

Consultation sur l'lv pa 10.440. Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement (Procédure applicable aux initiatives déposées par un canton; objets d'une procédure de consultation)

**Prise de position des cantons du 24 juin 2011
à l'attention de la Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats**

Par lettre du 30 mars 2011, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a lancé la consultation sur les deux propositions de modification suivantes qui, toutes deux, concernent 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.

Les cantons se prononcent comme suit:

1. Procédure applicable au traitement des initiatives déposées par un canton

1.1. Proposition des cantons

Les cantons rejettent la proposition selon laquelle une initiative déposée par un canton doit se limiter à la forme d'un avant-projet d'acte. Rien ne s'oppose en revanche à une nouvelle prescription qui oblige l'initiative déposée par un canton à faire l'objet d'un développement comportant notamment les objectifs de l'acte.

1.2. Exposé des motifs

1.2.1. Droit en vigueur

Selon l'art. 160 Cst., tout membre de l'Assemblée fédérale [...] et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale. L'initiative déposée par un canton et l'initiative parlementaire sont donc placées, selon la pratique actuelle, sur un pied d'égalité. Les procédures applicables aux deux initiatives sont réglées dans la loi sur le Parlement (LParl). Pour l'initiative déposée par un canton, l'art. 115 LParl prévoit que tout canton peut soumettre un projet d'acte à l'Assemblée fédérale ou proposer l'élaboration d'un tel projet.

Indépendamment de savoir si l'initiative contient un projet d'acte ou se borne à proposer l'élaboration d'un projet d'acte, l'intervention fait d'abord l'objet d'un examen préalable débouchant sur la décision de principe quant à l'opportunité de lui donner suite. S'il est donné suite à l'initiative, une commission est chargée de mettre au point le projet d'acte à l'attention du Conseil. Même si l'initiative contient déjà un projet d'acte rédigé, celui-ci ne vaut que comme directive politique et non comme texte contraignant. La commission dispose d'une très grande liberté pour remodeler le projet et formuler des normes légales ou constitutionnelles concrètes.

1.2.2. Modifications proposées dans la loi sur le Parlement

Désormais une initiative d'un canton ne peut être déposée que sous la forme d'un avant-projet d'acte. De plus, elle doit être motivée et ce développement doit notamment exposer les buts de l'acte proposé.

Les réflexions de la CIP-E trouvent leur origine dans des dysfonctionnements constatés lors de l'examen de certaines initiatives parlementaires. Certaines initiatives contiennent au fond un simple mandat d'examen de telle ou telle question sans aucun élément concret de réglementation nouvelle. La possible mise en œuvre de nombre d'initiatives offre ainsi une très grande latitude. L'exigence de ne plus admettre que des initiatives revêtant la forme d'un avant-projet rédigé d'acte vise à obtenir une présentation la plus précise et complète possible de la requête politique sous-jacente. 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. La commission d'examen préalable demeure libre de formuler un projet qui lui est propre.

1.2.3. Considérations

Limiter les initiatives déposées par un canton à la forme d'un avant-projet rédigé supprime la possibilité de rédiger une proposition conçue en termes généraux. L'exercice du droit d'initiative en devient donc plus difficile. Comme la plupart des initiatives sont pour l'instant déposées sous la forme de proposition générale, il pourrait en résulter pour les cantons une charge de travail supplémentaire non négligeable.

Il se pose dès lors la question de la proportionnalité du nouveau régime proposé. Il faut à cet égard tenir compte du fait que, dans le cas des initiatives déposées par un canton, il s'agit d'un droit de participation des cantons et non d'un instrument parlementaire. De ce point de vue, 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. Contrairement à l'initiative parlementaire, l'initiative déposée par un canton suit un processus dès le stade de sa formulation et de son articulation avant d'être déposée à l'Assemblée fédérale. La limitation à des avant-projets formulés induirait un volume de travail nettement plus important au niveau cantonal et alourdirait la recherche du consensus.

Dans la mesure où l'avant-projet rédigé ne sert lui aussi qu'à faciliter l'examen préalable d'une initiative cantonale et qu'il ne vaut que comme ligne directrice politique pour le projet à mettre au point et non comme directive contraignante, il est difficile de comprendre pourquoi la restriction proposée doit être instaurée. L'objectif d'obtenir des bases claires pour la procédure d'examen préalable peut aussi être réalisé avec le nouveau 3e alinéa proposé selon lequel une initiative doit être désormais assortie d'un développement.

