

## **La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) pendant la 47<sup>e</sup> législature (2003 – 2007)**

### **Contenu**

- 1 Mandat
- 2 Objets traités pendant la 47<sup>e</sup> législature (2003 – 2007)
- 3 Composition de la commission, sous-commissions
- 4 Nombre de séances nécessaires
- 5 Remarques sur les travaux de la commission
- 6 En bref : les grands dossiers dont se saisira la commission pendant la 1<sup>re</sup> moitié de la 48<sup>e</sup> législature, en 2007-2009 (sous réserve de modifications)

### **1 Mandat**

Conformément à l'art. 44, al. 1 de la loi sur le Parlement (LParl), les commissions législatives :

- a. procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués ;
- b. examinent et tranchent les objets sur lesquels elles sont appelées à statuer définitivement en vertu de la loi ;
- c. suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétences ;
- d. élaborent des propositions visant à résoudre des problèmes relevant de leur domaine de compétences ;
- e. soumettent des propositions à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance ou donnent au Conseil fédéral des mandats visant à faire effectuer des évaluations de l'efficacité et participent à la définition des priorités ;
- f. tiennent compte des résultats des évaluations de l'efficacité.

Conformément à la décision du bureau du 8 novembre 1991, la CIP-N s'est vu attribuer les domaines de compétences suivants : autorités fédérales (à l'exception du Tribunal fédéral), personnel fédéral, Confédération et cantons, garantie des Constitutions cantonales, droits politiques, citoyenneté, étrangers, asile, rapports Église-État.

## 2 Objets traités pendant la 47<sup>e</sup> législature (2003 – 2007)

### 21 Répartition par type d'objets

La CIP-N a procédé à l'examen préalable de 150 objets, qui se répartissent comme suit (les chiffres entre parenthèses concernent la 46<sup>e</sup> législature, c'est-à-dire la période 1999-2003) :

	Type d'objet	Nombre	Remarques
a.	Projets d'acte du Conseil fédéral	26 (30)	
b.	Rapports du Conseil fédéral	5 (1)	
c.	Co-rapports sur des projets d'acte	1 (2)	
d.	Examens préalables d'initiatives parlementaires	51 (37)	<i>Donner suite : 20 Ne pas donner suite : 27 Retrait: 4</i>
d <sup>bis</sup> .	Avis sur les examens préalables positifs de la commission de l'autre conseil	4 (--)	<i>Rejet: 3 Adoption: 1</i>
e.	Examens préalables d'initiatives des cantons	2 (6)	<i>Ne pas donner suite: 2</i>
f.	Élaboration d'un projet (lv.pa. / lv.ct. 2 <sup>e</sup> phase / lv.pa. de commission)	11 (17)	<i>Adoption : 7 Classement : 4</i>
g.	Projets de l'autre conseil (lv.pa. élaborée par une commission de l'autre conseil)	2 (5)	<i>Adoption : 1 Rejet : 1</i>
h.	Interventions de commission	2 (5)	<i>Motion : 1; postulat : 1</i>
i.	Motions de l'autre conseil	5 (3)	<i>Adoption : 4 Adoption avec modification: 1</i>
j.	Pétitions	17 (17)	<i>Ne pas donner suite : 14 Examen dans le cadre d'un autre objet : 3</i>
k.	Objets internes	17 (2)	
l.	Cas particuliers	7 (--)	<i>Avis sur les motions émanant de son conseil (pour le bureau). Rejet : 4; classement : 1; adoption : 2</i>
	<b>Total</b>	<b>150 (125)</b>	

## 22 Projets d'acte du Conseil fédéral et de l'autre conseil

Les principaux projets d'acte sont les suivants :

- 03.013 é Loi sur la transparence
- 03.454 é lv.pa. Loi sur la nationalité. Modification
- 04.010 é Loi sur la procédure de consultation
- 05.054 é Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire
- 05.073 n Loi sur la caisse fédérale de pensions
- 06.009 é Loi sur l'usage de la contrainte
- 06.053 n Introduction de l'initiative populaire générale. Loi
- 06.086 n Pour des naturalisations démocratiques. Initiative populaire
- 06.093 é Loi sur le recensement fédéral de la population. Révision totale

Au cours de la première moitié de la législature, la commission a eu à supporter une charge de travail équivalente avec l'examen des divergences concernant la loi sur les étrangers (02.024) et la révision partielle de la loi sur l'asile (02.060) [L'examen préalable aux discussions du conseil avait été effectué au cours de la législature précédente ; c'est pourquoi ces projets ne figurent pas dans le tableau au ch. 21].

