



# Le changement de législature : un passage de témoin à la vitesse de l'éclair

Que représentent deux heures sur une durée de quatre ans ? En Suisse – contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays –, le Parlement et le gouvernement sont opérationnels de façon quasi ininterrompue, même lorsque les élections viennent d'avoir lieu. L'examen du budget en témoigne.

Lors des élections fédérales, près d'un député sur quatre est remplacé, ce qui entraîne une modification de la composition de presque tous les organes parlementaires. Le bon fonctionnement du Parlement demeure néanmoins garanti, grâce à un enchaînement subtil de différents processus.

Ceux-ci se mettent en place à partir de la session d'été de la quatrième année de législature ; ils se poursuivent le dimanche d'octobre où ont lieu les élections et à la séance constitutive du Conseil national, qui marque également le début de la session d'hiver ; enfin, ils se terminent avec la répartition des sièges au sein des commissions et l'élection du Conseil fédéral, au cours de la deuxième semaine de la session d'hiver.

C'est uniquement pendant les deux heures de la séance constitutive que le Parlement est dans l'incapacité de légiférer. Si l'on pense toutefois aux nombreuses heures de séance qui suivront en commission ou au sein des deux conseils, cette phase est comparable au passage instantané du témoin entre deux athlètes participant à une course de relais.

---

## *B A S E S*

### **Parlement, gouvernement et objets parlementaires**

Page 1

### **Élection du Parlement, législa- ture, élection du gouvernement et fonctionnement du Parlement**

Page 2

---

## *C H A N G E M E N T D E L É G I S L A T U R E*

### **De la session d'été à l'élection du Conseil national**

Page 3

### **De l'élection du Conseil national à la session d'hiver**

Page 4

### **La séance constitutive du Conseil national / La première séance du Conseil des États après l'élection du Conseil national**

Page 5

### **De la première semaine au milieu de la deuxième semaine de la session d'hiver**

Page 6

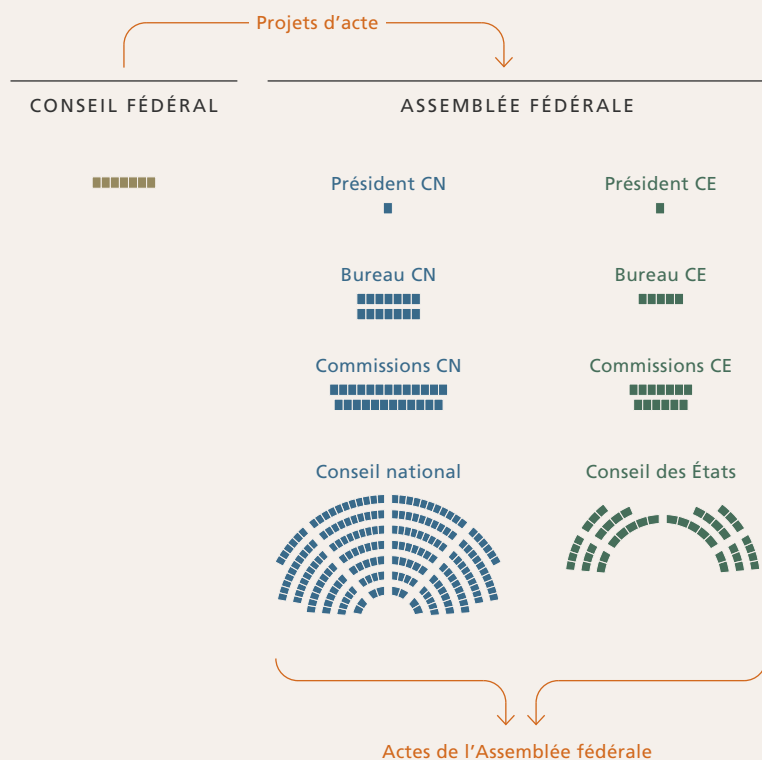
### **Du milieu de la deuxième semaine de la session d'hiver à la fin de l'année**

Page 7

### **À partir de la nouvelle année**

Page 8

## Bases : Parlement, gouvernement et objets parlementaires



### ORGANES

#### PARLEMENT

L'Assemblée fédérale, autrement dit le Parlement suisse, se compose de deux chambres qui, bien que dotées des mêmes compétences, n'en sont pas moins très différentes: le Conseil national compte 200 sièges, répartis entre les 26 cantons proportionnellement à leur population résidante; quant au Conseil des États, il rassemble 46 députés, à raison de deux députés par canton et d'un député par ancien demi-canton. Le Conseil national est également appelé « Chambre du peuple » et le Conseil des États, « Chambre des cantons ».

