

La vie des assemblées dans l'espace francophone : recueil des procédures et des pratiques parlementaires

*Plan adopté par la commission des affaires parlementaires
le 7 juillet 2005 à Bruxelles (Belgique)*

Chapitre VII - Les différentes catégories de lois

Section 1 - Les lois constitutionnelles

On distingue la révision totale de la révision partielle de la Constitution. La première peut être proposée par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale. Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux chambres, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise. Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.

La révision partielle peut quant à elle être décrétée par l'Assemblée fédérale ; elle doit respecter le principe de l'unité de la matière. Les lois qui révisent totalement ou partiellement la Constitution peuvent être déposées en tout temps.

Les règles impératives du droit international ne doivent pas être violées par une loi constitutionnelle.

La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée (Art. 192 à 195, Constitution).

Section 2 - Les lois organiques

Les attributions de l'Assemblée fédérale ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement sont régies par la Loi sur l'Assemblée fédérale.

Section 3 - Les lois ordinaires : le domaine de la loi et du règlement

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale. Toutes les dispositions importantes doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Il s'agit des dispositions fondamentales relatives :

- a. à l'exercice des droits politiques ;*
- b. à la restriction des droits constitutionnels ;*
- c. aux droits et aux obligations des personnes ;*
- d. à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts ;*
- e. aux tâches et aux prestations de la Confédération ;*
- f. aux obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral ;*
- g. à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales (Art. 163 et 164, Constitution).*

Section 4 - Les lois de finances

L'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte d'Etat (Art. 167, Constitution). Plus précisément, elle arrête les charges et les dépenses d'investissement au moyen du budget et de ses suppléments, ainsi que les nouveaux crédits d'engagements et plafonds de dépenses autorisés antérieurement et non utilisés au moyen du budget et de ses suppléments. Elle fixe également dans les décisions de crédit, le but et le montant du crédit. Elle peut en outre y définir les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le compte-rendu du gouvernement (Art. 25, Loi sur le Parlement).

Section 5 - Les lois d'habilitation

-

Section 6 - Les lois d'orientation et lois de plan

L'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat. A cet effet, elle débat et prend acte des rapports de planification du gouvernement, donne le mandat au gouvernement d'établir une planification ou de modifier les priorités d'une planification, et prend les arrêtés de principe et de planification. Ceux-ci sont des décisions préliminaires qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir (Art. 28, Loi sur le Parlement).

Section 7 - Les lois autorisant la ratification des engagements internationaux

L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du gouvernement en vertu d'une loi ou d'un traité international (Art. 166, Constitution).

Elle approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral, lorsqu'ils sont soumis à référendum et sous la forme d'un arrêté fédéral simple, lorsqu'ils ne le sont pas.

Section 8 - Les actes non législatifs (résolutions, motions...)

Le gouvernement édicte des ordonnances dans la mesure où la constitution ou la législation l'y autorise (Art. 7, Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

Chapitre VIII - Les procédures de contrôle

Section 1 - Le contrôle politique

§1 Les votes de confiance

Il n'existe pas de dispositions instituant de vote de confiance.

§2 La censure

Il n'existe pas de motion de censure.

§3 Les procédures sans vote :

- Les déclarations du gouvernement

Le gouvernement peut faire des déclarations devant les deux chambres sur un évènement ou un problème important de politique extérieure ou intérieure (Art. 33, Règlement du Conseil national ; Art. 28, Règlement du Conseil des Etats). Il peut également faire des déclarations lorsque les deux chambres siègent en conseils réunis (Art. 157, Loi sur le Parlement).

- Les débats d'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire, qui permet de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou les grandes lignes d'un tel acte, est soumise à un examen préalable dans la commission où elle a été déposée, qui décide d'y donner suite ou de ne pas y donner suite.

Si la commission décide de ne pas y donner suite, elle fait une proposition dans ce sens à son conseil. Si ce dernier se rallie à cette proposition, l'initiative est réputée liquidée. Par contre, sa décision de donner suite à l'initiative ou d'en élaborer une elle-même est soumise à l'approbation de la commission compétente de l'autre conseil. Si la seconde commission ne s'y rallie pas, il n'est donné suite à l'initiative que si les deux chambres le décident.

S'il a été décidé de donner suite à une initiative, la commission compétente du conseil où elle a été déposée élabore un projet dans un délai de deux ans, qui sera ensuite examiné par chaque conseil (Art. 107 à 114, Loi sur le Parlement).

- Les questions

Les questions chargent le gouvernement de fournir des renseignements sur des affaires touchant l'Etat fédéral. En général, il y répond au plus tard à la session parlementaire suivante (Art. 125, Loi sur le Parlement).

Au Conseil national, la chambre basse, les deuxième et troisième semaines de la session parlementaire débutent par une « heure des questions », de 90 minutes au plus, consacrée à l'actualité. Les questions, concises et sans développement, sont déposées par écrit avant la fin de la séance du conseil du mercredi précédent. Elles sont distribuées aux députés avant le début de la séance et ne sont pas lues à la tribune. Le représentant du gouvernement répond brièvement, à condition que l'auteur de la question soit présent. Celui-ci peut poser une question complémentaire (Art. 31, Règlement du Conseil national). Cette heure des questions n'existe pas au Conseil des Etats.

