

07.400

Initiative parlementaire
Droit parlementaire. Modifications diverses
Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 21 février 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le Parlement et du règlement du Conseil national, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Nous vous proposons en outre de classer par la même occasion

les initiatives parlementaires suivantes:

- | | | |
|--------|---------|---|
| 05.437 | Iv. pa. | Hochreutener. Conseillers fédéraux incapables d'exercer leur fonction |
| 06.416 | Iv. pa. | Hämmerle. Traitement prioritaire des interventions des commissions |
| 06.467 | Iv. pa. | Abate. Modification de la loi sur le Parlement. Compétences de la Commission des finances |
| 06.479 | Iv. pa. | Bu-CN. Interventions parlementaires à classer |

les interventions suivantes:

- | | | | | |
|------|---|---------|-----------|---|
| 2005 | M | 05.3077 | M 05.3077 | Accélération du traitement des motions au Parlement (N 17.6.2005, Kunz) |
| 2007 | M | 06.3872 | M 06.3872 | Analyse des conséquences des projets d'actes pour les générations futures (N 4.6.2007, E 27.9.2007, Markwalder Bär) |

21 février 2008

Pour la commission:

Le président, Gerhard Pfister

Condensé

Plusieurs initiatives parlementaires ou motions proposent actuellement de modifier certains éléments du droit parlementaire. Ces propositions seront mises en œuvre au moyen d'un seul projet, qui portera en outre sur quelques autres améliorations élaborées par la commission elle-même.

Les principales améliorations prévues visent à revaloriser la motion et le postulat dans la procédure du Conseil national. En effet, une réglementation efficace permettra au Conseil national de consacrer davantage de temps à l'examen des interventions personnelles. Par ailleurs, les interventions susceptibles d'obtenir le soutien d'une majorité, notamment celles émanant de l'autre conseil ou d'une commission, doivent être systématiquement traitées en priorité. Quant à celles qui n'ont toujours pas été examinées par le conseil deux ans après leur dépôt, elles ne doivent plus pouvoir être classées sans lui avoir été soumises. Il convient plutôt de se prononcer sur ces interventions sans débat.

Afin de disposer de davantage de temps pour l'examen des interventions, entre autres, l'horaire des séances du Conseil national sera légèrement élargi (séance de nuit le lundi des deuxième et troisième semaines de la session, session spéciale obligatoire au cours du 2^e trimestre), d'une part, et les autres objets soumis à délibération devront pouvoir être traités plus efficacement (création d'une nouvelle catégorie de traitement accordant un temps de parole réduit lors du débat d'entrée en matière, tenue d'un débat organisé lorsque la discussion par article est très fournie), d'autre part.

Ces propositions, qui ne concernent que le Conseil national, sont accompagnées de quelques menues nouveautés applicables aux deux conseils:

- a. accélérer l'élimination des divergences concernant l'examen préalable des initiatives parlementaires;
- b. réduire la procédure applicable à l'examen des motions de teneur identique déposées par des commissions dans les deux conseils;
- c. abolir la consultation obligatoire des Commissions des finances lors de l'examen préalable de projets ayant des effets financiers importants;
- d. légiférer sur la procédure à suivre lorsqu'est constatée l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction;
- e. compléter le catalogue des questions à aborder dans les messages afin que le Conseil fédéral y fasse notamment le point sur les conséquences qu'un projet aura pour les générations futures;
- f. régler la question de la responsabilité des membres de l'Assemblée fédérale;
- g. clarifier la procédure applicable au traitement des pétitions.

Table des matières

Condensé	1688
1 Genèse du projet	1690
1.1 La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement	1690
1.2 Traitement des interventions parlementaires au Conseil national (05.3077 Motion Kunz. Accélération du traitement des motions au Parlement; 06.479 Iv. pa. Bureau CN. Interventions parlementaires à classer)	1690
1.3 05.437 Iv. pa. Hochreutener. Conseillers fédéraux incapables d'exercer leur fonction	1692
1.4 06.416 Iv. pa. Hämmerle. Traitement prioritaire des interventions des commissions	1692
1.5 06.467 Iv. pa. Abate. Modification de la loi sur le Parlement. Compétences de la Commission des finances	1692
1.6 06.3872 Motion Markwalder Bär. Analyse des conséquences des projets d'actes pour les générations futures	1693
2 Grandes lignes du projet	1693
3 Commentaire article par article	1695
3.1 Modification de la loi sur le Parlement (LParl)	1695
3.2 Modification du règlement du Conseil national (RCN)	1707
4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	1722
5 Bases légales	1722
Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (Projet)	1723
Règlement du Conseil national (Projet)	1729

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement

Par son rapport du 1^{er} mars 2001 (01.401), la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a soumis un projet de loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10), appelé à se substituer à la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC). En procédant à cette refonte, la commission visait trois objectifs:

1. concrétiser les nouvelles perspectives ouvertes par la Constitution fédérale du 18 avril 1999 dans le domaine du droit parlementaire;
2. traduire dans les textes les réformes indispensables du droit parlementaire;
3. présenter le droit parlementaire selon une systématique claire et reformuler les dispositions désuètes du point de vue rédactionnel.

Après adoption par les deux chambres au vote final le 13 décembre 2002, la nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, soit au début de la 47^e législature, de même que les nouveaux règlements des conseils, refondus en conséquence.

Si cette réforme en profondeur a permis d'atteindre les objectifs précités, il était clair d'emblée que le droit parlementaire n'était pas pour autant gravé dans le marbre pour les prochaines décennies. La variété des objets soumis à délibération, le nombre élevé des droits individuels des parlementaires et la complexité du système bicaméral ne cessent en effet de soulever des questions toujours nouvelles, qui obligent à remettre en permanence l'ouvrage sur le métier. La LParl a d'ailleurs subi sa première modification le jour même de son adoption (ajout des dispositions concernant la Commission judiciaire). Depuis, neuf autres modifications mineures sont entrées en vigueur, auxquelles s'ajoutent encore les procédures de modification en cours.

1.2 **Traitement des interventions parlementaires au Conseil national (05.3077 Motion Kunz. Accélération du traitement des motions au Parlement; 06.479 Iv. pa. Bureau CN. Interventions parlementaires à classer)**

La motion déposée le 15 mars 2005 par le conseiller national Josef Kunz (UDC, LU) charge le bureau «de faire en sorte que toute motion soit inscrite à l'ordre du jour du conseil et traitée dans les douze mois qui suivent la réception de l'avis du Conseil fédéral» (*05.3077 Motion Kunz. Accélération du traitement des motions au Parlement*).

Le Conseil national a adopté cette motion le 17 juin 2005, par 118 voix contre 58, malgré l'avis contraire rendu par le bureau dans son rapport du 30 mai 2005. Ayant été comprise comme concernant uniquement la procédure du Conseil national, la

motion n'a pas été transmise au Conseil des Etats après son adoption – dès lors définitive – par le Conseil national, conformément à l'art. 121, al. 3, LParl.

L'adoption d'une motion signifie uniquement qu'un organe – en général, le Conseil fédéral; ici, le Bureau du Conseil national – est chargé de mettre en œuvre un mandat, et non que les éventuelles nouvelles dispositions visées sont désormais en vigueur. Les dispositions visées par la motion Kunz fixant de nouvelles règles de droit au sens de l'art. 22, al. 4, LParl, il faut les inscrire dans la LParl ou dans le RCN, en vertu de l'art. 36 LParl, qui donne l'autorisation générale d'inscrire des dispositions particulières au niveau des règlements des conseils. La motion peut donc être classée; si son objectif n'est pas atteint ou s'il ne l'est que partiellement, la proposition de classement doit être motivée en conséquence (art. 122, al. 2, LParl).

Réuni le 31 août 2006, le Bureau du Conseil national a décidé d'élaborer un projet de modification de la LParl, visant à réintroduire le classement automatique des interventions qui n'ont pas été traitées dans un délai de deux ans par le conseil où elles ont été déposées (*06.479 Iv. pa. Bureau CN. Interventions parlementaires à classer*). Le Bureau du Conseil des Etats s'est rallié à cette décision à sa séance du 4 décembre 2006.

Le 12 janvier 2007, la CIP du Conseil national a pris acte de cette initiative du bureau ainsi que des travaux préparatoires de son secrétariat relatifs à de légères modifications de la loi sur le Parlement (mise en œuvre de l'iv. pa. 06.413 Lustenberger. Caractère contraignant de la motion; mise en œuvre de l'iv. pa. 06.416 Hämmerle. Traitement prioritaire des interventions des commissions; autres petits changements). La commission a alors décidé, d'une part, de donner la priorité à la mise en œuvre de l'iv. pa. 06.413 Lustenberger (cf. rapport de la commission du 12 janvier 2007, FF 2007 1379; LF du 5 octobre 2007, FF 2007 6555) et, d'autre part, de préparer un deuxième projet incluant différentes modifications du droit parlementaire. Ce dernier projet était destiné surtout à *examiner dans un contexte global les règles de la procédure de traitement des interventions parlementaires en vue d'une éventuelle réforme*. A cet effet, la CIP a décidé d'instituer une sous-commission (président: Lustenberger; autres membres: Amstutz, Beck, Heim, Weyeneth).

En dépit des actions entreprises par la CIP, le bureau a soumis au conseil, le 16 février 2007, sa proposition de réintroduire le classement automatique des interventions qui n'ont pas été traitées dans un délai de deux ans par le conseil où elles ont été déposées (FF 2007 3035). Toutefois, le 4 juin 2007, le Conseil national a approuvé, par 129 voix contre 33, une proposition de la CIP visant à renvoyer le projet au bureau en le chargeant «de réexaminer la question ultérieurement, dans le cadre plus large du projet de réforme de la procédure applicable au traitement des interventions parlementaires que prépare la CIP».

La sous-commission de la CIP s'est réunie à quatre reprises, d'avril à septembre 2007, afin d'élaborer un avant-projet comprenant les différentes améliorations de la procédure de traitement des interventions parlementaires et d'autres mesures destinées à en accroître l'efficacité (pour l'essentiel, il s'agit des modifications du RCN exposées dans le présent rapport).

1.3

05.437 Iv. pa. Hochreutener. Conseillers fédéraux incapables d'exercer leur fonction

Le 5 octobre 2005, le conseiller national Norbert Hochreutener (PDC, BE) a déposé une initiative parlementaire visant à ce que des dispositions soient prises «pour le cas où:

- a. un membre du Conseil fédéral ne serait en mesure ni d'assumer les obligations liées à sa fonction ni de présenter sa démission;
- b. cette situation serait très vraisemblablement amenée à durer; et
- c. aucune amélioration de la situation ne serait à prévoir.

La solution à trouver devra permettre le remplacement du conseiller fédéral en question».

Le 4 juillet 2006, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé, par 15 voix contre 6, de donner suite à l'initiative précitée. Le 28 août 2006, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a approuvé cette décision par 10 voix contre 1.

Le 19 avril 2007, la CIP-N a examiné un avant-projet portant sur les modifications de la loi sur le Parlement nécessaires à la mise en œuvre de cette initiative. Elle a alors décidé de ne pas soumettre ces modifications au conseil de manière indépendante, mais de les intégrer dans un acte unique contenant plusieurs autres changements du droit parlementaire.

1.4

06.416 Iv. pa. Hämmerle. Traitement prioritaire des interventions des commissions

L'initiative déposée le 24 mars 2006 par le conseiller national Andrea Hämmerle (PS, GR) vise à modifier la LParl, de sorte que les motions ou postulats déposés par une commission ou les motions adoptées par l'autre conseil soient examinés au plus tard à la deuxième session suivant leur dépôt ou leur adoption par l'autre conseil.

La CIP-N a donné suite à cette initiative le 14 septembre 2006, par 19 voix contre 4, et 1 abstention. Le 30 octobre 2006, la CIP-E s'est ralliée à l'unanimité à cette décision.

Le 12 janvier 2007, la CIP-N a décidé de mettre en œuvre cette initiative dans le cadre du projet faisant l'objet du présent rapport.

1.5

06.467 Iv. pa. Abate. Modification de la loi sur le Parlement. Compétences de la Commission des finances

L'initiative parlementaire du conseiller national Fabio Abate (RL, TI) demande la modification des dispositions voulant que la Commission des finances prenne position impérativement sur les projets qui ont des conséquences financières importantes.

Le 19 avril 2007, la CIP du Conseil national a donné suite à cette initiative, par 14 voix contre 6, et décidé de la mettre en œuvre dans le cadre du projet faisant l'objet du présent rapport. Le 21 mai 2007, la CIP du Conseil des Etats a également approuvé l'initiative, par 5 voix contre 4.

1.6 06.3872 Motion Markwalder Bär. Analyse des conséquences des projets d'actes pour les générations futures

Déposée le 20 décembre 2006, la motion précitée vise à compléter la loi sur le Parlement de sorte que le Conseil fédéral fasse notamment le point, dans ses messages, sur les conséquences qu'un projet aura pour les générations futures.

Le 19 avril 2007, la CIP du Conseil national a proposé à ce dernier, par 13 voix contre 7, d'adopter la motion et décidé de la mettre en œuvre dans le cadre du projet faisant l'objet du présent rapport. Le Conseil national a adopté la motion le 4 juin 2007, sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée. Le Conseil des Etats a fait de même le 27 septembre 2007.

2 Grandes lignes du projet

Outre plusieurs améliorations de la procédure de traitement des motions et des postulats au Conseil national, le projet propose également les modifications du droit parlementaire qui sont exposées au ch. 3 du présent rapport («Commentaire article par article»).