Les deux conseils délibèrent en principe séparément. Ils siègent toutefois ensemble, sous le nom d'Assemblée fédérale (Chambres réunies), lorsqu'ils doivent, par exemple, procéder à des élections.

Chaque chambre est dirigée par un président, qui est assisté de deux vice-présidents.

Elle dispose en outre d'un bureau et de commissions. Le bureau est chargé des questions touchant la direction, l'organisation et les règles de procédure du conseil concerné; les commissions procèdent à l'examen préalable des objets qui leur sont attribués.

#### GOUVERNEMENT

Le Conseil fédéral, autrement dit le gouvernement suisse, est composé de sept membres (ou conseillers fédéraux) élus par le Parlement.

Les membres du gouvernement ne peuvent pas faire partie de l'Assemblée fédérale.

Chaque conseiller fédéral dirige un département.

Les conseillers fédéraux participent aux délibérations parlementaires en tant que représentants de l'ensemble du gouvernement. À ce titre, ils sont tenus de respecter le principe de collégialité.

### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

#### OBJETS PARLEMENTAIRES

La mission première du Parlement est d'édicter des lois. L'Assemblée fédérale remplit également – entre autres – les tâches suivantes :

- débloquer des ressources financières (budget) et approuver le compte d'État de la Confédération;
- exercer une surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale et les tribunaux fédéraux;
- élire les membres du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux ainsi que le chancelier de la Confédération;
- approuver des traités internationaux;
- entretenir des relations suivies avec les parlements étrangers.

Les objets soumis aux délibérations du Parlement sont notamment des projets d'acte et des interventions parlementaires.

La plupart des projets d'acte sont élaborés par le Conseil fédéral. Ils sont ensuite soumis à l'examen préalable des commissions, qui formulent des propositions à l'intention de leur conseil.

Les chambres examinent les projets d'acte l'une après l'autre. Si des divergences subsistent entre elles à l'issue du premier examen, les décisions divergentes de l'une des chambres sont transmises à l'autre chambre pour délibération, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse entre elles.

## Bases : élection du Parlement, législature, élection du gouvernement et fonctionnement du Parlement

### ÉLECTION DES NOUVEAUX ORGANES

#### ÉLECTIONS FÉDÉRALES

Le renouvellement intégral du Conseil national a lieu tous les quatre ans, l'avant-dernier dimanche d'octobre. Les membres de ce conseil sont élus par le peuple au suffrage direct, chaque canton constituant une circonscription électorale. L'élection a lieu au scrutin proportionnel. Toutefois, les cantons ne disposant que d'un siège élisent leur représentant au scrutin majoritaire.

L'élection du Conseil des États est régie par le droit cantonal. Elle a lieu en même temps que celle du Conseil national dans tous les cantons, à une exception près : en Appenzell Rhodes-Intérieures, le député au Conseil des États est élu par la Landsgemeinde – l'assemblée de tous les citoyens disposant du droit de vote – au mois d'avril qui précède l'élection du Conseil national. Dans tous les cantons, la durée du mandat des conseillers aux États est aujourd'hui de quatre ans.

Les cantons du Jura et de Neuchâtel

élisent leurs députés au Conseil des États selon le système proportionnel, tandis que les autres cantons appliquent le système majoritaire. Dans la plupart des cantons qui ont recours au système majoritaire, un second tour a lieu si, pour l'un des sièges ou pour les deux, aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour. La date à laquelle est organisé le second tour varie d'un canton à l'autre.

Les présidents et les vice-présidents des conseils sont élus par leur chambre respective pour un an ; ils ne peuvent pas être réélus l'année suivante. Les autres membres des bureaux des conseils sont élus pour un an ou pour quatre ans, selon le conseil et la fonction.

Quant aux membres des commissions, ils sont désignés par le bureau du conseil concerné pour une durée de quatre ans. Les sièges et la présidence des commissions sont préalablement répartis entre les groupes parlementaires de manière proportionnelle.

#### 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. Ce n'est en effet pas le cas du Conseil des États, qui ne fait pas l'objet d'un renouvellement intégral à proprement parler, 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 l'élection.