Une question peut être déclarée urgente (Art. 125, al. 3, Loi sur le Parlement). Dans les deux conseils, une question urgente doit avoir été déposée au moins une semaine avant la fin d'une session de trois semaines, et au plus tard le premier jour d'une session d'une semaine. Le gouvernement y répond par écrit dans les trois semaines suivant son dépôt (Art. 30, Règlement du Conseil national ; Art. 26, Règlement du Conseil des Etats).

→ Déclin ?

Section 2 – Le contrôle technique

§1 Le contrôle par les commissions

- Le rôle d'information des commissions permanentes et spéciales

Les commissions informent le public des résultats de leurs délibérations (Art. 48, Loi sur le Parlement). Le président ou les membres de la commission mandatés à cet effet par celle-ci rendent compte oralement ou par écrit aux médias des principaux résultats de leurs délibérations. Sauf exception, les principales décisions prises, les résultats des votes et les arguments majeurs présentés au cours des délibérations sont communiqués aux médias (Art. 20, Règlement du Conseil national ; Art. 15, Règlement du Conseil des Etats).

- Les missions d'information

L'Assemblée fédérale ne constitue pas de « missions d'information ». Elle peut toutefois décider de nommer une commission d'experts chargée d'examiner une question et de rendre compte de ses conclusions au public. Les commissions des finances et les commissions de contrôle de gestion effectuent régulièrement des visites d'information qui peuvent être organisées sur tous les points touchant de près ou de loin au fonctionnement de l'Etat.

- Le contrôle financier et social

La haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération est exercée par les Commissions des finances des deux chambres ; elles procèdent à l'examen préalable de la planification financière, du budget et de ses suppléments et du compte d'Etat (Art. 50, Loi sur le Parlement).

- Les commissions d'enquête

Dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées en matière de haute surveillance, l'Assemblée fédérale peut, en cas d'événements d'une grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière, instituer une commission d'enquête parlementaire commune aux deux conseils et la charger d'établir les faits et de réunir d'autres éléments d'appréciation (Art. 163, Loi sur le Parlement). La commission est composée en nombre égal de parlementaires du Conseil national et du Conseil des Etats (Art. 164).

- Le contrôle de l'application des lois

L'évaluation de la conception, de la mise en œuvre et des effets des mesures prises par la Confédération est assurée par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation. Il contribue à la haute surveillance parlementaire en exerçant une activité scientifique indépendante et travaille sur la base des mandats qui lui sont confiés par les commissions parlementaires.

Les évaluations du CPA concernent un large éventail de domaines et ses rapports sont en général publiés.

Le CPA bénéficie de droits à l'information très étendus.

§2 - Les autres procédures d'information et de contrôle

- Le rôle des délégations et Offices

La délégation des finances et la délégation des Commissions de gestion sont chargées respectivement d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération, et de surveiller les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement (Art. 51 et 53, Loi sur le Parlement).

- La participation des parlementaires à des organismes extra-parlementaires

Les organismes extra-parlementaires n'existent pas dans le système suisse.

- Les moyens d'expression populaire ; les interventions dans les procédures de démocratie directe

Les citoyens disposent de plusieurs instruments pour s'exprimer :

- de l'initiative populaire tendant à la révision totale ou partielle de la Constitution, qui permet à 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, de proposer au peuple la révision totale ou partielle de la Constitution (Art. 138, Constitution). Les Chambres fédérales peuvent y opposer un contre-projet.
- du référéndum obligatoire, qui permet au peuple de s'exprimer sur :
 - a. les révisions de la Constitution ;
 - b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales ;
 - c. les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année ; ces lois doivent être soumises au vote dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale ;
 - d. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution ;
 - e. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale ;
 - f. le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils. (Art. 140)
- du référéndum facultatif, qui permet à 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons qui le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, de soumettre au vote :
 - a. les lois fédérales ;
 - b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an ;
 - c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient ;
 - d. les traités internationaux qui :
 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables ;
 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale ;
 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. (Art. 141)
- de la pétition, que toute personne a le droit d'adresser aux autorités. (Art. 33)
- des élections du Conseil national et du Conseil des Etats, auxquelles tous les citoyens en âge de voter peuvent prendre part.

→ Renforcement ?

L'utilisation des instruments de la démocratie directe a augmenté ces dernières années. Depuis 1848, 169 initiatives populaires ont été valablement soumises au vote du peuple et des cantons. Seize ont été acceptées et 153 ont été rejetées. Depuis le 1.1.2000, 39 objets ont été soumis à l'approbation du peuple (référendum facultatif) ou du peuple et des cantons (référendum obligatoire).

Section 3 - Le rôle de l'opposition

Il n'y a pas à proprement parler de majorité et d'opposition en Suisse. Les quatre plus grands partis politiques participent ensemble au gouvernement, en fonction de leur force électorale. Ainsi, depuis 2003, le PS, l'UDC et le PRD comptent chacun deux sièges au gouvernement et le PDC en compte 1. La présidence du gouvernement suit annuellement un tournus établi, qui tient compte de l'ancienneté.

