

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Service juridique / Secrétariat des  
CdF / Secrétariat des CER  
CH-3003 Berne  
Tél. +41 58 322 97 25

Le 6 avril 2020

## **Instruments à la disposition des commissions en prévision de la session extraordinaire de mai 2020**

### **1. Contexte**

Le 26 mars 2020, la Conférence de coordination a fixé une session extraordinaire pour la semaine 19 – du 4 au 8 mai, au plus tard –, en vue de l’approbation ultérieure des annonces tardives relatives au supplément I au budget 2020 (20.007).

L’objet 20.007 a déjà été attribué : les CdF sont compétentes, le Conseil national est prioritaire. Les CER, les CSEC et les CSSS ont été invitées à présenter un corapport sur les annonces tardives (c’est-à-dire sur les crédits urgents).

Le 6 avril, la Conférence de coordination a décidé que les autres commissions permanentes du Conseil national et du Conseil des États pourraient elles aussi utiliser les locaux mis à disposition pour y siéger, avant la session extraordinaire, dans le cadre d’une séance portant sur le thème de la pandémie de coronavirus<sup>1</sup>.

Plusieurs questions se posent en ce qui concerne les travaux des commissions : de quels instruments parlementaires ces dernières disposent-elles ? Quels objets seront examinés pendant la session extraordinaire ? En ce qui concerne les commissions chargées de présenter un corapport : quelles propositions peuvent être déposées dans le cadre de la procédure de corapport ?

Le présent document devrait contribuer à répondre à ces questions.

### **2. Objets examinés durant la session extraordinaire**

Pour l’instant (état au 6.4.2020), le message du Conseil fédéral concernant le supplément I au budget 2020 (20.007) et le message concernant l’arrêté fédéral sur le service d’appui de l’armée en faveur des autorités civiles dans le cadre des mesures destinées à lutter contre le coronavirus, que le Conseil fédéral devrait présenter le 24 avril 2020, sont les deux seuls objets liés à la crise du coronavirus inscrits au programme de la session extraordinaire.

**Cette situation pourrait cependant évoluer** : plusieurs commissions se réuniront pour préparer la session extraordinaire (cf. ch. 1) ; si elles décident alors d’adopter d’autres objets

<sup>1</sup> Les séances par audioconférence ou visioconférence peuvent constituer une solution de remplacement si certaines conditions sont remplies (cf. décisions de la Conférence de coordination du 6.4.2020).



et de les soumettre aux conseils (cf. ch. 3), **les bureaux pourront inscrire ceux-ci au programme de la session extraordinaire**. Étant donné qu'il a déjà été décidé qu'une session extraordinaire **aurait lieu**, les types d'objet pouvant être inscrits au programme ne se limitent plus à ceux qui sont visés à l'art. 2, al. 3, LParl.

Il est par contre exclu d'inscrire au programme de cette session, en tant qu'objets devant être examinés, les ordonnances de nécessité du Conseil fédéral. Les commissions disposent en effet d'autres instruments pour exercer une influence sur ces ordonnances (cf. ch. 4).

Les bureaux approuveront le programme définitif de la session le 1<sup>er</sup> mai 2020.

### **3. Autres objets que les commissions peuvent annoncer à leur bureau en vue d'une inscription au programme de la session extraordinaire**

Une commission peut soumettre à son conseil les objets suivants (cf. ch. 2) :

- **Déclaration du Conseil national/du Conseil des États :**  
La majorité d'une commission du Conseil national peut déposer un projet de déclaration du Conseil national (art. 32 RCN).  
Au Conseil des États, tout député ou toute commission peut soumettre un projet de déclaration (art. 27 RCE).  
Chacun des conseils peut adopter une déclaration indépendamment de l'autre. Il peut également adopter plusieurs déclarations.
- **Intervention de commission :** pour qu'une telle intervention puisse être examinée par les conseils, il faut impérativement que le Conseil fédéral ait formulé un avis à ce sujet. Selon l'art. 121, al. 1, LParl, le Conseil fédéral doit présenter sa position au plus tard au début de la session ordinaire suivant le dépôt de l'intervention. La commission concernée devrait donc se mettre d'accord avec le Conseil fédéral pour qu'il présente l'avis en question d'ici à la session extraordinaire.  
  