#### ÉLECTION DU CONSEIL FÉDÉRAL

Le renouvellement intégral du Conseil fédéral a toujours lieu le mercredi de la deuxième semaine de la session d'hiver qui suit le renouvellement intégral du Conseil national.

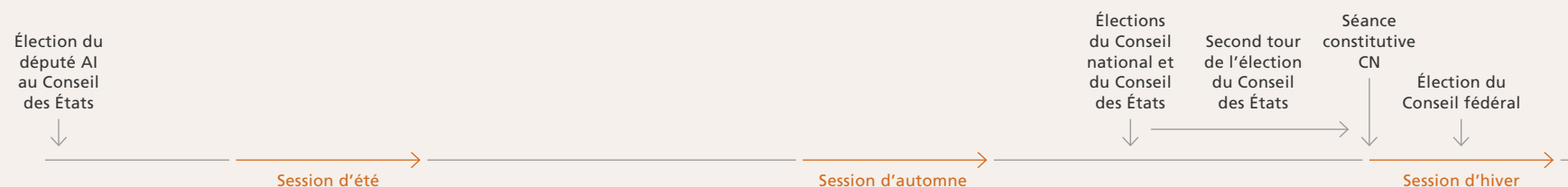
Les membres du gouvernement sont élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

#### FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT

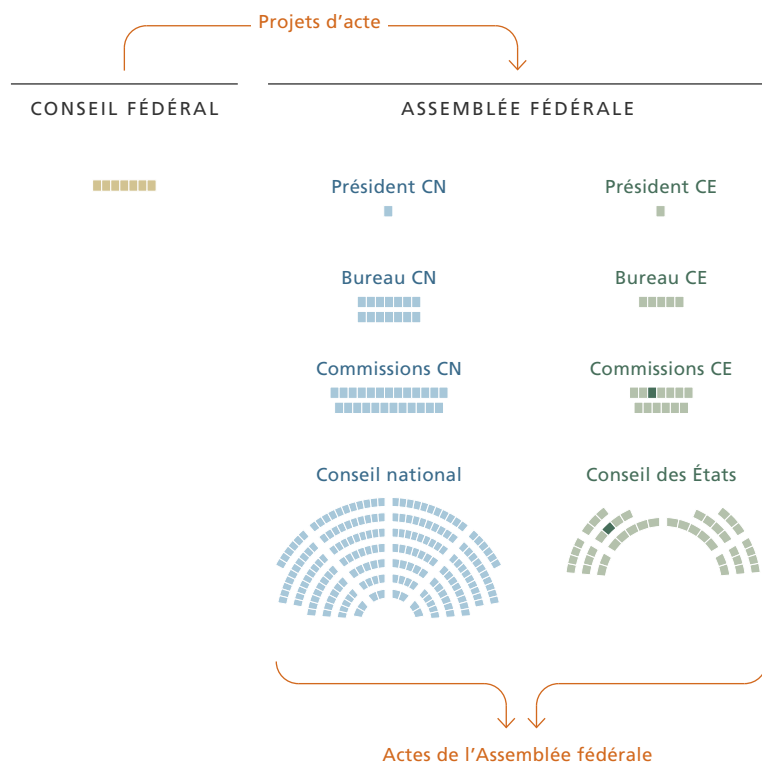
Quatre sessions ordinaires, de trois semaines chacune, ont lieu chaque année. Les dates des sessions sont fixées par la Conférence de coordination (qui se compose des bureaux des deux conseils) près de deux ans à l'avance. Quant au programme d'une session, il est établi par le bureau concerné deux semaines environ avant la session.

Les bureaux, les groupes parlementaires et les commissions se réunissent en général entre les sessions. Les dates des séances de commission sont également fixées par les bureaux des conseils près de deux ans à l'avance. Les commissions siègent en moyenne deux fois par trimestre.



# Le changement de législature : un passage de témoin à la vitesse de l'éclair

## De la session d'été à l'élection du Conseil national



### CHANGEMENTS AU NIVEAU DES ORGANES

#### CONSEIL DES ÉTATS

Le premier jour de la session d'été a lieu l'assermentation du député nouvellement élu pour le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Le Bureau du Conseil des États réattribue pour le reste de la législature les sièges qui se sont libérés au sein des commissions à la suite du départ du député sortant.

### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Le Parlement poursuit ses travaux normalement : les conseils tiennent leur session d'été, puis leur session d'automne. Entre les deux, les commissions siègent et procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués.

#### EXAMEN DU BUDGET

Le Conseil fédéral élabore le projet relatif au budget de la Confédération pour l'année suivante et le soumet au Parlement à la fin du mois d'août.

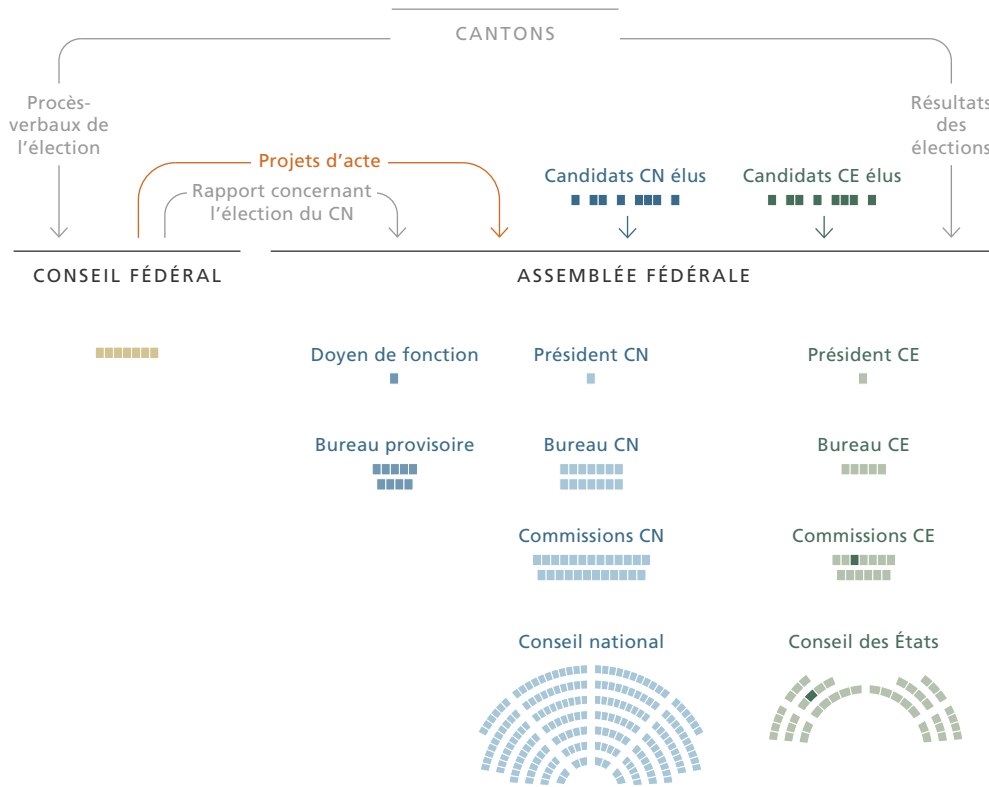
Les Commissions des finances des deux conseils entament l'examen du budget.

#### Légende :

- ■ Organes avant le changement de législature
- ■ Organes après le changement de législature

# Le changement de législature : un passage de témoin à la vitesse de l'éclair

## De l'élection du Conseil national à la session d'hiver



### CHANGEMENTS AU NIVEAU DES ORGANES

#### CONSEIL NATIONAL

Les cantons informent les élus et le Conseil fédéral, par écrit, des résultats provisoires de l'élection et publient le procès-verbal de l'élection dans leur feuille officielle. À l'échéance du délai de recours, les gouvernements cantonaux transmettent au Conseil fédéral les procès-verbaux de l'élection, les éventuels recours et leurs prises de position. Les résultats de l'élection sont synthétisés dans un rapport, qui est approuvé par le Conseil fédéral puis soumis 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. Le doyen de fonction désigne les huit membres du bureau provisoire, au sein duquel les groupes parlementaires doivent être représentés en proportion de leur taille. Le bureau provisoire est présidé par le doyen de fonction.

Le bureau provisoire prépare la séance constitutive du Conseil national. Il prend tout d'abord →

#### CONSEIL DES ÉTATS

Vu qu'il ne connaît pas de renouvellement intégral, le Conseil des États n'a ni doyen de fonction ni bureau provisoire.