S'agissant des améliorations susdites, la commission propose de remédier à trois gros défauts de la procédure de traitement des motions et des postulats, à savoir:

- a. *le Conseil national ne dispose pas de suffisamment de temps pour examiner les interventions parlementaires.* De manière chronique, la règle voulant que deux demi-journées par session soient réservées à cette fin n'est pas respectée. La commission propose donc une réglementation plus précise et plus efficace: *la définition un peu vague du temps consacré à l'examen des interventions concernées («deux demi-journées») est remplacée par la mention de «huit heures»* (art. 28 RCN). L'utilisation de ce temps réservé devra faire l'objet d'un contrôle strict; si, exceptionnellement, ce temps est réduit lors d'une session, il sera prolongé d'autant lors de la session suivante. Le lundi après-midi et le lundi soir des deuxième et troisième semaines, après l'heure des questions, sont réservés en priorité à cet effet. Par ailleurs, il devrait être possible aussi de consacrer davantage de temps à l'examen des interventions parlementaires grâce à un *traitement plus rigoureux de certains autres objets soumis à délibération* (création d'une nouvelle catégorie de traitement accordant un temps de parole réduit lors du débat d'entrée en matière [art. 46, al. 1, et 48, al. 1, RCN], tenue d'un débat organisé lorsque la discussion par article est très fournie [art. 47 RCN]) et grâce à un *léger élargissement de l'horaire des séances* (séance de nuit le lundi des deuxième et troisième semaines de la session [art. 34 RCN], session spéciale obligatoire au cours du 2^e trimestre [art. 33a RCN]);

- b. la nouvelle règle, entrée en vigueur voilà quatre ans, valable pour le *traitement des motions et postulats dont l'examen par le conseil n'est pas achevé dans un délai de deux ans suivant leur dépôt*, n'a guère convaincu. Ni le Conseil national ni son bureau ne sont en mesure de décider, dans le cadre d'une procédure à la fois satisfaisante sur le plan de la qualité et efficace, si les interventions concernées doivent être classées ou maintenues (art. 119, al. 4, LParl). La commission s'oppose à un retour à la procédure antérieure, selon laquelle toutes les interventions concernées étaient classées sans examen par le conseil, non seulement parce que celle-ci viole le droit de proposition, mais aussi parce qu'elle le déprécie d'une façon générale. Néanmoins, il n'est pas non plus satisfaisant de laisser des interventions en suspens pendant plus de deux ans. La meilleure solution – ou la moins mauvaise, pour être plus exact – consiste à se prononcer sur ces interventions après deux ans sans débat (art. 28a, al. 2, RCN);
- c. *les motions et postulats susceptibles d'obtenir le soutien d'une majorité doivent pouvoir être traités avant les autres interventions*. Toutefois, la procédure de sélection des interventions concernées n'est pas encore satisfaisante. Les interventions des commissions et les motions de l'autre conseil ne doivent pas seulement avoir la priorité sur les autres interventions, comme aujourd'hui (art. 121, al. 2, LParl), mais elles doivent encore être traitées dans un délai relativement bref (art. 28a, al. 1, RCN). Pour une minorité de la sous-commission, le meilleur moyen, sur le plan qualitatif, de sélectionner les interventions susceptibles de recueillir une majorité consisterait à les attribuer à une commission pour examen préalable. Cependant, la commission rejette cette proposition en raison de l'énorme surplus de travail qui en résulterait pour les commissions.

La commission s'est également demandé s'il y avait lieu de restreindre le droit de déposer des interventions. La proposition la plus courante résidait dans l'idée de *contingenter le nombre d'interventions autorisé par député*, mais elle a été rejetée par la commission. En y regardant de plus près, cette solution semble en effet quasi impossible à appliquer. De fait, il faudrait fixer un contingent pour chaque type d'intervention afin que les motions ne restent pas les seules à être déposées. En ce qui concerne la motion, justement, qui est le type d'intervention le plus fréquent, chaque député en a déposé environ 1,5 par an en moyenne au cours de la 47^e législature. Si l'on souhaitait réduire notablement le nombre des motions, le contingent par député devrait être fixé à une motion par an (soit quatre motions par législature). Quant aux contingents des postulats et des interpellations, ils devraient être encore inférieurs. Cette situation constituerait une restriction sévère des droits des députés. Par ailleurs, lorsque leur contingent serait épuisé, il leur serait interdit de réagir, par exemple, à des circonstances particulièrement importantes pour eux ou leur électorat. En outre, le principe des contingents peut avoir un effet contre-productif en ce sens qu'il incite tous les députés à épuiser leur contingent, même ceux qui sans cela ne déposeraient pas d'interventions, ou le feraient dans une moindre mesure. La commission rejette également la proposition visant à *subordonner le dépôt d'une intervention à un nombre minimal de signatures de députés*. Cette mesure ne permettrait certainement pas d'obtenir une réduction notable des interventions, car les membres des plus grands groupes – qui représentent la grande majorité des députés – n'auraient aucune peine à trouver cinq, dix ou vingt signatures pour appuyer leur

démarche. Seuls les membres des petits groupes ou les députés non inscrits en souffriraient, et ce, au prix d'une violation du principe de l'égalité entre députés.

3

Commentaire article par article

3.1

Modification de la loi sur le Parlement (LParl)

Art. 21a (nouveau) Responsabilité découlant d'un dommage

Aux termes de l'art. 146 Cst., la Confédération «répond des dommages causés sans droit par ses organes dans l'exercice de leurs fonctions». Par «organes», on entend toutes les personnes nommées par la Confédération ou se trouvant à son service, telles qu'elles sont énoncées à l'art. 1 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF). Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LParl, en 2003, la LRCF s'appliquait également aux députés. Dans le cadre des travaux sur la LParl, il a été décidé d'intégrer dans la nouvelle loi les dispositions relatives à l'immunité parlementaire, et de supprimer les références aux membres de l'Assemblée fédérale dans la LRCF (cf. art. 1, al. 1, let. a, LRCF).

A strictement parler, la loi sur la responsabilité ne s'applique donc plus aux membres de l'Assemblée fédérale. Il existe certes une responsabilité de la Confédération pour les dommages causés par les députés, selon l'art. 146 Cst., mais les dispositions prévues à l'art. 2, al. 1, en rel. avec l'art. 7 LRCF (action récursoire de la Confédération et responsabilité pour les dommages causés directement) ne s'appliquent plus aux membres de l'Assemblée fédérale.

Toutefois, à la lumière des travaux préparatoires, il apparaît que le législateur n'avait aucunement l'intention de modifier les dispositions relatives à la responsabilité. Il semble plutôt qu'il n'ait pas mesuré les conséquences réelles d'une suppression de l'art. 1, al. 1, let. a, LRCF. Ainsi, seule une interprétation tenant compte de l'esprit de la loi permet désormais de se prononcer sur la responsabilité du député. Afin d'éviter des démarches interprétatives complexes pour l'application de la loi, il convient donc de régler dans la LParl la question de la responsabilité de l'Etat en cas de dommage causé par un député.

Du point de vue de la systématique, la nouvelle disposition doit être introduite sous le titre 2 «Membres de l'Assemblée fédérale», puisqu'il s'agit de régler le statut juridique des députés par rapport à la Confédération sous l'angle de la responsabilité. Cette disposition fait l'objet d'un chap. 4, inséré à la suite du chapitre sur la responsabilité pénale.

L'al. 1 renvoie à la loi sur la responsabilité, comblant ainsi la lacune actuelle. Désormais, la loi sur la responsabilité s'applique au député qui, dans l'exercice de ses fonctions, cause sans droit un dommage à la Confédération ou à tiers.

L'al. 2 concerne la répartition des compétences au sein de l'Assemblée fédérale. La Délégation administrative est compétente pour toutes les affaires administratives concernant l'Assemblée fédérale (cf. art. 20, al. 1, let. f, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement, OLPA). A ce titre, elle conclut notamment des assurances spécifiques pour les députés. La Délégation administrative a en outre la compétence d'établir le budget de l'Assemblée fédérale.

Aux termes de l'*al.* 3, un député peut s'adresser directement au Tribunal fédéral s'il conteste la décision de la Délégation administrative. Ce droit de recours doit être prévu afin de garantir la protection juridique des députés. Il correspond globalement à la procédure prévue à l'art. 10, al. 2, LRCF, selon laquelle le Tribunal fédéral se prononce à titre d'instance unique sur les contestations de dommages concernant des magistrats. Instituer une voie de recours au sein de l'Assemblée fédérale ne serait guère judicieux dans la mesure où il s'agit de questions strictement juridiques. Il ne serait pas non plus indiqué de permettre un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF): du fait de sa position hiérarchique inférieure, le TAF n'est pas l'instance la plus appropriée pour trancher un litige opposant un député à la Délégation administrative.

Art. 49, al. 5, et art. 50, al. 2

Abolition de la consultation obligatoire des Commissions des finances lors de l'examen préalable de projets ayant des effets financiers importants (mise en œuvre de l'iv. pa. Abate)

Aux termes de l'art. 49, al. 5, en vigueur, une commission doit demander la prise de position de la Commission des finances de son conseil si un projet d'acte qu'elle a élaboré ou des amendements à un projet du Conseil fédéral qu'elle a proposés ont des effets financiers importants. Cette disposition tire son origine d'un co-rapport de la Commission des finances du Conseil des Etats, du 17 janvier 2002, adressé à la CIP et dans lequel on pouvait lire notamment ceci: «L'évaluation de la procédure de co-rapport devrait assurer une meilleure prise en compte des incidences financières et rendre le système des commissions plus cohérent».

Quant à l'art. 50, al. 2, il oblige actuellement les bureaux des conseils à soumettre aux Commissions des finances pour co-rapport les projets d'actes qui engendrent des conséquences financières importantes. Les projets d'actes de ce genre peuvent également être soumis aux Commissions des finances pour examen préalable. S'agissant des co-rapports, ils doivent ensuite être envoyés aux commissions chargées de l'examen préalable. Ainsi, lorsqu'un projet d'acte du Conseil fédéral a des conséquences financières importantes, les commissions spécialisées sont invitées par les bureaux à tenir compte des compétences des Commissions des finances en matière de politique financière.

L'initiative parlementaire du conseiller national Fabio Abate demande justement la modification de ces dispositions (cf. ch. 1.5). Dans son développement, Fabio Abate souligne entre autres un problème de calendrier: souvent, il est difficile pour les Commissions des finances de rédiger en temps utile un co-rapport répondant aux exigences de la commission appelée à se prononcer sur le fond – de sorte que celle-ci puisse encore prendre en considération le co-rapport en question. En outre, il constate qu'il est pratiquement impossible d'évaluer objectivement les conséquences financières de projets très complexes sans en examiner au préalable les détails. Une réflexion politique de fond sur le projet serait aussi nécessaire pour que les conséquences sur la politique financière puissent être évaluées. Toutefois, demander aux Commissions des finances d'effectuer une analyse approfondie du contenu du projet équivaudrait à répéter inutilement le travail des commissions spécialisées. C'est pourquoi Fabio Abate propose d'atténuer le caractère impératif des dispositions concernées. Selon lui, il est notamment envisageable de charger la commission législative d'analyser les conséquences financières des projets et de lui donner la possibilité de soumettre certains points particuliers à la Commission des finances.

La CIP partage le point de vue de l'auteur de l'initiative, tant au niveau de l'analyse qu'à celui des conclusions.

Il convient donc d'abroger *l'art. 49, al. 5*, étant entendu qu'il incombe évidemment à toute commission d'analyser les effets financiers d'un projet d'acte qu'elle a élaboré ou d'amendements qu'elle propose à un projet du Conseil fédéral, ce qui est d'ailleurs fait depuis toujours dans la pratique. Si la commission entend, dans le cadre de cette analyse, solliciter les compétences particulières des Commissions des finances, elle peut le faire en demandant la prise de position de la Commission des finances de son conseil.

Les droits des Commissions des finances ne sont pas amoindris par l'abrogation de l'al. 5. Aux termes de l'art. 49, al. 4, elles peuvent en tout temps adresser, de leur propre initiative, un rapport à la commission chargée de l'examen préalable si elles le jugent utile. Les Commissions des finances ont aussi le droit de déposer une proposition concrète devant la commission chargée de l'examen préalable; cette dernière est tenue d'examiner ladite proposition et de se prononcer sur elle (cf. art. 76, al. 1). En proposant d'abroger *l'art. 49, al. 5*, la CIP reprend à son compte une proposition présentée par la Commission des finances du Conseil national dans son avis du 5 février 2008.

Quant à la nouvelle formulation qui est proposée pour *l'art. 50, al. 2*, elle remplace l'obligation qui est faite aux bureaux de soumettre aux Commissions des finances pour co-rapport les projets d'actes qui engendrent des conséquences financières importantes; elle se présente sous la forme d'une clause potestative: les bureaux peuvent soumettre aux Commissions des finances pour co-rapport ou pour examen préalable les projets d'actes qui revêtent une importance sur le plan de la politique financière. Il peut s'agir en l'occurrence des conséquences financières d'un acte, bien sûr, mais aussi d'autres questions de politique financière, comme la nature du financement d'un projet ou la réglementation de la procédure en matière de politique financière. Par exemple, il était tout à fait naturel que les Commissions des finances expriment leur opinion au moyen d'un co-rapport lorsque l'instauration d'un référendum financier au niveau fédéral a été évoquée. Pareillement, il était normal de soumettre aux Commissions des finances pour examen préalable le projet de révision totale de la loi sur les finances de la Confédération. Dans son avis du 5 février 2008, la Commission des finances émet le souhait de conserver l'obligation faite aux bureaux, ainsi que celui de compléter la disposition comme suit: «Les Commissions des finances décident des suites qu'elles entendent donner à ces demandes.» La CIP ne peut toutefois se rallier à ce dernier souhait car elle estime que l'ajout est superflu. En effet, la proposition de la Commission des finances repose sur l'hypothèse inexacte selon laquelle la commission qui se voit attribuer par le bureau un objet pour co-rapport est obligée d'en établir un. Or, l'attribution pour co-rapport peut très bien n'être qu'une invitation, et non une obligation. Même sans la précision souhaitée, la Commission des finances demeure libre, à l'instar de n'importe quelle autre commission, d'établir ou non un co-rapport.

