

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Commission des institutions
politiques
CH-3003 Berne

www.parlement.ch
spk.cip@parl.admin.ch

Le 30 mars 2011

10.440 Iv. pa. CIP-CE. Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement

Rapport explicatif : procédure applicable au traitement des initiatives déposées par un canton ; objets d'une procédure de consultation

1 Procédure applicable au traitement des initiatives déposées par un canton

11 Analogie des initiatives parlementaires et des initiatives des cantons

Ce sont les dysfonctionnements constatés lors de l'examen de certaines *initiatives parlementaires* (cf. ch. 12 et 13 ci-après) qui ont amené la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) à se pencher sur la question des initiatives des cantons.

Après avoir élaboré une proposition visant à modifier la procédure applicable au traitement des initiatives parlementaires, la commission s'est en effet demandé si une modification similaire ne devrait pas être envisagée pour les initiatives déposées par un canton.

La modification de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) effectuée le 17 juin 1994 a permis d'asseoir sur une base légale la procédure applicable au traitement des initiatives déposées par un canton (art. 21^{septies-novies} LREC ; RO 1994 2147). La CIP-E, qui avait élaboré le projet en question, relevait notamment dans son rapport du 4 mai 1993 : « L'article 93 de la constitution traite expressément sur un pied d'égalité l'initiative parlementaire et l'initiative des cantons. L'initiative des cantons devrait donc suivre une procédure analogue à celle de l'initiative parlementaire [...] » (FF 1993 III 326).

La Constitution fédérale (Cst.) de 1999 n'a rien changé à la base constitutionnelle concernée, ainsi que l'atteste la teneur de l'art. 160, al. 1, Cst. : « Tout membre de l'Assemblée fédérale [...] et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale » (cf. *St. Galler Kommentar zu Art. 160 BV* ; Aubert, Petit commentaire de la Cst., pp. 1210 ss).

Eu égard à cette base constitutionnelle et à la pratique en vigueur, la CIP-E souhaite proposer d'appliquer aussi au traitement des initiatives déposées par un canton les modifications apportées à la procédure en matière d'initiatives parlementaires.

Par ailleurs, la CIP-E note que les difficultés rencontrées lors de l'examen de certaines initiatives parlementaires (cf. ch. 12 et 13 ci-après) sont identiques à celles qui existent dans le cas des initiatives déposées par un canton.



12 Arguments plaçant en faveur de l'obligation de déposer les initiatives parlementaires et les initiatives des cantons sous la forme de projets rédigés

La décision de la CIP-E d'admettre uniquement les initiatives parlementaires présentées sous la forme de projets rédigés se fonde sur les arguments ci-dessous, qui sont également pertinents en ce qui concerne les initiatives déposées par un canton :

Dans son rapport du 1^{er} mars 2001 relatif au projet de LParl, la CIP-N avait présenté une analyse très pertinente de ce problème (FF 2001 3346) : « Dans la pratique, les initiatives parlementaires sont déposées pour la plupart sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Il est fréquent que lesdits " termes " soient tellement " généraux " que leur possible mise en œuvre offre une très grande latitude. Il existe des initiatives qui contiennent au fond un simple mandat d'examen de telle ou telle question sans aucun élément concret de réglementation nouvelle. Une telle initiative trouvera plus facilement, lors de l'examen préalable, l'adhésion d'une majorité; c'est alors au stade de la mise en œuvre que deux situations se présentent: soit aucune proposition concrète ne se présente, soit les idées quant à la mise en œuvre sont tellement divergentes qu'aucune solution susceptible de rallier une majorité de voix ne peut être trouvée. »

La CIP-N et, par la suite, les deux conseils, n'ont cependant pas retenu la conclusion à laquelle était parvenue la sous-commission des deux CIP, à savoir qu'il fallait admettre uniquement les initiatives présentées sous la forme de projets d'acte rédigés. Certes, la notion d'initiative rédigée « sous la forme d'une demande conçue en termes généraux » a été remplacée dans la loi par l'énoncé actuel, selon lequel une initiative devrait au moins comporter les « grandes lignes » d'un acte. Cette mesure n'a toutefois pas abouti, dans les faits, à une formulation plus précise et plus concrète des initiatives parlementaires.