Les cantons communiquent les résultats de l'élection au bureau du conseil encore en place. Celui-ci vérifie qu'aucun député ne fait l'objet d'une incompatibilité.

Un second tour est organisé dans certains cantons lorsque, pour l'un des sièges ou pour les deux, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier tour.

connaissance du rapport du Conseil fédéral, sur la base duquel il vérifie que l'élection de la majorité des députés n'a fait l'objet d'aucun recours ou a été validée et que les députés nouvellement élus ne font l'objet d'aucune incompatibilité.

### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Les bureaux des conseils de la législature finissante établissent les programmes de la session d'hiver. Les objets qui n'ont pas été liquidés avant les élections restent pendents devant les conseils et n'ont pas besoin d'être redéposés après les élections.

Les commissions non plus n'interrompent pas leur travail : après les élections, elles poursuivent l'examen préalable des objets qui leur avaient été attribués.

Les membres du Conseil national et du Conseil des États nouvellement élus participent aux séances des groupes parlementaires avant même d'être assermentés.

### EXAMEN DU BUDGET

Les Commissions des finances des deux conseils achèvent l'examen du budget. L'objet est prêt pour la session d'hiver.

#### Légende :

- Organes avant le changement de législature
- Organes pendant le changement de législature
- Organes après le changement de législature

# Le changement de législature : un passage de témoin à la vitesse de l'éclair

## La séance constitutive du Conseil national

### La première séance du Conseil des États après l'élection du Conseil national



#### CONSEIL FÉDÉRAL



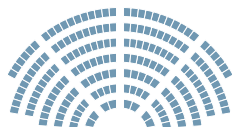
Doyen de fonction



Bureau provisoire



Conseil national en cours de constitution



#### ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

Président CN



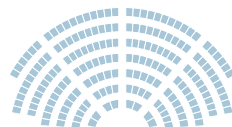
Bureau CN



Commissions CN



Conseil national



Président CE



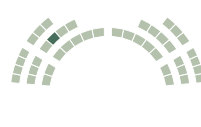
Bureau CE



Commissions CE



Conseil des États



#### Légende :

- ■ ■ ■ ■ Organes avant le changement de législature
- ■ ■ ■ ■ Organes pendant le changement de législature
- ■ ■ ■ ■ Organes après le changement de législature

#### CHANGEMENTS AU NIVEAU DES ORGANES

#### CONSEIL NATIONAL

La séance constitutive se tient le septième lundi qui suit le jour de l'élection du Conseil national. Elle marque le début de la session d'hiver.

La séance en question, qui dure environ deux heures, est présidée par le doyen de fonction. Elle s'ouvre par le discours de celui-ci et se poursuit par le discours du député le plus jeune parmi les nouveaux élus. À l'issue des discours, le Conseil national constate, sur la proposition du bureau provisoire, qu'il est constitué.

Le conseil 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. Une fois l'assermentation effectuée, le conseil constate les éventuelles incompatibilités. La présence d'une incompatibilité ne signifie pas que l'élection n'est pas valide : après son élection, la personne concernée doit simplement choisir entre son mandat de député et la fonction incompatible.

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

#### CONSEIL DES ÉTATS

La première séance du Conseil des États après l'élection du Conseil national est ouverte par le président du conseil ou son remplaçant.

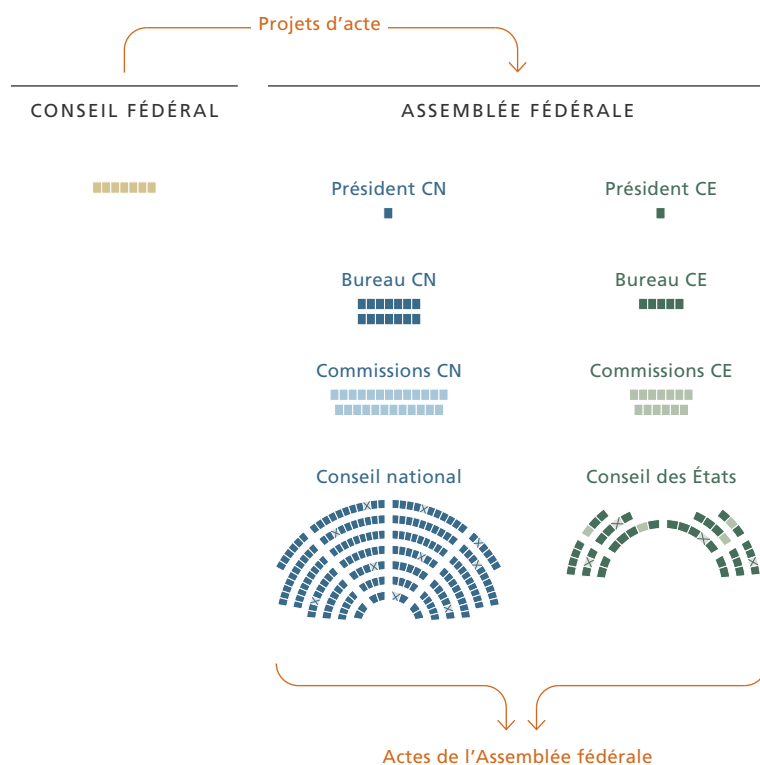
L'assermentation des députés nouvellement élus dont les résultats de l'élection sont déjà disponibles a lieu après que le conseil a pris acte des communications des cantons relatives à l'élection. Les députés qui ont été immédiatement reconduits ne sont pas assermentés à nouveau.

