peuvent consulter des documents que si le Conseil fédéral les y autorise (art. 47i uater LREC). En revanche, la Délégation des Commissions de gestion, instituée en 1992 et chargée de contrôler les activités dans le domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement, a, elle, le droit d'exiger, après avoir entendu le Conseil fédéral mais sans prendre en considération le secret de fonction, que les autorités lui remettent des documents (art. 47<i uln<) u' es LREC) - un droit dont dispose également la CEP (art. 59 et 61 LREC). 286

Les précédentes tentatives d'étendre le droit à l'information des Commissions de gestion se sont jusqu'ici heurtées à la résistance opiniâtre du Conseil fédéral. Celui-ci est toujours parti du principe qu'il contrôle de manière indépendante un domaine auquel le Parlement n'a pas accès. Le rapport du groupe de travail «Contrôle de l'administration» de la Commission de gestion, de mars 1991, mentionne que le Conseil fédéral est plus restrictif qu'auparavant lorsqu'il s'agit de produire des documents, en particulier ceux concernant les objets du Conseil fédéral (sic: FF 1992 VI 451 ss). La commission du Conseil des Etats 89.243 voulait améliorer les droits à l'information des Commissions de gestion et notamment leur autoriser l'accès aux documents secrets (FF 1991 I 992 ss). Le Conseil fédéral s'y étant montré hostile (FF 1991 I 1397 ss), les droits étendus n'ont pu être accordés qu'à la nouvelle Délégation des Commissions de gestion. On trouve dans certains ouvrages différentes suggestions pour améliorer les droits à l'information de l'Assemblée fédérale et de ses organes. Par exemple, Hansjörg Seiler propose que la constitution reconnaisse dans tous les cas aux commissions de surveillance le droit de consulter des documents et de se renseigner<sup>1</sup>. Sur le plan constitutionnel, l'auteur confère aux commissions de surveillance les mêmes droits à l'information que ceux dont disposent aujourd'hui la CEP, la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion. Il revient aux commissions de

surveillance, et non au Conseil fédéral, de décider de ce qui est soumis au secret de fonction. Les commissions de surveillance des cantons de Berne et de Soleure, par exemple, disposent de droits analogues, mais qui sont définis au niveau de la loi. Au vu de la réticence du Conseil fédéral à produire les documents qu'on lui demande, les CIP estiment qu'il est nécessaire de prendre des dispositions. Mais contrairement à ce que propose M. Seiler, il faut renoncer à inscrire des droits précis à l'information dans la constitution. En effet, pour éviter tout malentendu, ces droits devraient être décrits en détail, car il s'agit en partie de questions délicates. La constitution ne pourrait donc mentionner des droits à l'information que de manière ponctuelle. Il serait difficile de décider quels droits doivent être inscrits dans la constitution, et lesquels doivent être relégués au niveau de la loi. Les CIP veulent cependant affirmer qu'une conception moderne de la séparation des pouvoirs s'accommode mal du fait que le Conseil fédéral délimite un domaine relativement vaste de l'activité de l'administration auquel le Parlement, par principe, ne doit pas avoir accès. Il faut au contraire partir d'un modèle de la séparation des pouvoirs en vertu duquel des domaines spécifiques sont certes attribués tant au Parlement qu'au gouvernement, domaines où ils ont une compétence primaire, mais sans qu'il soit dénié aux deux autorités le droit d'exercer une influence sur le domaine de l'autre organe. On touche là au cœur même du principe de la séparation des pouvoirs: aucune autorité ne devrait pouvoir agir sans être influencée par l'autre. !)

Seiler, Hansjörg et al.: Die Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung - ein Beitrag de constitutione ferenda [la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans la nouvelle constitution] Revue de droit suisse 1996, cahier n° 1, p. 27. 287

La constitution devrait donc mentionner que les instruments nécessaires à l'exercice de la haute surveillance par l'Assemblée fédérale sont prévus par la loi. Il serait ainsi clairement établi que le Parlement peut créer, au niveau de la loi, les instruments qui correspondent à ses besoins. Une réglementation à l'échelon de la loi permet de mieux tenir compte des besoins distincts des différents organes parlementaires. Dans son intérêt, le Parlement veillera à prévoir des instruments adéquats, qu'il pourra utiliser de façon ciblée et efficace, sans être écrasé par une trop grande masse d'informations. Dans le cadre de la haute surveillance ordinaire, les documents relatifs aux affaires pendantes qui sont destinés à forger l'avis des membres du Conseil fédéral devraient cependant rester hors de portée des commissions compétentes, cela dans l'intérêt de la collégialité du gouvernement.

244.2 Evaluation de l'efficacité La question de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience des mesures prises par l'Etat devient toujours plus importante à mesure que la mission de l'Etat devient plus complexe et que ses ressources deviennent plus limitées. Les mesures prises par les autorités de l'Etat ont-elles un quelconque effet, produisent-elles les effets voulus, ont-elles un rapport coût/efficacité raisonnable? Telles sont les questions qu'il convient de poser si l'Etat veut continuer d'avoir une action efficace à l'avenir. L'évaluation de l'efficacité des mesures de l'Etat ne peut se faire dans le seul cadre de la fonction de haute surveillance du Parlement. L'évaluation peut être un instrument de l'exercice de la fonction de haute surveillance, mais elle dépasse ce cadre. Lors d'une évaluation, l'accent n'est pas mis sur le contrôle d'une autorité par une autre. Il ne s'agit pas non plus de se borner à contrôler l'application des lois, mais bien plus de procéder, à l'aide d'une méthode scientifique, à une analyse des mesures de l'Etat dans leur globalité, c'est-à-dire que les lois elles-mêmes doivent être évaluées. Les résultats de ces évaluations doivent fournir des enseignements utiles: ainsi, par exemple, le résultat d'une évaluation portant sur une mesure

concrète prise par l'Etat peut servir de point de repère au Conseil fédéral et au Parlement pour la poursuite de leurs activités législatives dans ce domaine. Afin que les évaluations puissent être faites à l'abri des intérêts concrets d'une autorité particulière, la commission d'experts instituée par les CIP préconise la création d'un organe indépendant. Le Parlement et le gouvernement peuvent suggérer qu'une évaluation soit entreprise, mais l'organe d'évaluation n'est pas obligé de donner suite à cette demande. Il peut, de sa propre initiative, procéder à une évaluation. Selon la commission d'experts, cet organe d'évaluation devrait être prévu par la constitution (voir FF 1996 II 466 ss). Les CIP sont également d'avis que les évaluations constituent une tâche importante. Il convient toutefois de souligner qu'il s'agit là d'un instrument que les autorités utilisent pour porter une appréciation sur les tâches dont elles ont la charge, mais pas d'une institution. Par conséquent, il ne paraît pas judicieux de créer un organe indépendant. Les évaluations, et les résultats auxquels elles aboutissent, doivent trouver leur place dans le processus politique de décision, 288

sous peine de n'être que des exercices purement académiques. Le mandat qui est à l'origine d'une évaluation devrait déjà être un acte politique. En effet, si les évaluations sont le fait d'un organe indépendant et qu'elles ne découlent pas d'un mandat concret des autorités, le risque existe que les résultats ne soient pas pris en considération, l'évaluation demeurant ainsi sans effet. Certains organes du gouvernement et de l'administration, tout comme du Parlement, procèdent aujourd'hui déjà à des évaluations. Le Parlement dispose d'une instance chargée de cette mission, l'organe parlementaire de contrôle de l'administration, dont les fonctions sont réglées par la loi sur les rapports entre les Conseils. Les tâches du service de contrôle administratif du Conseil fédéral sont réglées par une ordonnance (RS 172.210.11). Le Contrôle fédéral des finances procède lui aussi à des évaluations. Il est au service à la fois de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Certains offices utilisent également l'outil de l'évaluation. Pourtant, l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par l'Etat constitue un instrument relativement nouveau, et les deux organes de surveillance mentionnés plus haut n'existent pas depuis très longtemps. Cet instrument n'est ainsi pas encore ancré dans les habitudes et dépend dans une large mesure de la conjoncture, de sorte que les évaluations risquent de ne plus être effectuées au moment où elles sont le plus nécessaire, à savoir dans une période où les ressources sont limitées. L'Assemblée fédérale devrait donc obtenir un mandat constitutionnel lui permettant de veiller à ce que l'activité des autorités fédérales fasse l'objet d'évaluations. Il faudra, au cours des débats à venir, décider de la meilleure façon de procéder. Il est par exemple possible de s'appuyer sur les structures existantes. On peut également se demander si ces évaluations doivent être effectuées par des services qui dépendent à la fois de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, ou si chaque autorité doit disposer de ses propres instances d'évaluation. En disposant que l'Assemblée fédérale veille à ce que des évaluations soient réalisées, il est clairement établi qu'elle décide par qui elles le seront. Les conflits de compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral peuvent ainsi être évités. De tels conflits auraient pu se produire si l'évaluation avait été désignée comme une compétence conjointe de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral - une solution dont il a aussi été discuté. La CIP du Conseil des Etats désire que «l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation indépendante», c'est-à-dire que le donneur d'ordre ne doit exercer aucune influence sur le choix des méthodes employées et qu'il ne doit pas chercher à orienter les résultats obtenus dans une certaine direction. Les rapports de complaisance ne servent pas l'objectif visé. La CIP du Conseil national tient cependant à signaler clairement que les évaluations ne seront pas effectuées par une instance indépendante du Parlement.

