

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Bibliothèque du Parlement
Recherches et statistiques
CH-3003 Berne
Tél. +41 58 322 97 44
Fax +41 58 322 96 23
www.parlement.ch

Fiche d'information

Législature

État : automne 2018



Les fiches d'information de la Bibliothèque du Parlement sont rédigées à titre purement informatif. Elles ne créent aucun droit ni obligation.



Table des matières

I.	Informations en bref.....	4
1.	Législature.....	4
2.	Durée du mandat des membres du Conseil des États.....	4
3.	Changement de législature	5
3.1.	Doyen de fonction et bureau provisoire	5
3.2.	Séance constitutive du Conseil national.....	7
3.3.	Première séance du Conseil des États après l'élection du Conseil national.....	7
3.4.	Constitution des nouveaux groupes parlementaires	8
3.5.	Constitution des commissions.....	8
II.	Informations de fond.....	9
1.	Durée de la législature.....	9
1.1.	Historique des propositions de réforme : entre succès et échecs	9
1.2.	Comparaison avec des parlements cantonaux et étrangers	11
2.	Cas spéciaux.....	11
2.1.	Renouvellement intégral extraordinaire	11
2.2.	Retard dans la constitution du Conseil national	11



I. Informations en bref

1. Législature

Par « législature », on entend la durée du mandat d'une assemblée législative, à l'issue de laquelle ses effectifs sont intégralement renouvelés. Au niveau fédéral, seul le Conseil national connaît une législature. Le Conseil des États ne fait pas l'objet d'un renouvellement intégral, car l'élection de ses membres et la durée de leur mandat sont régies par le droit cantonal.

Chaque législature du Conseil national dure quatre ans. Elle commence et se termine par la séance constitutive du conseil nouvellement élu, qui a lieu le septième lundi qui suit les élections.

Aspects historiques : avant 1931, le Conseil national était élu pour trois ans. La législature de 1917 n'avait même duré que deux ans : après l'approbation de l'initiative sur la proportionnelle du 13 octobre 1918, le peuple et les cantons avaient accepté, le 10 août 1919, le renouvellement intégral anticipé du Conseil national.

2. Durée du mandat des membres du Conseil des États

Les députés au Conseil des États sont élus dans tous les cantons pour une durée de quatre ans. En Appenzell-Rhodes-Intérieures, le député est élu par la Landsgemeinde (assemblée de tous les citoyens électeurs), au moins d'avril, six mois avant le renouvellement intégral du Conseil national. Dans les autres cantons, l'élection a lieu en même temps que celle du Conseil national.

Aspects historiques : aux débuts de l'État fédéral, la durée du mandat des membres du Conseil des États variait considérablement d'un canton à l'autre. En 1918, les conseillers aux États de 18 cantons étaient élus pour une durée de trois ans, dans un canton (Zoug) pour quatre ans, dans cinq cantons (Berne, Uri, Glaris, St-Gall et Vaud) pour une durée d'un an et dans un autre canton encore (Fribourg) pour une durée de deux ans. En 1972, le canton de Fribourg a été le dernier canton à introduire le mandat de quatre ans pour les membres du Conseil des États¹.

Les dates des élections variaient également d'un canton à l'autre. Au milieu des années 1990, quatre députés au Conseil des États (des cantons d'Obwald, de Nidwald et d'Appenzell-Rhodes-Intérieures) n'étaient pas élus en même temps que les membres du Conseil national.

¹ [Annuaire statistique de la Suisse \(extraits 1918-1980\)](#)



3. Changement de législature

3.1. *Doyen de fonction et bureau provisoire*

Au Conseil national, le bureau du conseil de la législature finissante désigne le député qui a exercé le plus long mandat sans interruption comme doyen de fonction, en se fondant sur le rapport établi par le Conseil fédéral sur les résultats de l'élection du Conseil national. Le doyen de fonction désigne les membres du bureau provisoire, préside le bureau provisoire et préside le conseil jusqu'à l'élection du nouveau président.

