

1. Parlement

Vue d'ensemble

Parlement

- 00.434 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Indemnités parlementaires. Modifications
- 01.401 Initiative parlementaire (CIP-CN). Loi sur le Parlement
- 01.456 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Modifications
- 02.400 Initiative parlementaire (CIP-CN). Moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire
- 02.423 Initiative parlementaire (CIP-CN). Réglementation en matière de prévoyance applicable aux députés
- 03.410 Initiative parlementaire (CPE-CE). Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales et sur les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats
- 03.417 Initiative parlementaire (CIP-CE). Règlement du Conseil des Etats
- 03.418 Initiative parlementaire (CIP-CN). Règlement du Conseil national
- 03.420 Initiative parlementaire (CRed-V). Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction
- 03.423 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement

Contrôle parlementaire

- 02.063 Crise Swissair. Rapport

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapport des Commissions de gestion

- 00.006 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 1999
- 01.006 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 2000
- 02.016 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 2001
- 03.001 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 2002

Immunité des parlementaires et des magistrats

- 99.435 Initiative parlementaire (CAJ-CE). Modification des dispositions légales relatives à l'immunité parlementaire
- 01.435 Initiative parlementaire (Aeppli Wartmann Regime). Modification de la loi sur la responsabilité
- 01.045 Immunité parlementaire de M. Blocher, conseiller national. Levée

Assemblée fédérale (Chambres réunies)

Parlement

00.434 Initiative parlementaire (Bureau CN/CE). Indemnités parlementaires. Modifications

Rapport du Bureau du Conseil national /Bureau du Conseil des États : 25.08.00 (FF 2000 5162)
Avis du Conseil fédéral : 18.09.00 (FF 2000 5167)

Situation initiale

Les indemnités versées aux parlementaires n'ont pas été revues depuis 1990. Les bureaux proposent d'adapter l'indemnité journalière, les suppléments alloués aux présidents et vice-présidents des conseils ainsi que les contributions allouées aux groupes. L'indemnité journalière devrait ainsi passer de 300 à 400 francs. Les suppléments versés aux présidents des conseils devraient désormais s'élever à 40 000 francs (contre 20 000 francs auparavant) ; les vice-présidents devraient recevoir 10 000 francs (contre 5 000 francs auparavant). Pour ce qui concerne les contributions aux groupes, le montant de base serait fixé à 90 000 francs (contre 60 000 francs), celui par député relevé à 16 500 (contre 11 000 francs).

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a approuvé l'augmentation du montant des indemnités parlementaires. Le coût annuel de ces nouvelles mesures a été chiffré à 3,8 millions de francs environ.

Délibérations

25-09-2000 CN Décision conforme aux propositions des Bureaux.

26-09-2000 CE Adhésion.

06-10-2000 CN L'ordonnance est adoptée en votation finale. (143:33)

06-10-2000 CE L'ordonnance est adoptée en votation finale. (40:1)

Au **Conseil national**, le projet a rencontré l'opposition du groupe UDC. La chambre du peuple a tout d'abord rejeté une proposition de Christoph Mörgeli (V, ZH) visant à traiter l'objet en catégorie III (et non en catégorie IV). Lors de l'examen par article, au cours duquel seuls les rapporteurs de la commission avaient la parole, comme il est d'usage pour un objet de catégorie IV, le conseil a rejeté à une large majorité une proposition de non-entrée en matière ainsi qu'une proposition de renvoi déposées par le groupe UDC. La proposition de renvoi visait à fixer l'indemnité journalière à 350 francs seulement, mais à augmenter en contrepartie l'indemnité forfaitaire annuelle. Les défenseurs de cette solution ont expliqué que l'augmentation de l'indemnité journalière modifierait l'équilibre de l'indemnité parlementaire en privilégiant la composante journalière au détriment de la composante forfaitaire, ce qui, selon eux, ne manquerait pas de multiplier le nombre de jours de séance et donc d'alourdir la charge de travail des membres du Parlement de milice. Par ailleurs, le Conseil national a également rejeté deux propositions déposées par des députés non inscrits (Joseph Zisyadis et Bernhard Hess), dont l'objectif était d'améliorer le statut de cette catégorie de parlementaires.