Elle propose donc de biffer le mot «indépendante» au 3e alinéa, afin d'éviter tout malentendu. La formulation proposée à l'article 159,3e alinéa: «... que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ...» permet que l'application de ces mesures par les cantons soit également évaluée. Par contre, la Confédération ne peut ordonner des évaluations dans des domaines qui sont de la compétence exclusive des cantons. La formule «les actions de la Confédération», 289

dont il a aussi été débattu, a été abandonnée entre autres parce qu'elle aurait exclu que l'application au niveau des cantons, qui agissent dans ce cas sur ordre de la Confédération, fasse l'objet d'une évaluation. Le terme de «mesure» a une grande portée et englobe notamment les lois fédérales elles-mêmes, sur lesquelles reposent d'autres mesures. Au contraire du concept d'«action», il comprend également certaines mesures qui ne sont justement pas des actions, ce qui signifie que des actions nécessaires à la mise en œuvre d'une mesure déterminée, mais négligées, devront aussi faire l'objet d'une évaluation. Ne concerne que le texte allemand: Le terme «Überprüfung» est employé ici comme synonyme de «évaluation», dans le souci d'obtenir une constitution aussi lisible que possible. 245

Article 160 Relations entre la Confédération et les cantons L'article 160,1er alinéa, du projet de constitution 96 emploie le terme «surveiller»: «L'Assemblée fédérale surveille les relations entre la Confédération et les cantons». Les CIP partagent l'avis de la commission d'experts qu'elles ont instituée, qui estime que l'emploi de ce verbe ne convient pas, car il crée une relation ambiguë avec l'article 159, qui définit la fonction de haute surveillance (FF 7996II 464). L'Assemblée fédérale ne se contente pas en effet de surveiller l'activité du Conseil fédéral dans ses relations avec les cantons (ce qu'elle fait sur la base de l'art. 159), mais elle s'occupe de ces relations, dans le cadre de ses compétences. Il est donc proposé de remplacer le verbe «surveiller» par «veiller». 246

Article 161, 1er alinéa, lettres a à g Autres tâches et compétences L'article 161 du projet de constitution 96 énumère différentes compétences de l'Assemblée fédérale. Les CIP ont ajouté trois éléments à cette liste, sous les lettres g bis, g ter et g quater (cf. ch. 247 à 249). Pour le reste, diverses propositions sont faites, visant à biffer certains points. 246.1

Article 161, 1er alinéa, lettres a à c Sécurité extérieure et sûreté intérieure, droit d'édicter des «ordonnances d'urgence» Les dispositions relatives aux mesures destinées à garantir la sécurité extérieure et la sûreté intérieure contenues dans l'article 161,1er alinéa, lettres a à c, du projet de constitution 96 reprennent le droit en vigueur. L'article 85, chiffres 6 et 7, en association avec l'article 102, chiffre 9, et l'article 10 de la constitution fondent d'abord des compétences parallèles de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, avec toutefois une primauté des compétences de l'Assemblée fédérale sur celles du Conseil fédéral; des compétences matérielles de la Confédération découlent ensuite de ces articles. Ils fondent «un droit d'édicter des ordonnances d'urgence» (cf. Dietrich Schindler, Commentaire est. art. 85, ch. 6, ch. 68); d'autres auteurs parlent de «droit d'édicter des ordonnances de police». 290

Depuis 1962, et conformément à l'article 7 de la loi sur les rapports entre les Conseils, l'Assemblée fédérale édicte ses ordonnances sous la forme d'arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum. Elle n'a que «rarement fait usage de ce droit» (cf. Schindler, op. cit., ch. 68), et les auteurs ne citent aucun exemple concret. Il est également arrivé, surtout autrefois, qu'elle édicte des lois fédérales en s'appuyant sur l'article 85, chiffres 6 et 7. Si le chiffre 6 a progressivement perdu en importance dans ce contexte depuis qu'il est admis que l'article 8 de la constitution confère à la Confédération une compétence générale en matière d'affaires étrangères, l'Assemblée fédérale a encore fondé

sur le chiffre 7 la loi fédérale du 9 mars 1978 sur une police de sûreté, rejetée en votation populaire. Par ailleurs, il semble bien que des «décisions» prises par l'Assemblée fédérale en vertu de l'article 85, chiffres 6 ou 7, dont les auteurs ne donnent pas d'exemple, auraient dû l'être sous la forme d'un arrêté fédéral simple. La portée pratique des compétences d'édicter des ordonnances d'urgence reste donc limitée. D'abord parce que, pour agir rapidement face à un danger immédiat, l'Assemblée fédérale dispose également de l'arrêté fédéral urgent (cf. ch. 242). Ensuite parce que les arrêtés fédéraux urgents présentent certaines garanties absentes des «ordonnances d'urgence», à savoir le préalable d'une majorité absolue des deux Conseils et le référendum a posteriori. Cette procédure a précisément été introduite le 11 septembre 1949 par le peuple et les cantons pour éviter qu'un texte soit déclaré urgent uniquement pour échapper au référendum. Les «ordonnances d'urgence» maintiendraient le statu quo, en permettant à l'Assemblée fédérale d'agir en matière de sûreté intérieure et de sécurité extérieure sans avoir à passer par l'étape du référendum. Pour les deux raisons précitées, il conviendrait de les supprimer<sup>1</sup>. Les deux CIP sont d'accord pour biffer l'article 161, 1er alinéa, lettre c, qui fonde cette compétence d'édicter des «ordonnances d'urgence». La CIP du Conseil des Etats s'inquiète néanmoins du fait que la compétence de prendre des mesures pour préserver la sécurité extérieure, la sûreté intérieure, ainsi que la neutralité et l'indépendance de la Suisse n'apparaîtrait dès lors explicitement plus que dans la section «compétences» du chapitre consacré au Conseil fédéral (art. 173, 1er et 2e al.). Il est certes nécessaire que cette compétence figure à l'article 173, puisque le droit du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances d'urgence est maintenu. Mais la CIP du Conseil des Etats désire que la compétence correspondante de l'Assemblée fédérale reste explicitement mentionnée, même si elle découle déjà implicitement des articles 154 et 156. C'est la raison pour laquelle elle propose, contrairement à la CIP du Conseil national, de ne pas biffer les lettres a et b de l'article 161, 1er alinéa. La CIP du Conseil des Etats comprend certes que, d'un point de vue juridique, les lettres a et b sont superflues, mais elle craint que leur suppression puisse à tort être interprétée comme l'abandon de compétences existantes. Une solution envisageable serait de réunir ces deux compétences dans un article distinct. Il appartiendra aux commissions de la révision constitutionnelle de se pencher sur cette question. <sup>1</sup>) Cf. Schelbert, Beat: Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Grösch 1986, p. 194 ss. 291

246.2 Article 161, 1er alinéa, lettre g Organisation des autorités fédérales La disposition contenue à l'article 161, 1er alinéa, lettre g, du projet de constitution 96 et qui attribue à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer les principes régissant l'organisation des autorités fédérales peut être biffée, car, en raison de la nouvelle définition de la notion de loi au sens matériel, cette compétence est déjà mentionnée dans l'article 154, 3e alinéa, lettre e.

247 Article 161, 1er alinéa, lettre gbis Compétence en matière de planification L'article 168, 1er alinéa, du projet de constitution 96 octroie au Conseil fédéral la compétence de planifier et de coordonner les tâches de l'Etat. La fonction de planification du Conseil fédéral, qui découle jusqu'ici de l'article 95 de la constitution, se trouve ainsi explicitement inscrite dans la constitution. Par contre, le projet de constitution ne fait pas mention de la compétence correspondante de l'Assemblée fédérale en matière de planification. Les CIP estiment qu'il est important de consigner au niveau de la constitution la participation du Parlement à la conduite de l'Etat, cela d'autant plus que la création du mandat devrait fournir au Parlement un outil lui permettant d'exercer une influence dans les domaines relevant de la compétence du gouvernement (cf. ch. 249). La participation du Parlement ne découle pas directement des compétences prévues dans les articles 154 à 161 du projet de

constitution. Elle n'est pas davantage réductible à une émanation de la haute surveillance définie à l'article 159 de ce projet. Il serait donc judicieux, pour des raisons de clarté, d'inscrire dans la constitution la participation du Parlement à la conduite de l'Etat (cf. rapport de la commission d'experts instituée par les CIP: FF 1996 II 458 s.). Le texte constitutionnel proposé parle explicitement de «participation», ce qui signifie que la planification des activités de l'Etat reste la tâche avant tout des pouvoirs exécutifs, et que le Parlement se contente d'y prendre part. Il ne s'agit pas de faire en sorte que deux organes établissent des plans chacun de leur côté, tout en s'efforçant de contrecarrer les projets de l'autre organe. Le Parlement n'a pas vocation de faire de la planification à grande échelle; il doit plutôt, lorsqu'il estime que c'est nécessaire, modifier les priorités de planifications importantes. Le gouvernement a ainsi la possibilité de donner une meilleure assise politique à ses planifications, renforçant par là même leur efficacité. Les compétences sont de la sorte clairement définies: le gouvernement s'engage à présenter une planification cohérente des activités de l'Etat, et le Parlement prend part à cette activité en modifiant de manière ponctuelle les priorités, là où cela s'avère nécessaire. Cette solution a aussi pour effet de promouvoir le dialogue entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. La participation du Parlement à la planification de la politique de l'Etat n'est pourtant pas un concept nouveau. La doctrine du droit public considère en règle générale que la planification est l'affaire aussi bien du Parlement que du

gouvernement<sup>1</sup>. De même, la plupart des constitutions cantonales récentes font état de la participation du Parlement aux activités de planification. Cette participation peut revêtir différentes formes, comme il ressort du rapport du Conseil fédéral sur la participation du Parlement à la planification politique (86.015: FF 1986 II 1 ss). Les modalités de traitement de la planification ne doivent pas nécessairement être inscrites dans la constitution. Les CIP ont opté pour un libellé assez général, qui permet de prévoir à l'échelon de la loi différentes procédures en fonction de différents types de planification. La constitution peut se contenter de mentionner que le Parlement participe aux planifications importantes des activités de l'Etat. Cette participation peut être réalisée de plusieurs façons différentes. S'il est retenu que les rapports de planification doivent être approuvés par le Parlement, voire qu'ils doivent faire l'objet d'une décision, alors le Parlement sera juridiquement lié à l'activité de planification. Une approbation de l'ensemble de la planification du gouvernement par le Parlement représente une ingérence considérable du Parlement dans la politique du Conseil fédéral; l'Assemblée fédérale réduit ainsi elle-même sa marge de manœuvre. L'Assemblée fédérale a déjà plusieurs fois refusé de se lier de la sorte (cf. les discussions des chambres sur le rapport 86.015, BÖ E 1987 86 ss et BÖ N 1990 1466 ss). 248 Article 161, 1er alinéa, lettre gter Actes particuliers En vertu de l'article 154 (cf. ch. 241), l'Assemblée fédérale édicte des règles de droit sous forme de lois fédérales ou de décrets fédéraux, c'est-à-dire qu'elle prend des décisions de nature générale et abstraite. Mais il arrive fréquemment que ce soient justement les décisions concernant des cas particuliers qui soient politiquement délicates. Cela pour plusieurs raisons: elles peuvent par exemple avoir des répercussions importantes sur les intérêts des personnes directement concernées, elles peuvent avoir des conséquences financières non négligeables, ou encore constituer un précédent important pour d'autres décisions. Le droit en vigueur connaît d'ores et déjà ces actes administratifs pris par l'Assemblée fédérale (p. ex. l'octroi d'une concession à une compagnie de chemins de fer, l'approbation d'une autorisation générale sur des installations atomiques, la fixation du tracé général des routes nationales, la décision de conférer le droit d'expropriation à des particuliers)<sup>2</sup>. Par conséquent, l'ancienne notion d'«acte

administratif» doit être abandonnée ici, car elle pourrait laisser entendre qu'il est question de décisions prises par l'administration, alors qu'il s'agit de décisions relatives à des grands projets de la Confédération, comme le montrent les exemples cités. <sup>1)</sup> Sont souvent cités: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Planung zwischen Regierung und Parlament. In: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, vol. 11, Berlin 1972, p. 429 ss, et Eichenberger, Kurt: Ohnmacht des Parlamentes gegenüber der politischen Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit (1979). In: Der Staat der Gegenwart. Basel/Frankfurt am Main 1980, p. 529 ss. 2> Art. 5, 2e al., de la LF du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101); art. 1er, 1er al., et art. 2, 2e al., de l'AF du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique (RS 732.01); art. 11 de la LF du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11); art. 3, 2e al., let. a, de la LF du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711). 293