La question de savoir si ces réflexions sont aussi valables pour les dispositions relatives à l'initiative parlementaire peut rester posée. L'égalité de traitement absolue entre les deux formes d'initiative n'est pas obligatoire, ce que tend aussi à démontrer le fait que les articles 107 et 115 LParl font déjà aujourd'hui l'objet d'une formulation différente. Les cantons regrettent que les dispositions conçues essentiellement en fonction de la nouvelle pratique relative aux initiatives parlementaires aient été transposées sur l'instrument des initiatives déposées par les cantons sans discussion sur la place spéciale qu'occupent ces initiatives.

2. Objet d'une procédure de consultation

2.1. Proposition des cantons

Les cantons rejettent la limitation de la procédure de consultation telle qu'elle est proposée. Il est dans tous les cas indiqué d'obliger la Confédération à exposer ses motifs lorsqu'elle renonce à organiser une procédure de consultation.

2.2. Exposé des motifs

2.2.1 Droit en vigueur

Selon l'art. 3, al. 3, lettre b de la loi sur la procédure de consultation, une consultation est organisée concernant les dispositions légales visées à l'art. 164, al. 1, let. a à g, de la Constitution. Selon la lettre g de cet article constitutionnel, font partie de ces dispositions celles relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales, ce qui englobe donc le droit parlementaire et le régime des relations entre le parlement et le gouvernement.

2.2.2. Modification proposée de la loi sur la consultation (LCo)

La commission propose de compléter l'art. 3 LCo par un alinéa 1bis selon lequel 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.

2.2.3. Considérations

Le libellé proposé du nouvel art. 3, al. 1bis, reste souple à deux égards: d'une part il contient une *formulation potestative* rendant possible la renonciation à une procédure de consultation et d'autre part il se réfère à des projets qui portent principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales.

Pour les cantons se pose la question de savoir à qui revient la compétence de décider si un projet touche les intérêts des cantons et s'il existe un intérêt à organiser une procédure de consultation. L'exemple donné dans le rapport explicatif, à savoir l'incompatibilité entre un mandat parlementaire et l'appartenance à des commissions extra-parlementaires, montre précisément très bien que la question de l'intérêt n'est pas si simple puisque l'on pourrait justement argumenter en l'espèce que notamment les groupes d'intérêt sont potentiellement très concernés par le nouveau régime.

Il faut souligner par ailleurs que le Tribunal fédéral ou le Tribunal administratif fédéral sont tous deux des autorités fédérales et que les cantons ont un grand intérêt concernant la procédure devant ces instances. En outre, des règles sur la répartition des compétences entre autorités fédérales peuvent également revêtir une grande importance. Ainsi, les cantons et d'autres tiers sont très intéressés de savoir si une tâche fédérale est accomplie par le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale ou le Tribunal fédéral.

Selon la règle en vigueur, la Confédération doit motiver sa décision de renoncer à organiser une procédure de consultation sur un projet particulier, par exemple pour des considérations de proportionnalité. Le nouveau régime proposé ferait, en l'espèce, disparaître cette obligation d'exposer les motifs. En revanche, il faudrait désormais expliquer pourquoi, en dépit de la clause d'habilitation générale permettant de renoncer à procéder à une consultation dans les cas énumérés, une telle procédure est organisée dans un cas donné. Il faut rejeter ce renversement de l'obligation d'exposer les motifs revenant à la Confédération. Déjà à l'épo-

que de la rédaction de la loi sur la consultation, on a jugé que c'était aux destinataires de la consultation de juger si un projet touche leurs intérêts. Les cantons entendent pouvoir décider eux-mêmes s'ils sont concernés ou non par telle ou telle modification.

3. Adoption de dispositions sur les délais de traitement pour les commissions préparatoires

Les cantons soutiennent l'introduction proposée par la CIP-E de délais d'examen dans l'art. 109 al. 2 et 3^{bis} (nouveau) LParl. Ils proposent parallèlement 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.