Le bureau provisoire :

- vérifie que l'élection de la majorité des députés n'a fait l'objet d'aucun recours et a été validée, et, si tel est le cas, propose au conseil de constater qu'il est constitué ;
- vérifie que les députés ne font l'objet d'aucune incompatibilité et propose au conseil, le cas échéant, de constater les incompatibilités relevées ;
- établit le résultat des votes et des élections auxquels procède le conseil jusqu'à l'élection du nouveau bureau.

Jusqu'à l'élection du nouveau bureau, les autres tâches (comme l'établissement du programme de la session) sont effectuées par le bureau du conseil de la législature finissante.

Vu qu'il ne connaît pas de renouvellement intégral, le Conseil des États n'a ni doyen de fonction ni bureau provisoire. Jusqu'à l'élection du nouveau président, la présidence est assurée par l'ancien président ; les tâches du bureau (par ex. l'examen des incompatibilités) sont effectuées par le bureau de la législature finissante.

Aspects historiques : jusqu'en 2003, la présidence de la séance constitutive du conseil était assurée par le doyen d'âge. Or, par deux fois, il est arrivé que le doyen d'âge soit un député élu pour la première fois. En 2003, le Conseil national a par conséquent décidé, dans le cadre de la révision totale de son règlement, de confier à l'avenir cette tâche au doyen de fonction.

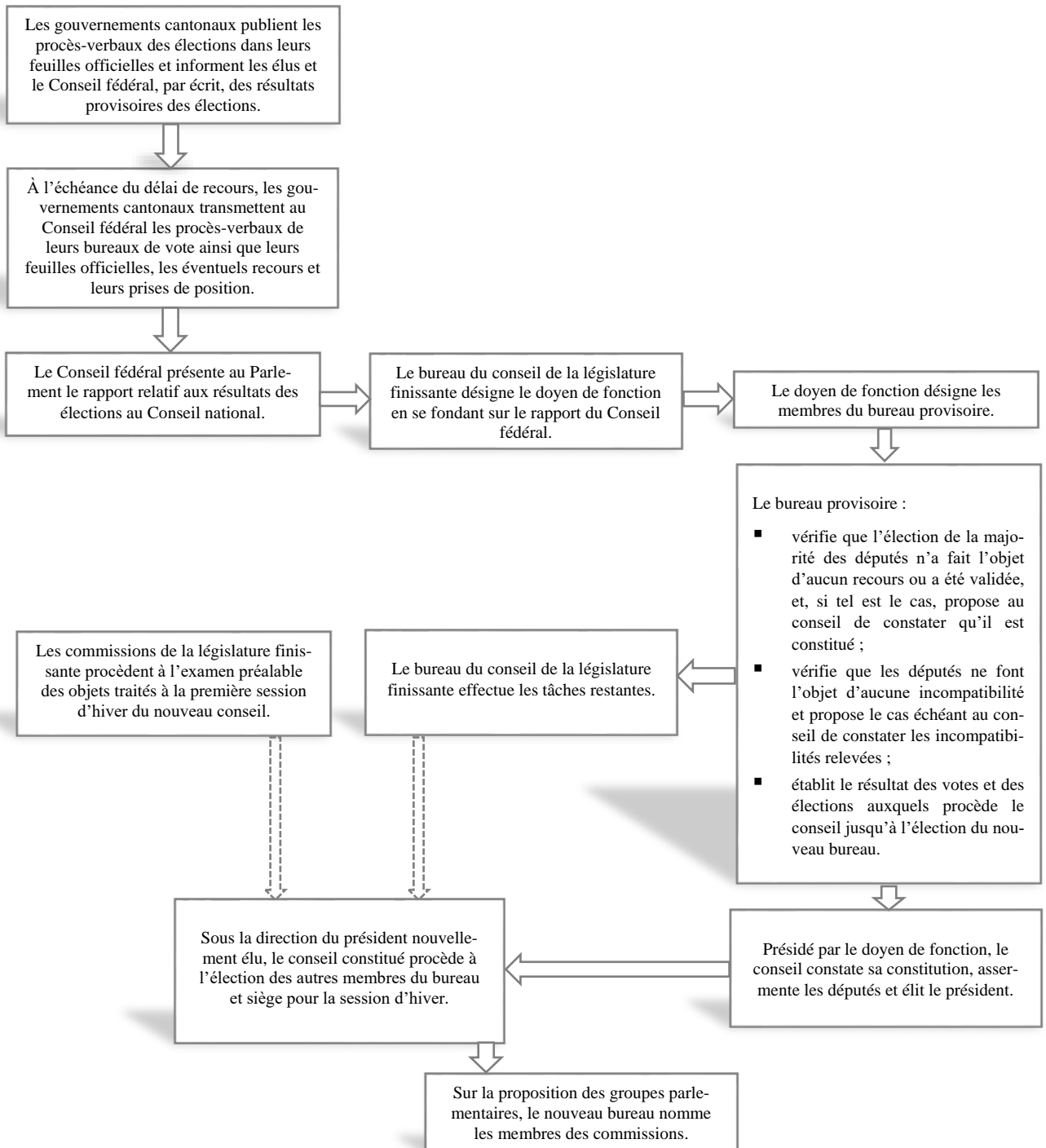
Statistique : avant la modification du règlement, l'âge moyen des doyens d'âge était de 73 ans. Avec leurs 81 ans, Eduard von Waldkirsch (1971) et Karl Dellberg (1967) furent les doyens les plus âgés ; le doyen le plus jeune avait, quant à lui, 66 ans (Georg Josef Sidler en 1848). En moyenne, les doyens d'âge siégeaient au Conseil national depuis 17 ans. À deux reprises, il est arrivé que le doyen soit un député élu pour la première fois : ce fut le cas d'Eduard von Waldkirch en 1971 et de Jacques Neiryck en 1999.