Selon l'article 89, 2e alinéa, de la constitution actuelle, l'Assemblée fédérale édicte des actes législatifs soumis au référendum facultatif sous forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale. L'analyse historique montre que le constituant de 1874 voulait avec l'arrêté fédéral de portée générale créer une forme d'acte législatif destinée à être utilisée pour les actes particuliers importants, qui seraient ainsi soumis au référendum facultatif<sup>1</sup>. Une conception toujours plus rigide et fonctionnelle de la séparation des pouvoirs s'est cependant développée par la suite, selon laquelle le gouvernement devait avoir une compétence exclusive pour les actes particuliers (mais on ne s'étonnait pas outre mesure du fait que le gouvernement participe à l'activité législative ...). Cette évolution a eu pour résultat qu'en 1962, l'arrêté fédéral de portée générale a été défini comme une forme d'acte législatif qui ne devait être employée que pour édicter des règles de droit. Si l'on s'en tient à cette définition, les actes particuliers du Parlement n'ont pas de base constitutionnelle. Ces actes continuent pourtant d'exister, sous forme de simples arrêtés fédéraux, mais également sous forme d'arrêtés fédéraux de portée générale<sup>2</sup>. Il convient donc, à l'occasion de la révision totale de la constitution, de clarifier cette question. Cela d'autant plus que si l'arrêté fédéral de portée générale est supprimé, comme le préconisent les CIP, cette forme d'acte législatif ne pourra plus être utilisée, à défaut de mieux, pour les actes particuliers importants. Il n'est néanmoins pas question ici de prôner une délimitation stricte entre les formes d'actes législatifs destinés aux normes de droit générales ou aux autres normes, c'est-à-dire qu'il est possible d'intégrer dans une loi des dispositions qui ne représentent pas, à strictement parler, des règles de droit (cf. ch. 241.3). Il n'en reste pas moins que la loi n'est pas la forme d'acte législatif appropriée pour les actes particuliers, et qu'une telle forme doit donc être explicitement prévue. Si l'on pose le principe d'une conception moderne de la séparation des pouvoirs, il est parfaitement admissible que l'Assemblée fédérale statue sur des actes particuliers. Ceux-ci représentent souvent des décisions importantes et stratégiques, qui ne sauraient être reléguées dans le domaine de compétence du Conseil fédéral et de l'administration. Tout comme le gouvernement et le Parlement exercent en commun la fonction législative, fixant les compétences selon l'importance des actes législatifs à édicter, ils peuvent aussi, et cela serait plus judicieux, se répartir la fonction administrative, le Conseil fédéral se déchargeant de la responsabilité de statuer sur des actes particuliers politiquement délicats. On retiendra donc la proposition de la commission d'experts instituée par les CIP, visant à clarifier cette question au niveau de la constitution, afin d'éviter des discussions oiseuses sur la constitutionnalité des décisions prises par l'Assemblée fédérale sur des actes administratifs (FF 7996II442 s.). La compétence législative du Conseil fédéral est <sup>1)</sup> Cf. Kölz, Alfred: Reform der Volksrechte im Kanton

Solothurn. In: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, p. 42 ss et Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1983. 2> Ainsi par exemple, l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 sur le projet RAIL 2000 (RS 742.100) et celui du 17 mars 1989 relatif à une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire à Kaiseraugst (RS 732.10) constituaient à l'évidence des actes à caractère individuel, qui ont néanmoins été édictés sous forme d'arrêtés fédéraux de portée générale, et donc soumis au référendum facultatif. 294

inscrite dans la constitution, tout comme doit l'être la compétence de l'Assemblée fédérale d'édicter des actes particuliers importants. Pour que l'Assemblée fédérale puisse édicter un acte particulier important, il faut toutefois qu'une loi l'y autorise. Selon le message du Conseil fédéral relatif à la réforme de la constitution, le droit de l'Assemblée fédérale d'édicter un acte particulier découle également de • l'article 161, 3e alinéa. Les CIP ne proposent donc pas ici une innovation matérielle par rapport au projet du Conseil fédéral. Compte tenu de l'importance considérable que ce droit peut avoir pour l'Assemblée fédérale, elles souhaitent le faire figurer explicitement dans la constitution, et ne pas se borner à le laisser apparaître en filigrane dans la rubrique «autres tâches et compétences». Cette solution s'impose d'autant plus que le paquet de réformes des droits populaires prévoit d'introduire le référendum facultatif contre de tels actes particuliers. Si le référendum en matière administrative (actes particuliers) et le référendum en matière financière sont effectivement introduits, l'article 131a devra être adapté en conséquence. 249 Article 161, 1er alinéa, lettre quater Mandats au Conseil fédéral 249.1 Réponse à une question controversée du droit constitutionnel La commission d'experts instituée par les CIP propose la création d'un instrument à l'aide duquel l'Assemblée fédérale pourrait prendre des décisions préliminaires efficaces, aussi bien dans son propre domaine de compétence que dans un domaine ressortissant au Conseil fédéral (FF 7996 II 451 ss). Les CIP estiment que le mandat est un instrument parlementaire approprié, qui doit être inscrit dans la constitution; une réponse claire pourra ainsi être donnée à une question de droit constitutionnel qui est depuis longtemps controversée. Le fait d'inscrire le mandat dans la constitution, comme il est proposé ici, permettra de poser au niveau constitutionnel que l'Assemblée fédérale peut intervenir dans les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral. Cela n'est pas en soi une innovation, mais ne fait que refléter ce qui s'est fait en la matière depuis la naissance de l'Etat fédéral jusqu'à nos jours: l'Assemblée fédérale, en tant qu'organe suprême du système fédéral, exerce une influence sur la gestion du Conseil fédéral. A diverses époques, il a été débattu de la nature juridique de cette influence<sup>1</sup>). Au XIXe siècle, il était encore parfaitement admis que l'Assemblée fédérale donne au Conseil fédéral des instructions (et pas seulement des directives) dans la plupart des domaines. Ce n'est qu'au début de ce siècle que le Conseil fédéral a commencé à protester contre les instructions qui lui étaient transmises dans des domaines relevant de sa seule compétence. La doctrine vient en partie confirmer ses vues, que ne partage cependant pas l'Assemblée fédérale. En 1979, un rapport de la Division de la justice prétend que les motions ne sont pas recevables non seulement lorsqu'elles concernent une affaire qui relève de la ') Sur cette question, voir: Seiler, Hansjörg: Gewaltenteilung. Berne 1994, p. 453 et 517. 295

seule compétence du Conseil fédéral, mais également quand elles ont trait à une compétence législative déléguée au Conseil fédéral (Justizabteilung: Unzulässigkeit der Motion im delegierten Rechtsetzungsbereich des Bundesrates, JAAC 34, 1979, p. 21 ss). Le

Conseil des Etats s'est finalement laissé convaincre par ce point de vue en 1986. Le Conseil national a par contre rejeté une révision de la LREC dans ce sens, posant ainsi clairement que les instructions dans des domaines de compétences délégués au Conseil fédéral étaient toujours admissibles. Depuis lors, les deux Conseils ont des pratiques différentes concernant les «fausses motions». Si le Conseil des Etats a consigné dans l'article 25 de son règlement qu' «une motion qui demande au Conseil fédéral de prendre une mesure ne peut avoir trait à une affaire qui relève de la seule compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ou à une compétence législative déléguée au Conseil fédéral», le Conseil national ne connaît, lui, aucune réglementation semblable. Il est toutefois intéressant de constater que dans la pratique, on ne fait pas grand cas de ces discussions théoriques: même après 1986, le Conseil des Etats a transmis plusieurs motions ayant trait à des domaines de compétences délégués au Conseil fédéral, voire à des domaines relevant de la seule compétence du Conseil fédéral, motions que ce dernier a d'ailleurs acceptées<sup>1</sup>. La Commission d'enquête parlementaire sur les problèmes d'organisation et de gestion de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) a déposé, dans son rapport du 7 octobre 1996, une initiative parlementaire par laquelle elle demande que la constitution et la loi sur les rapports entre les Conseils soient modifiées ou complétées, afin qu'il soit possible à l'Assemblée fédérale de donner au Conseil fédéral des mandats dans des domaines relevant de sa compétence, sous forme de directives (FF 7996 V 469). Elle a ainsi également repris l'idée lancée par la commission d'experts instituée par les CIP. Selon la CEP CFP, l'Assemblée fédérale a besoin d'un outil avec lequel elle peut exercer une influence sur les activités du Conseil fédéral, sans pour autant empiéter sur sa liberté de décision. Les deux Conseils ont donné suite à cette initiative, le Conseil des Etats par 20 voix contre 9, le Conseil national sans contre-proposition (BÖ E 7996 1042 et BÖ N 7996 2270). 249.2 La nature juridique du mandat L'instrument du mandat correspond à une conception moderne de la séparation des pouvoirs: le Parlement et le gouvernement assument certes des fonctions qui relèvent en premier lieu de leur compétence, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne doivent pas avoir les moyens d'exercer une influence dans le domaine de compétence de l'autre organe. Il n'est pas toujours possible de distinguer !) Exemples: BÖ E 1986 763 s. (86.950 Mo. Zumbühl. Conservation des monuments historiques. Modalités de subventionnement), BÖ E 1989 165 s. (87.305 Mo. CN. Economies d'énergie. Programme d'incitation), BÖ E 1989 278 s. (88.811 Mo. CN. Lutte contre le trafic de stupéfiants), BÖ E 1990 1043 s. (89.598 Mo. CN. Instructeurs de la protection civile. Centre de formation), BÖ E 1990 932 s. (90.313 Mo. CN. Toxicomanie. Campagne nationale de prévention). 296

clairement ce qui est du domaine de la législation et ce qui relève de l'exécution. Chacun des deux pouvoirs exerce forcément une influence sur les fonctions fondamentales de l'autre pouvoir. Le Conseil fédéral joue d'ores et déjà un rôle dans les fonctions qu'exerce le Parlement: il participe par exemple aux délibérations de l'Assemblée fédérale. A l'inverse, l'Assemblée fédérale devrait pouvoir exercer une influence sur la gestion du Conseil fédéral sans pour autant que la délimitation des compétences de chaque organe ne s'efface.