En outre, la Commission des finances a proposé d'ajouter un *al. 3* à *l'art. 50*, qui permettrait aux Commissions des finances de présenter leur position en séance plénière. Considérant qu'il est inutile de réinscrire dans la loi un droit qui y figure déjà, la CIP rejette également cette proposition. En effet, selon l'art. 45, al. 1, let. a, LParl, les commissions peuvent faire des propositions à leur conseil, et quiconque dépose une proposition reste libre de la développer. Certes, il est rare qu'une com-

mission qui n'est pas chargée de procéder à l'examen préalable d'un objet déposé une proposition le concernant, mais cela arrive de temps à autre.

Art. 95, let. g et 109, al. 3, 4^e phrase (nouvelle) Accélérer l'élimination des divergences concernant l'examen préalable des initiatives parlementaires

L'ancienne LREC confiait l'examen préalable des initiatives parlementaires au seul conseil où elles avaient été déposées. Depuis l'entrée en vigueur de la LParl en 2003, cependant, les initiatives parlementaires sont soumises à l'examen préalable des deux conseils (cf. art. 109, al. 3, LParl), de sorte qu'il a fallu prévoir une procédure d'élimination des divergences concernant l'examen préalable. Lors de l'élaboration de la LParl, les conseils ont choisi d'appliquer la même procédure aux initiatives parlementaires qu'aux initiatives déposées par un canton.

L'analogie créée entre ces deux types d'initiatives dans la procédure d'élimination des divergences n'est cependant pas justifiée. Une initiative d'un canton s'adresse en effet aux deux conseils, tandis qu'une initiative parlementaire ne s'adresse qu'au conseil où elle a été déposée. Dans le premier cas, il est absolument nécessaire que le conseil prioritaire ait la possibilité de revenir sur sa décision initiale de ne pas donner suite à l'initiative: à défaut, en effet, l'examen préalable auquel procède le second conseil et son éventuelle décision de donner suite à l'initiative perdent toute raison d'être. Dans le second cas, en revanche, le second conseil ne procède à l'examen préalable que dans la mesure où la commission du conseil prioritaire (ou le conseil lui-même, s'il ne suit pas la proposition de sa commission de ne pas donner suite) a donné suite à l'initiative: la décision de la commission de donner suite (ou du conseil, s'il contredit l'avis négatif de sa commission) nécessite en effet l'approbation de la commission de l'autre conseil (ou du second conseil lui-même, si sa commission propose de ne pas donner suite).

La procédure applicable à l'examen préalable des initiatives parlementaires se rapproche donc de la procédure applicable au traitement des motions. Il semble dès lors justifié d'appliquer la même procédure en cas de divergences. Actuellement, une motion adoptée par le conseil prioritaire, mais rejetée par le second conseil, est considérée comme définitivement rejetée: le présent projet prévoit par analogie que les initiatives parlementaires auxquelles le conseil prioritaire a donné suite sont définitivement rejetées si le second conseil ne se rallie pas à la décision du conseil prioritaire.

Notons enfin que l'examen préalable d'une initiative parlementaire consiste à répondre à une simple question de principe. En général, la reposer aux conseils ne fait donc apparaître aucun élément nouveau et ne modifie pas la décision initiale.

Art. 109, al. 5 (nouveau) Sort d'une initiative parlementaire dont l'auteur quitte le conseil

Les dispositions applicables aux interventions (cf. art. 119, al. 5, LParl) seront désormais valables aussi pour les initiatives parlementaires: si l'auteur de l'initiative quitte le conseil et qu'aucun autre député n'a repris l'initiative à son compte pendant la première semaine de la session suivante, l'initiative sera classée sans décision du conseil. Auparavant, de telles initiatives devaient parfois être encore examinées par

la commission et par le conseil, même si plus personne ne les défendait: il s'agissait certes d'une tâche minimale, mais qui n'en demeurerait pas moins inutile. En revanche, si la commission a déjà donné suite à l'initiative, celle-ci n'est plus seulement l'affaire de son auteur, mais aussi celle de la commission. Dans ce cas-là, il n'est donc pas procédé au classement de l'initiative, et ce, par analogie avec la disposition selon laquelle une initiative ne peut plus être retirée après qu'une commission a décidé d'y donner suite (art. 73, al. 2, LParl).

Art. 119, al. 4 Abrogation du classement sans décision du conseil des interventions dont l'examen n'est pas achevé dans un délai de deux ans

Le classement d'une intervention sans décision du conseil équivaut à une atteinte au droit de procédure fondamentale qu'ont les députés de déposer des interventions (art. 6, al. 1, LParl); cette atteinte requerrait une base légale. Dans la nouvelle procédure proposée (cf. art. 28a RCN), il est renoncé à cette atteinte puisque toute motion ou tout postulat fait l'objet d'un vote; quant à la restriction du droit de demander la parole, elle repose déjà sur une base légale (art. 6, al. 3, LParl).

La nouvelle réglementation ne réclamant aucune base légale, l'art. 119, al. 4, LParl peut être abrogé. Par ailleurs, cette disposition étant appliquée au Conseil national uniquement, il suffit de modifier le règlement du Conseil national (cf. le commentaire relatif à l'art. 28a, al. 2, RCN).

Art. 121 Examen des motions par les conseils

Les trois modifications de fond apportées à cet article permettent de le structurer de façon plus systématique.

Aux termes de l'actuel *al. 1*, c'est seulement «en règle générale» que le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter la motion jusqu'à la session suivant son dépôt. Il peut donc exceptionnellement y répondre après ce délai, mais il doit alors en informer le bureau et l'auteur de l'intervention, en indiquant les raisons du retard (art. 27 RCN). Au titre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Hämmerle, la commission souhaite fixer dorénavant un délai pour l'examen d'une motion de commission par le conseil: elle propose ainsi que l'examen d'une motion déposée par une commission soit achevé au plus tard à la deuxième session ordinaire suivant son dépôt (cf. art. 28a, al. 1, RCN). Or, ce délai n'est pas compatible avec le droit qu'a le Conseil fédéral de déposer exceptionnellement sa proposition ultérieurement. Par conséquent, il y a lieu d'abolir cet éventuel retard causé par le Conseil fédéral. En outre, il est à considérer que les motions de commission sont déposées en règle générale entre les sessions, parfois seulement une ou deux semaines avant la session à venir. Il est alors fortement improbable de voir le Conseil fédéral répondre jusqu'à la «prochaine session». C'est pourquoi le délai donné au Conseil fédéral pour qu'il rende son avis devrait être fixé à trois mois.

La commission a fait la constatation suivante: depuis quelque temps, le Conseil fédéral n'observe plus que partiellement le délai de réponse aux interventions et, quand il indique les raisons du retard (ce qui n'est pas toujours le cas), celles-ci sont insuffisantes. Par exemple, sur les 61 motions déposées durant la session d'été 2004, le Conseil fédéral a répondu à moins de la moitié (29 cas) en respectant le délai légal (jusqu'à la session suivant le dépôt de l'intervention). Hormis ces motions-là, 18 ont

été prêtes à être examinées par le conseil à la deuxième session suivant leur dépôt, 11 à la troisième, et 3 respectivement à la septième, à la huitième et à la dixième. La pratique du Conseil fédéral est totalement différente à l'égard des motions déposées au Conseil des Etats, où il est exceptionnel que les réponses soient fournies hors délai, ce qui prouve que le respect du délai est possible. Quant au fait que les raisons du retard ne sont pas toujours indiquées, la commission a noté que la chancellerie de la Confédération avait assuré, à la séance du 12 mars 2007 d'une sous-commission du Bureau du Conseil national, que l'art. 27, 2^e phrase, RCN serait à l'avenir de nouveau observé à la lettre.

Pour ce qui est de l'al. 2, il établit actuellement l'examen prioritaire des motions déposées par une commission ou approuvées par l'autre conseil. L'initiative parlementaire Hämmerle (cf. ch. 1.4) vise à privilégier davantage encore l'examen des motions de ce genre. Cette disposition ne concerne que le Conseil national, car, au Conseil des Etats, toutes les motions peuvent en règle générale être examinées à la session où elles sont prêtes à lui être soumises. Comme le présent projet permet de régler d'autres problèmes propres au Conseil national et relatifs à l'examen des interventions, en intégrant les dispositions concernées dans le règlement du Conseil national, l'occasion nous est donnée d'abroger cette disposition de la loi sur le Parlement et de l'intégrer elle aussi dans ledit règlement (cf. commentaire sur l'art. 28a, al. 1, RCN).

L'al. 3 du projet correspond à la première partie de l'al. 3 de la loi en vigueur, pour ce qui est de la règle générale. La procédure particulière applicable à l'examen des motions concernant l'organisation ou le fonctionnement d'un seul conseil figure au nouvel al. 6, assortie d'une seconde exception.

L'al. 4 du projet correspond à l'al. 4, 1^{re} phrase, de la loi en vigueur. Les différentes options dont dispose le second conseil sont ainsi regroupées sous un même alinéa.

L'al. 5 régit l'examen d'une motion par le conseil prioritaire après qu'elle a été modifiée par le second conseil; il correspond à l'al. 4, 2^e phrase, de la loi en vigueur.

L'al. 6 prévoit deux exceptions à l'examen d'une motion par les deux conseils. L'al. 6, *let. a*, correspond à la dernière partie de l'al. 3, 2^e phrase, de la loi en vigueur. La nouvelle procédure régissant l'examen des motions de teneur identique déposées par une commission est fixée à la *let. b*.

Avant l'entrée en vigueur de la LParl, une motion était réputée adoptée définitivement, et n'était donc pas transmise à l'autre conseil, lorsqu'une motion de même teneur avait été adoptée par l'autre conseil. Cette pratique n'a pu être poursuivie après l'entrée en vigueur de la LParl, parce que cette dernière introduisait la possibilité de modifier la motion au second conseil sur proposition de la commission d'examen préalable ou du Conseil fédéral. Prenons un exemple: en 2004, la conseillère nationale Brigitte Häberli et le conseiller aux Etats Philipp Stähelin ont déposé une motion de teneur identique visant à réformer les structures administratives de la Confédération (objets 04.3803 et 04.3702). Le Conseil fédéral a proposé d'adopter les motions, en se réservant expressément le droit de déposer une proposition d'amendement au second conseil. Si, conformément à la pratique appliquée avant l'entrée en vigueur de la LParl, les motions n'avaient pas été transmises au second conseil après leur adoption au conseil prioritaire, le Conseil fédéral n'aurait pu proposer de modification: on voit par là le sens que revêt l'obligation de transmettre à l'autre conseil une motion, même lorsqu'a été déposée devant chacun des conseils une motion de teneur identique et que faire examiner une deuxième fois le même

texte aux conseils peut sembler une perte de temps. On ne peut dès lors que recommander aux députés de ne pas continuer de déposer des motions de teneur identique dans les deux conseils, car cette pratique est désormais contre-productive.

Le présent projet ménage toutefois une exception à la règle du double examen pour les motions déposées par les commissions. Il prévoit ainsi de ne pas les transmettre au second conseil après leur adoption au conseil prioritaire et de les considérer comme adoptées définitivement, si le second conseil a déjà adopté une motion de même teneur déposée par une commission. Le Conseil fédéral perdrait certes son droit de modifier la motion au second conseil, mais comme il assiste en général personnellement ou par l'intermédiaire d'un représentant de l'administration à l'examen des motions au sein de la commission, il pourrait le cas échéant faire directement en commission ses propositions de modification. Surtout, contrairement aux motions déposées par un député à titre individuel, qui souffrent parfois d'imperfections sur le fond ou sur la forme juridique, les motions déposées par une commission ont moins besoin d'être retouchées parce que plusieurs députés, l'administration et le secrétariat de la commission participent à leur élaboration. En prévoyant une exception pour les motions de même teneur déposées par une commission, le présent projet *permettra donc aux commissions des deux conseils d'agir de conserve et d'assigner ainsi rapidement un mandat au Conseil fédéral.*

Art. 124, al. 1 Examen des postulats par les conseils

Il est renvoyé ici au commentaire sur la modification de l'art. 121, al. 1.

Art. 126 à 128 Procédure applicable au traitement des pétitions

Le 23 mars 2007, le conseiller national Luzi Stamm (V, AG) a déposé l'initiative parlementaire «Modification de la loi sur le Parlement. Traitement des pétitions» (07.423) en vue de remédier à un aspect de l'art. 126 LParl qu'il jugeait insatisfaisant. En effet, la teneur de cet article n'offre que deux possibilités à la commission: soit approuver la pétition, et soumettre au conseil dont elle dépend une initiative ou une intervention parlementaires en ce sens, soit rejeter la pétition, et proposer au conseil d'en prendre acte sans y donner suite. Cette alternative ne tient pas compte d'une situation qui se rencontre pourtant fréquemment: la commission approuve la pétition, mais n'a pas à agir parce que, par exemple, la demande des pétitionnaires a déjà été satisfaite, ou est en voie de l'être par l'administration ou par le Parlement, qui prépare une ou plusieurs lois à cet effet. Dans ces cas-là, l'unique possibilité consiste à ne pas donner suite à la pétition, ce qui suggère que l'objet lui-même de la pétition est rejeté, alors que ce n'est pas le cas. C'est pourquoi Luzi Stamm demande que la commission puisse proposer au conseil dont elle dépend «de prendre acte de la pétition en l'approuvant».

