



Confédération: Nouvelle loi sur le Parlement

Le 1er mars, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP) a approuvé un projet de nouvelle loi sur le Parlement. Ce projet sera probablement traité au Conseil national pendant la session d'automne 2001.

Comme son nom l'indique, la loi sur le Parlement (LParl) définit l'organisation et le fonctionnement du "cœur démocratique" – puisqu'élus – de l'Etat fédéral suisse. Appelée à se substituer à la loi de 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC), la LParl a essentiellement pour objet:

1. de préciser les dispositions de la Constitution (cst.) du 18 avril 1999 relatives aux attributions de l'Assemblée fédérale et à la répartition des compétences entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral;

2. d'une part, de présenter d'une manière à la fois claire et structurée les dispositions d'une LREC aujourd'hui obsolète, et en tout cas devenue inextricable après avoir été soumise à plus d'une trentaine de révisions, et d'autre part, de supprimer certaines incohérences ou lacunes plus ou moins graves qui entachent le droit pertinent en vigueur.

La nouvelle cst. dispose que "toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale": or, s'agissant des dispositions qui touchent l'organisation et le fonctionnement du Parlement, ce n'est pas le cas aujourd'hui pour beaucoup d'entre elles. Pour prendre un exemple, sont ainsi désormais arrêtées, non plus dans la cst., mais dans la LParl, les modalités qui régissent l'élection du Conseil fédéral, sans d'ailleurs que ce passage du plan réglementaire au plan législatif entraîne aucune modification de fond de la procédure applicable.

Par rapport au droit en vigueur, la LParl contient quelque 155 innovations et précisions matérielles: s'il s'agit le plus souvent d'améliorations légères, leur portée pratique peut parfois être considérable (par ex.: alors qu'un certain flou régnait à ce jour sur le plan de la procédure, l'organisation d'une session des Chambres fédérales ailleurs qu'à Berne suppose désormais l'adoption ad hoc d'un arrêté fédéral simple, ce qui garantit une décision concordante des deux Chambres et, ainsi, une appréciation plus complète des implications d'une telle décision).

Les principales innovations de fond sont les suivantes:

a. la nouvelle cst. garantit aux commissions parlementaires le droit d'accéder aux informations détenues par le Conseil fédéral et son administration dans la mesure où elles en ont besoin pour remplir leurs tâches: la LParl définit les modalités qui régissent l'exercice de ce droit. S'agissant plus particulièrement des commissions chargées de la haute surveillance, elle dispose qu'il appartient désormais au contrôleur, et non plus au contrôlé, de décider des informations dont il a besoin pour exercer sa mission. Relevons par ailleurs que la LParl réserve également un droit d'accès à l'information au député considéré individuellement.

b. la nouvelle cst. prévoit que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation: la LParl assure une transposition active de ce principe en disposant que toute commission devra désormais veiller également à évaluer l'efficacité des actes à l'examen préalable desquels elle a procédé, sous réserve de la nécessaire coordination avec les commissions chargées d'exercer la haute surveillance au nom du Parlement.

c. la nouvelle cst. dispose que l'Assemblée fédérale est associée aux "planifications importantes des activités de l'Etat" et à la définition de la politique extérieure (alors qu'elle n'était habilitée à ce jour qu'à prendre acte des rapports que lui soumettait le Conseil fédéral sur ces sujets): la LParl précise cette compétence nouvelle en réservant à l'Assemblée fédérale le droit de se prononcer par voie d'arrêté fédéral simple sur ces "planifications importantes" (notamment le programme de la législature et la planification financière) et sur les principaux rapports qui lui sont adressés par le Conseil fédéral (concernant notamment les orientations générales en matière de politique extérieure), ce qui permet au Parlement d'exprimer un avis non seulement plus nuancé, mais possédant désormais un caractère plus contraignant que par le passé.

d. la nouvelle cst. donne à l'Assemblée fédérale le pouvoir de confier des mandats au Conseil fédéral à l'aide desquels

elle peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral: la LParl redéfinit à cet effet la nature et la portée de la motion, dans le cadre évidemment de la répartition actuelle des compétences entre Parlement et Gouvernement (qui peut toutefois évoluer, si le premier le souhaite).

e. malgré son caractère a priori contraignant, la motion n'a cessé de se déprécier, notamment aux yeux des élus du Conseil national: il est vrai que le dépôt d'une motion est rarement suivi d'effets tangibles, et que la suite qui lui est donnée semble dépendre moins de considérations techniques ou politiques que de l'arbitraire. En disposant que les motions déposées par les commissions jouiront désormais d'un traitement privilégié pour ce qui est de leur inscription à l'ordre du jour, et en incitant par là le député réellement soucieux de voir sa démarche aboutir à passer par le canal de la commission, la LParl contribue à revaloriser l'instrument de la motion.

f. le dépôt d'une motion restant aujourd'hui peu ou prou dépourvu d'effets, les députés ont de plus en plus tendance à recourir au dépôt d'une initiative parlementaire, même dans les cas où la motion serait a priori l'outil le mieux indiqué. Cette évolution entraîne logiquement une augmentation du nombre des initiatives auxquelles les conseils décident de donner suite, alors que les effectifs des agents censés assurer la préparation des projets d'acte concernés ne suivent pas dans la même proportion, avec pour conséquence les difficultés que l'on imagine. Aussi la LParl prévoit-elle d'associer l'autre conseil à l'examen des initiatives parlementaires dès la phase préliminaire: cette concertation en amont devrait en effet se traduire par une efficacité accrue, en permettant d'éviter désormais que l'un des conseils ne mette sur pied à grands frais un projet législatif dont l'autre ne veut pas. Ce meilleur filtrage introduit au stade de l'examen préliminaire constitue par ailleurs pour les députés une incitation à se tourner à nouveau vers l'instrument de la motion.

