

ad 90.228

Initiative parlementaire Réforme du Parlement

Avis du Conseil fédéral

du 3 juin 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons notre avis concernant le rapport du 16 mai 1991 de la Commission du Conseil national. La commission, se fondant sur une initiative parlementaire Petitpierre, propose une première série de mesures de réforme du Parlement. Nous avons repris, dans notre argumentation, la structure du rapport de la commission (ch. 1 à 9). Les propositions du Conseil fédéral figurent en annexe.

1 Introduction

Le Conseil fédéral prend acte avec satisfaction des efforts que fait le Parlement pour adapter son activité aux conditions de notre époque et en particulier pour rechercher des moyens d'améliorer la planification et la conduite de l'activité parlementaire, ainsi que le déroulement de la procédure législative. Il constate que la commission du Conseil national chargée de ce dossier propose divers types de mesures, dont certaines peuvent avoir des incidences sur l'activité du Conseil fédéral et de l'administration. La présente étude se borne à des remarques sur les projets de réforme pouvant influencer directement sur les rapports entre Gouvernement et Parlement, ainsi que sur le fonctionnement des organes gouvernementaux et administratifs.

Avant d'aborder des points spécifiques, nous nous permettons quelques remarques préliminaires touchant des questions de principe. En premier lieu, les projets actuels de réforme *ne devraient pas être dissociés des efforts entrepris par l'exécutif*. A cet égard, le train de mesures qui est proposé par la commission sur la base des normes constitutionnelles en vigueur semble aller dans le même sens que les premières mesures à court terme présentées par le Conseil fédéral dans son message du 17 septembre 1990 concernant la révision partielle de la loi sur l'organisation de l'administration (FF 1990 III 625). Sur quelques points, cependant, par exemple dans le domaine de la politique extérieure, le Parlement propose des innovations radicales. Le Gouvernement a fait un premier pas en confiant à un groupe d'experts le mandat d'examiner l'actuel système gouvernemental et législatif dans son ensemble. Ce groupe, dirigé par le professeur Eichenberger de Bâle, devrait formuler des propositions d'amélioration dont la

Dodis

teneur est pour l'instant impossible à prévoir. Les premiers résultats de ses travaux devraient être disponibles vers la fin de l'année. Même s'ils n'ont aucun caractère définitif, ils seront cependant une réponse au vœu formulé par la commission du Conseil des Etats qui a examiné les diverses initiatives parlementaires portant sur une réforme du Gouvernement, et qui demande avec insistance que l'on présente rapidement une première série de propositions et de modèles. Le Conseil fédéral espère que le rythme rapide imposé par le Parlement aux travaux de réforme du législatif et de l'exécutif ne sera pas au détriment du soin qu'il convient, de part et d'autre, d'apporter à ces réformes. En ce qui concerne le présent avis, il tient à souligner qu'il n'a guère été possible, en raison de la brièveté du délai, d'analyser toutes les incidences et conséquences possibles des réformes proposées. *Le Conseil fédéral se réserve donc de revenir à certains aspects et au besoin de compléter son avis sur certains points après la conclusion des débats au Conseil national.*

Une coordination entre les projets de réforme émanant du Parlement et ceux formulés par le Gouvernement doit aussi permettre de maintenir *l'équilibre des pouvoirs*. Il faut éviter que cet équilibre soit menacé par des innovations hâtives et unilatérales. Nous reviendrons par la suite sur certains aspects. A ce propos, le Conseil fédéral estimerait souhaitable que le Tribunal fédéral communique son avis, en tant que représentant du pouvoir judiciaire, sur certains projets de réforme.

Par ailleurs, il faudra veiller à *éviter tout empiètement des compétences* d'un des pouvoirs sur celles de l'autre. Le système voulant que les commissions parlementaires exercent un suivi permanent de l'activité administrative en comporte le risque. C'est donc avec prudence et retenue qu'il faudra régler en la matière. En particulier, les règles proposées jusqu'ici dans le domaine de la politique étrangère laissent manifestement à désirer.

Il faudra aussi tenir compte des *répercussions que le développement de l'activité et de l'infrastructure parlementaires auront sur le volume de travail de l'Administration fédérale*. Il est d'ores et déjà certain qu'une charge de travail supplémentaire en résultera. Le Conseil fédéral part donc du principe que les Chambres accorderont à l'administration en temps voulu et avec la compréhension nécessaire les moyens indispensables sous forme d'effectifs et de crédits.

2 Réforme du système des commissions

Le Conseil fédéral est fondamentalement favorable à la réforme proposée. Il y voit notamment des avantages quant à *un traitement plus rapide et plus compétent de ses projets par les Chambres fédérales*. Une première économie de temps viendra de ce qu'il ne sera plus nécessaire de constituer, lors d'une session ultérieure, une commission spéciale pour examiner un projet soumis par le Conseil fédéral, puisque le projet pourra être confié dans le plus bref délai à une des commissions permanentes. De plus, grâce à la compétence accumulée par une telle commission, elle pourra aborder directement un objet quant au fond sans procéder à un long débat d'entrée en matière.

Cette volonté de professionnaliser le travail des commissions sera d'autant mieux réalisée si l'on ne fait plus appel aux commissions spéciales, ou commissions ad hoc, que dans certains cas exceptionnels.