Lors des discussions qui ont eu lieu aux alentours de l'an 2000, l'idée d'imposer la forme du projet d'acte rédigé pour les initiatives parlementaires s'est heurtée à l'argument selon lequel « bon nombre de parlementaires risqu[ai]ent d'être dépassés par cette exigence quant à la forme » (FF 2001 3347). Il est incontestable que, si l'on introduit une telle modification, *l'exercice du droit d'initiative sera plus compliqué pour les députés.*

Une analyse édifiante des initiatives déposées au cours de la première année de la 47^e législature (annexe 2) montre qu'environ 40 % d'entre elles ont été déposées sous la forme d'un projet rédigé ou auraient ensuite pu être concrétisées sous cette forme sans difficulté majeure. Pour les autres initiatives, soit quelque 60 %, se pose la question suivante : faut-il privilégier *un exercice le plus simple possible du droit d'initiative* ou *une utilisation efficace de cette pièce maîtresse du dispositif parlementaire* ?

Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, que les députés désireux de déposer une initiative peuvent se faire aider dans leur entreprise par :

- des collaborateurs personnels (art. 3a LMAP : « Les députés perçoivent un montant annuel de 31 750 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice de leur mandat parlementaire ») ;
- les secrétariats de groupe ;



- les organes compétents au sein des Services du Parlement (en particulier les secrétariats de commission), sachant que, en l'occurrence, le soutien doit se limiter à des aspects formels et que les contenus doivent être définis par les députés eux-mêmes ;
- des infrastructures financées par des tiers (groupes d'intérêts, par exemple), bien que le soutien dont peuvent bénéficier les députés soit très variable.

Par ailleurs, les exigences en matière de forme (transcription correcte d'un objectif dans la loi, respect de la cohérence légistique) ne sont pas les mêmes, pour un projet de ce type, que pour un projet du Conseil fédéral ou d'une commission parlementaire. *Le projet d'acte déposé par un député doit présenter les objectifs de ce dernier de la manière la plus précise et la plus complète possible en termes de contenu. Néanmoins, comme par le passé, un tel projet sert uniquement de base de discussion permettant de prendre une décision de principe* sur la nécessité de donner suite ou non à l'initiative concernée ; il n'est donc pas destiné à servir de base à une discussion par article, par exemple. Si la nécessité de légiférer est confirmée et que la forme de l'initiative parlementaire est jugée appropriée, le rejet d'un détail du projet ou une imperfection formelle ne sauraient en aucun cas constituer, à eux seuls, une raison justifiant de ne pas donner suite à une initiative. La commission demeure libre, lors de la mise en œuvre juridique des objectifs de l'initiative, d'élever une disposition légale au niveau constitutionnel, de supprimer du projet certaines dispositions mineures ou au contraire d'en ajouter, etc.

13 Arguments plaidant en faveur de la fixation de délais de traitement aux commissions chargées de l'examen préalable

La décision de la CIP-E de fixer des délais de traitement aux commissions pour l'examen préalable des initiatives parlementaires se fonde sur les arguments ci-dessous, qui sont également pertinents en ce qui concerne les initiatives déposées par un canton :

L'art. 21^{ter} de la loi sur les rapports entre les conseils, qui fut en vigueur de 1985 à 2003, prévoyait un délai de trois trimestres pour l'examen préalable des initiatives parlementaires par les commissions ; en pratique, ce délai de traitement était largement respecté. Son but était double. Il s'agissait, premièrement, de protéger le droit d'initiative dont les députés jouissent en vertu de la Constitution, en évitant qu'une initiative ne reste trop longtemps « au fond d'un tiroir ». Deuxièmement, le délai en question devait contribuer à l'efficacité du travail des conseils et des commissions : la décision de principe sur la nécessité de légiférer et sur l'opportunité de la forme choisie est une décision simple, qui peut être prise rapidement.