Le nouveau bureau est élu après la constatation des éventuelles incompatibilités.

#### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Le changement de législature : un passage de témoin à la vitesse de l'éclair

## De la première semaine au milieu de la deuxième semaine de la session d'hiver



### CHANGEMENTS AU NIVEAU DES ORGANES

Les députés entament leur mandat au moment de leur assermentation. Quant aux bureaux des conseils, ils commencent leur travail dès qu'ils ont été élus.

Dans les deux conseils, les commissions dans leur nouvelle composition ne sont constituées qu'au cours de la deuxième moitié de la deuxième semaine de la session d'hiver. Jusque-là, les commissions demeurent composées de leurs anciens membres. Les groupes parlementaires concernés peuvent désigner des remplaçants pour les membres de commission qui n'ont pas été réélus.

### CONSEIL NATIONAL

Les députés dont l'élection a fait l'objet d'un recours sont assermentés aussitôt que leur élection est validée. Dans l'intervalle, leur siège demeure vacant.

### CONSEIL DES ÉTATS

Les députés qui ont été élus à l'issue d'un second tour sont assermentés. Dans certains cantons, les députés sortants conservent leur mandat jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux députés; dans d'autres, les sièges concernés demeurent vacants jusqu'à l'entrée en fonctions des députés nouvellement élus.

### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Les deux conseils reprennent leur travail aussitôt après l'élection des nouveaux bureaux. Leur première tâche est de mener à bien la session d'hiver.

### EXAMEN DU BUDGET

Les Commissions des finances de la législature précédente soumettent leurs propositions à leur conseil.

Si des divergences subsistent entre les conseils à l'issue du premier examen, les décisions divergentes de l'un des conseils sont transmises à l'autre conseil pour délibération.

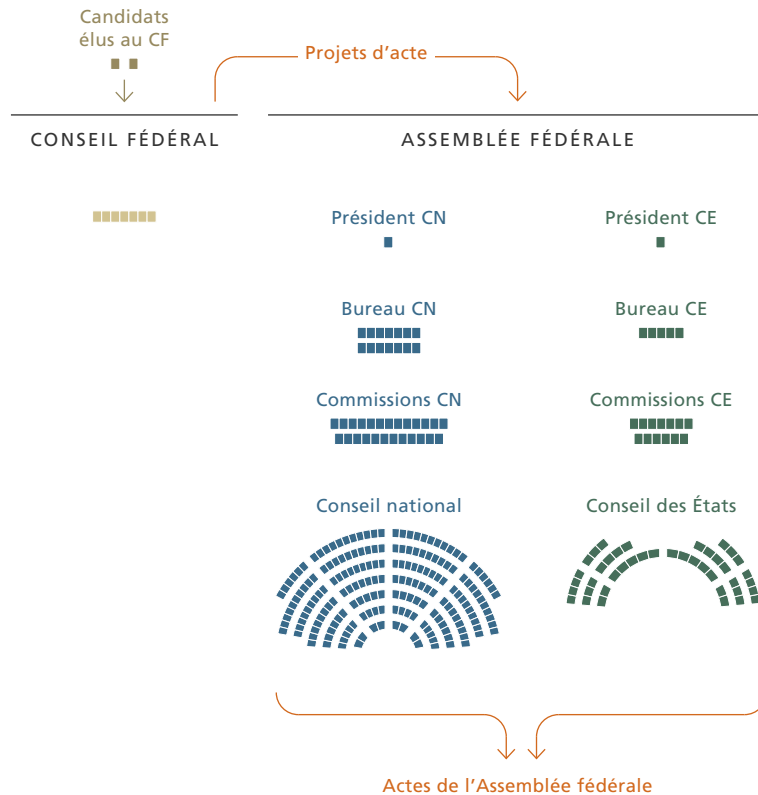
En attendant que les commissions dans leur nouvelle composition soient constituées, les décisions divergentes sont soumises à l'examen préalable des commissions de la législature précédente.