Après la modification du règlement, Christoph Blocher a été désigné doyen de fonction en 2003 ; il était conseiller national depuis 24 ans ; Paul Rechsteiner a été désigné à ce poste en 2007 et en 2011², après 21 ans (puis 25 ans) de présence.

² Même si Paul Rechsteiner a été élu au Conseil des États le 27 novembre 2011, il a pu ouvrir la nouvelle législature du Conseil national en tant que doyen de fonction : il n'a prêté serment au Conseil des États que le 12 décembre.



Changement de législature (Conseil national)





3.2. *Séance constitutive du Conseil national*

La séance constitutive du Conseil national s'ouvre par le discours du doyen de fonction, qui est suivi du discours du député le plus jeune parmi les nouveaux élus. Deux valeurs essentielles au fonctionnement du conseil sont ainsi illustrées : l'expérience de l'âge et le sang neuf de la jeunesse³.

Après le discours du plus jeune député nouvellement élu, le Conseil national constate sa constitution. Il procède ensuite à l'assermentation des membres du conseil présents dont l'élection n'a fait l'objet d'aucun recours ou a été validée ; pour l'assermentation, toutes les personnes présentes se lèvent. Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale donne lecture des formules du serment et de la promesse solennelle. Le député qui prête serment prononce, en levant trois doigts de la main droite, les mots : « Je le jure », celui qui fait la promesse solennelle, les mots : « Je le promets ». S'il refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle, il renonce à sa fonction.

Après l'assermentation, le conseil constate les éventuelles incompatibilités. Cette notion se réfère à l'interdiction faite aux membres des autorités fédérales d'exercer simultanément plusieurs activités au sein d'autorités fédérales distinctes, afin d'éviter les conflits de loyauté et d'intérêt et de concrétiser la stricte séparation entre les pouvoirs. Ainsi, les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles. En outre, les députés ne peuvent exercer un mandat pour lequel ils ont été élus par l'Assemblée fédérale ou par un autre organe de la Confédération. Ils ne peuvent pas non plus faire partie du personnel de la Confédération, ni être membres d'une commission extra-parlementaire dotée de compétences décisionnelles. Il est également interdit de cumuler un mandat parlementaire avec la qualité de membre ou de représentant de la Confédération au sein d'un organe directeur d'une organisation extérieure à l'administration qui est investie de tâches administratives et dans laquelle la Confédération occupe une position prépondérante. La présence d'une incompatibilité ne signifie pas que l'élection n'est pas valide : après son élection, la personne concernée doit choisir entre son mandat de député et la fonction incompatible.