Tout en admettant le bien-fondé de l'initiative 07.423, la commission souhaite résoudre la question en empruntant une voie différente. Pour mémoire, avant l'entrée en vigueur de la LParl au 1^{er} décembre 2003, la procédure applicable au traitement des pétitions était relativement floue. La forme de la décision prise sur une pétition contribuait souvent à susciter chez son auteur le sentiment que sa demande avait reçu un accueil favorable, même si, en fin de compte, le traitement de la pétition n'était suivi d'aucun effet. Le rôle de l'art. 126 LParl consiste justement à éclaircir cette situation: soit la pétition produit un effet – et il y est alors réellement «donné suite», au sens littéral, l'objectif qu'elle vise étant pris en considération au moyen

d'une initiative ou d'une intervention parlementaires –; soit la pétition n'entraîne aucune autre action parlementaire et il n'y est donc «pas donné suite». La forme de décision proposée par Luzi Stamm, à savoir «prendre acte de la pétition en l'approuvant», manque justement de cette clarté à laquelle la commission reste attachée, dans la mesure où sa formulation ne permet pas de savoir quelle suite précisément donner à la pétition. Néanmoins, l'objectif visé par Luzi Stamm peut être atteint par d'autres moyens. Ainsi qu'il le souligne, il arrive que la commission ne donne pas suite à une pétition, quand bien même, sur le fond, elle en approuve l'objet. En conséquence, la loi devrait prévoir que la décision de «ne pas donner suite» à une pétition ne soit pas liée exclusivement à son rejet. En effet, il est possible que la commission ne donne pas suite à une pétition tout simplement parce qu'elle constate qu'une autre autorité compétente s'est déjà saisie de son objet. Ce cas de figure étant assez fréquent, il devrait figurer dans la loi (art. 128, al. 1, let. b). Et si la disposition est formulée d'une façon très générale dans le projet, c'est à dessein, afin de permettre son application dans le plus de situations possible. La plus courante sera certainement celle où la commission constate que le Conseil fédéral va présenter, dans un avenir proche, un projet de loi dont l'examen fournira l'occasion de déposer une proposition allant dans le sens de l'objectif visé par la pétition. Autre exemple: une pétition visant à ce que les autorités suisses adoptent telle ou telle attitude à l'égard d'une situation internationale (aide aux réfugiés dans le Sud-Soudan, etc.). Lorsque la commission ne donne pas suite à une pétition de ce genre, ce n'est pas parce qu'elle la rejette, mais parce qu'elle constate que, par exemple, la Direction du développement et de la coopération (DDC) s'est déjà attaquée au problème et que le dépôt d'une intervention parlementaire ne contribuera en rien à le résoudre et ne servira donc à rien. Une autre raison de «ne pas donner suite» à une pétition, qui se rencontre souvent aussi, est que l'objectif visé par ladite pétition a déjà été atteint au moment de son examen par le Parlement; la loi devrait donc également prévoir ce type de cas (art. 128, al. 1, let. c).

Le contexte est donc propice à un remaniement des dispositions concernant la procédure applicable au traitement des pétitions, aussi bien d'un point de vue rédactionnel que d'un point de vue systématique, d'où la révision des art. 126 à 128 LParl de façon à les rendre plus clairs et plus intelligibles, sans pour autant y apporter d'importantes modifications de fond. En résumé, voici les points qui méritent un éclaircissement:

- actuellement, si la commission approuve une pétition, celle-ci reste un objet indépendant de l'intervention ou de l'initiative de commission. Or, coordonner le traitement de deux objets différents quant à la forme ne va pas sans soulever quelques problèmes. La seule solution pertinente serait de considérer la pétition comme liquidée d'un point de vue formel lorsque la commission reprend à son compte l'objectif visé par ladite pétition en décidant d'élaborer une initiative ou une intervention parlementaires. La commission déciderait alors définitivement du sort de la pétition, sans faire de proposition au conseil dont elle dépend (*art. 127 LParl*);
- l'art. 127 LParl en vigueur prévoit déjà la possibilité pour la commission et le conseil de débattre d'une pétition, et de décider de son sort, en même temps qu'un autre objet lorsque la commission peut reprendre la pétition à son compte en déposant une proposition correspondante dans le cadre des délibérations du conseil sur cet objet. Il suffit alors que la commission et le conseil soient informés qu'une pétition ayant un rapport avec l'objet soumis

à délibération a été déposée. Dès que l'objet examiné est liquidé, la pétition est considérée comme classée. Concrètement, cette disposition est pourtant rarement appliquée dans les cas pour lesquels elle a été prévue, et ce, parce que la teneur de l'art. 127 manque quelque peu de précision. L'art. 126, al. 2, LParl devrait remédier à ce défaut.

Le texte a subi en outre une légère modification dans le sens où les présidents des commissions compétentes des deux conseils pourront désormais répondre eux-mêmes non seulement aux pétitions dont le contenu est manifestement aberrant ou abusif, mais aussi à celles dont le contenu est manifestement offensant (art. 126, al. 4).

Art. 133, al. 1, et art. 140a (nouveau) Incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction (mise en œuvre de l'iv. pa. Hochreutener)

Le présent projet règle un problème qui, pour le moment, n'est pas pressant, mais qui, a priori, pourrait le devenir à tout moment. Il suffit de penser au premier ministre israélien Ariel Sharon: tombé dans le coma le 4 janvier 2006, il a dû être déclaré le 11 avril 2006 durablement incapable d'exercer sa fonction. Que se passerait-il, en Suisse, dans un cas similaire? En prévision du cas où un membre du Conseil fédéral devrait perdre pour raison de santé la capacité d'exercer sa charge, le droit devrait répondre clairement aux questions suivantes:

1. Dans un tel cas de figure, est-il possible juridiquement de démettre un magistrat élu pour un mandat à durée déterminée (en l'occurrence quatre ans) et de lui nommer un successeur?
2. Dans l'affirmative, quelles sont les conditions qui doivent être remplies?
3. Concernant la procédure applicable: qui est fondé à proposer de démettre un magistrat, quel est l'organe habilité à trancher, et dans quel délai?

Actuellement, le droit n'est pas explicite sur ces points, même si on peut déduire des dispositions de la Constitution fédérale (cf. *infra*, ch. 5) une réponse affirmative à la première question. Les régler expressément permettrait cependant d'éviter de longues discussions et de dissiper les doutes le moment venu. Prenons un exemple concret: lorsque, en mai 1962, le conseiller fédéral Jean Bourgknecht a subi une attaque cérébrale, posant le problème de l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral à exercer sa fonction, une solution *ad hoc* a pu être trouvée, même si elle semble problématique aujourd'hui d'un point de vue juridique: ce sont en effet trois membres de sa famille qui, le 3 septembre 1962, ont annoncé sa démission en son nom pour la fin du mois. Il est cependant difficile d'imaginer qu'une telle procédure puisse à nouveau être appliquée aujourd'hui. Or, une longue absence d'un conseiller fédéral entraîne *de facto* une modification de la représentation des forces politiques au sein du Conseil fédéral, laquelle ne correspond plus dès lors à celle voulue par l'Assemblée fédérale; d'autre part, les conseillers fédéraux sont de nos jours davantage impliqués dans la politique partisane. En d'autres termes, l'incapacité de l'un d'entre eux à exercer sa fonction et à annoncer sa démission lui-même serait porteuse d'enjeux politiques considérables. La presse et le monde politique suivraient avec grande attention, voire avec défiance, une procédure qui serait retenue pour les besoins de la cause et n'hésiteraient pas, en fonction de leurs intérêts, à la remettre

en question. Sans définition des conditions nécessaires pour démettre un conseiller fédéral et de la procédure à suivre, les contestations pourraient être nombreuses, au détriment de la crédibilité des institutions politiques.

Par le présent projet de modification de la loi sur le Parlement, la CIP-N entend mettre fin à l'insécurité juridique que pourrait susciter l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa charge.

L'*art. 133, al. 1*, fixe le calendrier des élections destinées à pourvoir les sièges vacants au Conseil fédéral. Il envisage à cet égard une démission ou une «vacance imprévue», à savoir le décès d'un membre du Conseil fédéral. Le présent projet ajoute la constatation de l'incapacité à exercer sa fonction aux raisons entraînant une vacance.

L'*art. 140a* constitue le *chap. 6*, qui est nouveau, du titre 6 de la loi sur le Parlement, lequel traite des élections et de la confirmation de nominations auxquelles procède l'Assemblée fédérale. Le nouvel article introduit par le présent projet s'insère logiquement dans la loi sur le Parlement parce qu'il touche une compétence décisionnelle de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies. La constatation de l'incapacité à exercer une fonction entraîne en effet une vacance au sein du collège gouvernemental ou à la tête de la Chancellerie fédérale et c'est à l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies qu'il revient de la remplir en procédant à une élection.

L'*al. 1* délimite le champ d'application de la nouvelle disposition: celle-ci concerne uniquement les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération, soit les magistrats du pouvoir exécutif qui, pour les uns, assurent directement des fonctions de direction sur le plan politique ou qui, pour l'autre, coordonnent les activités de ces derniers sur le plan administratif en dirigeant l'état-major du gouvernement. C'est délibérément que les juges des tribunaux fédéraux n'y sont pas soumis. D'une part, en effet, les art. 10 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32) et de la loi sur le Tribunal pénal fédéral (RS 173.71) (de teneur identique) vont plus loin que le présent projet, puisqu'ils prévoient la possibilité de faire révoquer un juge fédéral de première instance par l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies non seulement pour perte de la capacité à exercer sa fonction, mais aussi pour violation grave des devoirs de fonction. D'autre part, la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (RS 173.110), pourtant adoptée en même temps que les deux lois précitées, ne mentionne aucune possibilité de révocation des juges fédéraux de l'instance suprême, même en cas de perte de la capacité à exercer sa fonction. Les travaux préparatoires relatifs à la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale laissent à penser que le silence du législateur sur ce point visait à mettre en évidence l'indépendance de la plus haute autorité judiciaire du pays. Il n'y a par ailleurs aucune raison pratique ou politique d'intégrer les juges fédéraux dans le présent projet: contrairement au Conseil fédéral, qui compte sept personnes, ou à la Chancellerie fédérale, qui compte trois dirigeants, l'absence d'un juge au Tribunal fédéral porte en effet moins à conséquence, étant donné que son travail peut-être plus facilement réparti entre ses collègues (38 juges ordinaires et 19 juges suppléants). Surtout, une élection complémentaire au Tribunal fédéral ne soulève pas toute la problématique de la modification des rapports de force entre les partis comme notamment au Conseil fédéral, lorsqu'un siège doit soudain être repourvu parce que son titulaire a manifestement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

Aux termes du présent projet, il reviendra logiquement à l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, qui est déjà chargée de procéder à l'élection des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération, de constater leur incapacité à exercer leur fonction. Le choix de cet organe souligne en outre le caractère exceptionnel d'une telle décision et lui donne une plus grande légitimité démocratique.

L'al. 2 dispose que seuls le Bureau de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies ou le Conseil fédéral seront fondés à déposer une proposition visant à constater l'incapacité d'une des personnes visées à l'al. 1 à exercer sa fonction. Il s'agit en effet de limiter au maximum le droit de proposition afin d'éviter autant que possible de politiser la nouvelle disposition, prévue pour des cas exceptionnels, ou de donner simplement l'impression qu'elle puisse être détournée à des fins partisans. Le Conseil fédéral est évidemment bien placé pour juger si ses membres ou si le chancelier de la Confédération sont en mesure d'exercer leur fonction. Quant au Bureau de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, qui se compose des présidents et des deux vice-présidents de chaque conseil, il réunit non seulement des hommes ou des femmes d'expérience, mais présente toutes les garanties pour s'élever au-dessus des considérations partisans et apporter un équilibre entre les deux Chambres.

L'al. 3 fixe les conditions devant être réunies pour que l'incapacité soit admise. L'objectif est d'éviter l'arbitraire: l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies ne doit pouvoir constater une incapacité que si certaines conditions précises fixées dans la loi sont remplies. Son pouvoir d'appréciation se limite donc à constater la présence ou l'absence de ces conditions. Si elles sont réunies et qu'une proposition a été déposée conformément aux dispositions prévues à l'al. 2, l'Assemblée fédérale statue en conséquence. Dans le cas du Conseil fédéral, la voie serait donc libre pour une élection complémentaire, laquelle assurerait le bon fonctionnement du collège gouvernemental et empêcherait qu'une modification de fait des rapports de force entre les partis représentés à l'exécutif ne s'installe trop longtemps.

La première condition veut que la personne concernée ne soit «manifestement plus en mesure d'exercer sa fonction en raison de graves problèmes de santé». L'incapacité peut donc résulter de graves problèmes physiques ou psychiques telles que maladie physique, maladie mentale, lourde dépression, démence ou altération de l'état de conscience. L'élément déterminant n'est pas l'état général de santé, mais le fait que ce problème empêche l'exercice de la fonction. L'incapacité doit être manifeste: il ne suffit pas de nourrir de simples doutes sur la manière dont la personne exerce sa fonction, car ceux-ci peuvent facilement être influencés par des considérations politiques dans le cas notamment du Conseil fédéral. C'est délibérément que la nouvelle disposition ne renvoie pas à la notion d'incapacité civile telle que visée à l'art. 17 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210). Un tel renvoi pourrait certes présenter quelques avantages pour l'Assemblée fédérale, puisqu'elle pourrait s'appuyer sur une longue jurisprudence des tribunaux et des autorités. Cependant, la capacité d'exercer une fonction de direction au gouvernement ou à son état-major ne recoupe pas forcément la capacité de passer des conventions en droit privé. On peut en effet tout à fait envisager qu'un conseiller fédéral ayant perdu la capacité d'exercer sa fonction pour raison de santé conserve la capacité juridique de conclure des contrats. Les critères définis par le droit civil sont donc trop étroits. En outre, l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies doit pouvoir statuer librement dans le cadre des conditions définies par les présentes dispositions, sans

devoir tenir compte de l'interprétation de la notion d'incapacité civile données par les juges et sans devoir demander un avis médical.

