

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Commissions des institutions
politiques

Secrétariat

CH-3003 Berne

Tél. 031 322 99 44

Fax 031 322 98 67

www.parlement.ch

spk.cip@parl.admin.ch

2. August 2011 GM

10.440 é lv. pa. Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement (Procédure applicable au traitement des initiatives déposées par un canton ; objets de la procédure de consultation)

Résultats de la procédure de consultation

1 Rappel des faits

La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a élaboré, dans le cadre d'un projet unique, différentes améliorations de l'organisation et des procédures du Parlement. Si la plupart des propositions de modification ne portent que sur la procédure interne au Parlement, deux d'entre elles concernent également les cantons :

1. Une initiative d'un canton ne peut être déposée que sous la forme d'un avant-projet rédigé d'un acte de l'Assemblée fédérale.
2. Il est possible de renoncer à une consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales.

Le 24 mars 2011, la CIP-E a chargé son secrétariat de lancer une consultation sur ces deux propositions auprès des cantons. Le délai de réponse a expiré le 10 juin 2011.

2 Aperçu des avis exprimés par les participants à la consultation

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)¹ ainsi que 20 cantons se sont prononcés sur les propositions de la commission.

Huit cantons (SZ, NW, OW, AI, TI, VS, GE, JU) approuvent la modification visant à ce que *les initiatives des cantons soient obligatoirement déposées sous la forme d'un avant-projet d'acte* (art. 115 LParl ; RS 171.10). La CdC et douze cantons (BE, LU, UR, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD) rejettent cette proposition.

¹ En vertu de l'art. 10 de la Convention sur la Conférence des gouvernements cantonaux du 8 octobre 1993, lorsque la conférence plénière prend une décision à une majorité de 18 cantons sur 26, celle-ci est réputée constituer la position de la CdC. Cette dernière a indiqué que « plus de 20 cantons » approuvaient l'avis de la CdC, qui rejette les deux points principaux. Pourtant, il ressort des avis transmis par les cantons à la CIP-E que huit d'entre eux approuvent le premier point et que neuf approuvent le deuxième. En réponse à la question du secrétariat des CIP, le secrétariat de la CdC a indiqué que, conformément à la pratique en vigueur, la manière dont chacun des cantons a voté est confidentielle.



Bien que la question de *l'introduction de délais pour l'examen préalable des initiatives des cantons* (art. 116 LParl) n'ait pas explicitement été posée aux cantons, elle faisait partie de la documentation relative à la consultation. Cette proposition est approuvée par la CdC ainsi que par les neuf cantons (OW, NW, BS, SG, AG, TG, VS, JU, TI) qui se sont exprimés à ce sujet.

Neuf cantons (LU, UR, SZ, NW, OW, BS, AG, VS, JU) approuvent la possibilité de *renoncer à une consultation* lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales (art. 3, al. 1^{bis}, de la loi sur la consultation [LCo] ; RS 172.061) ; dix cantons (BE, ZG, SO, BL, SH, SG, TG, TI, VD, GE) ainsi que la CdC rejettent cette proposition.

Deux associations n'ayant pas été nommément invitées à prendre position ont par ailleurs donné leur avis : la Fédération des Entreprises Romandes (FER) et le Centre patronal (CP). Si la FER soutient la modification visant à ce que les initiatives des cantons soient obligatoirement déposées sous la forme d'un avant-projet d'acte, le CP la rejette. En outre, les deux associations approuvent l'introduction de délais de traitement. Enfin, seul le CP s'est prononcé sur la possibilité de renoncer à une consultation, proposition qu'il rejette.

À noter que, à sa séance du 27 juin 2011, la CIP-E a auditionné un représentant de la CdC en la personne du conseiller d'État Beat Vonlanthen, directeur de l'économie et de l'emploi du canton de Fribourg.

3 Avis des participants sur chacune des propositions

31 Dépôt des initiatives des cantons sous la forme d'un avant-projet d'acte (art. 115 LParl)

Arguments pour :

SZ approuve l'objectif visant à inciter les cantons à formuler leurs revendications de manière plus précise.

AI approuve cette proposition à condition que, sur la forme, sa mise en œuvre ne soit soumise à aucune exigence exagérée : une imperfection formelle minime ou une imprécision de nature juridique ne sauraient constituer une raison de ne pas donner suite à une initiative.

TI relève que cette nouvelle réglementation engendrerait une charge de travail supplémentaire pour les cantons ; toutefois, il reconnaît qu'elle accroîtrait l'efficacité de cet instrument et, du même coup, sa valeur.