Le projet consistant à planifier les travaux des commissions au moyen d'un *calendrier annuel des séances de commissions* contribuera certainement aussi à améliorer l'efficacité de ces travaux. Du point de vue gouvernemental, il y a lieu de faire les remarques suivantes au sujet du modèle proposé par l'initiative parlementaire. Il découle tout d'abord du projet que la charge de travail de l'administration continuera à s'accroître, notamment en ce qui concerne les commissions de politique extérieure. Une réglementation rigide pourrait en outre avoir pour conséquence des incompatibilités avec les dates des conférences internationales auxquelles la Suisse participe en la personne de l'un ou l'autre conseiller fédéral. En outre, des séances de deux jours et demi interféreraient avec les séances hebdomadaires du Conseil fédéral. En revanche, ces nouvelles dispositions ne poseraient pas de problème si le Parlement acceptait de mettre en pratique la proposition du Conseil fédéral de *recourir davantage à une représentation de ses membres par des secrétaires généraux ou des directeurs d'office*. Sur ce point, nous proposons de modifier la teneur de l'article 65^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) en remplaçant la fin du 1^{er} alinéa («après entente avec les présidents des commissions») par une formule demandant simplement que le président de la commission soit informé en temps utile (le libellé que nous vous soumettons pour avis figure dans l'annexe à la présente).

Le Conseil fédéral estime qu'une grande prudence s'impose quant à l'intention exprimée dans le rapport de la commission d'exercer *un suivi permanent de l'activité du Gouvernement et de l'administration*. Une telle pratique comporte le risque d'une confusion des pouvoirs. En effet, le suivi parlementaire risque d'aboutir à une véritable fonction de contrôle qui outrepasserait largement le principe de la haute surveillance défini par la constitution, et pourrait mener en fin de compte à une forme de «codécision». Une telle évolution n'est pas dans l'intérêt du Gouvernement, pas plus que dans celui du Parlement, qui finirait par se priver de son autonomie totale par rapport à l'exécutif, puisqu'il devrait assumer la coresponsabilité des décisions de ce dernier. En raison de la brièveté du délai imposé pour le présent avis et à cause de l'importance de ces questions de surveillance, le Conseil fédéral se réserve d'y revenir en temps utile et de soumettre au Parlement d'autres considérations sur ce thème.

Il n'est pas non plus possible d'évaluer actuellement toute la portée des réflexions de la commission sur la *procédure législative*. Sur ce point aussi il convient de mettre en garde contre des transferts de compétences et des modifications de l'équilibre des pouvoirs. Ainsi, le rapport de la commission déplore le fait que la procédure législative se réduit pour le Parlement essentiellement à un examen des projets gouvernementaux. Il faut pourtant se garder, en voulant modifier cette situation, de violer le principe fixé à l'article 7 de la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010) et selon lequel le Conseil fédéral *dirige la phase préliminaire de la procédure législative*. Bien qu'elles disposent de l'instrument de l'initiative parlementaire, les Chambres devraient continuer à privilégier la motion et le postulat pour exercer leur influence sur des objets déterminés. Les

réformes proposées devraient en tout cas éviter d'enlever à la procédure législative préliminaire le rôle qui lui revient.

Le renforcement du rôle du Parlement dans la procédure législative par le recours à des commissions permanentes devrait permettre de suivre l'évolution dans un domaine déterminé de manière plus régulière et avec une meilleure connaissance de la matière. De la sorte, les débats sur les projets de loi, de même que la formulation des interventions parlementaires, pourraient être mieux fondés. Nous estimons judicieuse la possibilité évoquée par la commission de tenir davantage compte de l'importance de la procédure législative post-parlementaire (autrement dit, de la compétence de légiférer déléguée au Conseil fédéral). Par contre, l'allusion faite dans le rapport aux exemples étrangers de commissions jouissant de pouvoirs plus étendus ne doit pas servir de justification à une modification du système pratiqué en Suisse. Tous les pays cités en exemple disposent d'organes exécutifs forts, de sorte qu'une plus grande mainmise du Parlement et de ses commissions peut sembler nécessaire. Il y a lieu de souligner ici une fois de plus le besoin de veiller à coordonner la réforme du Gouvernement avec celle du Parlement. A titre d'exemple, tout projet qui comporterait un renforcement de l'exécutif aurait des incidences directes sur l'activité parlementaire.

Le Conseil fédéral s'interroge quant au rôle du nouvel organe proposé sous la forme d'une *commission parlementaire d'experts*. Nous nous demandons si ce nouvel instrument ne risque pas de poser des problèmes au Parlement lui-même du fait qu'il créerait une association étrange entre experts et responsables politiques. En outre, le rôle d'une telle commission dans le déroulement des affaires parlementaires paraît peu clair. Il faut à tout prix éviter qu'elle fasse double emploi avec les commissions d'experts du Conseil fédéral (commissions extraparlimentaires), surtout si l'on entend recourir souvent à ce type d'organe. Nous n'estimons en tout cas pas admissible que des fonctionnaires fédéraux soient appelés à faire partie de telles commissions, car ceci risquerait une fois de plus d'aboutir à une confusion des pouvoirs. L'administration est en premier lieu au service du Gouvernement. Si les Chambres souhaitent un soutien de la part de l'administration, elles doivent obtenir l'autorisation du Conseil fédéral. Afin de clarifier cette question, nous proposons une reformulation de l'article 8^{sexies}a, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (voir l'annexe).

