

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlements

CONTRIBUTION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

au débat général sur

ROLE ET FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT DANS LES SITUATIONS DE CRISE

Session de St Pétersbourg
Octobre 2017

Introduction et but du débat général

Le Parlement joue un rôle essentiel dans la vie démocratique d'un Etat. Si ses tâches sont claires en situation normale, son rôle, ses fonctions et sa capacité de réaction sont moins manifestes lors de crises.

D'emblée, il convient de préciser le terme de crise. Les définitions varient beaucoup selon les points de vue.

Nous entendons par « crise » un événement susceptible de menacer les conditions d'existence d'un Etat. **La crise se traduit par des dérèglements ou des perturbations d'une extrême gravité, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique de personnes ou de biens, d'affecter des intérêts cruciaux du pays ou de frapper de manière durable la conduite des autorités.** Dans ce contexte, la crise comporte une dimension de menace, d'urgence et d'incertitude existentielle. La crise peut être d'origine naturelle, technique ou anthropique. Comme exemples, on peut citer une catastrophe naturelle, un accident technologique majeur, la cybercriminalité, une situation de guerre, une attaque terroriste, une épidémie, une contamination massive d'origine industrielle, etc.

Cette définition de la crise exclut les événements dans laquelle il n'y a pas lieu de craindre une menace pour la vie et les biens d'individus, mais où les institutions sont remises en question et ne parviennent pas, avec les moyens habituels, à maîtriser une situation (crise politique, crise économique, etc.).

Une crise exige toujours une **action immédiate de l'Etat**. Elle appelle des décisions rapides et la mise à disposition de moyens extraordinaires destinés à contenir un risque majeur et à limiter ses répercussions.

Il appartient généralement au Gouvernement de gérer une crise, en collaboration avec le Parlement. Or, par son caractère d'urgence et d'incertitude, la gestion d'une crise cadre difficilement avec les délais et processus parlementaires usuels.

Il convient donc de définir suffisamment tôt un régime dérogatoire à la procédure parlementaire ordinaire. Ce dernier doit **permettre au Gouvernement de garantir la capacité d'action de l'Etat lors de situations extraordinaires et au Parlement d'assurer le respect de l'Etat de droit**. Ce régime doit également prendre en considération que, suivant l'ampleur de la crise, les autorités responsables pourraient être en état de ne plus fonctionner normalement.

Le but du débat général sera (i) de discuter de la manière de résoudre le dilemme entre « urgence » et « légalité », (ii) d'évaluer les différentes mesures permettant à un parlement de garantir son fonctionnement en situation de crise et d'assurer son rôle dans la prise de décisions et dans le suivi de l'action du gouvernement.

Cadre légal existant en Suisse pour faire face à une situation de crise

Des compétences élargies dévolues au Gouvernement : le droit de nécessité

Le principe de légalité conditionne l'action publique : toute activité de l'Etat doit reposer sur la base d'une loi. En Suisse, le Parlement est compétent pour édicter les lois fédérales (art. 164 de la Constitution, Cst.) et décider les dépenses et le budget (art. 167 Cst.).

Dans certaines circonstances exceptionnelles, **le Gouvernement a la compétence d'adopter des mesures en l'absence d'une base légale formelle**. Il peut s'agir

d'ordonnances, c'est-à-dire des règles générales et abstraites, ou de décisions pour trancher une situation individuelle et concrète. La Constitution fédérale réserve ce droit au Gouvernement «lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige» (art. 184, al. 3, Cst.) ou «en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure» (art. 185, al. 3, Cst.).

Ce droit extralégal est appelé « **droit de nécessité** ». Il est fondé directement sur la Constitution et échappe de fait à l'examen du Parlement. En principe, les mesures prises par le Gouvernement au titre du droit de nécessité se situent *praeter legem* ; elles précisent ou complètent un domaine où la loi ordinaire n'a rien réglé. Cela n'a rien de surprenant dans le contexte particulier d'une crise où l'absence de temps et l'imprévisibilité rendent impossible la définition à l'avance d'un cadre législatif précis apte à diriger l'action des pouvoirs publics.

Le droit fédéral règle également les **compétences financières du Gouvernement**. Ce dernier peut, dans des circonstances particulières, prendre des engagements financiers et décider de charges et dépenses d'investissement, **sans consulter au préalable le Parlement**. C'est le cas «si un projet doit être exécuté sans délai» (art. 28, al. 1 de la loi sur les finances, LFC) ou «lorsque (la) charge ou (la) dépense ne peut être ajournée» (art. 34, al. 1, LFC).

Finalement, le Gouvernement peut décider, dans des cas d'urgence, d'**engager l'armée** pour un service actif ou pour un autre engagement (art. 185, al. 4, Cst.).

On relèvera ici que le cadre actuel part du principe que le Gouvernement est en état de fonctionner en toutes circonstances et qu'il est en mesure d'exercer son autorité. A défaut ou « si la sécurité des autorités fédérales est compromise », le président du Conseil national (chambre basse) ou, s'il est empêché, le président du Conseil des Etats (chambre haute) est tenu de réunir immédiatement les deux chambres du Parlement (art. 33, al. 3, de la loi sur le Parlement, LParl). Cette disposition remonte au XIX^e siècle et n'a jamais été appliquée à notre connaissance.