Au **Conseil des États**, Rolf Büttiker (R, SO) a émis de vives critiques à l'encontre du projet, estimant que celui-ci avait des répercussions sur les cantons qui doivent faire face à des mesures d'économies drastiques. Il a expliqué qu'il ne pouvait approuver un tel projet et a renoncé à l'augmentation de l'indemnité journalière dans l'intérêt de son canton.

01.401 Initiative parlementaire (CIP-CN). Loi sur le Parlement

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 01.03.2001 (FF 2001 3298)

Avis du Conseil fédéral : 22.08.2001 (FF 2001 5181)

Situation initiale

Comme son nom l'indique, la loi sur le Parlement (LParl) définit l'organisation et le fonctionnement du «cœur démocratique» – puisque élu – de l'Etat fédéral suisse. Appelée à se substituer à la loi de 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC), la LParl a essentiellement pour objet:

1. de préciser les dispositions de la Constitution (Cst.) du 18 avril 1999 relatives aux attributions de l'Assemblée fédérale et à la répartition des compétences entre Assemblée fédérale et Conseil fédéral;
2. d'une part, de présenter d'une manière à la fois claire et structurée les dispositions d'une LREC aujourd'hui obsolète, et en tout cas devenue inextricable après avoir été soumise à plus d'une trentaine de révisions, et d'autre part, de supprimer certaines incohérences ou lacunes plus ou moins graves qui entachent le droit pertinent en vigueur.

La nouvelle Cst. dispose que «toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale» or, s'agissant des dispositions qui touchent l'organisation et le fonctionnement du Parlement, ce n'est pas le cas aujourd'hui pour beaucoup d'entre elles. Pour prendre un exemple, sont ainsi désormais arrêtées, non plus dans la Cst., mais dans la LParl, les modalités qui régissent l'élection du Conseil fédéral, sans d'ailleurs que ce passage du plan réglementaire au plan législatif entraîne aucune modification de fond de la procédure applicable.

Par rapport au droit en vigueur, la LParl contient quelque 155 innovations et précisions matérielles : s'il s'agit le plus souvent d'améliorations légères, leur portée pratique peut parfois être considérable (p. ex. : alors qu'un certain flou régnait à ce jour sur le plan de la procédure, l'organisation d'une session des Chambres fédérales ailleurs qu'à Berne suppose désormais l'adoption ad hoc d'un arrêté fédéral simple, ce qui garantit une décision concordante des deux Chambres et, ainsi, une appréciation plus complète des implications d'une telle décision). Les principales innovations de fond sont les suivantes:

- a. la nouvelle Cst. garantit aux commissions parlementaires le droit d'accéder aux informations détenues par le Conseil fédéral et son administration dans la mesure où elles en ont besoin pour remplir leurs tâches : la LParl définit les modalités qui régissent l'exercice de ce droit. S'agissant plus particulièrement des commissions chargées de la haute surveillance, elle dispose qu'il appartient désormais au contrôleur, et non plus au contrôlé, de décider des informations dont il a besoin pour exercer sa mission. Relevons par ailleurs que la LParl réserve également un droit d'accès à l'information au député considéré individuellement.
- b. la nouvelle Cst. prévoit que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation : la LParl assure une transposition active de ce principe en disposant que toute commission devra désormais veiller également à évaluer l'efficacité des actes à l'examen préalable desquels elle a procédé, sous réserve de la nécessaire coordination avec les commissions chargées d'exercer la haute surveillance au nom du Parlement.
- c. la nouvelle Cst. dispose que l'Assemblée fédérale est associée aux «planifications importantes des activités de l'Etat» et à la définition de la politique extérieure (alors qu'elle n'était habilitée à ce jour qu'à prendre acte des rapports que lui soumettait le Conseil fédéral sur ces sujets) : la LParl précise cette compétence nouvelle en réservant à l'Assemblée fédérale le droit de se prononcer par voie d'arrêté fédéral simple sur ces «planifications importantes » (notamment le programme de la législature et la planification financière) et sur les principaux rapports qui lui sont adressés par le Conseil fédéral (concernant notamment les orientations générales en matière de politique extérieure), ce qui permet au Parlement d'exprimer un avis non seulement plus nuancé, mais possédant désormais un caractère plus contraignant que par le passé.
- d. la nouvelle Cst. donne à l'Assemblée fédérale le pouvoir de confier des mandats au Conseil fédéral à l'aide desquels elle peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral: la LParl redéfinit à cet effet la nature et la portée de la motion, dans le cadre évidemment de la répartition actuelle des compétences entre Parlement et Gouvernement (qui peut toutefois évoluer, si le premier le souhaite).
- e. malgré son caractère a priori contraignant, la motion n'a cessé de se déprécier, notamment aux yeux des élus du Conseil national : il est vrai que le dépôt d'une motion est rarement suivi d'effets tangibles, et que la suite qui lui est donnée semble dépendre moins de considérations techniques ou politiques que de l'arbitraire. En disposant que les motions déposées par les commissions jouiront désormais d'un traitement privilégié pour ce qui est de leur inscription à l'ordre du jour, et en incitant par là le député réellement soucieux de voir sa démarche passer par le canal de la commission, la LParl contribue à revaloriser l'instrument de la motion.