Concernant *la composition numérique et le domaine de compétence des commissions permanentes*, le Conseil fédéral estime que le regroupement dans une commission permanente de tous les secteurs relevant de la politique extérieure pourrait présenter certains avantages, à la seule condition de former des sous-commissions qui gardent une dimension réaliste et qui permettent d'assurer une meilleure coordination que ce n'est le cas actuellement. Cela est toutefois discutable. Cela dit, il n'en résultera un allègement pour l'exécutif qu'à la condition que l'on renonce à la pratique voulant que chaque sous-commission insiste sur la présence d'un conseiller fédéral. Cette réflexion s'applique aussi à une Commission de l'économie et des redevances, dont le champ d'activité serait très large. Toutefois, dans le domaine financier précisément, nous pensons qu'il importe de garder une vue d'ensemble des recettes et des dépenses. La Commission des finances devrait donc s'occuper aussi bien des arrêtés portant sur des crédits et du compte d'Etat que du plan financier de la législature, ainsi que des

questions fiscales et du régime financier. Il faudrait donc redimensionner le champ d'activité de la future Commission de l'économie et des redevances. Il va de soi qu'un lien étroit existe entre les affaires économiques et les finances fédérales. Il faudra donc en tenir compte et veiller à la coopération entre les commissions. Par ailleurs, la loi devrait tenir compte d'une particularité en ce qui concerne la Commission des transports et des télécommunications. La haute surveillance exercée sur la gestion et les finances des CFF et des PTT devrait, de l'avis du Conseil fédéral, être confiée à cette commission. Tel est le cas pour l'actuelle Commission des transports et du trafic, qui exerce la haute surveillance sur les chemins de fer fédéraux. Ce rôle ne se borne pas à une fonction législative et cette commission doit assumer des compétences qui relèvent de la gestion d'entreprise. Cependant, étant donné que l'activité de l'administration fédérale générale se distingue nettement de celle des deux entreprises en régie, en ce qui concerne le mandat et la marge de manœuvre, il semble judicieux d'instituer un régime de compétences permettant d'établir des comparaisons et des contrôles parallèles entre ces deux régies. Du point de vue politique, les questions relevant de la stratégie d'entreprise et de l'étude de marché figurent de plus en plus au premier plan, pour les deux régies. Nous proposons en annexe un libellé des articles 47^{ter} et 48 de la loi sur les rapports entre les conseils qui tient compte de ces facteurs.

3 Politique étrangère. Amélioration de la participation du Parlement

De l'avis du Conseil fédéral, il convient d'accorder une attention particulière aux propositions de réforme dans le domaine touchant la politique étrangère.

31 Remarques générales

Comme dans d'autres domaines où la direction des affaires incombe à l'Etat, la constitution confie la charge de la politique étrangère aussi bien au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée fédérale. Il existe donc en l'occurrence une coopération permanente entre le gouvernement et le Parlement, dont les tâches sont dépendantes les unes des autres. Chacune de ces institutions participe au processus de la politique étrangère selon *sa vocation et ses fonctions spécifiques*. Le Conseil fédéral représente la Confédération vis-à-vis de l'étranger, assume les tâches relevant du droit international et veille en général aux intérêts de la Suisse au-dehors (art. 102, ch. 8, cst.). L'Assemblée fédérale dispose de moyens efficaces pour assurer sa participation à la politique étrangère, grâce à son pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sûreté extérieure ainsi que pour maintenir l'indépendance de la Suisse (art. 85, ch. 6, cst.), grâce aussi à sa compétence d'approuver les traités internationaux (art. 85, ch. 5, cst.), grâce enfin à ses pouvoirs étendus en matière de législation, de finances et de contrôle (examen du rapport de gestion et du rapport sur la politique économique extérieure). L'Assemblée fédérale dispose d'une participation étendue s'agissant principalement de fixer les objectifs et les moyens importants de la politique étrangère ainsi

que de régler des questions de principe et de prendre des décisions de grande portée en la matière.

Il convient en outre de considérer que, dans la conduite de négociations internationales, le Conseil fédéral ne jouit aucunement d'une liberté d'action absolue, mais qu'il est lié par toutes sortes de directives parlementaires (grandes lignes de la politique étrangère, planification politique, avis et décisions émis antérieurement par le Parlement, législation, finances, interventions parlementaires). De plus, le fait que le Parlement a le pouvoir d'approuver les traités internationaux influe à l'avance sur l'action gouvernementale. Dans son rôle de négociateur, le Conseil fédéral est obligé de tenir compte des objectifs de l'Assemblée fédérale s'il ne veut pas se heurter au rejet d'un traité.

Si, malgré les possibilités qui lui sont données d'exercer son influence, l'Assemblée fédérale éprouve un certain malaise en ce qui concerne l'importance de son rôle en matière de politique étrangère, ce n'est pas faute de compétences attribuées par la constitution.