L'instrument du mandat doit donc être conçu de telle façon que les compétences soient clairement définies et que la liberté de décision du Conseil fédéral ne soit pas mise en cause. Pour ce faire, on distingue entre deux aspects du mandat, qui peut avoir le caractère soit d'une instruction, soit d'une directive<sup>1</sup>: - Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat a valeur d'instruction, c'est-à-dire qu'il est impératif pour le Conseil fédéral, qui est appelé à soutenir l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses compétences propres. Le Conseil fédéral doit par exemple élaborer un projet de loi. - Dans le domaine de

compétence du Conseil fédéral, le mandat a valeur de directive, ce qui signifie que l'Assemblée fédérale fixe les principes et les critères dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour prendre des réglementations ou accomplir des actes d'exécution (à l'exception des actes de justice). Ce dernier n'est cependant pas lié par le mandat: s'il prend une décision qui s'écarte de la directive, il est simplement tenu de justifier son choix devant le Parlement.

249.3 Débat sur le contenu, plutôt que sur la forme Grâce à la proposition des CIP, il devrait à l'avenir être possible d'éviter que l'examen des motions, ou des futurs mandats, dans les Conseils ne donne lieu à des débats stériles sur la forme de ces interventions et sur leur recevabilité; les discussions pourraient porter sur le fond, plutôt que sur la forme. Le canton de Berne connaît une nouvelle réglementation analogue, et la pratique montre que les querelles juridiques sur la validité des motions dans des domaines ressortissant au gouvernement ont cessé. Le débat peut désormais se concentrer sur le contenu politique du mandat. Cet instrument encourage la communication entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Il peut de la sorte contribuer à renforcer la capacité d'action des instances politiques: si l'Assemblée fédérale désire que le Conseil fédéral intervienne dans un certain domaine, elle peut le lui faire savoir directement, sans devoir passer par une loi formelle, ce qui est une procédure souvent relativement longue. Il a été reproché à l'instrument du mandat d'amener le Parlement à se lier lui-même, ce qui n'est guère souhaitable, et d'avoir pour conséquence de remettre en cause l'indépendance de la haute surveillance. Ce à quoi il peut être répondu ')

Sur la question de la différence entre instruction et directive, cf. Rapport de la commission d'experts (FF 1996 II 452s.), ainsi que: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts [manuel de droit constitutionnel bernois], éd. par Walter Kälin et Urs Bolz, Berne, 1995, p. 466. 20 Feuille fédérale. 149<sup>o</sup> année. Vol. III 297

que n'importe quelle instance qui exerce une influence se lie naturellement. Un Parlement qui ne se lierait jamais, et qui jouirait d'une indépendance complète (vis-à-vis de ses propres décisions) ne serait d'ailleurs pas non plus une bonne chose. Chaque loi édictée par le Parlement le lie bien plus que les instructions qu'il pourrait donner au Conseil fédéral. Et pourtant, dans certains cas, les circonstances font que des lois doivent être révisées peu de temps déjà après leur entrée en vigueur.

249.4 Réflexions sur la forme à donner au mandat au niveau de la loi: Remplacer ou compléter la motion La formulation de l'article 161, 1er alinéa, lettre giuater ; laisse une marge de manœuvre assez large quant à la forme à donner au mandat au niveau de la loi. Une modification de la législation d'application n'est cependant pas absolument nécessaire. Si aucune adaptation n'est effectuée au niveau de la loi, cet article permettra au moins de résoudre le problème des «fausses motions», qui seront alors clairement valables, et que le Conseil fédéral devra considérer comme des directives. Les CIP sont d'avis que le mandat doit être un instrument au service du Parlement dans son ensemble, et non pas tant des députés à titre individuel, afin qu'il ait l'importance qu'il mérite dans le processus politique. Pour que le mandat déploie des effets à l'égard du Conseil fédéral, il doit être pris au sérieux par le Parlement lui-même et doit être traité en conséquence, à la différence de la motion, dont l'Assemblée fédérale ne fait pas grand cas aujourd'hui: nombreuses sont les motions qui ne sont traitées que selon une procédure expéditive, voire pas traitées du tout. Les rares motions qui sont transmises - à peine 10 pour cent de toutes celles qui sont déposées - sont le plus souvent celles auxquelles le Conseil fédéral n'a pas opposé de résistance<sup>1</sup>. Il a cependant été considéré que la motion devait continuer d'exister en parallèle avec le mandat en tant que droit du parlementaire individuel. Lors de l'élaboration de la législation d'application de l'article 161, 1er alinéa,

lettre giuater ! il conviendra d'examiner avec attention plusieurs possibilités différentes quant à la forme que pourrait prendre le mandat. On envisage principalement deux solutions: ou le mandat remplace la motion, ou il est conçu comme un outil supplémentaire. - Le grand avantage de remplacer la motion et le postulat par le mandat réside dans le fait que la gamme d'instruments dont dispose le Parlement est simplifiée. La motion, outil peu efficace et ne donnant souvent pas satisfaction, est remplacée par le mandat, un outil plus performant. Le postulat, dont la principale raison d'être à l'heure actuelle est d'affaiblir la motion, peut également être supprimé. En effet, le mandat recouvre la véritable fonction du postulat, qui est de charger le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de prendre une mesure (art. 22bis LREC). Si le mandat remplace la motion et le postulat, chaque parlementaire devrait être habilité à déposer un mandat. Mais ') Sur cette question, voir l'étude de Graf, Martin: Motion und parlamentarische Initiative: Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: Parlamentsdienste (éd.): Das Parlament - oberste Gewalt des Bundes? Berne, 1991, p. 203 ss. 298

le fait qu'un seul parlementaire puisse être à l'origine d'un mandat présente un danger: cet instrument pourrait être utilisé de plus en plus souvent et perdre ainsi de son efficacité. Cet effet pourrait être contrebalancé par un examen préliminaire au cas par cas au sein des commissions parlementaires. La commission compétente pourrait par exemple décider quels mandats elle doit soumettre à un examen préliminaire. Cette procédure permettrait de donner un certain poids politique aux mandats déposés et d'éviter de fixer à l'avance des critères devant déterminer la procédure à suivre. Le fait que le texte d'un mandat ne soit pas fixé définitivement devrait par ailleurs inciter les parlementaires à ne pas y recourir dans le simple but de communiquer avec le Conseil fédéral, et ils devraient pour ce faire se rabattre sur des modes d'intervention plus adaptés, -comme l'interpellation ou la question ordinaire. - Si le mandat devait par contre être instauré parallèlement à la motion et au postulat, il serait judicieux de limiter le droit de déposer des mandats aux commissions et aux groupes, afin d'éviter que les parlementaires déposent parfois des mandats en lieu et place de motions ou de postulats. Cette restriction aurait l'avantage de limiter le nombre de mandats, qui ne risqueraient donc pas de perdre de leur efficacité. Mais cet avantage serait payé au prix fort: la palette d'instruments à la disposition du Parlement, bien loin d'être simplifiée, deviendrait encore plus vaste. Il est à craindre en particulier que la motion perde encore de sa spécificité. Hormis le fait qu'elle ne permet pas d'intervenir dans les domaines ressortissant au Conseil fédéral, elle ne se distingue du mandat que par des détails de procédure. On aurait ainsi deux outils visant les mêmes objectifs: il s'agit là d'une multiplication inutile des instruments, sans compter que la spécificité de chaque instrument ne s'en trouverait pas renforcée.

## **E. 25**

Conseil fédéral et administration fédérale: Organisation et procédure 251 Article 163 Composition et élection (2e al.) Les membres du Conseil fédéral sont aujourd'hui élus pour une durée de quatre ans et, au cours de cette période, ils ne peuvent être révoqués, ni individuellement, ni en bloc. Contrairement à ce qui est la règle dans les démocraties parlementaires, la constitution ne prévoit ni la possibilité pour le Parlement de déposer une motion de censure contre le Conseil fédéral, ni celle pour le gouvernement de dissoudre l'Assemblée fédérale. Cette règle de fonctionnement des institutions revêt une importance fondamentale pour les rapports entre le Parlement et le gouvernement. Elle est étroitement liée tant au fédéralisme qu'à la structure des droits populaires<sup>1</sup>. La CIP du Conseil des