Légende :

- ■ ■ ■ ■ Organes avant le changement de législature
- ■ ■ ■ ■ Organes après le changement de législature

# Le changement de législature : un passage de témoin à la vitesse de l'éclair

## Du milieu de la deuxième semaine de la session d'hiver à la fin de l'année



### CHANGEMENTS AU NIVEAU DES ORGANES

#### CONSTITUTION DES COMMISSIONS

Les commissions dans leur nouvelle composition sont constituées à la fin de la deuxième semaine de la session d'hiver.

Les sièges et la présidence des commissions sont répartis entre les groupes parlementaires de manière proportionnelle. Les membres des commissions sont nommés par le bureau du conseil concerné, sur proposition des groupes parlementaires.

#### ÉLECTION DU CONSEIL FÉDÉRAL

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élit les membres du Conseil fédéral le mercredi de la deuxième semaine de la session d'hiver. Les sièges sont pourvus un par un, par ordre d'ancienneté des titulaires précédents. Un candidat est élu s'il obtient plus de la moitié des suffrages valablement exprimés. Si les conseillers fédéraux sont assermentés immédiatement après leur élection, ceux qui sont nouvellement élus n'entrent pas en fonction avant le 1<sup>er</sup> janvier qui suit.

### TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Ce sont les membres sortants du Conseil fédéral qui participent aux délibérations des chambres.

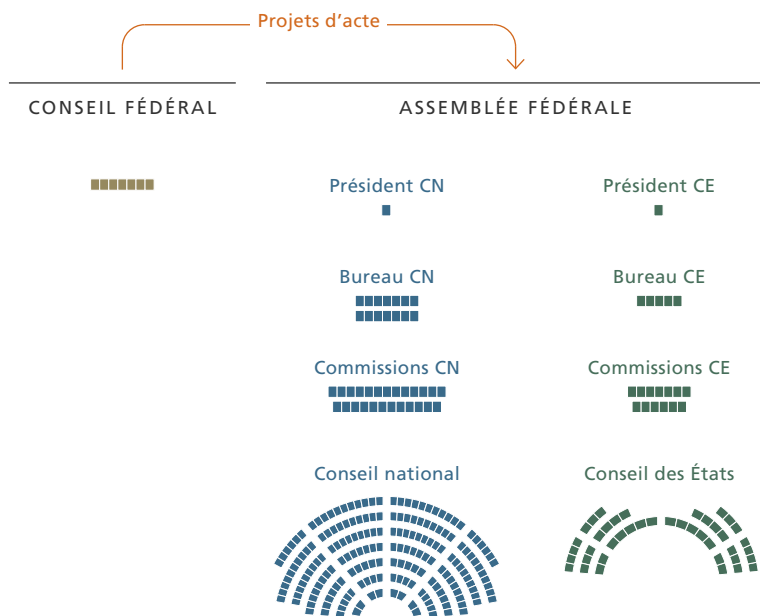
#### EXAMEN DU BUDGET

Si des divergences subsistent entre les conseils, la procédure d'élimination des divergences se poursuit. Une fois que la composition des commissions a été établie, les décisions divergentes sont soumises à l'examen préalable des Commissions des finances nouvellement constituées.

#### Légende :

- Organes avant le changement de législature
- ■ ■ Organes après le changement de législature





*CHANGEMENTS AU NIVEAU DES ORGANES*

**CONSEIL FÉDÉRAL**

Les nouveaux membres du Conseil fédéral entrent en fonction.

*TRAVAIL PARLEMENTAIRE*

Les commissions nouvellement constituées procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués.

**HAUTE SURVEILLANCE SUR LES FINANCES**

Les Commissions des finances surveillent l'exécution du budget.