## 23 Élaboration d'un projet

En réponse à plusieurs initiatives parlementaires, la CIP a soumis à son conseil les projets d'actes législatifs suivants :

- 01.462 lv.pa. Assurer le contrôle démocratique. Modification de la loi sur les finances de la Confédération
- 04.438 / 04.449 lv.pa. Programme de la législature
- 04.463 lv. pa. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales
- 06.413 lv.pa. Caractère contraignant de la motion
- 06.414 lv.pa. Loi sur la nationalité. Délai plus long pour annuler une naturalisation
- 06.425 lv.pa. Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution

Les projets d'actes législatifs, qui sont encore en cours d'élaboration, devraient être soumis aux conseils au début de la prochaine législature :

- 03.401 lv.pa. Instauration d'un référendum financier
- 03.436 lv.pa. Pour des campagnes de votation équitables
- 05.463 lv.pa. Empêcher les mariages fictifs
- 06.458 lv.pa Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale
- 07.400 lv.pa. Droit parlementaire. Modifications divers (les initiatives suivantes seront également mises en œuvre dans le cadre de ce projet de loi : 05.437 lv. pa. Conseillers fédéraux incapables d'exercer leur fonction; 06.416 lv. pa. Traitement prioritaire des interventions des commissions et 06.467 lv. pa. Modification de la loi sur le Parlement. Compétences de la Commission des finances)

Au terme de la procédure de consultation et suite au dépôt d'une proposition de réexamen, la commission a décidé, le 20 février 2004, de ne pas entrer en matière sur son projet de loi instituant un Bureau fédéral de médiation (SPK/CIP 02-03) ; le projet a donc été abandonné sans avoir été soumis au conseil. Elle n'est pas non plus entrée en matière sur l'avant-projet concernant l'initiative parlementaire 05.469 Obligation de signaler les intérêts. Révision de la loi sur le Parlement.

## 24 Autres activités

Conformément à l'art. 44, al. 1, let. c et d, LParl (cf. point 1), la CIP-N a traité, outre les affaires qui lui ont été transmises par les bureaux des chambres, divers problèmes d'actualité relevant de son domaine de compétences :

- information de la Chancellerie fédérale sur les irrégularités constatées lors des dernières élections du Conseil national Information (25 juin 2004) (SPK/CIP 04-03) ;
- discussion avec le responsable de l'OPCA concernant l'évaluations des lois relevant du domaine de compétences de la CIP (25 juin 2004) (SPK/CIP 04-06) ;
- accords bilatéraux avec l'UE, information et entretien sur des questions relevant du domaine de compétences de la CIP : conception du référendum s'appliquant aux traités internationaux, libre-circulation des personnes, premier accord sur l'asile (Dublin) (3 septembre 2004) (SPK/CIP 04-08) ;
- rapport sur la transparence dans les indemnités des commissions extra-parlementaires. Lettre à la CdG (21 octobre 2004 / 27 janvier 2005) (SPK/CIP 04-10) ;
- auditions et discussions de fond sur la démocratie de concordance en général (11 novembre 2004) ainsi que sur les conséquences pour le Parlement du passage d'un système de concordance à un système de concurrence (27 janvier 2005) (SPK/CIP 04-11) ;
- évaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (1998) par le CPA, information par la sous-commission DFJP de la CdG et par le CPA (14 avril 2005);
- information sur la réforme de l'administration (3 novembre 2005; en relation avec la motion 04.3702 é du conseiller aux États Stähelin. Réforme des structures administratives de la Confédération) ;
- propositions du Conseil fédéral concernant l'amélioration de l'efficacité des procédures parlementaires dans le cadre de la réforme de l'administration (14 septembre 2006) (SPK/CIP 05-05) ;
- rapport de l'OFM sur les sans-papiers en Suisse (14 septembre 2006) (SPK/CIP 05-04) ;
- rapport du CF (donnant suite au postulat 00.3659) sur la situation des femmes dans la politique d'asile (14 septembre 2006) (SPK/CIP 05-06) ;
- questions des membres de la commission sur la politique en matière d'asile et des étrangers (14 septembre 2006) (SPK/CIP 06-07) ;
- auditions d'experts sur la constitutionnalité des lois fédérales ; examen de cas problématiques et de la nécessité ou non de prendre des mesures (16 novembre 2006) (SPK/CIP 06-08)
- auditions d'experts sur le thème « initiatives populaires, droit constitutionnel et droit international » (29 novembre 2007) (SPK/CIP 07-06; avec de la CAJ-N)