Il peut arriver aussi qu'un magistrat ne soit manifestement plus en mesure d'exercer sa fonction en raison de «motifs l'empêchant de revenir à son poste de travail». On songe ici par exemple au risque de voir un magistrat être porté disparu à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un enlèvement. Il n'est toutefois pas fait référence, et c'est à dessein, à la déclaration d'absence régie par les art. 35 et suivants CC. En effet, le CC fixe de longs délais pour qu'une déclaration d'absence puisse être requise, ce qui ne saurait être applicable à la vacance d'un poste de magistrat. Enfin, par «poste de travail», on entend n'importe quel endroit où le magistrat peut exercer sa fonction.

La deuxième condition veut que l'état de santé de la personne soit «vraisemblablement appelé à durer». Les absences passagères pour raison de santé de membres du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération ne sont donc pas concernées, même si le traitement ou la guérison prennent du temps. Dans un tel cas de figure, ce sont les art. 22 (Conseil fédéral) ou 31, al. 2 (chancelier de la Confédération), de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) qui s'appliquent: aux termes du premier, «[l]e Conseil fédéral désigne en son sein le suppléant de chaque chef de département»; aux termes du second, «les vice-chanceliers sont les suppléants du chancelier de la Confédération». Pour que les présentes dispositions sur l'incapacité s'appliquent, il faut donc que des éléments probants indiquent que l'absence de la personne concernée sera de longue durée, sans pour autant que l'incapacité doive être définitive ou irréversible. Il serait peu judicieux de préciser davantage la durée de l'incapacité: l'Assemblée fédérale doit pouvoir se déterminer cas par cas et prendre sa décision en fonction de la durée restante du mandat, de la conduite du collègue gouvernemental et du département, ou de la Chancellerie, et de l'opportunité de procéder à une élection complémentaire.

Enfin, le troisième et dernier critère veut que la décision de constater l'incapacité à exercer sa fonction ne soit prise que si le conseiller fédéral concerné ou le chancelier de la Confédération «n'a pas démissionné en bonne et due forme et dans un délai raisonnable». Par respect pour le magistrat, il s'agit en effet de lui donner le temps d'annoncer sa démission, pour autant qu'il soit en mesure de le faire dans un délai raisonnable. La démission doit être faite dans les formes, à savoir dans des conditions analogues à celles qui régissent la validité des conventions de droit privé, afin d'éviter des situations floues ou peu dignes, telles que l'annonce de la démission par l'entourage de la personne concernée, dont le pouvoir de représentation serait du reste sujet à caution.

L'al. 4 dispose que l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies doit statuer «au plus tard pendant la session qui suit le dépôt de la proposition». Cette formulation permet de fixer un délai sans restreindre excessivement la marge de manœuvre de l'assemblée. En effet, le délai ne court qu'une fois la proposition déposée: l'assemblée peut donc attendre la session ordinaire suivante pour la traiter ou organiser une session spéciale à cet effet; dans ce dernier cas, l'élection complémentaire pourrait être organisée dès la session ordinaire suivant le dépôt de la proposition, alors que dans le premier cas, l'élection complémentaire n'aurait lieu, en règle générale et s'agissant d'une vacance au Conseil fédéral, que deux sessions après le dépôt de la proposition, soit lors de la session ordinaire suivant l'adoption ou le rejet de la proposition (cf. art. 133, al. 1, LParl).

L'al. 5 dispose que la constatation par l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies de l'incapacité d'un conseiller fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction entraîne la vacance de son siège. Cette dernière disposition fait le lien avec l'art. 133 LParl, qui régit l'élection destinée à pourvoir un siège vacant et qui, aux termes de l'art. 139 LParl, s'applique par analogie aux autres élections auxquelles procède l'Assemblée fédérale.

Art. 141, al. 2, let. g Analyse des conséquences des projets d'actes pour les générations futures dans les messages du Conseil fédéral (mise en œuvre de la mo. Markwalder Bär)

L'art. 141 LParl énumère une série d'éléments sur lesquels le Conseil fédéral est appelé à faire le point dans ses messages concernant des projets d'actes. Conformément à l'art. 111, al. 3, LParl, cette disposition s'applique également aux rapports que les commissions parlementaires consacrent à leurs projets d'actes.

Désormais, le Conseil fédéral sera tenu de faire notamment le point, dans ses messages, sur les conséquences qu'un projet aura pour les générations futures. Cependant, la réserve qui vaut pour tous les éléments à analyser, aux termes de laquelle le point doit être fait «dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies» (art. 140, al. 2, 2^e phrase), s'applique aussi à cette nouvelle disposition.

Cette «analyse des conséquences des projets d'actes pour les générations futures» est d'ailleurs en concordance avec le préambule de la Constitution fédérale, où il est précisé que le peuple et les cantons suisses sont conscients «de leur devoir d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures». Ce complément apporté à l'art. 141 LParl contribue également à la mise en œuvre de l'art. 73 Cst. (Développement durable): «La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.» Enfin, il trouve aussi son application dans les domaines de la politique financière ou de la politique sociale: l'étendue de la dette publique ou le financement de la prévoyance vieillesse risquent de faire supporter aux générations futures les effets de la mauvaise gestion opérée par la génération actuelle. Ces relations doivent être analysées et clarifiées lors de l'élaboration des dispositions législatives.

3.2 Modification du règlement du Conseil national (RCN)

Art. 15 Répartition des sièges de commission

Aux termes de l'art. 43 LParl, la composition des commissions dépend «de la force numérique des groupes parlementaires au sein du conseil». Cette disposition laisse une certaine marge de manœuvre pour calculer le chiffre de répartition des mandats de commission entre les groupes. Quant au RCN, il prévoit que «les sièges des membres des *différentes* commissions» (art. 15, al. 1, let. a) sont répartis entre les groupes de façon proportionnelle. En conséquence, si «la force numérique» d'un groupe change, ne serait-ce que d'une unité, ce groupe peut obtenir un siège supplémentaire ou perdre un siège dans chacune des onze commissions permanentes à 25 membres.

Lors du dernier renouvellement intégral des commissions, au début de la législature en cours, le ralliement de Josef Zisyadis, membre du PdT, au Groupe des Verts, a permis à ce dernier d'obtenir onze sièges supplémentaires au sein des commissions. Au contraire, le Groupe socialiste a perdu onze mandats de commission, qu'il aurait conservés si Josef Zisyadis avait rejoint ce groupe-là ou s'il était resté non inscrit. Par ailleurs, la constitution d'un groupe réunissant trois Verts libéraux, deux membres du PEV et les membres du PDC a permis à ce groupe d'obtenir davantage de mandats de commission que n'en auraient eus des groupes PDC et Verts libéraux/PEV distincts.

Dans ce contexte, le groupe du PES et le groupe PDC/PEV/PVL ont obtenu chacun 1,5 siège par membre, tandis que les groupes du PS et du PRD n'ont obtenu chacun que 1,25 siège par membre.

La minorité I de la CIP estime que cette situation constitue une inégalité de traitement entre les groupes et entre leurs membres. C'est pourquoi elle propose que, désormais, ce ne soit plus les 25 sièges de chaque commission permanente qui soient répartis entre les groupes de façon proportionnelle, mais l'ensemble des 275 sièges concernés. Cette méthode permettrait de répartir plus équitablement les sièges entre les groupes. Quant aux groupes qui sont aujourd'hui sous-représentés au sein des commissions, soit ceux du PRD et du PS, ils se verraient ainsi attribuer quatre sièges supplémentaires chacun.

Pour sa part, la majorité de la commission rejette cette innovation parce qu'elle considère qu'elle modifierait la composition politique des différentes commissions et que, dès lors, ces dernières ne seraient plus représentatives du conseil.

De son côté, la minorité II de la CIP propose qu'à l'avenir tout député ait le droit de siéger en commission, notamment les députés non inscrits, c'est-à-dire ceux qui ne font partie d'aucun groupe parlementaire.

A ses yeux, un tel droit se justifierait en vertu du principe de l'égalité de traitement entre les députés, fixé par la Constitution fédérale. La minorité II estime en effet que, pour un député, ne pas pouvoir être membre d'une commission l'empêche d'exercer pleinement les droits individuels qui s'attachent au mandat parlementaire, compte tenu du rôle central qu'occupent les commissions dans le processus de décision parlementaire. Pour les membres de cette minorité, léser un député par rapport à ceux qui siègent en commission équivaut non seulement à violer ses droits de parlementaire, mais aussi à violer indirectement les droits politiques de ses électeurs (et par conséquent les dispositions de l'art. 34 Cst.): en pareil cas, le suffrage des citoyens n'aurait plus le même poids selon que celui sur lequel s'est porté leur choix est désavantagé ou non dans l'exercice des droits individuels reconnus aux parlementaires.

Toujours selon la minorité II, un autre argument plaide en faveur du droit pour chaque député d'obtenir un siège dans l'une des grandes commissions permanentes: moins influencée par les groupes que ne le sont les parlements d'autres démocraties, l'Assemblée fédérale suisse est davantage marquée par l'action des députés considérés individuellement. Elle ajoute qu'un élu au Conseil national a des obligations non seulement envers son parti, mais aussi envers les électeurs qui l'ont choisi spécifiquement, soit qu'ils ont cumulé son nom sur la liste de son parti, soit qu'ils l'ont inscrit sur une autre liste en vertu du panachage.

Néanmoins, la majorité de la commission se rallie au point de vue défendu par la CIP dans son rapport du 3 novembre 2005 sur l'initiative parlementaire 04.493 (Huguenin. Pour un statut des députés sans groupe):

«Compte tenu de l'importance considérable que revêt le travail des commissions, il est essentiel que leur composition politique reflète celle de leur conseil, en d'autres termes qu'elles soient représentatives. À cet égard, l'art. 43, al. 3, LParl dispose que la composition des commissions dépend de la force numérique des groupes parlementaires au sein du conseil. Or, si les députés non inscrits étaient autorisés à siéger dans les commissions, leur composition risquerait de ne plus être parfaitement proportionnelle. Il s'agit par ailleurs d'accepter les conséquences du résultat d'élections démocratiques, même si un mouvement politique ne parvient pas à décrocher un minimum de cinq sièges au Parlement.

La commission rappelle que la formation de groupes au sein des conseils – prévue par la Constitution fédérale – vise à favoriser un déroulement rationnel des travaux et par là à mieux structurer le processus de décision au Parlement. Or, abolir cette condition qui veut qu'un député doive faire partie d'un groupe pour pouvoir siéger dans une commission reviendrait à supprimer l'une des principales motivations à se constituer en groupe. En outre, rien n'empêche un député dont le parti n'a pas décroché suffisamment de sièges pour former un groupe à lui seul de s'allier à d'autres députés dans la même situation ou de rejoindre le groupe d'un autre parti qui partage les mêmes orientations politiques (cf. art. 61, al. 2, LParl)».

Art. 17, al. 5 (nouveau) Renouvellement intégral extraordinaire
des commissions

Les membres des commissions permanentes sont nommés par le bureau pour quatre ans (art. 17 RCN). Ainsi, lorsqu'un député quitte son groupe, il n'en continue pas moins comme par le passé de siéger en commission.

Il est déjà arrivé, rarement il est vrai, que des députés quittent volontairement leur groupe. Certains ont conservé leurs sièges au sein des commissions, d'autres les ont rendus de leur plein gré à leur ancien groupe. En tout état de cause, cette situation n'a jamais entraîné à ce jour de problème sérieux.

Néanmoins, il est aisé d'imaginer des situations où les dispositions en vigueur se révéleraient insuffisantes. Comme il est toujours difficile de changer les règles du jeu en cours de partie, il vaut mieux prévoir des solutions avant que les problèmes ne surviennent.

Il est possible que les députés soient à l'avenir plus nombreux à quitter leur groupe, qu'il s'agisse de départs individuels ou de départs collectifs, et que ceux-ci soient volontaires ou non. Une telle situation risquerait de menacer la composition représentative des commissions telle qu'elle est fixée à l'art. 43, al. 3, LParl.

Il existe un moyen tout simple d'éviter que la représentativité des commissions ne soit remise en question à la suite de plusieurs départs au sein des groupes: en procédant à un renouvellement intégral extraordinaire des commissions (*art. 17, al. 5*). Le bureau et les groupes bénéficieraient ainsi de la liberté d'action leur permettant de réagir à n'importe quelle situation. Un renouvellement intégral extraordinaire des commissions aurait lieu dès qu'un groupe serait surreprésenté ou sous-représenté dans une commission au moins et que cette surreprésentation ou sous-représentation excéderait un membre. Autrement dit, dès que, au sein d'une même commission,

deux membres au moins du même groupe quitteraient ledit groupe ou dès qu'un groupe perdrait au total 15 % environ de ses membres pendant le mandat concerné. Le renouvellement intégral extraordinaire des commissions serait également nécessaire lorsqu'un nouveau groupe serait constitué en cours de mandat.

La commission a toutefois refusé que le député quittant son groupe perde automatiquement ses sièges de commission. Ainsi, la CIP épouse l'opinion répandue dans la littérature spécialisée, selon laquelle l'interdiction des mandats impératifs (art. 161 Cst.) empêche de faire dépendre de l'appartenance à un groupe le droit de siéger en commission: pour Moritz von Wyss (*Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens*, Zurich 2001, p. 80), si le député qui quitte son groupe est contraint d'abandonner ses mandats de commission, les groupes peuvent exercer une pression considérable sur leurs membres en les menaçant d'exclusion.