Le délai de traitement a été aboli dans la LParl. Non que les deux principes qui sous-tendaient la procédure d'examen préalable, cités ci-dessus, parussent caducs ; au contraire, cette procédure s'était si bien imposée que la mention du délai de traitement ne semblait plus nécessaire. Par ailleurs, l'obligation de demander l'approbation de la commission compétente de l'autre conseil avait notablement compliqué la procédure ; or, prévoir des dispositions instaurant plusieurs délais différents n'aurait fait que renforcer ce phénomène.

Pourtant, depuis que la LParl est entrée en vigueur, les commissions – en particulier au Conseil des États – ont de plus en plus tendance à *ajourner* l'examen préalable d'initiatives parlementaires ou d'initiatives déposées par les cantons, dans l'attente d'une certaine évolution de la situation (la publication d'un message annoncé par le Conseil fédéral,



notamment). Or, de tels ajournements vont à l'encontre de la volonté susmentionnée qui animait le législateur en 1984 et qui est encore fondée à l'heure actuelle.

Les commissions justifient fréquemment cette démarche en indiquant qu'il serait inefficace que le Parlement lance ses propres travaux législatifs quand, par exemple, le Conseil fédéral est déjà à l'œuvre. Du point de vue du droit de la procédure, cet argument n'est pas probant. En effet, une situation de ce genre peut parfaitement amener une commission, malgré son adhésion générale au contenu d'une initiative, à juger que sa forme (l'initiative parlementaire) n'est pas appropriée et à proposer de ne pas y donner suite. Parfois, les commissions semblent avoir peur de « donner un signal trompeur ». Elles peuvent pourtant facilement l'éviter en motivant leur décision de manière idoine. La situation mentionnée plus haut – la nécessité de légiférer est confirmée, mais des travaux sont déjà en cours au sein d'un autre organe – peut également inciter une commission à donner suite à une initiative. Une décision dans ce sens peut se révéler indiquée si la commission a de bonnes raisons de douter de la pertinence des travaux concernés eu égard au but visé. Dans ce cas, la commission a toujours la possibilité de suspendre provisoirement, mais en deuxième phase de traitement, une initiative parlementaire à laquelle il a été donné suite, puis de la classer éventuellement plus tard en considérant que l'objectif visé a été atteint. Ainsi, la commission garde un atout en main : elle peut reprendre les rênes du processus législatif si le Conseil fédéral ne concrétise pas ses intentions ou s'il ne le fait qu'avec beaucoup de retard.

2 Objets d'une procédure de consultation

Les deux CIP, en particulier, *n'organisent* habituellement *pas de consultation* sur leurs projets d'acte relevant du droit parlementaire ou de la réglementation des relations entre le Parlement et le gouvernement. Le Conseil fédéral lui-même a jugé par exemple qu'il n'était pas indispensable de lancer une consultation sur son projet visant à modifier l'art. 14, let. c, LParl (incompatibilité avec un mandat parlementaire pour les membres de commissions extra-parlementaires) [FF 2006 7598]. Toutefois, cette pratique va manifestement à l'encontre des dispositions de l'art. 3 de la loi sur la consultation, puisque les projets dont il est question peuvent tout à fait concerner des dispositions légales visées à l'art. 164, al. 1, let. a à g, de la Constitution (dispositions fondamentales qui sont encore dépourvues de base légale). Dans de tels cas, il n'y a cependant, en règle générale, *aucun intérêt à organiser une consultation* qui, d'une part, demanderait trop de travail de la part des participants et, d'autre part, prolongerait le processus législatif d'environ six mois. De surcroît, les projets de ce type ne touchent pas les intérêts directs des cantons et des groupes d'intérêt ; quant aux partis politiques, ils peuvent toujours défendre leur position auprès de l'Assemblée fédérale par l'intermédiaire des groupes.

La proposition prévoit d'adapter la loi à la pratique habituelle.