En vertu de l'art. 151, LParl, la commission a été consultée sur les projets d'ordonnance concernant les projets d'actes suivants :

- Loi sur les étrangers (02.024)
- Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060)
- Loi sur la transparence (03.013)

### **3 Composition de la commission, sous-commissions**

#### **31 Présidence**

- Président session d'hiver 2003 - session d'hiver 2005 : Weyeneth Hermann
- Vice-président session d'hiver 2003 - session d'hiver 2005 : Gross Andreas
- Président session d'hiver 2005 – session d'hiver 2007 : Gross Andreas
- Vice-président session d'hiver 2005 – session d'hiver 2007 : Pfister Gerhard

#### **32 Membres de la commission**

- Composition de la commission à partir de la session d'hiver 2003 : Amstutz, Beck, Bühlmann, Christen, Donzé, Engelberger, Fehr Hans, Fluri, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Hutter Jasmin, Joder, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Meyer Thérèse, Müller Philipp, Perrin, Pfister Gerhard, Salvi, Schibli, Thanei, Vermot, Weyeneth, Wyss
- Démissions et nouveaux membres depuis la session d'hiver 2003 :  
Heim Bea remplace Salvi à partir de la session d'automne 2004  
Roth-Bernasconi remplace Thanei à partir de la session d'automne 2004  
Stöckli remplace Gross Jost à partir de la session d'été 2005  
Schelbert remplace Bühlmann à partir de la session de printemps 2006  
Leutenegger Filippo remplace Christen à partir de la session d'hiver 2006

#### **33 Sous-commissions**

La commission a institué les sous-commissions suivantes :

- Sous-commission « Référendum financier » (03.401) ; membres : *Joder*, Fluri, Gross Andreas, Lustenberger, Weyeneth (session d'été 2005 – session d'automne 2006)
- Sous-commission « Pour des campagnes de votation équitables » (03.436) ; membres : *Weyeneth*, Engelberger, Gross Andreas, Joder, Lustenberger (session d'automne 2005 – session d'été 2007)
- Sous-commission « Encouragement de la presse » ; membres : *Engelberger*, Fluri, Gross Andreas, Joder, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Roth-Bernasconi, Schibli, Weyeneth (session de printemps 2006 – session d'automne 2006)

- Sous-commission « Interventions parlementaires » (SPK/CIP 07-04) ; membres : *Lustenberger*, *Amstutz*, *Beck*, *Heim*, *Weyeneth* (session de printemps 2007 – session d'automne 2007)

### 34 Secrétariat

- Graf Martin, secrétaire de la commission, 100%
- Lüthi Blume Ruth, secrétaire adjointe de la commission, 50%
- Wiedmer Stefan, collaborateur scientifique, 80%
- von Wyss Moritz, collaborateur scientifique, 20%
- Sinzig Renate, secrétaire administrative, 50%
- Nufer Karin, secrétaire administrative, 35%

## 4 Nombre de séances nécessaires

### 41 Commission

Ces travaux ont exigé au total 34 séances (non compris les séances organisées en période de session et celles des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestres 2007), équivalant à 60 jours de séance ou 290 heures (soit plus de 4  $\frac{3}{4}$  heures par jour de séance en moyenne).

À titre comparatif :

- 1999-2003: 35 séances, 66 jours de séance, 341.5 heures
- 1995-1999: 40 séances, 62 jours de séance, 313 heures

### 42 Sous-commission

Les 19 séances de travail en sous-commission ont exigé au total 19 jours de séance (non compris les séances organisées en période de session) équivalant à 48  $\frac{1}{4}$  heures (soit plus de 2  $\frac{1}{2}$  heures par jour de séance en moyenne).