Art. 28 Temps réservé à l'examen des interventions

Les dispositions visant à renforcer le statut des interventions déposées par les députés à titre individuel se succèdent, sans succès. De 1991 à 2003, le règlement du Conseil national prévoyait ainsi à son art. 35, al. 3, que «le lundi après-midi des deuxième et troisième semaines de session, des interventions sont examinées après l'heure des questions», mais cette règle était rarement respectée. Aussi la CIP-N a-t-elle proposé son abrogation lors de la refonte du règlement, arguant qu'il était préférable pour la crédibilité du règlement de supprimer une disposition qui n'avait visiblement pas réussi à s'imposer (FF 2003 3074). C'est cependant une proposition de minorité prévoyant de conserver la disposition sous une forme légèrement assouplie qui l'a emporté au conseil. Depuis 2003, le RCN prévoit donc à son art. 28, al. 1, qu'«au moins deux demi-journées des deuxième et troisième semaines de session sont consacrées à l'examen préalable des initiatives parlementaires et à l'examen des interventions déposées par les députés ou les groupes». Cette nouvelle disposition n'est pas davantage respectée.

Aujourd'hui, la commission propose une réglementation plus précise et plus efficace. En effet, la définition actuelle du temps réservé à l'examen des interventions, soit deux demi-journées, donne lieu à une certaine latitude quant à la durée exacte des délibérations. La sous-commission propose donc de remplacer cette définition par la mention de «huit heures». Et d'ajouter: «Si, exceptionnellement, la totalité de ces huit heures ne peut être consacrée à cet examen lors d'une session, le temps concerné est prolongé d'autant lors de la session suivante.» D'une part, cette disposition permet une certaine souplesse, toujours nécessaire par ailleurs. D'autre part, elle impose un contrôle strict du temps utilisé, contrôle exercé aussi bien par le bureau que par l'ensemble des députés, qui pourront ainsi prendre les mesures adéquates en vue de garantir que, même sur plusieurs sessions, le temps prévu pour l'examen des interventions correspondra en moyenne à la durée prescrite. Le lundi après-midi et le lundi soir des deuxième et troisième semaines, après l'heure des questions, sont réservés en priorité à cet effet. C'est pourquoi l'horaire des séances du conseil sera prolongé jusqu'à 22 h 00 ces jours-là (cf. art. 34, al. 1, let. a). L'expérience a toutefois démontré que l'intérêt des députés pour l'examen des interventions était des plus modérés, raison pour laquelle d'autres objets pourront être inscrits à l'ordre du jour de ces deux lundis. Néanmoins, cette façon de procéder comporte un risque: le temps réservé à l'examen des interventions, soit huit heures, ne sera peut-être pas toujours disponible. Dans un tel cas, le temps qui manquerait à un lundi pourrait évidemment être compensé un autre jour de la session.

Art. 28a, al. 1 (nouveau) Traitement prioritaire des interventions déposées par une commission et des motions adoptées par l'autre conseil (mise en œuvre de l'iv. pa. Hämmerle)

Les motions et postulats déposés par une commission ou les motions adoptées par l'autre conseil sont par définition soutenues par la majorité d'une commission ou la majorité d'un conseil. Il est donc normal qu'elles ne soient pas «noyées» dans la masse des interventions, mais que leur poids soit plus important que celui des interventions déposées individuellement. C'était d'ailleurs l'objectif que visait le législateur en inscrivant à l'art. 121, al. 2, LParl, que les motions déposées par une commission ou adoptées par l'autre conseil doivent être examinées en priorité. Il arrive cependant que les motions déposées par une commission ne puissent être examinées au cours d'une session, lorsque le programme du conseil est si chargé qu'il ne laisse plus place à l'examen d'aucune intervention ou presque. Par ailleurs, la mise en œuvre de la disposition en vigueur se révèle difficile, du fait du mode d'examen des interventions, qui se déroule département après département. Ainsi, si des interventions relevant du domaine de compétences du Département fédéral de justice et police sont examinées l'un des premiers jours de la session, le conseil se sera penché sur des interventions individuelles alors qu'une motion déposée par une commission, mais relevant par ex. du Département fédéral de l'intérieur, n'aura pas encore été traitée.

Le présent projet renforce encore la place privilégiée qu'occupent les motions et postulats déposés par une commission ou les motions adoptées par l'autre conseil. Il prévoit à cet effet de fixer un délai d'examen contraignant au conseil pour ce type particulier d'intervention (le transfert de cette disposition de la LParl vers l'art. 28a, al. 1, RCN est motivé dans le commentaire sur l'art. 121, al. 2, LParl) – ce qui permet par ailleurs de mettre en œuvre l'initiative parlementaire 06.416, déposée par le conseiller national Andrea Hämmerle. Un simple «examen» pouvant consister en un report de l'examen au fond, ce qui viderait la nouvelle disposition de sa substance, le présent projet précise par rapport au texte de l'initiative que le conseil «achève» l'examen dans le délai prescrit. Pour le tenir, les interventions concernées devront donc être examinées non seulement avant les autres interventions, mais aussi le cas échéant avant certains projets d'acte présentés par le Conseil fédéral ou une commission. Le délai fixé étant serré, le conseil n'aura quasiment aucune possibilité de renvoyer l'examen de ces interventions, mais cela ne devrait pas poser grand problème. En 2004 et 2005, et en moyenne, seuls 3,75 motions et 2 postulats déposés par une commission et 5 motions adoptées par le Conseil des Etats étaient prêtes à chaque session ordinaire à être soumises au Conseil national. Notons enfin que, au Conseil national, l'examen des motions soumises à délibération et classées en catégorie IV (cf. art. 46 RCN) ne prend que 20 à 30 minutes au maximum.

Art. 28a, al. 2 (nouveau) Traitement des motions et des postulats dont l'examen n'est pas achevé dans un délai de deux ans suivant leur dépôt

Jusqu'en 2003, les règlements des conseils prévoyaient le classement automatique des motions, postulats et interpellations qui n'avaient pas été traités par le conseil dans un délai de deux ans à compter de leur dépôt. Au Conseil national, et pendant la dernière année de la législature 1999–2003, ce dispositif a permis de classer pas

moins de 116 motions, 28 postulats et 89 interpellations. Il intervenait le plus souvent lorsque l'auteur d'une motion ou d'un postulat, ou un autre membre du conseil, s'opposait à la proposition du Conseil fédéral, ou lorsqu'un membre du conseil demandait que la réponse apportée par le Conseil fédéral à une interpellation fasse l'objet d'un débat: dans un tel cas, le traitement de l'intervention, prévu le dernier jour de la session, était généralement reporté à plusieurs reprises, au point que le conseil ne parvenait pas à traiter l'intervention dans les deux ans qui suivaient – d'où le classement de l'intervention.

De plus en plus irrités par cette manière de procéder, les parlementaires ont alors profité de l'examen de la nouvelle loi sur le Parlement pour adopter une proposition déposée par une minorité de la CIP-N, aux termes de laquelle il revient désormais au conseil de décider, sur proposition motivée du bureau, de classer les motions et postulats pendants depuis deux ans ou de prolonger leur délai d'examen (art. 119, al. 4, LParl). Déployant tous ses effets à partir de la session d'hiver 2005 (voir disposition transitoire à l'art. 173, ch. 3, LParl), cette nouvelle procédure a concerné 113 motions et 64 postulats pendant les quatre sessions ordinaires qui ont suivi, soit jusqu'au terme de la session d'automne 2006. En théorie, le bureau aurait donc dû motiver sa proposition de classement ou de prolongation du délai d'examen en indiquant notamment si l'intervention concernée était encore d'actualité, matériellement ou politiquement. Une telle analyse aurait impliqué un examen au fond de chaque intervention, ce que le bureau n'était pas en mesure de faire compte tenu de leur nombre élevé. Un député s'est d'ailleurs plaint le 16 décembre 2005 de l'absence de motivation des propositions du bureau: sa proposition visant à refuser toutes les prolongations de délai d'examen demandées par le bureau n'a été rejetée que de justesse par le conseil. Dans les faits, ce sont les groupes parlementaires qui ont décidé si les interventions qui provenaient de leurs rangs devaient être classées ou maintenues. En effet, c'est sur la base de leurs indications que le bureau a proposé d'en classer 91 et d'en maintenir 86. Au conseil, seules cinq de ces propositions de classement non motivées ont été contestées par les auteurs respectifs des interventions concernées. Dans quatre cas, le bureau a imposé ses vues au conseil, sans que l'auteur de l'intervention n'expose ses arguments avant le vote; dans un cas, en revanche, l'auteur de l'intervention s'est opposé oralement à la proposition de classement du bureau, et le conseil s'est rallié à ses arguments.

Comme on le voit, la nouvelle procédure n'a pas contribué à accélérer le traitement des motions et des postulats. Loin d'être prise en fonction de critères clairement définis, de fond ou d'opportunité politique, la décision de maintenir ou non les interventions semble plutôt arbitraire. *Le travail supplémentaire que la nouvelle procédure impose aux bureaux est donc sans commune mesure avec les résultats observables.*

Au vu de ce qui précède, le Bureau du Conseil national a proposé un retour à la procédure antérieure, soit le classement automatique de cette catégorie d'interventions (06.479 Iv. pa. Bureau CN. Interventions parlementaires à classer, FF 2007 3035). A ses yeux, cette procédure présente l'avantage de décharger et le conseil et le bureau. Par ailleurs, elle ne lèse pas les droits des députés car, si l'un d'eux estime que son intervention reste d'actualité et garde toute son importance, il peut la déposer à nouveau, et sans problème, immédiatement après son classement. Cette possibilité a déjà été exploitée sous l'ancien régime comme sous le nouveau – rarement il est vrai, ce qui tendrait à prouver que les députés se désintéressent souvent de leur intervention après deux ans.

De son côté, la CIP désapprouve le classement automatique des interventions. Elle considère que cette procédure contribue à déprécier un outil important dont dispose les députés.

Cependant, il serait irréaliste de croire que toutes les interventions puissent être traitées dans un délai de deux ans. La motion Kunz 05.3077 («Accélération du traitement des motions au Parlement»), adoptée par le conseil le 17 juin 2005 malgré la proposition inverse du bureau, vise pour sa part à ce que les motions soient traitées par le conseil dans les douze mois qui suivent la réception de l'avis du Conseil fédéral. Pour la mettre en œuvre et respecter le délai fixé, les motions devraient être examinées non seulement avant les autres interventions, mais aussi éventuellement avant des projets d'actes élaborés par le Conseil fédéral ou une commission. La mise en œuvre de cet objectif au pied de la lettre serait inappropriée, d'une part, et même impossible, d'autre part. Pendant la 47^e législature (session d'hiver 2003 – session d'automne 2007), 75 motions ont été déposées en moyenne pendant les sessions ordinaires, ce qui signifie qu'autant de motions devraient être examinées en moyenne par le conseil à chaque session, avant tous les autres objets. Il faut par ailleurs relever que la motion Kunz porte sur les seules motions, et non sur les autres types d'intervention: compte tenu de ce qui précède, le conseil n'aura donc plus le temps de se consacrer à l'examen des postulats et des interpellations. On pourrait certes envisager de fixer également un délai d'examen pour ces interventions, avec cependant pour conséquence d'accroître encore la charge de travail du conseil et de rendre encore plus aléatoire le respect des délais d'examen. Une autre solution, plus théorique que pratique, consisterait à prolonger les séances du Conseil national. Sachant qu'il faut en moyenne 15 minutes pour examiner une motion au conseil, la durée des sessions devrait alors être prolongée de 19 heures ou des sessions spéciales d'une durée totale de trois semaines devraient être organisées chaque année. Voilà qui manque assurément de réalisme.

La commission a opté pour une *solution simple*: *le conseil doit se prononcer sur les motions et les postulats qui sont encore en suspens après deux ans, sans toutefois en débattre*. Certes, cette façon de faire empêche tout échange d'arguments devant le conseil lorsqu'une motion ou un postulat est discuté, ce qui est loin d'être idéal. Pourtant, on sait par expérience qu'un débat verbal de ce type n'influence généralement pas le résultat du vote. *En tout état de cause, cette solution est préférable au classement automatique, ne serait-ce que parce qu'elle permet une prise de décision démocratique*. Cet avantage justifie aussi le surplus de travail occasionné en comparaison du classement automatique. A cet égard, il faut s'attendre à ce que le conseil doive se prononcer, au terme d'une session, sur environ 50 à 70 motions ou postulats en suspens depuis plus de deux ans, ce qui lui demandera de 1 à 1½ heure. Et cette durée pourrait être encore réduite si les auteurs des interventions concernées les retiraient, par exemple après qu'on leur aura proposé de le faire. Comme de nombreuses interventions ne sont plus d'actualité après deux ans, un certain nombre de retraits, difficile à estimer pour l'instant, serait assuré de toute manière.

Une *minorité de la sous-commission* a souhaité que l'examen des interventions ait lieu sous une forme plus qualifiée, à savoir qu'une partie de *ces interventions soit soumise à l'examen préalable de la commission législative compétente* – à l'instar de la procédure applicable aux initiatives parlementaires. Une plus petite partie des interventions pourrait cependant toujours être examinée directement par le conseil. Il s'agirait dans ce dernier cas, d'une part, des motions et des postulats qui ne suscitent pas d'opposition, et qui sont en règle générale adoptés par le conseil sans débat au

terme de la session suivant leur dépôt et, d'autre part, des motions et des postulats déposés par les commissions ou des motions transmises par l'autre conseil, qui seront désormais examinés en priorité. D'après la proposition de cette minorité, le traitement prioritaire établi par l'art. 28a, al. 1, RCN, et conforme à l'iv. pa. Hämmerle, permettra en règle générale l'examen de l'intervention par le conseil lors de la première ou de la deuxième session suivant son dépôt. Seuls les motions et les postulats dont l'examen ne sera pas achevé lors de la deuxième session suivant leur dépôt seront attribués à la commission compétente pour examen préalable. Seront concernés les motions et les postulats qui n'ont pas bénéficié d'un large soutien lors de leur dépôt déjà, ou qui ont suscité l'opposition d'un député ou du Conseil fédéral. Ce devrait être le cas de la majorité des motions et des postulats, comme aujourd'hui, mais, *plutôt que de voir le conseil repousser ce «fardeau» d'une session à l'autre, sans qu'il s'y consacre, on offrirait ainsi aux commissions la possibilité de trier les interventions susceptibles de recueillir une majorité.* Un délai d'un an sera donné aux commissions pour procéder à l'examen de l'intervention. Si la commission propose d'adopter l'intervention, celle-ci se voit appliquer la règle de priorité fixée à l'art. 28a, al. 1, RCN: ces motions-là devront alors en règle générale pouvoir être examinées par le conseil à la troisième ou à la quatrième session suivant leur dépôt. S'agissant des motions ne bénéficiant pas du soutien d'une commission, il restera certes difficile, si l'on demeure réaliste, de trouver le temps de les examiner. *Au moins ces interventions seront-elles toutefois examinées en temps utile par un organe du Parlement.* Et si elles n'ont toujours pas été soumises au conseil deux ans après leur dépôt, elles feront l'objet d'un vote sans débat.