Etats préfère ne pas toucher à ces principes fondamentaux du système politique suisse. Elle partage donc les ') Pour plus de détails, voir le rapport rédigé de toutes pièces, à la suite d'un postulat de la CIP du Conseil national, par le groupe de travail «Structures de direction de la Confédération», intitulé: «La question de l'opportunité du passage à un régime parlementaire», 1993 (FF 1993 III 1061 à 1151). 299

conclusions de la commission d'experts instituée par les CIP, selon laquelle il vaudrait mieux renoncer à introduire la motion de censure contre le Conseil fédéral (FF 7996 II 508 ss). La majorité de la CIP du Conseil national ressent cependant comme un manque le fait qu'il n'existe pas à l'heure actuelle un instrument contraignant qui permette, dans des circonstances exceptionnelles, de relever de ses fonctions un membre du Conseil fédéral qui, pour des raisons politiques, serait devenu indésirable dans ce collège. Au cours de l'histoire de l'Etat fédéral, il est arrivé quelquefois qu'un membre du Conseil fédéral, impliqué dans un scandale, se retrouve dans cette situation. Qu'aurait-il fallu faire si les conseillers fédéraux concernés n'avaient pas démissionné de leur plein gré? Cette minorité propose donc de reprendre l'idée du renouvellement général anticipé du Conseil fédéral, exprimée par la commission d'experts. Ainsi, en vertu d'un nouvel alinéa 2bis de l'article 163, trois quarts des membres de l'Assemblée fédérale auraient la possibilité de demander un renouvellement intégral du Conseil fédéral. La procédure devrait être réglée par la loi. En optant pour une majorité des trois quarts, on place néanmoins la barre très haut, garantissant ainsi que cet outil ne sera employé que dans des cas d'une gravité extrême. Une minorité de la CIP du Conseil des Etats désire introduire cet instrument avec une majorité des deux tiers. 252 Article 166 Administration fédérale (3e al.) L'article 166, 3e alinéa, du projet de constitution 96 fixe les conditions dans lesquelles certaines tâches de la Confédération peuvent être confiées à des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale. Le libellé de cette disposition prévoit la nécessité d'une base légale dans une loi au sens formel pour toutes les tâches de la Confédération ainsi confiées à des personnes ou à des organismes extérieurs à l'administration fédérale. Selon l'avis de la commission d'experts instituée par les CIP, cette disposition ne répond pas aux besoins liés à des formes modernes et souples de l'exécution des tâches publiques (FF 1996 II 506). Or, dans les nouveaux modèles de gestion de l'administration, la possibilité de déléguer certaines prestations à des instances extérieures à l'administration («contracting out») joue un rôle important. Ces nouvelles formes de l'activité administrative ne devraient pas être exclues d'emblée par la constitution. C'est pourquoi les sous-commissions se rallient à la proposition de la commission d'experts, selon laquelle les conditions de telles «sous-traitances» devraient être fixées dans la loi. Cependant, l'adoption d'une nouvelle loi ne devrait pas être exigée chaque fois que l'on envisage de confier une tâche publique à des personnes ou des organisations extérieures à l'administration fédérale. 253 Article 167 Chancellerie fédérale Conformément à l'article 105 de la constitution actuelle, la Chancellerie fédérale est chargée des tâches de secrétariat de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Le libellé de l'article 167 du projet de constitution 96 contredit la volonté 300

du constituant de l'époque de donner une importance égale aux deux missions de la Chancellerie fédérale, car il pose que la Chancellerie, outre sa fonction principale de service d'état-major du Conseil fédéral, assume également «le secrétariat de l'Assemblée fédérale». Le service administratif du Parlement est de la sorte subordonné à celui du gouvernement, ce qui n'est pas compatible avec les autres rapports existant entre le pouvoir législatif et le

pouvoir exécutif. Comme il est expliqué en détail sous le chiffre 228 (art. 146), les CIP proposent de supprimer l'unité structurelle des deux services administratifs qui n'est plus réaliste au vu des circonstances actuelles, et de rattacher les Services du Parlement directement à l'Assemblée fédérale. La deuxième phrase du 2<sup>e</sup> alinéa peut être biffée, car ces dispositions sont déjà en partie contenues dans d'autres articles: l'article 158 du projet prévoit que le chancelier fédéral est élu par l'Assemblée fédérale et l'article 135 fixe la durée de son mandat à quatre ans. Disparaît toutefois l'exigence de l'élection simultanée du chancelier fédéral et du Conseil fédéral, mais ancrer cette exigence dans la constitution représente une restriction inutile: il pourrait parfaitement arriver qu'une autre forme de procédure soit un jour estimée plus judicieuse. La suppression de cette phrase permet de concentrer les dispositions relatives à la Chancellerie fédérale dans un seul alinéa.

## **E. 26**

Conseil fédéral et administration fédérale: Compétences 261 Article 169 Droit d'initiative  
L'article 169, 1<sup>er</sup> alinéa, est consacré au droit d'initiative du Conseil fédéral. Le droit, qui est aussi un devoir, du Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale des projets de modifications de la constitution, des lois et des arrêtés fédéraux est une des principales missions du Conseil fédéral. Ce droit mérite donc de figurer seul dans un article intégré à la section «compétences» du chapitre consacré au Conseil fédéral, et ne devrait pas être incorporé dans l'article 151, qui règle les droits d'initiative et d'amendement. Cet article se rapporte en effet à la phase parlementaire des travaux, alors que l'élaboration de projets de lois ou d'arrêtés par le Conseil fédéral et l'administration intervient au cours d'une phase antérieure. Ne concerne que le texte allemand: Le Conseil fédéral exerce son droit d'initiative en transmettant à l'Assemblée fédérale des projets d'actes législatifs (Erlassentwürfe). Il vaudrait donc mieux utiliser dans la constitution le terme de «Entwürfe» (projets) - qui figure d'ailleurs dans l'introduction de tous les messages du Conseil fédéral - en lieu et place du terme trop vague de «Vor- schläge» (propositions). L'article 169, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet de constitution 96 fixe le droit de proposition des membres du Conseil fédéral, ainsi que leur droit, ou plutôt leur devoir, de prendre part aux débats de l'Assemblée fédérale. Il s'agit donc ici de la participation du Conseil fédéral à la procédure parlementaire. C'est la raison pour laquelle il serait plus indiqué de faire figurer ces dispositions dans la section «procédure» du chapitre consacré à l'Assemblée fédérale, à l'article 151 (cf. ch. 233). L'article 169 ne devrait ainsi réglementer que le droit d'initiative du Conseil fédéral, ce qui doit ressortir clairement du titre de cet article. 301

262 Article 170 Législation et exécution L'article 170, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet de constitution 96 crée une nouvelle base constitutionnelle attribuant expressément au Conseil fédéral la compétence d'édicter des règles de droit sous forme d'ordonnances. Cette compétence faisait jusqu'ici partie du droit constitutionnel matériel. Conformément au projet de constitution, c'est la constitution ou la loi qui autorisent le Conseil fédéral à édicter des règles de droit. L'hypothèse de départ est que les compétences législatives sont l'attribution exclusive du Parlement, mais que ce dernier peut autoriser le Conseil fédéral, dans des cas bien précis, à édicter des normes législatives à sa place. Pour toute matière réglée par le Conseil fédéral, une clause de délégation est indispensable. Conformément à l'article 154, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet de constitution 96, celle-ci doit fixer, dans ses principes, le contenu de la règle de droit que le Conseil fédéral édictera. 262.1 Compétence législative du Conseil fédéral sur la base et dans le cadre de la constitution et de la loi Cependant, la conception qui veut que la fonction législative revienne avant tout au Parlement et que le Conseil

fédéral n'ait qu'un rôle complémentaire en la matière est en fait une fiction. Dans la pratique, l'activité législative du Conseil fédéral a pris beaucoup d'ampleur, en raison des capacités limitées du Parlement. Celui-ci a parfois laissé au Conseil fédéral le soin d'adopter des dispositions importantes. Les CIP proposent donc d'abandonner le principe de délégation, qui pose certains problèmes, et de définir dans la constitution les compétences législatives du Conseil fédéral. La formulation proposée s'inspire de la constitution du canton de Soleure et donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des règles de droit dans le cadre et sur la base de la constitution et de la loi. Cela veut dire qu'une clause d'autorisation expresse n'est pas nécessaire chaque fois que le Conseil fédéral est appelé à légiférer. En associant l'article 170 dans cette nouvelle formulation et la définition de la notion de loi telle qu'elle apparaît dans la version de l'article 154 proposée par les CIP, on obtient un système qui régit raisonnablement et avec cohérence l'activité législative respective du Parlement et du gouvernement: si les dispositions importantes, de par la constitution, sont édictées sous forme de loi, le Conseil fédéral peut être autorisé à adopter, de façon générale, des actes législatifs qui complètent et concrétisent ces dispositions. La distinction entre ordonnances de substitution et ordonnances d'exécution est également abandonnée. Toutes les ordonnances du Conseil fédéral doivent néanmoins être prises dans le cadre et sur la base de la constitution et de la loi. L'expression «dans le cadre de la constitution et de la loi» signifie que les ordonnances ne doivent pas outrepasser les limites fixées par la législation ou la constitution. Que se passerait-il si une base légale est formulée en des termes très vagues, si les limites sont mal définies? Le Conseil fédéral a-t-il le droit de combler des lacunes juridiques? C'est ici qu'intervient la disposition qui précise que les ordonnances doivent être prises non seulement dans le cadre de la loi, mais aussi sur la base de la 302

loi. Cela signifie qu'une ordonnance doit avoir une assise légale ou constitutionnelle. Le constituant et le législateur doivent donc exprimer clairement leur volonté politique, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir procédé à des évaluations politiques et qu'ils doivent fixer les principes et les objectifs d'une matière devant être réglée. Si un problème échappe au législateur et qu'une matière est insuffisamment définie, faisant apparaître une lacune juridique, le Conseil fédéral n'obtient pas automatiquement la compétence d'adopter des dispositions législatives en la matière. S'il remarque une telle lacune juridique et qu'il constate qu'il est nécessaire de prendre des dispositions dans ce domaine, le Conseil fédéral doit plutôt soumettre au Parlement des propositions visant à compléter la loi. Il en va tout autrement lorsque c'est à dessein que le Parlement laisse une réglementation ouverte, quand par exemple une certaine disposition doit pouvoir être appliquée très souplesment: dans ce cas, il ressortira clairement des textes qu'il ne s'agit pas d'un vide juridique, mais que le soin d'édicter une réglementation sur la question est volontairement laissé au Conseil fédéral. En regard du statu quo restitué par le projet de constitution, cette solution présente l'avantage d'être plus maniable, car les ordonnances ne doivent pas toutes reposer sur une clause d'autorisation. La capacité d'action du Conseil fédéral devient plus importante, mais il est tenu compte du principe de légalité, grâce à la nécessité d'une base légale et au respect du cadre légal. Cette solution, associée à la notion de loi au sens matériel, devrait également permettre d'éviter que le Parlement n'accorde les pleins pouvoirs au Conseil fédéral en lui déléguant de très larges compétences législatives.