#### **Sous-commission « Référendum financier » (03.401)**

Les 4 séances de travail en sous-commission ont exigé au total 4 jours de séance équivalant à 7  $\frac{3}{4}$  heures (soit environ de 2 heures par jour de séance en moyenne).

#### **Sous-commission « Pour des campagnes de votation équitables (03.436)**

Les 9 séances de travail en sous-commission ont exigé au total 9 jours de séance équivalant à 24  $\frac{1}{4}$  heures (soit environ de 2  $\frac{1}{2}$  heures par jour de séance en moyenne).

#### **Sous-commission « Encouragement de la presse » :**

Les 2 séances de travail en sous-commission ont exigé au total 2 jours de séance équivalant à 5 heures (soit environ de 2  $\frac{1}{2}$  heures par jour de séance en moyenne).

### **Sous-commission « Interventions parlementaires » (SPK/CIP 07-04)**

Les 4 séances de travail en sous-commission ont exigé au total 4 *jours de séance* équivalant à 11 ¼ heures (soit plus de 2 ¾ heures par jour de séance en moyenne).

## **5 Remarques sur les travaux de la commission**

### **51 Examen des objets émanant du Conseil fédéral**

Après avoir été examinées en première lecture par le Conseil national (session spéciale de mai 2004 et session d'été 2004), la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers ont été à nouveau soumises à la commission dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences ; la commission y a consacré respectivement quinze heures et quatorze heures de délibérations sur la base des nouvelles propositions formulées par le Conseil fédéral le 25 août 2004 et acceptées par le Conseil des États.

La commission a traité en outre trois projets régissant la communication des autorités fédérales avec l'opinion publique : 04.010 Loi sur la procédure de consultation, 03.013 Loi sur la transparence et 03.072 Loi sur les publications officielles.

Durant la deuxième moitié de la législature, la commission s'est concentrée sur des projets déposés par le Département fédéral des finances (05.073 n Loi sur la caisse fédérale de pensions) et par le Département fédéral de l'intérieur (05.079 é LAVS. Nouveau numéro d'assuré AVS ; 05.083 Harmonisation des registres officiels de personnes. Loi ; 06.093 é Loi sur le recensement fédéral de la population. Révision totale).

La commission s'est également penchée sur deux initiatives populaires :

- 06.086 n Pour des naturalisations démocratiques
- 05.054 é Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale

### **52 Examen préalable des initiatives parlementaires et des initiatives des cantons**

Comme à l'accoutumée, la commission a dû procéder à l'examen préalable de nombreuses initiatives parlementaires ayant surtout trait aux institutions politiques. Les initiatives parlementaires déposées concernaient l'élection du Conseil fédéral, au sens strict (procédure d'élection) comme au sens large (composition, concordance). D'autres portaient sur la réglementation des campagnes menées (comportement des autorités, transparence en matière de financement) et sur le financement des partis politiques. Par ailleurs, de plus en plus souvent, l'objet des initiatives porte sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée fédérale : c'est dans ce cadre que la commission a pu examiner les premières adaptations de la loi sur le Parlement entrée en vigueur au cours de la présente législature. Enfin, elle s'est également penchée sur des questions liées au droit de la nationalité.

La nouvelle procédure, qui impose un examen préalable des initiatives parlementaires, implique une collaboration encore plus étroite entre les commissions des deux conseils ayant le même domaine de compétence (cf. tableau au ch. 21, let. d<sup>bis</sup>). Pour la CIP, la mise en place de cette procédure a eu d'importantes conséquences : la CIP-N a pris position sur quatre objets pour lesquels la CIP-E s'était prononcée favorablement. Elle a dû, trois fois, mettre son veto pour que la CIP-E ne poursuive pas l'élaboration de ces

projets qui lui auraient demandé beaucoup de travail pour finalement être sans doute rejetés par le conseil. De son côté, la CIP-E a pris 16 fois position sur des projets approuvés préalablement par la CIP-N : elle en a approuvé 12 et rejeté quatre autres.

