

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Le secrétaire général
CH-3003 Berne

Réunion de l'Association des secrétaires généraux des Parlements (ASGP) à Saint Pétersbourg, Russie

Le 11 octobre 2017

Rôle et fonctionnement du Parlement dans les situations de crise

Le Parlement joue un rôle essentiel dans la vie démocratique. Mais est-il à même de remplir sa fonction en situation de crise, d'urgence, d'incertitude existentielle ? Comment doit-il réagir lorsque l'Etat lui-même se trouve en danger, lorsque les dérèglements ou les perturbations menacent jusqu'à la vie des individus, jusqu'aux intérêts cruciaux du pays et à la conduite des autorités ?

L'Etat peut être menacé par une catastrophe naturelle, une épidémie, un accident technologique majeur, une contamination massive d'origine industrielle, une attaque cybercriminelle ou terroriste ou encore une guerre. Il en va autrement lors des crises politiques ou économiques : si elles remettent en cause les institutions en question, elles ne portent pas directement atteinte aux personnes et aux biens.

Les situations de crise, telles que nous les entendons, exigent toujours une action immédiate de l'Etat afin de contenir le risque et limiter ses répercussions. Elles appellent des décisions rapides et la mise à disposition de moyens extraordinaires.

Le Parlement doit collaborer avec le Gouvernement pour gérer les crises. Il est cependant moins bien armé que le pouvoir exécutif pour faire face à l'urgence et à l'incertitude car l'élaboration des lois sont soumises à des procédures et délais impératifs.

Le Parlement doit cependant coûte que coûte et en toute circonstance assurer le respect de l'Etat de droit et garantir la capacité de l'Etat à fonctionner. Bien avant les signes avant-coureurs d'une crise majeure, il y a lieu de définir un régime dérogatoire à la procédure parlementaire ordinaire, en envisageant aussi que les autorités responsables soient empêchées de fonctionner normalement.

Durant le débat général, nous allons voir

1. Comment résoudre le dilemme entre « urgence » et « légalité » en situation de crise,
2. comment garantir le fonctionnement du Parlement, en particulier sa capacité à prendre des décisions et à suivre l'action du gouvernement.



Le droit de nécessité en Suisse

Elargissement des compétences du Gouvernement

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.).

Le Gouvernement a toutefois la compétence d'adopter librement des mesures exceptionnelles « 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.). Il peut décider de trancher une situation individuelle et concrète ou d'édicter des ordonnances, c'est-à-dire des règles générales et abstraites. Les décisions prises peuvent, dans ce cas, empiéter sur le domaine de la loi, le Parlement pouvant toujours les modifier par la suite.

Ce droit extralégal, appelé « droit de nécessité », est très controversé puisqu'il se fonde directement sur la Constitution. Il échappe de fait à l'examen du Parlement. En principe, les mesures prises par le Gouvernement en vertu du droit de nécessité se situent *praeter legem* ; elles viennent préciser ou compléter la loi ordinaire qui ne peut anticiper la manière de diriger l'action des pouvoirs publics dans des situations de crise soudaines et imprévisibles. C'est au Gouvernement qu'il incombe d'apprécier si les conditions du droit de nécessité sont remplies. Il ne doit pas consulter d'autres organes ou institutions au préalable.

Le Gouvernement peut également, 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.).

Cela étant, le Gouvernement doit être en état de fonctionner et en mesure d'exercer son autorité en toutes circonstances. 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 remontant au XIX^e siècle n'a jamais été appliquée à notre connaissance.

Garde-fous parlementaires dans l'exercice du droit de nécessité

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.

Le Gouvernement ne peut recourir au droit de nécessité que pour faire face à l'urgence d'une situation et à un vide pour l'ordre public. Il doit prendre des dispositions proportionnées



aux circonstances et respecter la Constitution au même titre que les actes législatifs édictés par le Parlement.

Les dispositions prises par le Gouvernement sur la base du droit de nécessité doivent être inspirées par la volonté de permettre au Parlement et aux autres autorités (notamment les tribunaux) d'exercer leurs prérogatives ordinaires dans les meilleurs délais. Si une situation de crise est appelée à durer, le Parlement doit adopter une loi formelle qui remplacera les dispositions dérogatoires prises par le Gouvernement (art. 184, al. 3, Cst., *in fine* ; art. 185, al. 3, Cst.). La validité des ordonnances gouvernementales prises en urgence varie entre six mois et quatre ans, selon l'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 de manière indépendante, il doit consulter et informer les organes parlementaires de surveillance.

La Délégation des commissions de gestion, qui réunit des parlementaires des deux chambres, 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). Elle peut poser des questions au Gouvernement, lui communiquer son appréciation et, le cas échéant, lui faire une recommandation. Son avis n'est cependant pas contraignant et il n'engage pas la responsabilité du Parlement.

D'autre part, le Gouvernement ne peut pas débloquer de crédits urgents sans l'assentiment préalable de la Délégation des finances (art. 28 al. 1 LFC ; art. 34 al. 1 LFC). Cet organe composé lui aussi de députés des deux Chambres exerce la haute surveillance sur les finances de la Confédération.

Approbation a posteriori de certaines ordonnances ou décisions urgentes du Gouvernement

Le Parlement se prononce *a posteriori*

1. sur les ordonnances destinées à sauvegarder les intérêts du pays en vertu de la Constitution, ordonnances dont la validité est limitée à quatre ans, prorogeable une fois. Au-delà, le Gouvernement devra soumettre une base légale au Parlement (art. 7c, LOGA) ;
2. sur les ordonnances visant à préserver la sécurité extérieure ou intérieure ; le Gouvernement devra saisir le Parlement d'un projet destiné à remplacer l'ordonnance dans les six mois qui suivent (art. 7d, LOGA). A défaut, l'ordonnance gouvernementale est caduque ;
3. sur les moyens financiers engagés de manière urgente (art. 28, al. 2, LFC ; art. 34, al. 2 et 3, LFC) ;
4. sur les engagements financiers urgents dépassant 500 millions de francs ; le Parlement peut cependant convoquer une session extraordinaire (art. 28, al. 3, LFC ; art. 34, al. 4, LFC).



En outre, le Parlement est convoqué sans délai lorsque plus de 4'000 militaires sont mobilisés pour un service actif (défense nationale, service d'ordre) ou pour un engagement de plus de trois semaines (art. 185, al. 4 Cst ; art. 77, al. 3, de la loi sur l'armée, LAAM).

Il doit approuver l'engagement de l'armée pour un service de maintien de la paix ou d'appui aux autorités civiles 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 lui fera rapport.

Fin de l'exercice du droit de nécessité

La démocratie et l'Etat de droit¹ exigent que le Parlement soit rétabli dans ses compétences régulières dès que cela possible. Selon la doctrine, les compétences supplémentaires dévolues au Gouvernement en application du droit de nécessité s'éteignent avec la disparition des circonstances extraordinaires et le retour à une situation normale.

Si le droit en vigueur ne limite pas dans le temps les compétences du Gouvernement en situations de crise, ni ne permet au Parlement de mettre fin à l'utilisation du droit de nécessité, l'Exécutif suisse en a toujours fait un usage mesuré. Les cautions mises par la Constitution et la loi à l'exercice du droit de nécessité, les nombreux garde-fous parlementaires et l'efficacité – voire la ténacité – de la haute surveillance du Parlement ne sont pas étrangers à cette modération.

¹ Les caractéristiques essentielles d'un Etat de droit sont la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à une justice indépendante, le respect des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité devant la loi.