### 262.2 Procédure en matière d'ordonnances du Conseil fédéral

Les CIP approuvent la critique de la procédure utilisée en matière d'ordonnances, telle qu'elle est formulée dans le rapport de la commission d'experts instituée par les CIP (FF 1996II 459 ss). La procédure utilisée en matière d'ordonnances, qui

se déroule dans une large mesure à huis clos, manque de transparence pour l'Assemblée fédérale, et le contrôle de la législation du Conseil fédéral se révèle difficile. Dans la pratique, le droit édicté sous forme d'ordonnances peut cependant avoir une importance non négligeable. Il n'est donc pas judicieux que seule la procédure législative soit réglée en détail et que la procédure en matière d'ordonnances soit entièrement laissée à la discrétion du Conseil fédéral. L'article 170, alinéa 1<sup>er</sup>, a pour but de charger le législateur de régler les grandes lignes de cette procédure. Il s'agit de faciliter le contrôle du contenu des ordonnances, afin ' ) Contrairement à la solution proposée par la commission d'experts, qui prévoit que la constitution accorde au Conseil fédéral la compétence d'édicter des règles de droit de moindre importance, même lorsqu'il n'existe pas de base légale (FF 1996 II 439). Les CIP rejettent cette solution, car elle pourrait avoir des conséquences indésirables sur l'action de l'administration: en effet, les travaux d'élaboration des ordonnances ne mettraient plus en évidence la question des bases légales, mais pourraient être lancés par l'administration dès lors qu'aucune loi ne les interdirait. La pratique en matière d'adoption d'ordonnances pourrait développer une dynamique propre peu souhaitable, que le Parlement, avec ses instruments législatifs relativement complexes, ne pourrait que difficilement freiner ou corriger. 303

de s'assurer qu'elles sont en accord avec les objectifs et les dispositions de la législation formelle. Cela signifie que les commissions législatives devraient avoir le droit de consulter intégralement a posteriori les bases de décisions du Conseil fédéral lorsqu'elles désirent procéder à un réexamen plus attentif d'une ordonnance. Elles pourraient ainsi faire figurer régulièrement à l'ordre du jour de leurs séances le nouveau droit des ordonnances dans leurs domaines de compétences respectifs et procéder de manière ciblée à un réexamen de certaines ordonnances, lorsqu'elles l'estiment nécessaire. Une autre solution serait d'obliger le Conseil fédéral à consulter les commissions législatives compétentes lors de l'élaboration d'un projet d'ordonnance. Les CIP ont également examiné la question de l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Une telle mesure peut en effet être envisagée, dès lors que, par la suppression de la clause d'autorisation obligatoire pour chaque ordonnance de substitution, le Conseil fédéral devrait voir sa marge de manœuvre pour édicter des ordonnances augmenter quelque peu. Un veto contre les ordonnances, au niveau fédéral, pourrait se présenter comme suit: un nombre à déterminer de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats, ou encore une commission parlementaire pourraient, dans un délai convenu, faire opposition à une ordonnance du Conseil fédéral. Si les deux Conseils approuvent cette opposition, l'ordonnance ou la modification d'ordonnance devrait être supprimée. L'Assemblée fédérale aurait ainsi la possibilité de réagir rapidement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, lorsqu'elle estime qu'une ordonnance du Conseil fédéral repose sur une base légale insuffisante ou que son contenu ne correspond pas à la conception du Parlement. Une majorité s'est néanmoins prononcée contre l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Il a été rappelé que le Tribunal fédéral peut à l'heure actuelle déjà empêcher l'application d'une disposition d'une ordonnance, lorsque le Conseil fédéral n'a pas respecté la base légale. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose d'une palette d'instruments suffisante pour exprimer sa volonté au Conseil fédéral. De plus, l'instrument du mandat, qui doit être créé, devrait permettre à l'Assemblée fédérale de fournir au Conseil fédéral des directives relatives à l'élaboration d'une ordonnance donnée. Enfin, un veto contre les ordonnances ne ferait qu'encourager la méfiance entre le Parlement et le gouvernement, faisant obstacle à une collaboration fructueuse entre les deux autorités. 263

Article 172 Relations avec l'étranger L'article 172 du projet de constitution 96 fonde les

compétences du Conseil fédéral en matière de politique étrangère. Par analogie avec l'article 156, 1er alinéa, le 1er alinéa de l'article dont il est question ici doit être reformulé, afin de tenir compte du rééquilibrage, proposé par les CIP, des compétences qu'assument l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans le domaine de la politique extérieure. Le modèle de répartition des compétences que prônent les CIP, et que soutiennent les Commissions de politique extérieure, est expliqué en détail sous le chiffre 243. En vertu de ce modèle, c'est l'Assemblée fédérale, et non le Conseil 304

fédéral, qui fixe les grandes orientations de la politique étrangère, déterminant ainsi le cadre à l'intérieur duquel le Conseil fédéral doit exercer ses compétences en la matière. L'article 172, 2e alinéa, et l'article 156, 2e alinéa, définissent les compétences en matière de conclusion de traités internationaux. Les CIP reprennent à leur compte l'idée de la commission d'experts selon laquelle ce n'est qu'à l'échelon de la loi qu'il faudrait déterminer quel genre de traité le Conseil fédéral peut conclure seul (FF 7996 II 463 s.). Contrairement au projet du Conseil fédéral, la formulation proposée par les CIP pour l'article 156, 2e alinéa, ne prévoit pas que la constitution puisse directement fonder la compétence du Conseil fédéral de conclure un traité de manière autonome (cf. ch. 243). La constitution n'aurait de la sorte pas besoin de s'étendre sur les distinctions subtiles entre les différentes catégories de traités. De plus, le règlement de cette question à l'échelon de la loi permettra de définir la répartition des compétences avec plus de transparence et de précision qu'on ne pourrait le faire dans la constitution. L'article 172, 3e alinéa, habilite le Conseil fédéral à adopter des ordonnances visant à sauvegarder les intérêts du pays. Cet article s'appuie ainsi sur l'article 102, chiffre 8, de la constitution actuelle. Cette disposition doit être placée en regard de la compétence d'édicter des ordonnances d'urgence en vertu de l'article 102, chiffres 9 et 10, de la constitution en vigueur (nouvellement de l'art. 173, 3e al., voir plus loin). Il est vrai que le chiffre 8 de cet article donne au Conseil fédéral une compétence qui ne trouve pas son pendant dans celles de l'Assemblée fédérale. Mais il est aussi vrai que, dans la pratique, la distinction entre ces trois alinéas n'est pas toujours faite clairement. Les ordonnances d'urgence se fondent souvent simultanément sur les trois alinéas. Citons quelques exemples récents: - Ordonnance du 31 août 1992 sur le système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (Ordonnance ISIS) (RS 172.213.60), - Ordonnance du 17 janvier 1979 sur le recours à la troupe pour assurer le service de l'ordre (RS 121), - Arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du Ministère public fédéral (RS 772.273.52), - Arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers (RS 726). La distinction difficile à établir entre ces différents types d'ordonnances plaide en faveur d'un traitement identique. Par analogie avec les ordonnances fondées sur l'article 173, 3e alinéa, du projet de constitution, celles qui s'appuient sur l'article 172, 3e alinéa, devraient également être soumises à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral qui se fondait autrefois sur l'article 102, chiffres 8 à 10, pourrait être tenté à l'avenir de s'appuyer uniquement sur l'article 172, 3e alinéa, et non sur l'article 173, 3e alinéa, de façon à contourner les contraintes que celui-ci implique. Par ailleurs, la pratique démontre que la portée des ordonnances édictées en vertu de l'article 102, chiffre 8, de la constitution actuelle peut être considérable sur le plan de la politique extérieure, et que ces ordonnances peuvent même porter gravement atteinte aux droits constitutionnels (p. ex.: limitation de la liberté du commerce dans le cadre 305

de sanctions économiques)<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle ces ordonnances doivent obtenir la caution du Parlement a posteriori. Les CIP proposent donc que le Conseil fédéral soumette immédiatement ces ordonnances à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori. Il ne s'agit pas de les faire approuver lors de la session suivante du Parlement, ce qui, suivant les circonstances, serait peu opportun, mais de les soumettre «immédiatement» à l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire au moment de leur publication et de leur entrée en vigueur. Les ordonnances d'urgence devraient pour la plupart être obsolètes quelques mois déjà après leur entrée en vigueur. Si elles n'étaient soumises au Parlement qu'à ce moment là, la procédure d'approbation a posteriori ne serait qu'une formalité sans intérêt. La limitation de la durée de validité prévue par l'article 173 ne semble pas indiquée ici, car les raisons qui motivent une telle limitation ne sont pas valables dans la plupart des cas où des sanctions économiques sont instaurées: ces mesures peuvent difficilement être transposées en droit ordinaire, bien qu'elles soient souvent nécessaires pendant un délai supérieur à deux ans. Il est par ailleurs peu vraisemblable qu'elles soient maintenues en vigueur plus longtemps que cela ne s'avère absolument nécessaire. 264 Article 173 Sécurité extérieure et sûreté intérieure L'article 173, 3e alinéa, du projet de constitution 96 fixe les conditions dans lesquelles le Conseil fédéral peut édicter des ordonnances qui s'appuient directement sur la constitution, lorsque la sécurité intérieure ou extérieure est menacée. La CIP du Conseil national se rallie à l'opinion de la commission d'experts instituée par les CIP, qui estime que les conditions justifiant l'adoption d'ordonnances d'urgence doivent être décrites plus précisément que par l'expression «circonstances extraordinaires» (FF 1996 II 465). La formulation proposée s'inspire donc de celles retenues dans les constitutions cantonales récentes. Ces «circonstances extraordinaires» y sont définies comme «des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité extérieure ou la sûreté intérieure et l'ordre public». La CIP du Conseil des Etats considère pour sa part que cette formulation est trop compliquée et qu'elle limite inutilement la marge de manœuvre du Conseil fédéral dans des situations d'urgence. Les ordonnances d'urgence permettent au Conseil fédéral de passer outre aux compétences du législateur. Par analogie avec les dispositions que l'on trouve dans les constitutions cantonales récentes (est. cantonale Soleure: art. 79, est. cantonale Baie-Campagne: art. 74, est. cantonale Berne: art. 91, est. cantonale Appenzell Rhodes-Extérieures: art. 90), cette situation peut être partiellement compensée par l'obligation de soumettre immédiatement ces ordonnances à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Dans des situations de crise, le Conseil fédéral doit certes avoir la possibilité d'agir immédiatement et d'adopter les ordonnances qui s'imposent. Cependant, même dans des circonstances difficiles, le contrôle O Exemples récents: ordonnance du 3 octobre 1994 sur les sanctions économiques contre la Yougoslavie (RS 946.209), ainsi que les ordonnances plus anciennes relatives aux sanctions économiques contre la Libye et l'Irak (s'appuyait également sur le ch. 9), etc. 306