La commission rejette cette solution en raison du travail supplémentaire qui en résulterait pour les commissions.

Une enquête menée sur les motions et les postulats déposés au cours de la 47^e législature révèle que ce sont en moyenne 100 motions et postulats qui ont été déposés durant chaque session. Si l'on avait appliqué la proposition de la minorité de la sous-commission, 63 de ces interventions auraient dû être chaque fois attribuées aux commissions pour examen préalable après deux sessions, ce qui représente une moyenne d'environ 6 interventions par session pour chacune des 10 commissions concernées (la Commission de gestion et la Commission des constructions publiques n'étant guère touchées). Or, en réalité, la répartition aurait été très inégale entre les commissions. Dans un cas extrême (une commission particulièrement mise à contribution après une session très riche en interventions), le nombre de motions et postulats attribués à une seule commission après une session peut aller jusqu'à 22. Si l'on considère qu'une commission a besoin de 20 minutes en moyenne pour procéder à l'examen préalable d'une intervention, les commissions le plus fortement sollicitées auraient besoin de 4 ou 5 heures de séance supplémentaires par trimestre.

Art. 28b (nouveau) Examen préalable des initiatives parlementaires
par le conseil

Les nouveaux délais proposés pour l'examen des motions et des postulats (art. 28a) entraînent l'introduction de délais semblables pour l'examen des initiatives parlementaires. Il s'agit en effet d'éviter que ces dernières ne soient défavorisées quant à la priorité de traitement par rapport aux motions et postulats.

Le délai fixé à la commission dans l'*al. 1* correspond à celui qui avait cours, en vertu de l'art. 21^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le Parlement, le 1^{er} décembre 2003. Ce délai avait été introduit en 1984 afin de clarifier la nature de l'examen préalable d'une initiative parlementaire. En l'occurrence, il s'agit d'un bref examen sommaire de l'opportunité d'une action législative, sans investigations approfondies, celles-ci étant effectuées seulement dans la deuxième phase de l'élaboration d'un acte. Du point de vue de la procédure, il n'y a aucune raison non plus, en particulier, de suspendre l'examen préalable sous prétexte d'attendre le résultat d'autres procédures législatives consacrées au même sujet : la reconnaissance du bien-fondé d'une action législative peut très bien, et elle doit même, être évaluée indépendamment des autres procédures. Certes, si l'objectif d'une initiative dont l'examen préalable a été favorable est atteint entre-temps dans le cadre d'une autre procédure, il est toujours possible de classer ladite initiative après coup. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Parlement, la pratique a montré que la nature de l'examen préalable n'était pas toujours bien comprise. En effet, l'examen préalable des initiatives parlementaires est même parfois soit exagérément retardé parce que les projets du Conseil fédéral sont privilégiés, soit officiellement suspendu parce que d'autres procédures sont pendantes. La réintroduction de ce délai d'examen permettra de rectifier cette tendance.

Quant aux délais fixés aux *al. 2 et 3*, ils correspondent à ceux que connaît l'examen des motions et postulats déposés par les commissions ainsi que des motions de l'autre conseil. Ces délais s'appliquent uniquement dans les cas, relativement rares, où les commissions des deux conseils ne sont pas d'accord à l'issue de l'examen préalable d'une initiative parlementaire (si les deux commissions approuvent une initiative parlementaire, le conseil ne s'occupe pas de son examen préalable). Dans la pratique, le bureau du conseil range les initiatives de ce type parmi les nombreuses initiatives pendantes, auxquelles la commission propose de ne pas donner suite. Toutefois, ce qui vaut pour les interventions de commission et les motions de l'autre conseil devrait aussi être valable ici : la volonté politique de la majorité d'une commission ou du conseil doit avoir plus de poids que la demande d'un député qui a été rejetée par la majorité d'une commission.

L'*al. 4*, enfin, correspond à la disposition qui est proposée pour les motions et les postulats à l'art. 28a, al. 2 (al. 5 selon la minorité de la sous-commission). Il n'y a en effet aucune raison de traiter à cet égard une initiative parlementaire différemment d'une motion ou d'un postulat.

Art. 30, al. 2 Déclaration d'urgence des interpellations

La teneur actuelle de cette disposition donne l'impression que le bureau est l'ultime instance ayant le pouvoir de prononcer la déclaration d'urgence pour une interpellation. Or, en fait, les motions d'ordre émanant du conseil et concernant une déclaration d'urgence rejetée par le bureau ont toujours été admises. Il convient donc de profiter de l'occasion pour adapter la teneur de cette disposition à la pratique en vigueur.

Art. 33d (nouveau) Tenue d'une session spéciale obligatoire

L'art. 2, al. 2, LParl prévoit que «chaque conseil peut décider de se réunir en session spéciale si les sessions ordinaires ne lui permettent pas de traiter tous les objets prêts à être traités.» Le bureau, qui est compétent pour fixer la tenue d'une session

spéciale du conseil, n'en a pas organisé en 2005, 2007 et 2008; pourtant, de nombreux objets prêts à être traités auraient manifestement pu l'être lors d'une telle session (dont il a par ailleurs été question chacune de ces années). Eu égard à l'immense charge de travail supportée par le Conseil national, et notamment aux nombreuses interventions parlementaires non traitées, il convient de modifier aujourd'hui le règlement en vue d'obliger le bureau à organiser une session spéciale d'une durée maximale d'une semaine au deuxième trimestre de chaque année. Il ne s'agira pourtant pas de consacrer l'intégralité de ces sessions spéciales à l'examen d'interventions parlementaires; certains objets plus importants y seront également traités, ce qui dégagera du temps pour l'examen des interventions pendant les sessions ordinaires.

Art. 34 Elargissement de l'horaire des séances

Contrairement à l'opinion largement répandue selon laquelle la durée des séances du Conseil national n'aurait pas cessé de s'accroître au cours des vingt dernières années, elle est en fait restée stable. Au cours de la législature 2003–2007, le Conseil national s'est réuni le même nombre d'heures qu'au cours de la législature 1983–1987, soit pendant quelque 1185 heures. Dans l'intervalle, la durée des séances a augmenté jusqu'à la législature 1991–1995, où elle a atteint son apogée avec 1352 heures de séance, pour décroître depuis.

L'importance de la charge de travail du Conseil national exige un élargissement de l'horaire de ses séances ordinaires. Or, si l'on entend maintenir le principe de la compatibilité du mandat de député au Conseil national avec une activité professionnelle, les possibilités sont limitées. Dans ce contexte, la sous-commission de la CIP a étudié quatre scénarii possibles et en a retenu deux. Elle a rejeté l'idée d'agender des séances les lundis matin et les vendredis des deux premières semaines de session pour laisser aux parlementaires la possibilité de régler leurs affaires professionnelles au moins en début et en fin de semaine. Une possibilité qui serait moins pénalisante pour les députés consisterait à allonger la durée des séances les lundis des deux dernières semaines de session jusqu'à 22 heures, ainsi que les jeudis des deux premières semaines de session jusqu'à 19 heures. La commission a toutefois refusé d'organiser des séances ces deux jeudis après-midi; en revanche, elle a accepté d'allonger la durée des séances de ces deux lundis. L'allongement envisagé pour ces deux lundis découle directement de la modification proposée à l'art. 28, qui vise à revoir la réglementation relative au temps réservé à l'examen des interventions: si huit heures de séance doivent être consacrées à ce travail et que celui-ci doit avoir lieu si possible les lundis des deux dernières semaines de session après l'heure des questions, donc à partir de 16 heures, la fin de la séance ne peut être fixée à 19 heures, comme c'est le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, les séances débiteront désormais à 8 h 15 afin de les coordonner avec l'arrivée des trains selon l'horaire cadencé.

Art. 46 et 48, al. 2 Réduction du temps de parole grâce à la nouvelle catégorie de traitement des objets intitulée «débat de groupe réduit»

En comparaison internationale, le temps de parole au Conseil national est déjà très court (5 minutes pour le développement de la plupart des propositions). La nécessité de limiter ainsi le temps de parole s'explique par le fait que, en comparaison de leurs

homologues de certains Etats, les députés suisses usent beaucoup des possibilités d'intervention individuelle qu'offre notre système politique. En effet, contrairement à ce que connaissent la plupart des pays européens, notre système n'est pas constitué de deux camps homogènes, soit le gouvernement et l'opposition, au sein desquels les députés doivent suivre les mots d'ordre des dirigeants respectifs. En Suisse, les majorités changent en fonction des sujets. Qui plus est, elles ne se cantonnent pas à un groupe parlementaire. Elles ignorent même les clivages politiques parce que, le plus souvent, l'auteur d'une initiative, ou le meneur d'une majorité ou d'une minorité, n'est pas un groupe, mais un député.

Il s'agit de tenir compte de ces caractéristiques dans l'aménagement du droit de proposition et du droit de parole. D'une part, les multiples possibilités d'intervention induisent une certaine brièveté du temps de parole; d'autre part, il convient de préserver le droit à un temps de parole suffisant pour le développement des propositions relatives à des objets importants.

Une réduction générale du temps de parole paraît donc peu pertinente. Toutefois, la commission estime que dans l'un des cas qui se présentent souvent au Conseil national, on pourrait procéder à une rationalisation non négligeable.

En effet, à l'heure actuelle, lorsque les députés examinent un projet d'acte, ils le font le plus souvent sous la forme d'un «débat réduit» (catégorie III). Dans cette catégorie, le temps de parole pour le débat d'entrée en matière est de 20 minutes tant pour les rapporteurs des commissions que pour le représentant du Conseil fédéral, et de 10 minutes pour les porte-parole de chaque groupe (cf. art. 44). Ces temps de parole sont adaptés à l'examen de projets volumineux, très complexes ou brûlants sur le plan politique, mais ils ne se justifient pas pour les projets qui sont moins compliqués ou sur lesquels le consensus est plus facilement atteignable. Aussi la commission propose-t-elle d'introduire une catégorie IIIa et une catégorie IIIb, la catégorie IIIa correspondant à l'actuelle catégorie III, tandis que les temps de parole seraient divisés par deux dans la catégorie IIIb. Le «débat réduit» serait rebaptisé «débat de groupe», ou, le cas échéant, «débat de groupe réduit», parce que la formulation «débat réduit abrégé» pourrait surprendre et que la caractéristique principale de cette forme de débat est de permettre, outre à l'auteur de la proposition, aux porte-parole des groupes de s'exprimer. En ce qui concerne la catégorie IIIb, le «débat de groupe réduit», le temps de parole prévu à l'art. 44, al. 1, let. d, pour les «autres orateurs» ne serait pas raccourci car seuls les députés ayant proposé au cours du débat d'entrée en matière, par exemple, de refuser l'entrée en matière ou de renvoyer le projet, peuvent le solliciter. Or, ce temps, qui permet au député de développer sa proposition, est déjà limité aujourd'hui à 5 minutes; le réduire davantage serait disproportionné.

Art. 47 Introduction du débat organisé pour la discussion par article

Le débat organisé permet de planifier une séance avec une relative précision. A ce jour, seuls font l'objet d'un débat organisé les débats d'entrée en matière et l'examen de rapports et d'interpellations urgentes. A la session de printemps 2007, pour la première fois, un débat organisé a eu lieu pour plusieurs interventions parlementaires portant sur un même sujet (le réchauffement climatique), le temps de parole accordé aux auteurs des interventions ayant été décompté de celui de leur groupe.

D'habitude, la majeure partie des séances est consacrée à la discussion par article sur les projets d'acte. Quelques-unes de ces discussions nécessitent le traitement d'un nombre extrêmement élevé de propositions de minorité et de propositions individuelles (p. ex. 82 propositions de minorité pour l'objet 02.024, «Loi sur les étrangers»). Dans ces cas-là, il est très difficile d'établir une planification. De plus, en raison du dépassement de l'horaire prévu, il arrive fréquemment que des objets soient biffés du programme de la session, généralement des interventions parlementaires, mais aussi des projets législatifs.

L'une des principales fonctions du Parlement est de permettre aux différentes sensibilités sociales et politiques de s'exprimer publiquement. C'est la raison d'être des propositions de minorité. Cependant, le public n'est pas en mesure d'en saisir les enjeux lorsqu'elles se chiffrent par dizaines. Même les propositions particulièrement importantes ou intéressantes sont alors noyées dans la masse. *Se limiter à l'essentiel ne serait donc pas seulement dans l'intérêt d'un fonctionnement efficient du Parlement, mais aussi dans celui des auteurs des propositions de minorité et des propositions individuelles; en définitive, c'est la qualité du processus de décision démocratique lui-même qui s'en trouverait améliorée.*

Un moyen efficace de mieux planifier les travaux du conseil et de se concentrer sur l'essentiel consisterait donc à tenir un débat organisé pour la discussion par article, étant entendu que le temps de parole des auteurs de propositions serait décompté de celui de leur groupe. Il appartiendrait au bureau de fixer le temps de parole total, pertinent à ses yeux sur le plan politique et d'un point de vue objectif, le cas échéant sur la base d'une proposition de la commission chargée de l'examen préalable. Les groupes répartiraient ensuite le temps de parole qui leur aurait été attribué entre le développement des propositions de minorité et des propositions individuelles émanant de leurs propres rangs et leur avis sur d'autres propositions. Si le temps accordé ne suffisait pas, il y aurait lieu de renoncer au développement oral de certaines propositions.