La séance constitutive s'achève par l'élection du nouveau bureau.

Aspects historiques : la disposition selon laquelle le député le plus jeune parmi les nouveaux élus au Conseil national prononce un discours d'ouverture a été introduite en 2003 dans le règlement du Conseil national.

Statistique : la moyenne d'âge des députés les plus jeunes parmi les nouveaux élus (Evi Allemann en 2003, Lukas Reimann en 2007 et Mathias Reynard en 2011) est de 25 ans ; le plus jeune d'entre eux, Mathias Reynard, était âgé de 24 ans.

³ 03.418 Initiative parlementaire. Règlement du Conseil national (RCN). Révision totale. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, [FF 2003 3065](#)



3.3. *Première séance du Conseil des États après l'élection du Conseil national*

La première séance du Conseil des États après l'élection du Conseil national est ouverte par son président. L'assermentation des députés nouvellement élus a lieu après que le conseil a pris acte des communications des cantons relatives aux élections. Les députés qui ont été immédiatement reconduits ne sont pas assermentés à nouveau. Le nouveau bureau est élu après la constatation des incompatibilités.

3.4. *Constitution des nouveaux groupes parlementaires*

De nouveaux groupes parlementaires peuvent être formés en tout temps, y compris après les élections. Un groupe réunit les députés membres d'un même parti ou des députés de partis différents mais partageant les mêmes orientations politiques. Il doit comprendre au moins cinq membres du même conseil. La constitution de tout nouveau groupe doit obtenir l'approbation de la Conférence de coordination (qui réunit les bureaux du Conseil national et du Conseil des États).

3.5. *Constitution des commissions*

Après les élections, les commissions doivent elles aussi être à nouveau constituées. Leur composition est déterminée par les nouveaux bureaux pendant la session d'hiver. Au Conseil national, les sièges, la présidence et la vice-présidence des commissions sont répartis entre les groupes parlementaires de manière proportionnelle. Les membres et le président des commissions sont nommés par le bureau du conseil concerné, sur la proposition des groupes parlementaires. Au Conseil des États, le bureau nomme les membres et le président des commissions ; ce choix peut être contesté au sein du conseil. Les membres des commissions sont nommés pour quatre ans, les présidents et vice-présidents, pour deux ans.

Jusqu'à la constitution des nouvelles commissions, les commissions de la législature finissante procèdent à l'examen préalable des objets des conseils⁴.

⁴ Le Conseil national connaît, après la fin de la législature, une période de discontinuité personnelle et administrative : tous ses anciens membres perdent leur mandat dès que le nouveau conseil a été constitué, et ceux qui ont été réélus doivent à nouveau prêter serment. Les organes du Conseil national doivent également être formés une nouvelle fois. Contrairement au [Bundestag allemand](#), le Conseil national ne connaît pas de discontinuité matérielle, ce qui signifie que les objets qui n'ont pas été traités avant les élections restent pendant au conseil et ne doivent pas être déposés à nouveau.



II. Informations de fond

1. Durée de la législature

1.1. *Historique des propositions de réforme : entre succès et échecs*

En 1848, la durée d'un mandat au Conseil national avait déjà donné lieu à des discussions lors de l'examen de la future Constitution fédérale par la commission ad hoc. L'envoyé du canton de Genève avait proposé de fixer cette durée à deux ans, sur le modèle de la Chambre des représentants des États-Unis, alors que les représentants du canton d'Argovie avaient proposé une durée de quatre ans. Finalement, la commission a opté pour une durée de trois ans⁵.