Conditions d'exercice du droit de nécessité et garde-fous parlementaires

L'exercice du droit de nécessité est encadré par la Constitution et par la loi, en particulier la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires, du 17 décembre 2010.

Pour être conformes à la Constitution, **les règles prises par le Gouvernement en vertu du droit de nécessité doivent être justifiées par l'urgence de la situation et la nécessité de faire face à un vide pour l'ordre public**. Elles doivent aussi être proportionnées aux circonstances. Le Gouvernement ne peut en aucun cas déroger à la Constitution, ni édicter des règles qui entrent en contradiction avec des actes législatifs édictés par le Parlement.

Les mesures prises par le Gouvernement doivent également être **limitées dans le temps** (art. 184, al. 3, Cst., *in fine* ; art. 185, al. 3, Cst.) ; si une situation de crise est appelée à durer, les dispositions prises par le Gouvernement doivent être remplacées par une loi formelle adoptée par le Parlement. La loi définit un cadre temporel maximal de validité des ordonnances qui, selon les cas, varie entre six mois et quatre ans (art. 7c, al. 2 ; art. 7e, al. 2, let. a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA).

Quand bien même le Conseil fédéral est libre de prendre ses décisions indépendamment, la loi et la pratique prévoient **plusieurs mécanismes de consultation ou d'information d'organes parlementaires**. La loi précise notamment que la Délégation des commissions de gestion, qui réunit des parlementaires des deux chambres et qui est

chargée de surveiller le gouvernement, doit être informé dans les 24 heures de toute « décision visant à sauvegarder les intérêts du pays ou à préserver la sécurité extérieure ou intérieure » (art. 53, al. 3^{bis}, LParl en relation avec art. 7e, al. 2 LOGA).

L'organe consulté peut poser des questions au Gouvernement, lui communiquer son appréciation et, le cas échéant, faire une recommandation. L'avis des organes parlementaires consultés n'est pas contraignant et il n'engage pas la responsabilité du Parlement. Cette procédure de consultation et d'information garantit une forme de contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement et crée un « canal de dialogue » entre les deux pouvoirs.

En matière de crédits urgents, le Gouvernement doit obligatoirement recueillir l'assentiment préalable de la Délégation des finances (art. 28 al. 1 LFC ; art. 34 al. 1 LFC) qui exerce la haute surveillance sur les finances de la Confédération. La Délégation des finances est un organe mixte composé de députés des deux Chambres.

La Constitution et la loi prévoient la **possibilité pour le Parlement de se prononcer a posteriori sur certaines ordonnances ou décisions urgentes prises par le Gouvernement**, soit de manière obligatoire, soit de manière subsidiaire :

- a. Si le Gouvernement adopte une ordonnance destinée à sauvegarder les intérêts du pays en vertu de la Constitution, sa validité ne peut dépasser quatre ans, prorogeable une fois. Au-delà, il doit soumettre une base légale au Parlement (art. 7c, LOGA).
- b. Si le Gouvernement adopte une ordonnance visant à préserver la sécurité extérieure ou intérieure, il doit saisir le Parlement d'un projet destiné à remplacer l'ordonnance dans les six mois qui suivent (art. 7d, LOGA). A défaut, l'ordonnance est caduque.
- c. Si le Gouvernement engage des moyens financiers de manière urgente, le Parlement doit les approuver ultérieurement (art. 28, al. 2, LFC ; art. 34, al. 2 et 3, LFC).
- d. Si l'engagement financier urgent porte sur un montant supérieur à 500 millions de francs, une session extraordinaire du Parlement peut être demandée (art. 28, al. 3, LFC ; art. 34, al. 4, LFC).
- e. Si le Gouvernement mobilise plus de 4'000 militaires pour un service actif (défense nationale, service d'ordre) ou que l'engagement est prévu pour une durée de plus de trois semaines, le Parlement est convoqué sans délai (art. 185, al. 4 Cst ; art. 77, al. 3, de la loi sur l'armée, LAAM).
- f. Si le Gouvernement engage l'armée pour un service de maintien de la paix ou d'appui aux autorités civiles, le Parlement doit approuver cette décision à sa prochaine séance ordinaire, pour autant que les effectifs dépassent 2'000 militaires ou que l'engagement dure plus de trois semaines (art. 70, al. 2, LAAM). Si l'engagement s'achève avant la prochaine session, le Gouvernement fait rapport au Parlement.

Fin de l'exercice du droit de nécessité

La doctrine admet que les compétences dévolues au Gouvernement en application du droit de nécessité s'éteignent dès que les circonstances extraordinaires qui les avaient justifiées disparaissent et que la situation revient à la normale. **La démocratie et l'Etat de droit exigent en effet que le Parlement soit rétabli dans ses compétences régulières dès que cela possible.** Le droit en vigueur ne contient toutefois aucune disposition concrète limitant dans le temps les compétences du Gouvernement en situations de crise.

Il est vrai que le Gouvernement a toujours fait un usage mesuré de ses prérogatives en situation de crise. Cela s'explique par les contraintes posées par la Constitution et la loi à

l'exercice du droit de nécessité, par les nombreux garde-fous parlementaires et par l'efficacité – voire la ténacité – de la haute surveillance du Parlement.