Le Conseil fédéral continuera à faire tout ce qui est en son pouvoir pour que l'Assemblée fédérale participe dans une large mesure à la conception de la politique étrangère de la Suisse. Il convient toutefois de relever que cette coopération connaît certaines limites, que ce soit pour des raisons relevant du droit (principes constitutionnels, séparation des pouvoirs) ou commandées par les circonstances (besoins et particularités des relations internationales).

32 Principes constitutionnels, séparation des pouvoirs

Les propositions de la commission dans le domaine de la politique étrangère soulèvent des questions fondamentales touchant les dispositions constitutionnelles. Compte tenu du peu de temps dont il a disposé, le Conseil fédéral n'est pas en mesure de répondre de manière approfondie à ces questions. Il doit donc se réserver la possibilité de procéder à un examen approfondi et se contenter pour le moment d'émettre quelques remarques touchant les principes:

S'agissant de la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale pour diriger les affaires étrangères, une pratique précise, vieille de plusieurs décennies et guère contestée s'est développée, pratique qui se fonde sur les règles régissant les compétences de l'Assemblée fédérale. Cette pratique conforme aux dispositions constitutionnelles ne peut pas être renversée par une simple modification de la loi sur les rapports entre les conseils. Il faut bien plutôt se demander s'il ne serait pas opportun d'envisager une révision formelle de la constitution.

Le principe de la séparation des pouvoirs et le régime des fonctions établi par la constitution répartissent la responsabilité des tâches étatiques selon le principe de la séparation des pouvoirs tant du point de vue de l'organisation que de celui des personnes. Aucun des pouvoirs ne doit empiéter sur l'autre ni limiter l'autre de manière excessive. Une large part de la conduite de la politique étrangère est dévolue à l'exécutif. C'est à lui qu'il incombe de représenter la Suisse dans les relations internationales et d'assumer la gestion normale des affaires étrangères. Cette prérogative ne saurait être vidée de sa substance par un droit étendu du

législatif de donner des directives et de participer aux affaires. La constitution veut attribuer au Parlement des compétences en la chargeant de fixer les objectifs et les moyens de la politique étrangère, mais non lui confier une participation aux opérations dans la direction de la politique étrangère à proprement parler. L'exécution de la politique étrangère est attribuée au Conseil fédéral – tout comme l'élaboration de normes juridiques au niveau national. Une modification de cette répartition des compétences remettrait en question tout l'équilibre entre le législatif et l'exécutif, instauré par la constitution. De plus, les responsabilités de chacun de ces pouvoirs se trouveraient imbriquées.

Si le Parlement est appelé à participer aux négociations d'un traité international, il partage dès le premier stade des négociations la responsabilité politique de l'opération. Dans la phase finale d'approbation par les Chambres fédérales, celles-ci ne peuvent plus, dans leur rôle d'organe neutre, donner un avis indépendant et prendre une décision objective. L'approbation parlementaire perd ainsi sa fonction de contrôle prévue par la constitution. Les responsabilités doivent être et rester clairement définies: il faut toujours savoir qui est responsable et à quel stade. Selon le système actuel par exemple, le Conseil fédéral, dans sa fonction d'organe mandant, a la responsabilité du mandat qu'il confie à une délégation chargée des négociations et il reste responsable des opérations jusqu'au moment où le Parlement examine les résultats de ces négociations. Si cette procédure était modifiée, les compétences et les responsabilités des uns et des autres ne seraient plus clairement établies, ce qui serait inacceptable.

La constitution n'attribue aucune compétence en matière de politique étrangère aux commissions parlementaires en tant que telles. C'est pourquoi les propositions de la commission appellent les questions suivantes: Le plénum peut-il déléguer à sa commission des affaires étrangères des pouvoirs de participation que lui confère la constitution? Les décisions, propositions et suggestions de cette commission lient-elles le plénum? Ou bien celles-ci ne sont-elles considérées que comme l'expression de l'opinion de la commission sans avoir un caractère contraignant?

33 Particularités des négociations diplomatiques

A la différence de l'élaboration de normes juridiques au niveau national, qui peut se faire de manière relativement autonome, les négociations diplomatiques et la conclusion de traités internationaux doivent toujours tenir compte des partenaires étrangers et des intérêts en présence qui sont souvent divergents. Chaque partie doit faire des concessions pour que les intéressés puissent parvenir à un compromis. Des négociations seraient vouées à l'échec si les délégations étaient liées à des directives détaillées, revêtant une forme trop contraignante. Pour lancer et présenter un sujet de négociation ainsi que pour arrêter le mandat concernant la conduite de négociations, il est indispensable de disposer de *connaissances approfondies de la matière* et d'établir de bonnes *relations* avec les partenaires. Processus de dialogue avec le partenaire, la conduite de négociations exige des *mécanismes de décision permanents, souples et rapides*. Le fait de ne pas savoir clairement qui assume la direction des négociations rendrait les opérations plus difficiles: s'agirait-il des commissions, de leurs présidents, de la majorité ou de la

minorité des commissions, quel serait le rôle du Conseil fédéral, etc.? Le mandat clair et précis de conduire des négociations serait de ce fait inutilement compliqué, voire rendu impossible.