Les partis qui sont en opposition avec une décision majoritaire du parlement ou du gouvernement peuvent jouer un rôle de contre poids qu'ils défendent en utilisant le référendum facultatif, pour permettre de défendre le statu quo, et l'initiative, pour instaurer un débat public sur une question.

Section 4 - La responsabilité pénale du Chef de l'Etat et des membres du gouvernement

La responsabilité pénale du président de la Confédération et des membres du gouvernement est régie par la « Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires ».

Selon son article 14, une autorisation de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

Chapitre IX La communication institutionnelle

Section 1 - La publicité des travaux

§1 Publications

Les séances du Conseil national et du Conseil des Etats, et des conseils réunis sont publiques. Les débats sont diffusés en direct sur internet et sont publiés intégralement dans le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Toutefois, si des intérêts majeurs relatifs à la sécurité du pays sont en jeu ou pour garantir la protection de la personnalité, il peut être demandé que les délibérations aient lieu à huis clos (Art. 4, Loi sur le Parlement).

Pendant les sessions, le Bulletin officiel met en ligne les interventions des membres des conseils environ une heure après qu'elles ont été prononcées, ce qui fait du Parlement suisse l'un des plus rapides en la matière.

Le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale publie chaque année l'intégralité des débats du Conseil national et du Conseil des États – soit l'équivalent de quelque 8'000 pages A4 de texte – sur Internet, sur DVD-ROM et sous forme d'ouvrage.

§2 Radios
§3 Télévision

Les conseils et leurs organes informent le public de leurs travaux en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (Art. 5, al. 1, Loi sur le Parlement). L'utilisation d'enregistrements audiovisuels des débats des conseils et l'accréditation des journalistes sont régies par des ordonnances de l'Assemblée fédérale ou par les règlements des conseils (al. 2).

Il est possible de suivre les débats des conseils en direct et en images sur le site Internet du Parlement. Ce dernier est le seul au monde à proposer simultanément, à l'écran, une biographie de l'orateur et un aperçu de l'objet examiné.

Section 2 - La visibilité de l'institution

§1 Organisation de manifestations ponctuelles (Parlement des Enfants, Journées du Patrimoine...)

L'Assemblée fédérale accueille la Session fédérale des Jeunes, qui agit en tant qu'événement politique de la jeunesse au niveau national. A travers cette session, c'est plus de 200 jeunes qui participent chaque année à la politique suisse. Le moyen concret dont elle dispose sont les pétitions, qui sont remises au terme de l'assemblée plénière de la session au président (ou présidente) du Conseil national.

Il arrive également que l'Assemblée fédérale célèbre la Journée internationale de la femme.

§2 Autres modes de communication

-

§3 Relations entre le Cabinet du Président de l'Assemblée et le Service d'information (problème essentiel : ne pas confondre la communication de l'institution avec celle du Président)

La communication des présidents des conseils est assurée par les Services du parlement.

Chapitre X Les relations interparlementaires

Section 1 L'activité internationale du Président de l'Assemblée

Le président du Conseil national et le président du Conseil des Etats représentent leur conseil respectif à l'extérieur (Art. 7, Règlement du Conseil national ; Art. 4, Règlement du Conseil des Etats). Cette représentation consiste à effectuer des voyages à l'étranger, pour participer à des conférences ou rencontrer des homologues, à recevoir en Suisse des personnalités ou délégations gouvernementales ou parlementaires étrangères, ou à recevoir des visites de courtoisie, d'ambassadeurs étrangers en poste en Suisse notamment.

Section 2 La coopération technique interparlementaire

§1 Entre parlementaires

L'Assemblée fédérale est représentée auprès de plusieurs organisations interparlementaires par des délégations permanentes. Cette représentation auprès d'organisations œuvrant à la consolidation des liens entre les parlements, implique de fait une coopération interparlementaire.

§2 Entre fonctionnaires

La coopération entre fonctionnaires dépend de l'organisation interparlementaire d'une part, et des initiatives personnelles d'autre part. Certaines organisations proposent des séances ou journées d'information destinées aux secrétaires de délégation. Généralement, toutefois, la coopération demeure, limitée, ponctuelle et non officielle.

Section 3 Les groupes d'amitié

L'Assemblée fédérale entretient des groupes d'amitié ou intergroupes avec les parlements de plusieurs pays. Ils sont ouverts à tous les parlementaires.

Section 4 La représentation de l'Assemblée dans les organisations internationales

L'Assemblée fédérale est représentée par des délégations permanentes auprès de plusieurs organisations interparlementaires. Celles-ci sont l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les Comités parlementaires des pays de l'Association européenne de libre-échange, l'Assemblée parlementaire de la francophonie, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, au sein de laquelle l'Assemblée fédérale a le statut de membre associé.

Toutes les délégations sont représentées par des membres des deux chambres. Le nombre de membres des chambres varie cependant d'une délégation à l'autre.

➤ Conclusion : existe-t-il une diplomatie parlementaire ?

Il existe une diplomatie parlementaire.