La procédure au sein des conseils peut être accélérée si les commissions des deux conseils déposent une **intervention de teneur identique** et que le Conseil fédéral formule un avis. Si les deux conseils adoptent une motion de commission de même teneur, le mandat est définitivement attribué au Conseil fédéral (art. 121, al. 5, let. b, LParl).
- **Projet d'acte d'une commission** élaboré dans le cadre de la procédure applicable au traitement d'une initiative parlementaire (art. 107 ss LParl). La décision d'élaborer une initiative de commission ne constitue pas un objet pendant devant les conseils, même lorsque la commission homologue de l'autre conseil l'a déjà approuvée. Ce n'est que lorsqu'un projet d'acte a été adopté par la commission à l'intention du conseil (iv. pa. 2<sup>e</sup> phase) qu'il s'agit d'un objet pendant devant les Chambres fédérales (cf. déroulement schématique en p. 5).

Les bureaux fixent l'ordre du jour des séances des conseils, sous réserve des décisions d'un conseil visant à modifier la liste des objets soumis à délibération pour y ajouter ou en retirer un objet (art. 9, al. 1, let. a, RCN / art. 6, al. 1, let. a, RCE). Cela s'applique à tous les objets, y compris les déclarations.



#### 4. Ordonnances du Conseil fédéral relatives à la crise du coronavirus : instruments à la disposition des commissions

##### a. *Exercer une influence sur une ordonnance du Conseil fédéral au moyen d'une motion*

L'art. 120 LParl prévoit que l'on peut, au moyen d'une motion, charger le Conseil fédéral de prendre des mesures. Ainsi, il serait possible de demander au Conseil fédéral de **modifier** l'une de ses ordonnances relatives au coronavirus. Pour qu'une telle motion puisse être examinée par les conseils, il faut impérativement que le Conseil fédéral ait formulé un avis à ce sujet (cf. ch. 3).

##### b. *Édicter une ordonnance du Parlement*

En vertu de l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., l'Assemblée fédérale a le droit d'édicter des ordonnances lorsqu'il est nécessaire et urgent d'établir une réglementation, mais qu'aucune base légale n'existe à cet effet. L'ordonnance de nécessité du Parlement a avant tout pour but de remplacer les ordonnances de nécessité du Conseil fédéral fondées sur les art. 184 et/ou 185 Cst., afin de conférer aux mesures concernées une plus grande légitimité démocratique. Les mesures décidées par le Parlement priment celles du Conseil fédéral.

L'instrument permettant d'édicter une ordonnance du Parlement destinée à remplacer ou à modifier une ordonnance du Conseil fédéral est l'**initiative parlementaire**. Si, en vue de la session extraordinaire, une commission souhaite soumettre à son conseil un projet d'acte en ce sens, elle devra travailler dans des délais extrêmement courts, ce qui ne sera vraisemblablement possible que si l'initiative concernée est soutenue à de nettes majorités (cf. déroulement schématique en p. 5).

#### 5. Corapports des commissions à l'intention des CdF (concerne uniquement les commissions chargées de présenter un corapport)

Les commissions invitées à participer à la procédure de corapport peuvent adresser leur corapport et leurs propositions à la CdF de leur conseil. Si le corapport comporte des propositions concrètes, la CdF doit voter sur celles-ci.

Les commissions invitées à présenter un corapport peuvent adresser les propositions suivantes **à la CdF** de leur conseil :

- Proposer d'**approuver** ultérieurement les crédits auxquels la DélFin a déjà donné son assentiment. Ce faisant, la commission soutient la décision de la DélFin.
- Proposer de **ne pas approuver** les crédits auxquels la DélFin a déjà donné son assentiment. Si les CdF et les conseils adoptent cette proposition, le Conseil fédéral est tenu de ne pas verser les montants qui n'ont pas encore été distribués et / ou de ne plus contracter d'engagement financier. Aucun remboursement des montants déjà distribués ne peut être demandé et les engagements financiers déjà contractés



restent valables. En proposant de ne pas approuver les crédits, les commissions adressent un « blâme » politique à la DélFin.