Il en irait de même pour trouver le moyen d'harmoniser les volontés entre les partenaires. Si l'on veut que des négociations internationales soient couronnées de succès, il faut laisser une certaine marge de manœuvre aux organes auxquels on a confié la tâche et leur laisser la possibilité d'agir selon le partenaire en question et la situation concrète. Cela est d'autant plus nécessaire que les négociations développent dans chaque cas leur dynamique propre, qui n'est pas toujours prévisible. L'octroi d'une certaine liberté de décision et d'action est d'ailleurs dans l'intérêt bien compris de l'Etat, car, de ce fait, les négociateurs se trouvent en mesure, si les opérations sont bien conduites, de faire accepter dans les meilleures conditions possibles leur propre conception. Ils peuvent saisir l'opportunité du moment pour imposer l'intérêt de la nation, utiliser tour à tour la fermeté et la souplesse, la pression et la concession pour obtenir un compromis satisfaisant et parvenir à des résultats favorables. Ces constatations s'appliquent tout particulièrement lorsque les impératifs de la collaboration conduisent à des conférences non seulement bilatérales, mais multipartites ou à des décisions au sein d'organisations internationales. Dans de tels mécanismes complexes de conférences ou d'organisations, les possibilités d'un Etat donné d'exercer une influence sont strictement limitées et doivent de ce fait être exploitées au mieux grâce à une conduite particulièrement souple des négociations. En outre, pour être pleinement efficace, la conduite des négociations doit pouvoir s'appuyer dans une très large mesure sur *la confidentialité et la discrétion*. Il convient en effet de ne pas laisser percer trop clairement à l'autre partie ses propres idées et intentions, pas plus que les concessions que l'on est disposé à accepter.

En raison de leurs structures, de leur mode de travail et de leurs fonctions, l'Assemblée fédérale ou ses commissions ne peuvent être appelées à participer davantage à des négociations diplomatiques que dans une mesure très limitée. La procédure du Parlement, qui nécessite, par la force des choses, un certain temps, qui débouche sur des décisions contraignantes et à laquelle une grande publicité est accordée, n'est pas adéquate dans ce domaine. Ni le Parlement, ni ses commissions ne siègent en permanence; ils ne sont donc pas en mesure de donner, en quelques jours, voire en quelques heures, de nouvelles instructions à la délégation chargée des négociations ou d'étendre ses compétences. En outre, cela compliquerait encore la conduite de négociations qui est déjà rendue complexe aujourd'hui du fait de la spécificité de nos institutions (système collégial du Conseil fédéral, multipartisme du gouvernement, assujettissement des traités internationaux au référendum). De plus, les rivalités et les divergences fondamentales d'opinion qui se font fréquemment jour entre le gouvernement et le Parlement, de même qu'au sein du Parlement ou de ses commissions, dont la composition est hétérogène, risqueraient de compromettre des négociations et de remettre en question la crédibilité de la Suisse en tant que partenaire.

34 **Résumé**

Il est incontesté qu'en matière de politique étrangère, la constitution prévoit que certaines compétences seront exercées parallèlement par le Conseil fédéral et les Chambres. Il ne fait aucun doute que, tout particulièrement dans ce domaine, une étroite collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif est indispensable dans l'intérêt du pays. Dans le cadre de cette collaboration, toutefois, les responsabilités des uns et des autres doivent rester clairement établies, et la capacité d'action de l'exécutif ne doit pas être réduite. Sous cet angle, nous pouvons accepter l'idée d'un renforcement de l'information réciproque entre le Parlement et le Conseil fédéral. Cependant, si le Conseil fédéral, avant de confier des mandats de négociation, devait consulter les commissions des affaires étrangères et tenir compte de leur avis (cf. art. 47^{bis}a, 4^e al., du projet de révision de la loi sur les rapports entre les conseils) ou si les commissions déléguaient des observateurs à des conférences internationales (art. 47^{bis}a, 6^e al.), cela irait trop loin à notre avis. Les deux propositions touchent aux attributions du pouvoir exécutif et sont susceptibles d'influer sur l'activité gouvernementale; elles entraîneraient une modification sensible de la réglementation des compétences en matière de politique étrangère, ce qui serait contraire à la déclaration d'intention figurant au chiffre 331 du rapport de la commission. Alors que le nouveau texte législatif voudrait contraindre le Conseil fédéral à tenir compte des avis des commissions au sujet du mandat de négociation, le rapport précise au chiffre 333: «Le Conseil fédéral continue à définir le mandat de négociation. Il peut s'écarter des recommandations des commissions compétentes.» C'est là une première indication claire et nette selon laquelle il faut s'attendre à des contradictions et à des doutes en rapport avec la répartition des compétences de lege lata. En outre, le statut et la fonction d'un observateur parlementaire aux négociations ne seraient absolument pas définis. Pour des raisons relevant du droit international, l'observateur devrait probablement être inclus dans la délégation; d'autre part, il ne serait pas soumis aux instructions du chef de la délégation et agirait en fonction de ses propres intérêts dans le cadre de son mandat de député. Il en résulterait une situation tellement compliquée qu'il ne serait plus guère possible de sauvegarder d'une manière uniforme et efficace les intérêts de la Suisse aux conférences internationales.

Conformément à ces réflexions, nous nous permettons de soumettre en annexe une version partiellement reformulée de l'article 47^{bis}a de la loi sur les rapports entre les conseils.