En 1930, les députés ont estimé, à l'unanimité, que la durée de trois ans ne laissait pas suffisamment de temps au député « pour se familiariser avec les méthodes parlementaires, s'initier à sa tâche et donner la mesure de ses compétences avant d'être soumis à une réélection »⁶. Le Conseil fédéral partageait cette opinion. La même année, il a soumis au Parlement un projet de modification constitutionnelle idoine. Dans son message, il a indiqué qu'il serait souhaitable « que de grands projets soient discutés tout entiers par la même assemblée ». Il a notamment écrit : « Nous avons la conviction également que l'intérêt général recommande d'espacer autant que possible les campagnes électorales, non seulement parce qu'elles sont coûteuses, mais surtout, parce qu'en mettant aux prises des citoyens de partis différents et en provoquant une agitation parfois très vive, elles soulèvent les passions et troublent l'atmosphère politique »⁷. Les socialistes, qui s'opposaient à la modification constitutionnelle, estimaient que celle-ci était une atteinte aux droits populaires : selon eux, si le souverain ne pouvait élire le Conseil national que tous les quatre ans, il perdrait sa fonction de législateur⁸. Finalement, le peuple et les cantons ont été convaincus par les arguments des partisans du projet : la modification constitutionnelle a été acceptée le 15 mars 1931 par 53,5 % des votants et 18 cantons.

En 1995, les Commissions des institutions politiques ont examiné la possibilité de prolonger la législature du Conseil national à cinq ans. Les partisans d'une prolongation estimaient que le manque d'ampleur parfois critiqué de la politique fédérale était lié à la durée de la législature, qui était relativement courte par rapport à celle de beaucoup d'autres pays. Selon eux le système politique suisse s'accommoderait bien mieux d'une législature plus longue que les démocraties représentatives, car les électeurs, grâce aux droits populaires, peuvent aussi exercer une certaine influence en dehors des périodes d'élections. La proposition a néanmoins été rejetée, car une extension de la législature ne manquerait pas d'avoir des conséquences importantes pour les cantons

⁵ Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Stämpfli 2004, p. 759

⁶ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision des articles 76, 96 et 105 de la constitution (durée du mandat du Conseil national, du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération) du 2.9.1930, [FF 1930 II 235](#)

⁷ [FF 1930 II 236](#)

⁸ Wolf Linder, Christian Bolliger, Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*, Haupt, p. 169



et les communes, qui ont aujourd'hui également, pour la plupart, une législature de quatre ans. Par ailleurs, une telle proposition devrait émaner de la population et non des parlementaires eux-mêmes, afin de ne pas donner l'impression que ceux-ci, en demandant la prolongation de leur mandat, défendent leurs propres intérêts⁹.

En 2006, le conseiller national Maurice Chevrier a remis la question à l'ordre du jour en déposant une initiative parlementaire (06.415) qui visait à prolonger la durée du mandat à cinq ans. Selon lui, le travail parlementaire s'était considérablement compliqué durant les dernières années, de par la nature même des dossiers et de par la cadence imposée ; l'apprentissage du métier, puis l'imminence des échéances électorales compromettaient la sérénité nécessaire, situation dommageable à une véritable efficacité parlementaire. Il n'a pas été donné suite à l'initiative : les Commissions des institutions politiques ont estimé que le gain d'efficacité – s'il devait y en avoir un – engendré par les mesures proposées serait insignifiant et s'accompagnerait de certains inconvénients pour la démocratie. De plus, les parlements cantonaux seraient probablement contraints d'adapter la durée de leur propre mandat. L'ampleur de cette réforme serait sans commune mesure avec le bénéfice, incertain au demeurant, qui en résulterait, à quoi s'ajoute que la réforme concernée ne constituait pas une revendication prioritaire des citoyens. En outre, cette réforme ne devrait pas émaner des rangs du Parlement lui-même : non seulement un parlement qui déciderait lui-même de prolonger la durée du mandat de ses membres risquerait à juste titre de passer pour prétentieux, mais la démocratie veut que les élus se soumettent au suffrage populaire à une certaine fréquence. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale a toujours travaillé beaucoup et de manière irréprochable, même en année électorale. Et si la proximité des élections influe effectivement sur l'action des parlementaires, il est permis d'y voir avant tout le signe d'une démocratie vivante, où l' élu répond aux attentes de l'électeur¹⁰.