VS estime que « les initiatives déposées par un canton sous la forme de projets rédigés présenteraient l'avantage de cibler plus rapidement l'objet de l'initiative ».

GE partage l'avis de la CIP-E selon lequel il y a lieu de clarifier le contenu des initiatives des cantons. Il souhaite par contre que les initiatives parlementaires et celles des cantons soient traitées sur un pied d'égalité.

JU expose les mêmes arguments que GE et précise que l'initiative parlementaire connue en droit jurassien doit elle aussi être rédigée de toutes pièces.

La FER approuve cette proposition, qui « limite potentiellement le dépôt de projets plus „opportunistes“, à savoir davantage dictés par l'actualité politique du moment que par une



réflexion aboutie ». Elle estime en outre que les parlementaires et les cantons « disposent d'infrastructures suffisantes et adaptées pour les accompagner dans la rédaction d'un avant-projet ».

Arguments contre :

La CdC estime que la réglementation proposée rend l'exercice du droit d'initiative plus difficile. Elle souligne que « l'initiative déposée par un canton sous forme de proposition générale revêt de l'importance en tant que moyen permettant de prendre une influence indirecte sur les processus politiques au niveau fédéral ». Par ailleurs, la CdC rappelle que, avant qu'un canton ne dépose une initiative auprès de l'Assemblée fédérale, ladite initiative est soumise à une procédure cantonale : or, cette dernière serait beaucoup plus lourde et aboutirait plus difficilement à un consensus si l'initiative devait obligatoirement être rédigée sous la forme d'un avant-projet. Cette charge de travail supplémentaire serait disproportionnée, car elle aurait pour unique objectif de simplifier l'examen préalable au sein des commissions du Parlement fédéral ; de plus, l'avant-projet sert à donner les grandes lignes du projet en vue de son élaboration et n'a aucune valeur contraignante. L'objectif visant à fonder la procédure d'examen préalable sur des bases claires peut être atteint avec la disposition proposée par la CIP-E selon laquelle l'initiative d'un canton fait l'objet d'un développement. Enfin, la CdC considère que l'égalité de traitement absolue entre l'initiative parlementaire et l'initiative d'un canton n'est pas obligatoire, rappelant que des différences existent déjà dans le droit en vigueur.

Les cantons de BE, LU, ZG, SO, BL, BS, SH, SG, AG, TG, TI et VD exposent des arguments analogues ou identiques à ceux de la CdC. Ils avancent en outre d'autres arguments :

- LU estime que, dans bien des cas, les cantons ne connaissent pas suffisamment le dessous des cartes pour effectuer un travail législatif exhaustif, et BS souligne que les députés cantonaux ne disposent pas du personnel et de l'assistance technique nécessaires à l'élaboration d'un projet d'acte. Pour ces raisons, les initiatives des cantons ne doivent pas être soumises aux mêmes exigences que les initiatives parlementaires. AG avance les mêmes arguments.
- UR souligne que, du moins dans le canton d'Uri, il existe un droit populaire qui consiste à demander, au moyen d'une initiative populaire cantonale, que le canton dépose une initiative auprès de l'Assemblée fédérale ; dès lors, exiger des citoyens qu'ils rédigent un projet d'acte de toutes pièces serait excessif. SG estime lui aussi que l'initiative d'un canton s'apparente davantage à l'initiative populaire qu'à l'initiative parlementaire. Les auteurs des initiatives des cantons et des initiatives populaires n'étant pas membres de l'Assemblée fédérale, il serait approprié de prévoir les mêmes exigences formelles pour ces deux instruments, à savoir autoriser leur dépôt sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux.
- BS déduit de l'art. 160, al. 1, Cst. qu'une initiative – que BS définit comme un moyen d'inciter le Parlement à agir – doit également pouvoir être rédigée en termes généraux. TG avance les mêmes arguments en se fondant sur l'art. 139 Cst. (initiative populaire conçue en termes généraux).



- BS craint qu'un avant-projet d'acte ne donne déjà lieu à un débat détaillé lors de la procédure d'examen préalable, alors que l'objectif de l'examen préalable est uniquement de prendre une décision de principe.
- SG estime que le Parlement dispose d'une marge de manœuvre plus restreinte pour mettre en œuvre un projet d'acte que pour mettre en œuvre une proposition conçue en termes généraux et que, par conséquent, il risque d'être plus souvent amené à le rejeter.
- SG souligne les difficultés que présenterait l'adaptation de la procédure cantonale réglementant l'élaboration d'une initiative du canton. TG indique lui aussi qu'une modification de son droit cantonal serait nécessaire.
- SG estime que le projet de la CIP-E ne définit pas clairement les exigences minimales que doit respecter un « avant-projet » : selon lui, il faut en inscrire les grandes lignes dans la loi. À l'instar de SG, TG pense que le terme « avant-projet » laisse une grande marge d'interprétation, que son contenu n'est pas clair et que la distinction entre « avant-projet » et « proposition conçue en termes généraux » n'apparaît pas clairement.