Il convient de relever qu'*un débat organisé pour une discussion par article est très différent des débats organisés pratiqués jusqu'à présent.* Le débat organisé consacré à l'entrée en matière sur un projet d'acte ou à un rapport porte en général sur *une seule* question: entrer en matière sur le projet ou non, ou prendre acte du rapport ou le renvoyer? En revanche, la discussion par article porte sur de nombreux points, parfois sur plus de 100 dispositions d'un projet de loi sur lesquelles les opinions divergent (par exemple, lors de la discussion par article sur l'objet 02.060, Révision partielle de la loi sur l'asile, il a fallu procéder à 107 votes).

Pour le bureau et les groupes, les préparatifs d'un débat organisé de ce type représentent un travail considérable. Les secrétariats des commissions, du bureau et des groupes devraient évaluer précisément le temps nécessaire et définir soigneusement les priorités, leurs propositions servant de base de décision au bureau et aux organes compétents des groupes.

Par ailleurs, lors d'un débat organisé, il faut tenir compte du fait qu'un petit groupe devrait disposer d'assez de temps de parole pour pouvoir s'exprimer sur plus d'une question. Il est en effet possible que le spécialiste d'un sujet particulier faisant l'objet d'un projet de loi fasse justement partie d'un petit groupe. Il convient donc de fixer un temps de parole minimum de 15 minutes par groupe. Cela signifie que le temps de parole total, pour tous les groupes, ne sera probablement pas inférieur à

300 minutes, sans quoi les grands groupes se verraient proportionnellement défavorisés.

La majorité de la commission souhaite également fixer un temps de parole pour les rapporteurs des commissions et les représentants du Conseil fédéral dans le cadre du temps de parole total prévu pour une discussion par article, comme le prévoit la réglementation actuelle des débats organisés. Selon la majorité, la commission chargée de l'examen préalable et le Conseil fédéral ne doivent pas être privilégiés. Une minorité de la commission souhaite en revanche qu'un temps de parole total soit prévu uniquement pour les groupes. Actuellement, le temps de parole de la commission chargée de l'examen préalable et du Conseil fédéral n'est en principe pas limité lors de la discussion par article (cf. art. 44, al. 2, et art. 46, al. 3). Selon cette minorité, il faut considérer que, contrairement aux autres participants au débat, la commission et le Conseil fédéral ne se limitent pas à exprimer leur opinion politique. Ils ont également la tâche importante d'expliquer le fond d'un texte de loi, donnant ainsi des indications sur la manière dont la loi devra être interprétée à l'avenir par les autorités d'exécution et les tribunaux. Si leur temps de parole était limité, ils ne pourraient pas s'acquitter de cette obligation et la position du Parlement par rapport aux autorités d'exécution et aux tribunaux s'en trouverait affaiblie.

La commission a examiné l'incidence concrète qu'aurait la tenue d'un débat organisé en se fondant sur deux vastes discussions par article menées durant la 47^e législature:

02.060 Loi sur l'asile. Révision partielle

La discussion par article, menée du 3 au 5 mai 2004, a duré 740 minutes. Le conseil a dû se prononcer sur 21 propositions de majorité de la commission, 48 propositions de minorité et 71 propositions individuelles. Les porte-parole des groupes et les auteurs des propositions se sont exprimés durant environ 350 minutes. Le temps restant a été réparti de la manière suivante: rapporteurs, 150 minutes; Conseil fédéral, 90 minutes; questions et remarques personnelles, 45 minutes; votes, 105 minutes. La discussion par article aurait pu durer environ 80 minutes de moins si elle avait eu lieu en débat organisé. Le temps de parole des groupes notamment aurait été réduit de 50 minutes. Les groupes du PS et des Verts, très impliqués dans ce débat, auraient perdu chacun 50 minutes de temps de parole, tandis que les autres groupes auraient gagné environ 50 minutes au total.

06.038 Politique agricole 2011. Evolution future – Projet 1 (loi fédérale sur l'agriculture)

La discussion par article des 13 et 14 mars 2007 a duré 740 minutes. Le conseil a examiné 14 propositions de majorité de la commission, 33 propositions de minorité et 26 propositions individuelles. Les porte-parole des groupes et les auteurs des propositions se sont exprimés durant environ 420 minutes. Le temps restant a été réparti de la manière suivante: rapporteurs, 95 minutes; Conseil fédéral, 115 minutes; questions et remarques personnelles, 45 minutes; votes, 65 minutes. Un débat organisé aurait permis de gagner environ 140 minutes. Le temps de parole des groupes aurait été réduit de 90 minutes. Les groupes UDC et des Verts, très impliqués dans ce débat, auraient perdu respectivement 40 et 50 minutes de temps de parole; le groupe PDC aurait dû renoncer à 15 minutes, tandis que les autres groupes auraient disposé plus ou moins du même temps de parole.

Le RCN du 22 juin 1990, qui a introduit les catégories de traitement toujours en vigueur aujourd'hui, prévoyait encore à l'art. 35, al. 4 un droit de parole libre pour l'examen de motions et de postulats: «Chaque député peut demander la parole sur une motion ou un postulat.» Cette phrase a néanmoins été supprimée dans la révision du RCN du 19 décembre 1997, sans qu'il en soit fait mention de quelque manière que ce soit dans le rapport explicatif de la CIP ou dans les débats au Conseil national. Elle a manifestement été considérée comme obsolète.

Dans la pratique, les interventions parlementaires déposées par les députés ou les groupes ne sont classées dans aucune catégorie de traitement – contrairement à ce que prévoit l'art. 46, al. 1 du RCN («Les objets soumis à délibération sont classés dans l'une des cinq catégories [...]»). Si des interventions contestées sont à l'ordre du jour, prennent alors en règle générale la parole l'auteur de l'intervention et le représentant du Conseil fédéral, ainsi que, parfois, le député qui s'oppose à l'intervention. Il est rare que d'autres députés prennent la parole.

Aucune des cinq catégories de traitement existantes ne correspond à la procédure appliquée dans les faits. Certes, la pratique actuelle n'a donné lieu pour l'instant à aucun problème particulier. Toutefois, si la procédure d'examen des interventions devait être revalorisée pour retrouver la place qu'elle occupait jadis, on ne peut exclure que le hiatus juridique actuel n'entraîne des difficultés.

C'est pourquoi il convient de compléter la définition du «bref débat» (cat. IV) figurant à l'art. 48, al. 2 du RCN de manière à prévoir que, lors de l'examen d'une intervention, le premier député à avoir proposé le rejet de l'intervention obtienne le droit de parole. En catégorie IV, ont en outre le droit de s'exprimer: l'auteur de l'intervention (cf. art. 46, al. 4) et le représentant du Conseil fédéral (cf. art. 46, al. 3).

A l'heure actuelle, le RCN distingue le résultat du vote «*publié sous la forme d'une liste nominative*» et les résultats de vote «*publiés sous la forme d'une liste nominative accessible au public*». Dans la pratique, on distingue:

1. en plus des cas qu'elle comprend d'office, la première catégorie, soit celle où le résultat du vote est publié (vote sur l'ensemble, vote final et vote concernant le frein aux dépenses ou le frein à l'endettement), offre aussi la possibilité à 30 députés au moins de demander la publication;
2. les résultats de la première catégorie sont publiés au Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (en version imprimée et sur Internet). Quant à ceux de la seconde catégorie, ils n'ont pas été publiés dans le Bulletin officiel jusqu'à la session d'automne 2007. Toute personne désirant consulter ces résultats devait adresser personnellement sa demande aux Services du Parlement. Toutefois, le dossier relatif à la dernière révision en date du RCN révèle que d'aucuns souhaitent voir les résultats de vote accessibles au public être publiés également sur Internet. Dans son rapport du 10 avril 2003, la CIP avait indiqué à ce propos qu'«il serait logique qu'elles [les données relatives aux votes] soient également accessibles sur Internet, mais [qu']elles ne seront

pas impérativement publiées sur papier» (FF 2003 3078). Les rapporteurs devant le Conseil national se sont eux aussi exprimés en ce sens. Personne ne s'étant opposé à ce point de vue, le conseil doit le faire sien pour interpréter la disposition concernée. C'est donc en toute cohérence que le Bureau du Conseil national a décidé, le 16 novembre 2007, de l'appliquer conformément à cette idée.

Quant à la possibilité pour 30 députés au moins de demander la publication d'une liste nominative, elle ne se justifie plus dès lors qu'une liste nominative est publiée de toute façon. Ainsi, la commission propose de supprimer la distinction faite jusqu'à présent entre les deux catégories de vote.

Lors de précédents débats consacrés à ce sujet, il a été répété que la publication de toutes les listes nominatives provoquerait une hypertrophie de la version imprimée du Bulletin officiel; c'est la raison pour laquelle il convenait certes de publier sur Internet les résultats de tous les votes, mais de continuer à distinguer, pour la version imprimée, les suffrages qui méritaient d'être publiés de ceux dont la publication était superflue. Une enquête plus approfondie révèle que 60 % environ des votes effectués pendant les sessions de printemps, d'été et d'automne 2007 ont débouché sur une liste nominative. Seuls 40 % n'ont donc pas été publiés dans le Bulletin officiel. Tout compte fait, celui-ci ne croîtrait que de 6 % environ si toutes les listes nominatives étaient imprimées. Ce travail supplémentaire est minime et, en tout état de cause, moindre que le travail administratif découlant de la distinction entre les deux catégories de vote.

Dispositions transitoires concernant l'art. 15

Le 19 décembre 2007, le bureau a nommé les membres des commissions du Conseil national pour la 48^e législature. En l'absence de dispositions transitoires pertinentes, la nouvelle méthode de répartition des sièges de commission proposée par les minorités I et II de la CIP ne pourrait déployer ses effets que lors du prochain renouvellement intégral des commissions, soit en décembre 2011.

Selon les dispositions transitoires proposées par les deux minorités de la CIP, les sièges supplémentaires auxquels auraient droit certains groupes (minorités I et II) et les sièges revenant aux députés non inscrits (minorité II) seraient attribués dès l'entrée en vigueur de la modification. Cependant, quiconque perdrait le droit à un siège en vertu du nouveau droit conserverait, pour la durée restante du mandat, ce siège obtenu en vertu de l'ancien droit. Les membres des commissions nommés en décembre 2007 l'ayant été pour quatre ans, la perte de leurs sièges de commission entraînerait un effet rétroactif préjudiciable, ce qui est généralement désapprouvé d'un point de vue juridique. Concrètement, une disposition transitoire aurait pour effet de voir huit (minorité I) ou neuf (minorité II) commissions compter un 26^e membre pour la durée restante du mandat.

Dispositions transitoires concernant les art. 28a et 28b

Si les nouveaux délais fixés par les art. 28a et 28b pour l'examen des interventions et initiatives parlementaires s'appliquaient également, dès leur entrée en vigueur, aux interventions et initiatives déposées sous le régime actuel, le conseil et les commissions seraient dans l'incapacité d'examiner la quantité d'interventions et d'initiatives dont le délai de traitement est soit en passe d'expirer, soit déjà échu.

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Certaines des modifications proposées ont de légères conséquences financières ou de menus effets sur l'état du personnel, difficiles toutefois à quantifier dans la plupart des cas. L'organisation d'une session spéciale notamment pourrait engendrer des surcoûts (environ 125 000 francs par jour de session au titre des indemnités journalières et autres indemnités versées aux députés). Cependant, il convient de relever qu'une session spéciale, comparable à celle qui est prescrite par l'art. 33a RCN, a souvent déjà eu lieu sur la base du droit en vigueur (le budget prévoyant chaque année trois à cinq jours de session spéciale). Quant à l'élargissement de l'horaire des séances d'environ trois heures par session ordinaire (art. 34 RCN), s'il ne provoque aucun surcoût sous l'angle des indemnités, il occasionne en revanche certains frais supplémentaires aux Services du Parlement. D'un autre côté, la réalisation de différentes propositions permettra de faire quelques économies: diminution du travail des Commissions des finances en matière de co-rapports (art. 49 et 50 LParl), simplification de la procédure d'élimination des divergences et nouvelle possibilité de classer les initiatives parlementaires (art. 109 LParl), simplification de la procédure lorsque deux motions de commission sont de teneur identique (art. 121, al. 6, let. b, LParl), introduction du «débat de groupe réduit» (art. 46, al. 1, et 48, al. 1, RCN) et du débat organisé pour les discussions par article (art. 47 RCN).

Bases légales

La loi sur le Parlement et ses présentes modifications se fondent sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., aux termes duquel les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le règlement du Conseil national et ses présentes modifications se fondent sur l'art. 36 LParl, aux termes duquel «chaque conseil se donne un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure».

Les dispositions relatives à l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction se fondent en outre sur l'art. 173, al. 2, Cst. et tiennent compte de l'art. 175, al. 3, Cst., qui fixe la durée ordinaire d'un mandat au Conseil fédéral jusqu'au renouvellement intégral du collège. En cas de vacance en cours de mandat, l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies procède à une élection complémentaire pour la durée restante dudit mandat. Bien que l'art. 175 Cst. soit muet sur ce point, on peut déduire de la compétence électorale de l'Assemblée fédérale que celle-ci est également habilitée à démettre un membre du Conseil fédéral, si les conditions d'éligibilité ou d'exercice de la fonction ne sont plus réunies, par ex. pour raison de santé (voir message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1 ss., 412 et Thomas Sägger, *Die Bundesbehörden*, Berne, 2000, ad art. 175, ch. marg. 760). Le même raisonnement s'applique au chancelier de la Confédération (cf. art. 168, al. 1, Cst.).