En 2010, le conseiller national Norbert Hochreutener a déposé un postulat (10.3230) chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les avantages et les inconvénients qui seraient inhérents au passage de quatre à cinq ans du mandat des conseillers nationaux, des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat, arguant – entre autres – que prolonger la durée de la législature signifierait réduire le droit de participation démocratique. Cette intervention a finalement été classée, son auteur ayant entre-temps quitté le conseil.

En 2015, le conseiller national Hans Grunder a déposé une initiative parlementaire (15.491) demandant une nouvelle fois une prolongation de la durée de la législature. Il estimait en effet que ce changement permettrait aux députés de travailler de manière plus objective et compatible avec le

⁹ Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral. Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution du 6.3.1997, [FF 1997 III 262](#) (objet 96.091)

¹⁰ 06.415 n Iv. pa. Chevrier. Plus d'efficacité, moins d'électoralisme. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 29.3.2007



système de milice, car ils ne seraient pas contraints de faire constamment campagne. Le Conseil national n'a pas donné suite à cette initiative.

1.2. Comparaison avec des parlements cantonaux et étrangers

Dans 22 cantons, la législature dure quatre ans ; quatre cantons (FR, GE, JU, VD) connaissent des législatures de cinq ans¹¹.

Dans 33 pays européens, les députés de la Chambre basse ou, pour les parlements monocaméraux, du Parlement sont élus pour quatre ans ; cette durée est de cinq ans pour les parlements de 15 autres pays, dont le Conseil national autrichien, l'Assemblée nationale française et la Chambre des députés italienne¹².

2. Cas spéciaux

2.1. Renouvellement intégral extraordinaire

Les membres du Conseil national et du Conseil des États sont élus pour un mandat de quatre ans. Ils ne peuvent pas être destitués. Il est possible que des élections anticipées soient organisées pour les deux Chambres (et pour le Conseil fédéral) – ce qui constitue indirectement une destitution – lorsque le peuple accepte une révision totale de la Constitution dans le cadre d'une votation préalable. Une telle votation a lieu lorsqu'une initiative populaire visant une révision totale de la Constitution est déposée ou lorsqu'un conseil décide de procéder à une révision totale et que l'autre conseil rejette cette décision.

La durée du mandat du Conseil national peut également être raccourcie par une disposition transitoire adoptée dans le cadre d'une révision constitutionnelle.

Aspects historiques : il n'est encore jamais arrivé qu'une votation préalable relative à une révision totale de la Constitution soit organisée. La seule initiative populaire visant une révision totale de la Constitution sur laquelle le peuple s'est prononcé a été rejetée par plus de 70 % des voix le 8 septembre 1935. En 1999, dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale (réforme des droits populaires), une divergence entre les conseils a pu être évitée lorsque le Conseil des États a accepté de faire des concessions¹³.

Après avoir accepté l'initiative sur la proportionnelle le 13 octobre 1918, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 14 février 1919 concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'art. 73 de la constitution fédérale le 10 août 1919. Cet arrêté prévoyait un renouvellement intégral anticipé du Conseil national en octobre 1919.

2.2. Retard dans la constitution du Conseil national

La constitution du conseil ne peut avoir lieu si seule a été validée l'élection de moins de la moitié des membres (par ex. parce que la vérification des pouvoirs n'est pas achevée). Dans un tel cas,

¹¹ www.kantonsparlamente.ch

¹² <http://www.ipu.org/parline-f/TermOfParliament.asp?REGION=All&typesearch=1&LANG=FRE>

¹³ BO 1999 E 609



l'ancien bureau se réunit pour fixer la procédure à suivre. S'il apparaît que la constitution du nouveau conseil ne peut avoir lieu au cours de la première session prévue, le bureau peut convoquer le conseil encore en fonction afin d'examiner les objets urgents (comme le budget de l'année suivante)¹⁴.

Aspects historiques : un tel cas ne s'est encore jamais présenté.

¹⁴ Initiative parlementaire. Règlement du Conseil national (RCN). Révision totale. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, [FF 2003 3065](#)