4 Amélioration de la collaboration entre les deux conseils

Le Conseil fédéral est favorable à une simplification de la procédure d'élimination des divergences, à la tenue par les commissions de séances communes, ainsi qu'à la formation de commissions mixtes. Toutes ces propositions devraient concourir à accélérer la procédure. En particulier, l'idée de procéder à des auditions communes de représentants du Gouvernement devrait contribuer à alléger la charge de travail de ces derniers.

5 Gestion et planification des activités du Parlement

Le Conseil fédéral pense qu'une meilleure planification, accompagnée de simplifications sur le plan de l'organisation, devrait aussi améliorer la collaboration entre Gouvernement et Parlement. En particulier, le regroupement d'organes parlementaires et une meilleure définition des compétences devraient faciliter la planification commune du traitement des objets et rendre la collaboration à la fois plus cohérente et plus efficace.

En relation avec l'institution d'une conférence de coordination, il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé de l'article 8^{1er}, 7^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, prévoyant que le président de la Confédération et le chancelier participent en règle générale, avec voix consultative, aux séances de cet organe. Une participation du président de la Confédération, revêtu de tous ses droits et obligations, ne serait guère compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs, même dans une acception large. C'est sans doute pour cette raison que le président de la Confédération n'aurait qu'une voix consultative. Cette disposition devrait donc être formulée de manière plus souple. C'est pourquoi nous proposons en annexe une formulation selon laquelle le président de la Confédération et le chancelier *peuvent* participer aux séances de la commission, et disposent en outre du droit de présenter des *propositions*.

Quant à l'introduction d'un délai maximal d'un an entre la conclusion de l'examen préalable d'une initiative parlementaire et son examen préliminaire par le conseil, le Conseil fédéral pense qu'elle facilite la coordination de la procédure législative. L'actuelle procédure de préavis présente l'inconvénient que le Conseil fédéral est invité relativement tard à donner son avis, à un moment où des décisions importantes ont déjà été prises.

6 Rythme des sessions

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission, à savoir qu'il n'y a pas lieu de changer l'actuel calendrier annuel des sessions. En particulier, le système selon lequel les sessions sont concentrées sur des périodes déterminées et séparées par des pauses ne devrait pas être modifié.

7 Amélioration de la situation financière des députés

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission du Conseil national selon laquelle les députés aux Chambres fédérales doivent être correctement rémunérés pour le travail toujours plus onéreux qu'ils y accomplissent. Il salue également l'abandon de la proposition contenue dans l'initiative parlementaire «Réforme du Parlement» visant à permettre de choisir entre activité parlementaire à plein temps et activité à temps partiel, proposition qui aurait créé un Parlement à deux vitesses et aurait constitué une dérogation au principe de l'égalité de traitement des députés.

Dans cette esprit, si la solution finalement choisie par la commission est meilleure, elle ne permet pas de lever tous les doutes. En effet, si un parle-

mentaire, grâce à l'augmentation substantielle de l'indemnité forfaitaire et de l'indemnité journalière de séance, obtient un revenu annuel de l'ordre de 120 000 francs, il aura le choix entre poursuivre une activité professionnelle autre que celle de député aux Chambres fédérales ou y renoncer. Dans la pratique, le risque existe de retrouver les défauts mêmes de l'initiative parlementaire, qui ne sont donc pas complètement écartés. Il s'agit ainsi d'une solution hybride: des parlementaires seront professionnels et d'autres non, ce qui créera fatalement les inégalités qu'on voulait éviter. Pour un coût global presque aussi élevé, on ne disposera pas d'un Parlement entièrement professionnel.

Il faut en outre souligner que, de l'avis du Conseil fédéral, une professionnalisation même partielle du Parlement devrait être assortie d'une réglementation claire quant aux incompatibilités, qui fait encore défaut dans les propositions de la commission du Conseil national.

Des réflexions similaires s'imposent au sujet des indemnités de fonction. Si elles sont justifiées par rapport à la charge des Parlementaires appelés à assumer ces fonctions, elles tendent fatalement vers une professionnalisation presque totale de ces tâches. Le rapport de la commission du Conseil national le dit d'ailleurs de façon explicite lorsqu'il souligne que «les présidences des conseils et des groupes parlementaires ou les présidences d'importantes commissions permanentes exigent la présence et la disponibilité totales des titulaires d'une fonction». Cela signifie que ces charges ne peuvent être assumées que par des parlementaires qui acceptent de renoncer à une autre activité professionnelle, ce qui soulève des problèmes de fond que le rapport ne résout que partiellement.

Ces quelques remarques critiques ne doivent pas cacher les aspects positifs de la réforme proposée, tels qu'ils sont amplement illustrés dans le rapport de la commission du Conseil national. Elles ont pour but de contribuer à la discussion d'un problème de fond qui est d'importance capitale pour le fonctionnement futur de nos institutions parlementaires et dont le Parlement lui-même doit décider.

En ce qui concerne les contributions à la caisse de retraite, nous sommes en faveur de la solution choisie par la commission. Il conviendrait cependant de considérer l'indemnité de 20 pour cent au titre de la prévoyance professionnelle comme une contribution de l'employeur. On éviterait ainsi que le parlementaire ait à payer l'AVS sur sa part de cotisation. Cette contribution de 20 pour cent correspond approximativement au montant des contributions de l'employeur et de l'employé à la Confédération.