démocratique doit être garanti autant que faire se peut. De même que dans l'article 172, 3e alinéa, il est précisé que le Conseil fédéral doit immédiatement soumettre ces ordonnances au Parlement. L'Assemblée fédérale, c'est-à-dire les commissions concernées, conservent leur marge de manœuvre: elles peuvent réagir immédiatement ou, dans des cas qui ne posent pas de problèmes particuliers, différer quelque peu leur réaction. Les mesures qui s'appuient sur la compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale de prendre des ordonnances d'urgence ne peuvent être que temporaires; les réglementations permanentes sont exclues. Elles doivent être suspendues dès que les circonstances exceptionnelles prennent fin, car elles perdent alors leur assise constitutionnelle. L'histoire montre que la

suspension automatique des dispositions adoptées en vertu des compétences octroyées par le droit de nécessité, ou leur intégration dans le droit ordinaire, n'est pas une chose allant de soi. Il n'est que de penser aux difficultés engendrées par la suppression du régime du droit de nécessité dans les périodes qui suivirent immédiatement la guerre de 1914-1918 et celle de 1939-1945. De même, par exemple, l'ordonnance prise par le Conseil fédéral en 1948, en application de l'article 102, chiffres 8 à 10, de la constitution, ordonnance relative aux discours politiques prononcés par des étrangers, est toujours en vigueur aujourd'hui (RS 126). Si des mesures prises en raison de circonstances extraordinaires se révèlent nécessaires à long terme, il convient de les intégrer rapidement dans le droit ordinaire. Il convient donc d'inscrire dans la constitution que les ordonnances d'urgence sont caduques au plus tard deux ans après leur entrée en vigueur, si elles n'ont pas été intégrées dans le droit ordinaire ^ . Le délai d'un an prévu par les constitutions cantonales récentes doit être plus long au niveau fédéral, car le processus législatif y dure en règle générale plus longtemps. L'article 173, 4e alinéa, du projet de constitution 96 prévoit que le Conseil fédéral peut, dans les cas d'urgence, ordonner le service actif. Il exerce cette compétence de manière subsidiaire à la place de l'Assemblée fédérale, qui, en vertu de l'article 161, 1er alinéa, lettre d, est compétente en la matière. Le Conseil fédéral ne peut donc user de cette prérogative que lorsque le temps presse et que l'Assemblée fédérale n'est pas en session. Selon le projet de constitution 1996, si la mise sur pied dépasse 2000 militaires ou dure plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être immédiatement convoquée. Les CIP proposent de supprimer le nombre de 2000: la constitution ne devrait pas comprendre de chiffres qui ne soient pas absolument indispensables. Il est plus indiqué de régler les détails de cette procédure au niveau de la loi, dans laquelle il est plus facile d'adapter les chiffres au gré des changements de circonstances. 265 Article 174 Relations entre la Confédération et les cantons Ne concerne que le texte allemand: Dans l'article 160, où figure la compétence analogue de l'Assemblée fédérale, l'expression «die Bundesversammlung beauf- » Jean-François Aubert, entre autres, se prononce en faveur d'une telle disposition, dans: Bundesstaatsrecht der Schweiz, Basel 1995, p. 1052, eh. 1529. 307

sichtig» (surveillance) a été remplacée par «die Bundesversammlung sorgt für» (veille). Cette adaptation linguistique était nécessaire pour distinguer clairement la compétence évoquée de la fonction de haute surveillance contenue dans l'article 159 du projet. En revanche, cette adaptation n'est pas absolument nécessaire dans l'article 174, car il est ici question de compétences du Conseil fédéral et qu'il ne saurait donc y avoir de confusion avec la fonction de haute surveillance. L'expression «sorgen für» devrait néanmoins aussi être utilisée ici, par souci d'harmonie avec la traduction française. 266 Article 175 Autres tâches et compétences (1er al., let. b) Selon l'article 175, 1er alinéa, lettre b, du projet de constitution 96, le Conseil fédéral rend compte régulièrement de sa gestion: c'est l'un des moyens qui permet au Parlement d'exercer la haute surveillance. Le Conseil fédéral doit rendre compte non seulement de sa gestion, mais aussi de l'état du pays, ce qui confère à cette disposition une dimension de planification orientée vers l'avenir et trouvant son expression dans les grandes lignes de la politique gouvernementale. Confor- mément à la proposition contenue dans le projet de la CIP du Conseil national (FF 7995 11143 s.), le principe de la périodicité du rapport a été abandonné, ce qui permet au législateur d'adapter à ses besoins le rythme du compte rendu. Cette nouveauté rejoint également l'objectif proposé dans la motion de M. le député au Conseil des Etats Bühler (93.3260), transmise sous forme de postulat à la session d'automne 1993, visant à un rapport biennal du Conseil fédéral. Par ailleurs, il n'est plus fait état, comme c'est actuellement prévu à l'article 102,

chiffre 16, de la possibilité dont dispose l'Assemblée fédérale de demander au Conseil fédéral d'établir des rapports sur des points déterminés. Cette possibilité subsiste néanmoins, grâce à l'outil du mandat (cf. ch. 249). N39210 308

309

Arrêté fédéral Projet relatif à une mise à jour de la constitution fédérale du Projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 Titre 5: Autorités fédérales Chapitre premier: Dispositions générales Art. 133 Eligibilité Tout citoyen laïque ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. Art. 134 Incompatibilités 1 Les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des Etats, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles. 2 Les membres du Conseil fédéral, de même que les juges au Tribunal fédéral assumant une charge complète, ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative. 3 Les agents de la Confédération ne peuvent être membres du Conseil national, ni juges au Tribunal fédéral. 4 La loi peut prévoir d'autres incompatibilités. Art. 135 Durée de fonction Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral, ainsi que le chancelier de la Confédération, sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans. 310

Arrêté fédéral Projet relatif à une mise à jour de la constitution fédérale du Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 6 mars 1997 Adhésion au projet du Conseil fédéral, sauf observation contraire Art. 133 Tout citoyen ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. Art. 134, 3e al. ! Biffer 311

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral Chapitre 2: Assemblée fédérale Section 1: Organisation Art. 139 Rôle de l'Assemblée fédérale et bicamérisme 1 L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons. 2 Elle se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats, dotées des mêmes compétences. Art. 140 Composition et élection du Conseil national 1 Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple. 2 Les députés sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système proportionnel. Le Conseil national est renouvelé intégralement tous les quatre ans. 3 Chaque canton forme un cercle électoral. 4 Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Chaque canton a droit à un siège au moins. Art. 141 Composition et élection du Conseil des Etats 1 Le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons. 2 Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Baie-Ville, de Baie-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés. 3 Les cantons édictent les règles applicables aux élections au Conseil des Etats. Art. 142 Sessions 1 Les conseils se réunissent régulièrement. La loi règle la convocation aux sessions. 2 Les conseils sont convoqués en session extraordinaire à la demande du Conseil fédéral, d'un quart des membres du Conseil national ou de cinq cantons. Art. 143 Présidence 1 Chaque conseil élit, parmi ses membres, un président et un vice-président pour une année. Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président sortant ne peut être élu vice-président. 2 Le président et le vice-président du Conseil des Etats ne peuvent être choisis parmi les députés du même canton que le président sortant; le vice-président du Conseil des Etats ne peut être choisi deux ans de suite parmi les députés d'un même canton. 312

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales Art. 142, 2e al. 2 Les deux conseils sont convoqués à une session extraordinaire à la demande d'un quart des membres de l'un des conseils ou du Conseil fédéral. An. 143, 1er et 2e al. 1 Chaque conseil élit, parmi ses membres et pour une année, un président, un premier vice-président et un second vice-président. Les membres de la présidence ne sont pas rééligibles aux mêmes fonctions. 2 Biffer 2l Feuille fédérale. 149e année. Vol. Ili 313

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral Art. 144 Commissions parlementaires 1 Chaque conseil institue des commissions en son sein. 2 La loi peut prévoir des commissions conjointes. Art. 145 Groupes Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes. Art. 146 Services du Parlement L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement pour la préparation de ses affaires. Ils sont rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale. Section 2: Procédure Art. 147 Délibération séparée 1 Le Conseil national et le Conseil des Etats délibèrent séparément. 2 Les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'accord des deux conseils. Art. 150 Quorum et majorité 1 Les conseils ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente. 2 Les décisions sont prises à la majorité des votants, que les conseils siègent séparément ou en conseils réunis. 314

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales Art. 144, 3e al. (nouveau) 3 La loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception de compétences législatives. Art. 146 L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. Art. 146a Organe de médiation (nouveau) La loi peut prévoir la création d'un organe de médiation chargé d'assister chaque personne dans ses rapports avec l'administration fédérale ou avec d'autres organes agissant pour la Confédération. Art. 147, 3e al. Proposition de la CIP du Conseil des Etats 3 La loi peut attribuer des compétences de moindre importance à un seul des deux Conseils. Proposition de la CIP du Conseil national et de la minorité de la CIP du Conseil des Etats (Uhlmann, Kùchler, Schallberger) 3 Biffer Art. 150, 3e al, let. a et b et 4e al ^15

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral 3 Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil: a. la déclaration d'urgence des arrêtés fédéraux de portée générale; b. les dispositions contenues dans des lois ou dans des arrêtés fédéraux de portée générale et relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. 4 L'Assemblée fédérale peut adapter au renchérissement les montants fixés au 3e alinéa, lettre b, par un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum. Art. 151 Droit d'initiative 1 Les deux conseils, leurs membres, leurs groupes et leurs commissions ont le droit de soumettre des initiatives à l'Assemblée fédérale. 2 Les cantons disposent du même droit. Art. 153 Immunité 1 Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils, dans leurs commissions et dans les groupes. 2 La loi peut prévoir d'autres formes d'immunité et retendre à d'autres personnes. Section 3: Compétences Art. 154 Législation 1 L'Assemblée fédérale édicte les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale. 2 Une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum peut prévoir

une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la constitution ne l'exclue. La norme de délégation doit fixer, dans ses grandes lignes, le contenu de ces règles. 316