- Proposer d'**augmenter le crédit**
- Proposer de **réduire le crédit**. La réduction ne porte que sur la partie n'ayant pas encore été dépensée (crédits budgétaires) ou pour laquelle aucun engagement n'a été pris (crédits d'engagement ; cf. explications relatives à la proposition de non-approbation ci-dessus).
- Proposer d'inscrire des **crédits supplémentaires** dans le supplément I au budget 2020. Pour ce faire, il faut qu'une base légale le permette ; si tel n'est pas le cas, les commissions peuvent proposer d'en créer une en déposant une initiative parlementaire visant à édicter une ordonnance de nécessité de l'Assemblée fédérale (cf. ch. 4, let. b). Le crédit peut aussi être octroyé lorsque la base légale n'est pas encore en vigueur (art. 32, al. 2, LFC) ; il reste toutefois bloqué jusqu'à l'entrée en vigueur. Si la création de la base légale n'aboutit pas, l'autorisation du crédit ne prend pas effet.
- Proposer, dans le cadre de l'autorisation du crédit, les **conditions-cadres de l'utilisation du crédit**, le calendrier de la réalisation du projet et le compte-rendu du Conseil fédéral, conformément à l'art. 25, al. 3, LParl, comme c'est le cas lors de l'examen du budget (arrêté fédéral Ib).

Les commissions du second conseil doivent rédiger leur corapport avant l'examen par le conseil prioritaire. Le calendrier des séances recommandé par les présidents des conseils pour les commissions concernées tient compte du fait que les commissions participant à la procédure de corapport doivent siéger avant les CdF.

Les commissions invitées à présenter un corapport peuvent décider de ne pas le faire.

Si la CdF ne reprend pas les propositions formulées dans un corapport, la commission concernée peut ensuite soumettre ces propositions directement au conseil. Celui-ci les examinera comme des propositions individuelles. Aucune proposition de minorité ne peut être déposée concernant les propositions individuelles d'une commission.



## Déroulement schématique

Le traitement d'une initiative de commission pourrait par exemple se dérouler de la manière suivante :

1. Une commission décide d'élaborer une initiative en vue de présenter un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale. Elle peut éventuellement se baser sur une ordonnance édictée par le Conseil fédéral dans le cadre de la crise du coronavirus et en modifier uniquement certains aspects. Idéalement, une proposition visant à l'élaboration d'une telle initiative et contenant déjà un projet d'ordonnance a été déposée avant la séance.
2. La commission homologue de l'autre conseil approuve la décision d'élaborer une initiative parlementaire.
3. Un projet d'ordonnance, assorti d'un bref rapport explicatif, est élaboré par le secrétariat de la commission, avec le concours de l'OFJ et de la ChF (en particulier pour le projet d'ordonnance) et l'appui de l'administration (dans la mesure des ressources disponibles au sein des départements).
4. La commission procède à l'examen formel du projet d'ordonnance (entrée en matière, discussion par article, vote final) et adopte le rapport explicatif à l'intention de son conseil (lors d'une deuxième séance).
5. La commission demande au Conseil fédéral de formuler – dans un délai extrêmement court – un avis sur son projet d'acte. (Aucune consultation n'est menée. En raison de l'urgence et de l'importance matérielle d'une ordonnance de nécessité, les dispositions de la loi sur la consultation ne s'appliquent pas. Le Conseil fédéral n'a pas non plus mené de consultation sur ses ordonnances de nécessité.)
6. La commission examine les éventuelles propositions d'amendement du Conseil fédéral lors d'une brève séance qui se tient au début de la session.
7. Le conseil prioritaire examine le projet.
8. La commission du second conseil examine le projet. Comme dans le cadre d'une procédure spéciale, elle pourrait entamer son examen avant que le conseil prioritaire n'adopte le projet ; elle ne devrait ensuite se réunir à nouveau que si le conseil prioritaire procède à des modifications.
9. Le second conseil examine le projet.
10. Les conseils éliminent les divergences, réunissent une conférence de conciliation et procèdent aux votes finaux.