- f. le dépôt d'une motion restant aujourd'hui peu ou prou dépourvu d'effets, les députés ont de plus en plus tendance à recourir au dépôt d'une initiative parlementaire, même dans les cas où la motion serait a priori l'outil le mieux indiqué. Cette évolution entraîne logiquement une augmentation du nombre des initiatives auxquelles les conseils décident de donner suite, alors que les effectifs des agents censés assurer la préparation des projets d'acte concernés ne suivent pas dans la même proportion, avec pour conséquence les difficultés que l'on imagine. Aussi la LParl prévoit-elle d'associer l'autre conseil à l'examen des initiatives parlementaires dès la phase préliminaire : cette concertation en amont devrait en effet se traduire par une efficacité accrue, en permettant d'éviter désormais que l'un des conseils ne mette sur pied à grands frais un projet législatif dont l'autre ne veut pas. Ce meilleur filtrage introduit au stade de l'examen préliminaire constitue par ailleurs pour les députés une incitation à se tourner à nouveau vers l'instrument de la motion.

La CIP espère que la LParl pourra entrer en vigueur au début de la prochaine législature au plus tard. S'agissant des travaux à engager pour assurer la coordination de la LParl avec le projet de «réforme de la direction de l'Etat» dont le Parlement devrait être saisi d'ici à la fin de l'année 2001, ils devraient être minimes si l'on considère que le Conseil fédéral semble vouloir se limiter à une réforme de l'organisation du Gouvernement. Par ailleurs, et dans le droit fil de la LParl, les CIP ont l'intention de présenter sous peu deux projets de révision concernant, l'un, les textes applicables à l'indemnisation des députés, et l'autre, les textes régissant leur prévoyance professionnelle.

Délibérations

| | | |
|------------|----|---|
| 03-10-2001 | CN | Décision modifiant le projet de la commission. |
| 20-03-2002 | CE | Divergences. |
| 18-06-2002 | CN | Divergences. |
| 03-10-2002 | CE | Divergences. |
| 03-12-2002 | CN | Divergences. |
| 09-12-2002 | CE | Divergences. |
| 11-12-2002 | CN | Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation |
| 11-12-2002 | CE | Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation |
| 13-12-2002 | CN | La loi est adoptée en votation finale. (144: 4) |
| 13-12-2002 | CE | La loi est adoptée en votation finale. (39: 0) |

La loi sur le Parlement, dont l'entrée en vigueur est prévue au début de la prochaine législature (1^{er} décembre 2003), introduit notamment les modifications suivantes:

- *Valeur juridique d'une motion qui porte sur un objet relevant du domaine de compétence du Conseil fédéral* (art. 120, al. 2) : le dépôt d'une telle motion est autorisé. Si la motion est transmise par les deux conseils, le Conseil fédéral peut prendre lui-même la mesure exigée ; s'il refuse, il est tenu de présenter au Parlement le projet d'acte modifiant la répartition des attributions, de telle sorte que le Parlement ait la compétence de prendre la mesure exigée.
- *Procédure de la motion* (art. 121, 122) : une motion ne peut plus être transformée en postulat, mais elle peut être modifiée par le second conseil. Cet instrument sera ainsi plus précis et plus efficace.
- *Procédure de l'initiative parlementaire et de l'initiative cantonale* (art. 107 à 117) : la décision de donner suite à une initiative et d'élaborer un projet d'acte est désormais soumise à l'approbation des deux commissions de chaque conseil, contre l'approbation d'un seul conseil jusqu'à présent (sauf pour l'initiative cantonale qui requérait l'approbation des deux conseils).
- *Droit de consultation parlementaire* : avant d'édicter des ordonnances, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale si elles le demandent (art. 22, al. 3 et art. 151). En outre, les droits de consultation actuels dans le domaine de la politique extérieure sont maintenus et quelque peu étendus (art. 24, al. 1 et art. 152).
- *Arrêtés de principe et de planification* (Art. 28, 146 à 148) : l'Assemblée fédérale ne prend plus uniquement acte du programme de la législature, mais s'exprime par voie d'arrêté fédéral simple sur les objectifs du programme. Elle peut également choisir la forme de l'arrêté fédéral, plus contraignante et plus nuancée, pour d'autres planifications ou rapports importants (notamment dans le domaine de la politique extérieure).
- *Droit à l'information* (art. 7, 150, 153, 154) : l'Assemblée fédérale, ses membres et ses organes peuvent accéder aux informations qui sont nécessaires à l'exercice de leurs attributions, mais sont soumis au secret de fonction. Tandis que le droit à l'information connaît certaines restrictions, à des degrés différents, pour les députés, les commissions législatives et même les commissions de surveillance, il est illimité pour les délégations des commissions de surveillance.

- *Relations entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral* (art. 162) : le Tribunal fédéral défend désormais lui-même ses intérêts devant l'Assemblée fédérale, sans médiation du Conseil fédéral.

01.456 Initiative parlementaire (Bureau CN/CE). Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Modifications

Rapport des bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats (Bu-CN/Bu-CE) : 09.11.01 (FF 2002 1)

Avis du Conseil fédéral : 21.11.01 (FF 2002 6161)

Situation initiale

La loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2002, s'appliquera également au personnel des Services du Parlement, de même que ses dispositions d'exécution, pour autant que l'Assemblée fédérale n'édicte pas de dispositions contraires ou complémentaires (cf. art. 37, al. 2, LPers, et art. 8^{quater}, al. 7, de la loi sur les rapports entre les conseils, LREC). L'entrée en vigueur prochaine de ces textes entraîne nécessairement une adaptation de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les Services du Parlement pour ce qui est du droit du personnel.

Il y a lieu, d'abord, d'adapter la terminologie de l'arrêté à celle du nouveau droit du personnel, et ensuite, de définir les relations qui unissent l'arrêté sur les Services du Parlement et ce nouveau droit, et de préciser les compétences au sein des Services du Parlement s'agissant des rapports de travail.

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a approuvé le projet. Il a apporté des commentaires relatifs aux articles 16 (nomination du secrétaire général), 19 (entretien avec les collaborateurs) et 21 (évaluation des fonctions).

Délibérations

28-11-2001 CE Décision conforme au projet du Bureau.

13-12-2001 CN Adhésion.

14-12-2001 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (42:0)

14-12-2001 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (181:0)

Les deux conseils ont adopté le projet à l'unanimité et sans discussion.

02.400 Initiative parlementaire (CIP-CN). Moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 24.01.2002 (FF 2002 3715)

Avis du Conseil fédéral : 27.02.2002 (FF 2002 3737)

Situation initiale

La Constitution fédérale assigne au Parlement, et par conséquent à chacun de ses membres, des tâches d'importance fondamentale pour notre Etat fédéral. Il incombe aux députés de légiférer, d'élire le Conseil fédéral, d'exercer la haute surveillance sur l'administration, de fixer les dépenses de la Confédération, etc. tout en défendant à chaque fois les intérêts de leur électorat. Une procédure parlementaire publique départage les intérêts en présence : il s'agit de trouver, à l'occasion d'un processus décisionnel démocratique, des solutions qui rallient une majorité.

Les tâches parlementaires s'avèrent toujours plus astreignantes. La charge confiée aux députés s'est accrue à un point tel que, pour un nombre croissant d'entre eux, l'exercice d'un mandat parlementaire implique de lourds sacrifices financiers. Or un mandat nécessitant de solides ressources financières est forcément inaccessible à de nombreux citoyens intéressés et compétents. La représentativité du Parlement est ainsi menacée.