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales a. la déclaration d'urgence des lois fédérales; b. les dispositions contenues dans des lois et dans des arrêtés fédéraux et relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement ... 4 L'Assemblée fédérale peut adapter au renchérissement les montants fixés au 3e alinéa, lettre b, par un arrêté fédéral. Art. 151 Droit d'initiative et droit de proposition 1 Tout député, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton a le droit de soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale; celle-ci débat et prend une décision. 2 Tout député et le Conseil fédéral ont le droit de faire des propositions relatives à un objet en délibération. La loi fixe les modalités selon lesquelles le Conseil fédéral est représenté à l'Assemblée fédérale. Art. 153, 1er al. 1 Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et dans leurs organes. Art. 154, 1er et 2e al, 3e al. (nouveau) 1 L'Assemblée fédérale édicte les lois fédérales et les arrêtés fédéraux. 2 Elle ne peut édicter des arrêtés fédéraux non soumis au référendum que si une loi fédérale l'y autorise expressément. 3 Toutes les règles de droit importantes doivent être édictées sous la forme de lois fédérales. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives: a. aux droits populaires, b. aux limitations des droits constitutionnels, c. aux droits et aux obligations des personnes, d. à l'objet des impôts et au calcul de leur montant, 317

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral Art. 155 Législation d'urgence 1 Un arrêté fédéral de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclaré urgent et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. Il doit être limité dans le temps. 2 Si le référendum est demandé contre un arrêté fédéral déclaré urgent, ce dernier cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'a pas été accepté par le peuple dans ce délai. 3 Lorsqu'un arrêté fédéral déclaré urgent est dépourvu de base constitutionnelle, il cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'a pas été accepté dans ce délai par le peuple et les cantons. 4 Un arrêté fédéral déclaré urgent qui n'a pas été accepté en votation ne peut pas être renouvelé. Art. 156 Relations avec l'étranger et traités internationaux 1 L'Assemblée fédérale participe à la conception de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger. 2 Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral sur la base de la constitution, de la loi ou d'un traité international. Art. 159 Haute surveillance L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération. 318

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales e. aux tâches et aux prestations de la Confédération, f. à l'organisation et à la procédure des autorités. Art. 155 1 Une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. 2 Si le référendum est demandé contre une loi fédérale déclarée urgente, cette dernière cesse de

produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai. 3 Lorsqu'une loi fédérale déclarée urgente est dépourvue de base constitutionnelle, elle cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée dans ce délai par le peuple et les cantons. Sa validité doit être limitée dans le temps. 4 Une loi fédérale déclarée urgente qui n'a pas été acceptée en votation ne peut pas être renouvelée. An. 156 1 L'Assemblée fédérale fixe les orientations fondamentales de la politique étrangère et participe à son élaboration. 2 Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral sur la base de la loi ou d'un traité international. Art. 159 Haute surveillance et évaluation 1 L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération. 2 Les compétences dont l'Assemblée fédérale a besoin en matière d'information et d'enquête pour exercer sa haute surveillance sont fixées par la loi. Proposition de la CIP du Conseil des Etats 3 L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation indépendante. Proposition de la CIP du Conseil national 3 Comme la CIP du Conseil des Etats, mais biffer «indépendante». 319

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral Art. 160 Relations entre la Confédération et les cantons 1 L'Assemblée fédérale surveille les relations entre la Confédération et les cantons. 2 Elle garantit les constitutions cantonales. 3 Elle approuve les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger, lorsque le Conseil fédéral ou un canton élève une réclamation. Art. 161 Autres tâches et compétences 1 L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes: a. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse; b. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure; c. elle édicte, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent et pour remplir les tâches mentionnées aux lettres a et b, des arrêtés fédéraux; dans ces cas, elle peut soustraire au référendum des arrêtés fédéraux de portée générale; d. elle ordonne le service actif et, à cet effet, met sur pied l'armée ou une partie de l'armée; e. elle prend des mesures afin d'assurer l'application du droit fédéral; f. elle se prononce sur la validité des initiatives populaires qui ont abouti; g. elle fixe dans les grandes lignes l'organisation des autorités fédérales; h. elle statue sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes; i. elle statue sur les recours en grâce et prononce l'amnistie. 320

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales Art. 160, 1er al. 1 L'Assemblée fédérale veille au maintien des relations entre la Confédération et les cantons. Art. 161, 1er al, let. a, b, c, g et g bis à quater (nouvelles) i Proposition de la CIP du Conseil des Etats a. Proposition de la CIP du Conseil national Biffer Proposition de la CIP du Conseil des Etats b. ... Proposition de la CIP du Conseil national Biffer c. Biffer g. Biffer (voir an. 154) g bis. Elle participe aux planifications importantes des activités de l'Etat. gter. Elle statue sur des actes particuliers lorsqu'une loi fédérale le prévoit expressément; gquater Elle peut confier des mandats au Conseil fédéral; les mandats qui portent sur un domaine ressortissant du Conseil fédéral ont valeur de directives desquelles il ne peut être dérogé que dans des cas justifiés. 321

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral 2 L'Assemblée fédérale traite en outre tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne

ressortissent pas à une autre autorité fédérale. 3 La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres tâches et d'autres compétences. Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale Section 1: Organisation et procédure Art. 163 Composition et élection 1 Le Conseil fédéral est composé de sept membres. 2 Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national. 3 Le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres du même canton. Art. 166 Administration fédérale 1 Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées. 2 L'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral. 3 La loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale. 322

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales Art. 163, al. 2bis (nouveau) Proposition de la CIP du Conseil national 2bis jjn renouvellement intégral du Conseil fédéral intervient par ailleurs si trois quarts des membres de l'Assemblée fédérale le demandent. Proposition de la CIP du Conseil des Etats et de la minorité de CIP du Conseil national (Fritschi, David, Heberlein, Leu, Leuba, Nebiker, Schmid Samuel) 2bis Biffer Proposition de la minorité de la CIP du Conseil des Etats (Büttiker) 2bls Comme la CIP du Conseil national, mais «deux tiers» au lieu de «trois quarts» Art. 166, 3e al. 3 Dans les conditions fixées par la législation, certaines tâches de l'administration peuvent être confiées à des organisations ou à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale. 323

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral Art. 167 Chancellerie fédérale 1 La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral; elle assume le secrétariat de l'Assemblée fédérale. 2 Elle est dirigée par le chancelier de la Confédération. L'Assemblée fédérale élit celui-ci en même temps que les membres du Conseil fédéral. Section 2: Compétences Art. 169 Participation aux affaires parlementaires 1 Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets relatifs aux révisions de la constitution, aux lois et aux arrêtés fédéraux. 2 Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont le droit de faire des propositions sur un objet en discussion. Art. 170 Législation et exécution 1 Le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous forme d'ordonnance, dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent. 2 Il veille à l'exécution de la législation, des arrêtés de l'Assemblée fédérale et des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales. Art. 172 Relations avec l'étranger 1 Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères; il représente la Suisse à l'étranger. 2 Il signe les traités et les ratifie. Il soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale ceux qu'il n'a pas la compétence de conclure lui-même; il peut appliquer provisoirement des traités et conclure lui-même ceux qui n'ont qu'une importance mineure. 3 Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Art. 173 Sécurité extérieure et sécurité intérieure 1 Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. 2 Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure. 324

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales Art. 167 1 La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Elle est dirigée par le chancelier de la Confédération. 2 Biffer Art. 169

Droit d'initiative 1 Ne concerne que le texte allemand 2 Biffer (voir art. 151) Art. 170, al. 1 et l'ibis (nouveau) 1 Le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous forme d'ordonnance, sur la base et dans le cadre de la constitution et de la loi. l'ibis La loi fixe les dispositions fondamentales relatives à la procédure d'ordonnance. An. 172 1 Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères dans le cadre des orientations fixées par l'Assemblée fédérale; il représente la Suisse à l'étranger. 2 Il signe les traités et les ratifie. Il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. (Biffer le reste, voir an. 156, 2e al). 3 Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être soumises immédiatement à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori. Art. 173, 3e et 4e al. 325

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Projet du Conseil fédéral 3 Lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, il peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. 4 Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 2000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, il convoque immédiatement l'Assemblée fédérale. Art. 174 Relations entre la Confédération et les cantons 1 Le Conseil fédéral est chargé des relations entre la Confédération et les cantons et collabore avec ces derniers. 2 Il approuve les actes législatifs des cantons, lorsque l'exécution du droit fédéral l'exige. 3 Il approuve les traités des cantons avec l'étranger; il peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons ont conclues entre eux. 4 Il veille au respect du droit fédéral, des constitutions et des conventions cantonales, et prend les mesures nécessaires. Art. 175 Autres tâches et compétences 1 Le Conseil fédéral a en outre les tâches et les compétences suivantes: a. il surveille l'administration fédérale et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération; b. il rend compte régulièrement de sa gestion et de l'état du pays à l'Assemblée fédérale; c. il procède aux nominations et aux élections qui ne relèvent pas d'une autre autorité; d. il connaît des recours, dans la mesure où la loi le prévoit. 2 La loi peut attribuer au Conseil fédéral d'autres tâches et d'autres compétences. 326

Mise à jour de la constitution fédérale. AF Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales Proposition de la CIP du Conseil des Etats 3 Lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, il peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être soumises immédiatement à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori. Leur durée de validité ne peut excéder deux ans. Proposition de la CIP du Conseil national 3 Il peut s'appuyer directement sur cet article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité extérieure ou la sûreté intérieure et l'ordre public. Les ordonnances ... (comme la CIP-E). 4 Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il est vraisemblable que l'engagement des militaires pour le service actif durera plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée immédiatement. Art. 174, 4e al. 4 Ne concerne que le texte allemand N39210 327

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution du 6 mars 1997 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1997 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 20 Cahier Numero Geschäftsnummer 96.091 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum

27.05.1997 Date Data Seite 243-327 Page Pagina Ref. No 10 109 045 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.