La CIP espère que la LParl pourra entrer en vigueur au début de la prochaine législature au plus tard. S'agissant des travaux à



Confederazione: Nuova legge sul Parlamento

engager pour assurer la coordination de la LParl avec le projet de "réforme de la direction de l'Etat" dont le Parlement devrait être saisi d'ici à la fin de l'année 2001, ils devraient être minimales si l'on considère que le Conseil fédéral semble vouloir se limiter à une réforme de l'organisation du Gouvernement. Par ailleurs, et dans le droit fil de la LParl, les CIP ont l'intention de présenter sous peu deux projets de révision concernant, l'un, les textes applicables à l'indemnisation des députés, et l'autre, les textes régissant leur prévoyance professionnelle.

Extrait du rapport de la commission du 1er mars 2001

Pour informations et pour obtenir le rapport: Martin Graf, secrétaire des commissions des institutions politiques, Services du parlement, 3003 Berne
e-mail: martin.graf@pd.admin.ch
www.parlement.ch

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) ha adottato il primo marzo 2001 un progetto per la nuova legge sul Parlamento. Il progetto verrà trattato dal Consiglio nazionale verosimilmente durante la sessione autunnale 2001 delle Camere.

La legge sul Parlamento (LP), destinata a sostituire la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), disciplina un ambito cruciale dei processi decisionali democratici nello Stato federale svizzero. Con la revisione totale della LRC si intendono sostanzialmente raggiungere due obiettivi:

1. trasporre a livello legislativo le disposizioni della nuova Costituzione federale (Cost.) del 18 aprile 1999 che definiscono i compiti dell'Assemblea federale e la ripartizione delle competenze tra quest'ultima e il Consiglio federale, dirimendo alcune questioni controverse nella vecchia Cost.;

2. rappresentare in una sistematica chiara e in una lingua comprensibile il diritto parlamentare nel suo complesso, provvedendo inoltre a eliminare numerose incoerenze e lacune più o meno importanti dell'attuale diritto. La LRC del 1962 è obsoleta e, dopo oltre trenta revisioni parziali, assolutamente priva di chiarezza.

La nuova Cost. statuisce che, nello Stato di diritto, tutte le disposizioni importanti debbano essere disciplinate in una legge soggetta a referendum. Vasti ambiti del diritto parlamentare non hanno finora soddisfatto tale esigenza. La LP, ad esempio, disciplina ora a livello di legge, senza modificarne le modalità, la procedura dell'elezione del Consiglio federale.

Rispetto al diritto vigente, la nuova LP presenta circa 155 modifiche e precisazioni materiali. Per la maggior parte sono miglioramenti minimi, che però nel singolo caso possono avere una notevole valenza pratica (ad es., per svolgere una sessione al di fuori di Berna sarà necessario un decreto federale semplice, il che, rispetto alla procedura semplificata oggi vigente, assicura un esame più approfondito e una decisione unanime di entrambe le Camere).

Di considerevole importanza sono in particolare le seguenti modifiche:

a. la nuova Cost. garantisce alle Commissioni parlamentari il diritto di esigere dal Consiglio federale e dall'Amministra-

zione le informazioni che servono alle prime per assolvere i propri mandati. La LP attua le modalità d'esercizio di questo diritto costituzionale. In particolare, la legge stabilisce che in materia di alta vigilanza è il controllore a decidere di quali informazioni abbisogna per un controllo efficace e non più, come finora, il controllato. Il diritto di chiedere informazioni è ora garantito per legge anche al singolo parlamentare.

b. la nuova Cost. incarica esplicitamente il Parlamento di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. La LP concreta questo principio, incaricando ciascuna Commissione di valutare in modo coordinato con l'alta vigilanza l'efficacia dei singoli atti legislativi già esaminati in via preliminare.

c. la nuova Cost. sancisce che l'Assemblea federale partecipa alle "pianificazioni importanti dell'attività dello Stato" e all'elaborazione della politica estera. Oggi il Parlamento prende semplicemente atto dei rapporti che il Consiglio federale gli sottopone. La LP concretizza questa nuova competenza, attribuendo al Parlamento il diritto di esprimere mediante decreti federali semplici un parere differenziato e vincolante riguardo a importanti pianificazioni (in particolare al programma di legislatura e alla pianificazione finanziaria) e a ulteriori, importanti rapporti del Consiglio federale (in particolare sulle linee fondamentali di politica estera).

d. conformemente alla nuova Cost., l'Assemblea federale può influire sulla sfera di competenze del Consiglio federale affidandogli mandati. La LP ridefinisce in tal senso la natura e la natura giuridica della mozione, evitando che competenze e responsabilità si confondano. Le competenze esistenti vanno rispettate, possono però anche essere modificate in qualsiasi momento seguendo la procedura ordinaria.

e. nell'odierna attività parlamentare la mozione, soprattutto in Consiglio nazionale, ha ormai un ruolo di esigua importanza. Solo di rado una mozione produce risultati concreti e il successo non dipende tanto da criteri politici o materiali, ma più che altro da ragioni contingenti. Privilegiando in maniera coerente nell'iscrizione all'ordine del giorno le mozioni provenienti dalle