Le Parlement a beau optimiser constamment les procédures afin d'assurer la bonne marche des affaires, sa surcharge demeure chronique. En théorie, il pourrait renoncer à certaines de ses tâches, donc à une partie de ses droits et de ceux des députés. Mais ces tâches et ces droits figurent dans la

Constitution fédérale, si bien qu'une «réforme» dans ce sens serait complexe et très peu souhaitable dans une perspective démocratique.

La création d'un parlement professionnel contribuerait sans doute à résoudre le double problème, déjà évoqué, de la surcharge de travail et de la menace que connaîtrait la représentativité, mais elle entraînerait aussi de sérieux inconvénients. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques (CIP) souhaite s'en tenir au principe selon lequel, dans l'ensemble, les députés poursuivent, à une cadence réduite, leur activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. Ils restent ainsi plus étroitement en contact avec leur électorat, et dans le même temps leur activité parlementaire bénéficie des expériences tirées de leur pratique professionnelle. La commission entend par ailleurs éviter tout nouveau glissement vers un parlement professionnel et renonce donc à relever le montant de l'indemnité parlementaire.

La solution préconisée par la CIP consiste à allouer aux députés des ressources sensiblement plus généreuses afin de les soutenir dans l'exercice de leur mandat parlementaire. L'engagement de collaborateurs personnels, en particulier, devrait permettre aux députés de se concentrer sur leurs tâches politiques essentielles. Il faut les décharger des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.). Il n'existe d'ailleurs plus de fonction comparable sans ce type d'assistance, ni dans l'économie ni dans l'administration.

Le Conseil fédéral a souligné dans son avis que c'est en premier lieu au Parlement de se déterminer sur les moyens dont il a besoin pour accomplir ses tâches. Mais il est également de l'intérêt du gouvernement que le Parlement puisse accomplir sa mission dans les meilleures conditions. Dans une optique globale au niveau de la direction de l'Etat, les efforts déployés par le Parlement pour aménager ses structures d'une manière efficace et conforme à ses besoins sont à saluer.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires) (Moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire)

| | | |
|------------|----|--|
| 19-03-2002 | CN | Décision modifiant le projet de la commission. |
| 03-06-2002 | CE | Divergences. |
| 12-06-2002 | CN | Divergences. |
| 17-06-2002 | CE | Divergences. |
| 18-06-2002 | CN | Divergences. |
| 19-06-2002 | CE | Divergences. |
| 20-06-2002 | CN | Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation. |
| 20-06-2002 | CE | Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation. |
| 21-06-2002 | CN | La loi est adoptée en votation finale. (116:33) |
| 21-06-2002 | CE | La loi est adoptée en votation finale. (33:1) |

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

| | | |
|------------|----|---|
| 19-03-2002 | CN | Décision conforme au projet de la commission. |
| 03-06-2002 | CE | Divergences |
| 12-06-2002 | CN | Divergences |
| 17-06-2002 | CE | Adhésion. |
| 21-06-2002 | CN | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (136:33) |
| 21-06-2002 | CE | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (33:1) |

Au **Conseil national**, le texte a rencontré une vive opposition du groupe UDC. Une proposition de renvoi, déposée par Toni Bortoluzzi (V, ZH) et soutenue par ce groupe, a été rejetée par 122 voix contre 43. Christoph Blocher (V, ZH) a notamment critiqué le fait que les chiffres figurant dans la loi sur les indemnités ont été transférés dans l'ordonnance, non soumise au référendum. Il a déclaré que le peuple rejeterait le texte.

Dans l'examen par articles, le Conseil a approuvé le projet de loi sur les indemnités, complétée d'une proposition de Karl Tschuppert (R, LU) selon laquelle le montant des indemnités devait être raisonnablement adapté au renchérissement du coût de la vie au début de chaque législature.

L'ordonnance d'application a été acceptée sans opposition. Résultat : le revenu annuel se maintient à 12 000 francs et l'indemnité annuelle à 18 000 francs, tandis que le parlementaire a droit à un crédit de 40 000 francs pour l'engagement d'un collaborateur personnel. Le Conseil national a approuvé la loi par 108 voix contre 38, et l'ordonnance par 91 voix contre 30.