### **53 Élaboration des projets de loi et d'arrêté (« 2<sup>e</sup> phase » des initiatives parlementaires et initiatives des cantons)**

L'élaboration de projets répondant à des initiatives parlementaires – notamment à celles traitant des institutions politiques (autorités et droits populaires, cf. ch. 23) - représente toujours une part considérable des activités de la CIP. Les travaux sur ces projets ont fortement accaparé la CIP et son secrétariat : ils n'ont en effet pas seulement eu à élaborer des projets de lois et les rapports explicatifs qui s'y rapportent, il leur a également fallu s'occuper de plusieurs procédures de consultation.

### **54 Suivi régulier de l'évolution sociale et politique (art. 44, al. 1, let. c, LParl)**

La procédure d'élimination des divergences concernant la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers étant achevée, la commission a pu traiter, au cours de la deuxième moitié de la législature, différents sujets qui n'étaient pas directement en rapport avec les objets qui lui sont attribués (cf. ch. 24).

### **55 Coordination avec les autres commissions**

La loi sur le Parlement attribue à toutes les commissions la mission d'évaluer la législation mais les engage aussi à coordonner leurs travaux sous l'égide de la Conférence des collègues présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur). En décembre 2004, la CPSur a rejeté une proposition de la CIP visant à évaluer la loi sur le personnel de la Confédération (SPK/CIP 04-06). S'agissant de la révision partielle de la loi sur l'asile (02.060), si l'évaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers commandée par la CdG a pu être prise en compte dans la procédure d'élimination des divergences, elle n'a guère influencé la décision finale.

En vertu de l'art. 49, al. 5, LParl, la CIP a demandé plusieurs prises de position de la Commission des finances, notamment en ce qui concerne ses projets sur le référendum financier et sur l'encouragement de la presse.

### **56 Participation du Parlement en matière de politique extérieure**

Conformément à l'art. 152, LParl, la CIP a le droit d'être informée ou consultée sur des questions de politique extérieure, pour autant que celles-ci concernent son domaine de compétences (par ex. la coopération internationale en matière d'asile).

L'art. 152, al. 2, LParl prévoit que le Conseil fédéral « informe de façon régulière, rapide et complète (...) les commissions compétentes en matière de politique extérieure des

événements importants survenus dans ce domaine ». Les Commissions de politique extérieure (CPE) « transmettent ces informations aux autres commissions compétentes ». Durant la période sous revue, la CIP n'a reçu aucune information des CPE concernant son domaine de compétences.

La CIP n'a pas non plus fait usage de l'art. 152, al. 5, LParl en vertu duquel elle peut demander au Conseil fédéral qu'il l'informe ou qu'il la consulte.

Cependant, de son propre chef (sans y être invitée par le bureau), la CIP a soumis à la CPE un co-rapport sur l'approbation des accords bilatéraux II (04.063) et sur les modifications de la LSEE et de la LASi qui en découlent.

## **6 En bref : les grands dossiers dont se saisira la commission pendant la 1<sup>re</sup> moitié de la 48<sup>e</sup> législature, en 2007-2009 (sous réserve de modifications)**

La commission poursuivra l'examen des initiatives parlementaires mentionnées au ch. 23, pour lesquelles des projets de loi sont en cours d'élaboration, et les transmettra au Conseil national.

Les projets suivants du Conseil fédéral sont annoncés, resp. pendants devant l'Assemblée fédérale:

- 07.071 é Commissions extra-parlementaires. Nouvelle organisation législative
- 07.083 é Code-frontières Schengen. Modifications du droit sur les étrangers et sur l'asile
- modification urgente de la loi sur l'asile (dispositions concernant les déserteurs)
- modification de la loi sur le personnel de la Confédération
- assainissement de la caisse de pensions des CFF (attribution : CIP, CTT ou CSSS)
- amélioration de la protection de la « marque Suisse » (attribution : CIP, CAJ ou CER)

Par ailleurs, la commission devra également traiter les initiatives suivantes si elles aboutissent:

- Initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi),
- Initiative populaire fédérale « contre la construction de minarets ».

Comme l'expérience l'a montré, il est probable qu'au cours de la nouvelle législature également, certains événements touchant en particulier au fonctionnement du Parlement et à l'exercice des droits populaires fournissent l'occasion de nouveaux débats sur d'éventuelles modifications du droit.