8 Amélioration de l'infrastructure du Parlement

D'une façon générale, le Conseil fédéral est d'accord avec les objectifs exprimés dans le rapport de la commission du Conseil national et la nécessité de fournir au Parlement des moyens de fonctionnement plus adéquats et conformes à sa haute tâche. Pour le reste, nous nous limitons à quelques remarques sur les différentes propositions, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles d'influencer le travail du Conseil fédéral et de l'administration.

81 Création d'un service de traduction au Parlement

Le Conseil n'est pas opposé au principe de la création d'un service de traduction au Parlement, estimant qu'il respecte la séparation des pouvoirs et que le trilinguisme doit trouver sa place dans les travaux du Parlement.

Sur la base des éléments fournis par le rapport de la commission, il ne lui est pas possible de prendre définitivement position quant à l'opportunité et à l'efficacité d'une telle structure, ni en ce qui concerne le nombre de traducteurs demandé, ni pour ce qui est des aspects pratiques de la mise en place de ce service.

Un groupe de travail a été chargé par le Conseil fédéral d'étudier et de réorganiser le secteur de la traduction dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il serait souhaitable que dans différents domaines (engagement des traducteurs, formation, activités terminologiques, etc.), une collaboration s'instaure entre les services du Parlement et de l'administration.

De l'avis du Conseil fédéral, et pour que le Parlement puisse se prononcer définitivement en toute connaissance de cause, tous ces aspects devraient être examinés en détail. A cette occasion, il conviendra notamment de tenir compte des différences fondamentales existant entre les professions de traducteur et d'interprète.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'est pas opposé à l'introduction d'un article 12^{bis} dans l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement, visant la création d'un service de traduction.

Pour ce qui est des interprètes, le Conseil fédéral regrette que le degré de compréhension des langues officielles exige malgré tout le recours à la traduction simultanée. Tout en reconnaissant le droit de chaque parlementaire de comprendre et d'être compris dans sa propre langue, il est d'avis qu'une telle mesure n'encourage pas la communication entre les communautés linguistiques, mais souhaite laisser le Parlement seul juge de cette situation.

Enfin, d'une façon générale, le Conseil fédéral relève que le rôle et la place de l'italien comme troisième langue officielle n'est toujours pas défini conformément à l'impératif constitutionnel de l'égalité des langues.

82 Amélioration de l'infrastructure des députés

Le Conseil fédéral respecte le vœu des membres du Parlement de pouvoir disposer de collaborateurs ou collaboratrices personnels dans les domaines scientifique et administratif, comme prévu à l'article 2 du projet de loi sur les coûts d'infrastructure. Il considère en effet qu'une telle innovation est susceptible d'accroître l'indépendance personnelle des membres du Parlement et l'efficacité de leur travail. Le rôle et le travail de ces collaborateurs, comme il ressort du rapport soumis à son appréciation, ne lui paraît néanmoins pas encore suffisamment défini étant donné qu'on renvoie à des directives qui restent à élaborer (art. 2, 2^e al., du projet d'arrêté fédéral relatif à la loi sur les coûts d'infrastructure). Le statut juridique de ces collaborateurs personnels devrait en outre être clairement réglé, en particulier pour ce qui est des assurances sociales. Ce n'est

que lorsque ces problèmes seront clairement définis, et le Conseil fédéral demande à être consulté à ce propos, qu'il lui sera possible de se prononcer sur d'autres dispositions, notamment celles de l'article 4, 2^c alinéa, de la loi sur les coûts d'infrastructure qui donne au Bureau du Conseil la compétence exclusive de trancher et de surveiller les décomptes. En tant que variante, le Conseil fédéral se demande s'il ne serait pas plus simple de renforcer les secrétariats des groupes politiques et/ou des services du Parlement, solution qui serait sujette à moins d'impondérables.

En l'état actuel de la proposition, le Conseil fédéral n'est donc pas en mesure d'apprécier de façon complète et définitive cette proposition. Il craint néanmoins qu'elle entraîne une augmentation ultérieure des interventions parlementaires et par là, une augmentation sensible du travail non seulement pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale, mais également pour le Parlement lui-même.

83 Projets de constructions dans le cadre de la réforme du Parlement

Pour ce qui est des locaux supplémentaires, il ressortira au Parlement de déterminer les besoins à venir résultant de la réforme du Parlement, et d'en justifier clairement le bien-fondé.

Deux solutions sont proposées dans le rapport, qui précise que l'élaboration d'ébauches de projets a déjà été confiée à des bureaux d'architectes.

La solution prévoyant une nouvelle construction est très délicate sur le plan urbanistique, et elle implique une procédure longue et complexe pour l'octroi du permis de construire (y compris un scrutin populaire dans la ville de Berne). De ce fait, à supposer même qu'elle soit concrétisée, ce ne serait pas pour demain, et elle entraînerait des coûts considérables.

La solution prévoyant l'aménagement des ailes du Palais implique l'occupation de locaux actuellement utilisés par l'administration fédérale. Il faudrait donc que les départements installés dans ces bâtiments déménagent et que de nouveaux locaux soient mis à leur disposition. Compte tenu du fait que cette solution implique deux étapes interdépendantes (construction de nouveaux bâtiments pour l'administration fédérale, aménagement des ailes pour le Parlement), il est peu probable que le Parlement puisse occuper ses nouveaux locaux avant l'an 2000.