Le **Conseil des Etats** a suivi les propositions de sa commission, laquelle avait modifié le texte de manière assez substantielle : celle-ci a rejeté la disposition permettant l'engagement de collaborateurs personnels en invoquant, entre autres motifs, la lourdeur du travail administratif prévu. En lieu et place, elle a proposé que l'indemnité forfaitaire annuelle passe de 12 000 à 24 000 francs et que l'indemnité annuelle non imposable passe de 18 000 à 30 000 francs. Ce modèle coûterait 5,3 millions de francs de moins que la formule du Conseil national, qui aurait engendré une dépense totale de 14,3 millions de francs.

Au cours de l'examen par article, une proposition de Michèle Berger (R, NE) visant à reprendre la démarche du Conseil national, a été rejetée par 35 voix contre 7. Toutes les autres propositions individuelles ont également été rejetées. Le Conseil a décidé en outre, suivant en cela sa commission, de fixer tous les montants importants au niveau de la loi, texte qui est susceptible d'être soumis au référendum. Seule l'adaptation périodique au renchérissement du coût de la vie serait ancrée dans l'ordonnance. Un autre sujet de discussion était la nouveauté proposée par le Conseil national consistant à faire payer les indemnités des membres du Conseil des Etats par la Confédération et non plus, comme c'est le cas actuellement, en partie par les cantons. Une proposition de Hermann Bürgi (V, TG) visant au maintien à l'ancienne formule, a été rejetée par 25 voix contre 16. Le Conseil a accepté le texte de loi par 29 voix contre 1 et l'ordonnance par 29 voix contre 0.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, qui a eu lieu pendant la session d'été 2002, les deux conseils ont maintenu leurs positions, ce qui a nécessité la tenue d'une conférence de conciliation. La proposition d'approbation du modèle du Conseil des Etats a été acceptée par les deux Chambres : les parlementaires toucheraient selon le texte un revenu annuel de 24 000 francs au titre de la préparation des travaux parlementaires, ainsi qu'une indemnité annuelle de 30 000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice du mandat parlementaire.

Le **Conseil national** a adopté la loi sur les indemnités parlementaires par 116 voix contre 33 et 38 abstentions et l'ordonnance afférente par 136 voix contre 33 et 10 abstentions. Le Conseil des Etats a adopté les textes par 33 voix contre 1.

02.423 Réglementation en matière de prévoyance applicable aux députés

Rapport de la Commission des institutions politique du Conseil national (CIP-CN) : 25.04.2002 (FF 2002 6597)

Avis du Conseil fédéral : 29.05.2002 (FF 2002 6617)

Situation initiale

L'objectif poursuivi est de permettre de compenser financièrement les pertes que subit en matière de prévoyance professionnelle le député qui renonce à une partie de ses activités professionnelles au profit de son mandat parlementaire, en cas de vieillesse, de maladie, d'accident, de maternité, ou encore s'il est amené à quitter ses fonctions malgré lui. Pour la prévoyance professionnelle, il est prévu d'augmenter la contribution actuelle en vue de la constitution d'un capital et de soumettre les députés à une obligation de cotiser, avec prise en compte des risques décès et invalidité. En cas de maladie et d'accident, les députés percevront une compensation correspondant au montant de leur indemnité journalière. Une participation aux frais de maladie ou d'accident n'est prévue que pour les déplacements à l'étranger autorisés dans le cadre des activités parlementaires. Enfin, il est prévu de n'accorder une aide de départ respectivement d'urgence que dans des cas relativement restrictifs.

Compte tenu du temps croissant que les députés doivent consacrer à l'exercice de leur mandat parlementaire (introduction des commissions permanentes au début des années nonante, complexité croissante des questions traitées), il est légitime de verser une contribution de prévoyance professionnelle aux membres des Chambres fédérales comparable à celle à laquelle peuvent prétendre les salariés en Suisse. Les personnes ne disposant pas de revenu assuré, et donc de prévoyance professionnelle, doivent supporter des pertes financières importantes du fait de leur mandat parlementaire et peuvent se trouver confrontés à des problèmes de réinsertion professionnelle lorsque leur mandat a pris fin. Par ailleurs la population et les Chambres fédérales elles-mêmes sont très profondément attachées à l'idée du parlement de milice si bien que la solution de prévoyance accordée aux députés n'est considérée que comme complément à la prévoyance

professionnelle. Le temps passé aux Chambres fédérales est limité ; il faut donc combler la lacune générée dans la prévoyance, limitée elle aussi dans le temps et dans son ampleur, de manière appropriée.