Le CP estime qu'il est « excessif » d'exiger le dépôt d'un projet déjà rédigé aussi bien pour les initiatives parlementaires que pour les initiatives des cantons.

32 Introduction de délais pour l'examen préalable des initiatives des cantons (art. 116 LParl)

Arguments pour :

BS soutient l'introduction de délais, invoquant l'efficacité des travaux des conseils et des commissions ainsi que la protection du droit d'initiative.

SG estime qu'il est légitime de vouloir lutter contre la tendance à suspendre les examens préalables, étant donné que le processus législatif n'est déclenché qu'après la décision d'entrer en matière et qu'un certain temps s'écoule inévitablement jusqu'à ce qu'un projet d'acte soit présenté.

AG considère que cette proposition empêchera que le Parlement suisse ne tarde à prendre une décision concernant une initiative déposée par un canton.

TG salue la volonté d'éviter qu'une initiative ne reste trop longtemps au fond d'un tiroir. Il considère que la suspension du traitement d'une initiative déposée par un canton peut se justifier dans certains cas, mais uniquement en deuxième phase, c'est-à-dire après l'examen préalable. En outre, TG s'accommode de ce que cette nouvelle réglementation constitue un obstacle supplémentaire à une décision positive concernant l'entrée en matière, car elle permet en contrepartie d'obtenir une réponse claire en temps voulu.

Le CP et la FER se rallient aux arguments de la CIP-E selon lesquels prévoir un délai pour l'examen préalable d'une initiative d'un canton n'empêche pas la commission de coordonner le traitement de ladite initiative avec celui d'autres objets parlementaires.

UR est favorable aux délais de traitement, tout en précisant qu'il devrait être possible de suspendre le traitement si certaines raisons matérielles l'exigent (cet avis étant contradictoire, il n'est pas considéré comme positif).



33 Possibilité de renoncer à la consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales (art. 3, al. 1^{bis}, LCo)

Arguments pour :

LU approuve cette proposition pour des raisons d'efficacité, à condition que les dispositions proposées ne touchent en aucune façon aux intérêts des cantons. UR et SZ avancent des arguments similaires.

BS souhaite faire l'économie du temps et du travail considérables que les destinataires consacrent à une consultation même quand ils ne sont pas directement concernés par le projet en question. Selon BS, il s'agit toutefois de compléter l'art. 3, al. 3, LCo de sorte que les projets visés à l'al. 1^{bis} doivent faire l'objet d'une consultation lorsque les destinataires sont concernés dans une large mesure.

AG salue le fait que la proposition vise à soulager les cantons d'une charge de travail superflue.

Arguments contre :

La CdC souligne que la réglementation proposée est formulée de manière vague et que, pour les cantons, la question se pose de savoir à qui revient la compétence de décider si un projet touche les intérêts des cantons. Elle déclare que « [les] cantons entendent pouvoir décider eux-mêmes s'ils sont concernés ou non par telle ou telle modification », étant donné que, notamment, la procédure menée devant un tribunal fédéral ou la répartition des compétences entre les autorités fédérales peuvent revêtir une grande importance pour les cantons et d'autres tiers. Selon le droit en vigueur, la Confédération doit motiver sa décision de renoncer à organiser une procédure de consultation : la CdC estime qu'il ne faut pas supprimer cette obligation.

Les cantons de BE, ZG, SO, BL, SH, TG et VD ainsi que le CP exposent des arguments similaires ou identiques.

BL et SG se demandent si la proposition de la CIP-E est conforme à l'art. 147 Cst., qui prévoit notamment que les cantons sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants lors des travaux préparatoires.

SG estime que renoncer à une consultation peut se justifier lorsque le projet porte sur l'organisation du Parlement ou sur les procédures entre le Parlement et le gouvernement ; en ce qui concerne la délimitation des compétences entre le Parlement et le gouvernement, il estime par contre qu'il est clairement dans l'intérêt des cantons – et des associations – de participer à la procédure pré-parlementaire.

34 Autres propositions

La CdC et SG proposent « d'insérer une disposition dans la loi sur le Parlement stipulant que les gouvernements cantonaux doivent être informés de l'état des délibérations et de la décision quant à savoir si une suite sera donnée ou non à l'initiative du canton ».

TG souhaite que l'invitation à participer à une consultation soit adressée aux chancelleries cantonales.