Le Conseil fédéral tient à souligner que la mise à disposition des locaux exigés par le Parlement ne saurait s'effectuer à court terme. C'est pourquoi il conviendrait d'opter pour une solution progressive, qui tienne compte des besoins et des intérêts du Parlement et du Conseil fédéral.

Au cours d'une première phase, il faudrait donc examiner si les locaux supplémentaires en rapport avec le projet «Lime-light DUE» suffisent à couvrir les besoins du Parlement.

De l'avis du Conseil fédéral, les nouvelles solutions devront également tenir compte des besoins légitimes des journalistes accrédités au Palais fédéral. Les locaux et équipements dont ils disposent à l'heure actuelle correspondent au strict

minimum. Compte tenu de la fonction importante que revêtent les médias dans notre Etat et dans notre société, les nouvelles solutions devraient permettre d'améliorer la situation de ces journalistes, et en aucun cas la détériorer.

9 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Sur le plan financier les dépenses supplémentaires d'environ 45 millions de francs par an auxquelles s'ajoutent 5 millions de francs pour l'équipement (traduction simultanée et informatique) ne sont pas prévues dans le plan financier. A noter enfin que les frais de construction de places de travail pour les parlementaires ne sont pas compris dans les 75 millions de francs que coûterait, d'après la Commission, la réforme proposée.

Les déficits du plan financier, tels qu'on peut actuellement les estimer, nécessiteront des économies draconiennes qu'il sera plus difficile de faire accepter si, parallèlement, le Parlement augmente substantiellement ses dépenses. A eux seuls, l'accroissement de l'indemnité de base (Grundentschädigung) accordée aux parlementaires, qui passe de 30 000 à 80 000 francs, ainsi que l'accroissement de plus de 30 pour cent de l'indemnité journalière, représentent un lourd handicap.

En termes d'effectifs, les 61 places supplémentaires prévues pour les services du Parlement représentent une augmentation de 74 pour cent. Les coûts prévus (100 000 fr. par place et par année), nous paraissent sous-estimés.

La décision de prendre en charge la moitié de l'indemnité des députés au Conseil des Etats pourrait constituer une atteinte inutile à l'autonomie cantonale et constitue une charge supplémentaire pour la Confédération.

Nous vous proposons d'adopter les projets de dispositions figurant dans l'annexe.

Vous remerciant de nous avoir fourni l'occasion de donner notre avis, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, d'agréer l'assurance de notre haute considération.

3 juin 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Buser

Propositions du Conseil fédéral

(Modifications des propositions de la commission du Conseil national)

Loi sur les rapports entre les conseils¹⁾

Art. 8^{ter}, 7^e al.

⁷ Le président et le chancelier de la Confédération peuvent participer aux réunions de la conférence de coordination; leur voix est consultative. Ils ont le droit de faire des propositions.

Art. 8^{sexies}a, 2^e al.

² Les commissions parlementaires d'experts sont composées de membres des conseils et d'experts qui ne sont membres ni du Parlement ni de l'administration fédérale. Les membres des conseils sont majoritaires.

Art. 47^{bis}a, 3^e à 7^e al.

³ Lors de négociations menées au sein d'organisations internationales et conduisant à des décisions qui sont directement applicables en droit suisse ou qui entraînent une modification de la législation suisse, le Conseil fédéral informe les commissions de politique extérieure sur les directives et lignes directrices concernant le mandat de négociation, dans la mesure où les circonstances le permettent.

⁴ Les commissions peuvent transmettre au Conseil fédéral leur avis sur les directives et lignes directrices du mandat de négociation. Le Conseil fédéral informe les commissions sur la poursuite des négociations.

⁵ Sur demande des commissions, les 3^e et 4^e alinéas s'appliquent par analogie aux négociations menées avec des Etats étrangers ou des organisations internationales et portant sur des traités internationaux.

⁶ Les commissions ou, lorsque les circonstances l'exigent, leur président sont informés dans les plus brefs délais sur les résultats ou résultats partiels des négociations.

⁷ Les commissions informent les autres commissions permanentes sur les objets qui concernent leur domaine. (*Biffer le reste*)

Art. 47^{ter}, 1^{er} al.

¹ Chaque conseil nomme une commission de gestion permanente qui est chargée d'examiner les rapports de gestion du Conseil fédéral, des entreprises et établissements de la Confédération et des tribunaux fédéraux, sauf ceux des Chemins de fer fédéraux et de l'entreprise des PTT, ainsi que d'examiner et de surveiller l'activité de l'administration fédérale et des organes judiciaires.

¹⁾ RS 171.11

✚
Art. 48

Chaque conseil nomme une commission des finances permanente qui examine le budget et le compte d'Etat de la Confédération, y compris ses entreprises et établissements, sauf les Chemins de fer fédéraux et l'entreprise des PTT.

Art. 65^{bis}, 1^{er} al.

¹ Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter dans les commissions parlementaires par leurs secrétaires généraux ou des chefs de groupement ou d'office, après en avoir informé en temps voulu les présidents des commissions.

34515