Enfin, le mandat parlementaire constitue une part importante de leur revenu pour de nombreux parlementaires. Il semble donc justifié qu'à l'instar de n'importe quel travailleur, les parlementaires empêchés d'exercer leur mandat pour des raisons de santé perçoivent au moins en partie le montant de leurs indemnités journalières ou pendant une durée limitée.

Le Conseil fédéral a émis un avis favorable et présenté quelques propositions reprises ensuite par la commission.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires) (Prévoyance professionnelle et couverture d'assurance pour les députés)

| | | |
|------------|----|---|
| 17-06-2002 | CN | Décision modifiant le projet de la commission |
| 17-09-2002 | CE | Divergences. |
| 27-11-2002 | CN | Divergences. |
| 02-12-2002 | CE | Adhésion. |
| 13-12-2002 | CN | La loi est adoptée en votation finale. (143:28) |
| 13-12-2002 | CE | La loi est adoptée en votation finale. (43:0) |

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

| | | |
|------------|----|---|
| 17-06-2002 | CN | Décision modifiant le projet de la commission. |
| 17-09-2002 | CE | Divergences. |
| 27-11-2002 | CN | Divergences. |
| 02-12-2002 | CE | Adhésion. |
| 13-12-2002 | CN | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (145:29) |
| 13-12-2002 | CE | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0) |

Le **Conseil national** a adopté les nouvelles propositions de la Commission des institutions politiques, remaniées consécutivement à l'avis du Conseil fédéral. Concernant l'article 6a, il a adopté, par 74 voix contre 71, la proposition suivante, présentée par une minorité de la commission et prévoyant l'introduction d'une allocation pour charge d'entretien : « Si le député ou l'autre parent ne perçoit pas la totalité de l'allocation pour charge d'entretien, il a droit à la moitié de l'allocation pour charge d'entretien prévue par la législation sur le personnel de la Confédération ». Lors du vote sur l'ensemble, il a adopté, d'une part, par 123 voix contre 33, la modification de la loi sur les indemnités parlementaires, d'autre part, par 122 voix contre 27, la modification de l'ordonnance. Ces décisions devraient entraîner un surcroît de dépenses estimé à 1,85 million de francs par an.

Le **Conseil des États** a procédé à certaines modifications concernant entre autres les articles 6a et 8a ayant trait respectivement à l'allocation pour charge d'entretien et à l'aide transitoire. S'agissant de l'article 6a, il a été modifié comme suit : « Les députés perçoivent la totalité de l'allocation pour charge d'entretien conformément à la législation sur le personnel de la Confédération. Les allocations pour charge d'entretien perçues par le député ou l'autre parent au titre d'une autre activité sont décomptées ». S'agissant de l'aide transitoire, la Chambre haute a opté pour une approche plus restrictive que la Chambre basse en limitant l'octroi de cette aide au député qui se retrouverait dans l'indigence pendant l'exercice de son mandat ou durant l'année qui suit la fin de celui-ci. En l'occurrence, le Conseil national avait en effet décidé qu'un député pourrait prétendre « à une aide transitoire lorsqu'il quitte le Parlement, qu'il n'a pas encore 65 ans et que son revenu n'équivaut pas aux indemnités qu'il percevait précédemment ».

Le **Conseil national** a maintenu sa version de l'article 8a, version à laquelle le **Conseil des États** s'est rallié.

03.410 Initiative parlementaire (CPE-CE). Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales et sur les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats

Rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-CE) : 23.01.2003 (FF 2003 3506)

Avis du Conseil fédéral : 28.05.2003 (FF 2003 3838)

Situation initiale

La présente ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales et sur les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats (Ordonnance sur les délégations parlementaires, ODel) se fonde sur l'art. 60 de la loi sur le Parlement : celui-ci prévoit qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise les attributions et l'organisation des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les parlements d'autres Etats, et qu'elle définisse la procédure applicable. La plupart des dispositions sont reprises des trois arrêtés fédéraux concernant respectivement la délégation de l'Assemblée parlementaire auprès du Conseil de l'Europe, la délégation de l'Assemblée parlementaire auprès de l'Union interparlementaire et la section suisse de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française. La présente ordonnance regroupe les dispositions des différents arrêtés existants tout en élargissant le cadre réglementaire aux délégations qui ne faisaient pas encore l'objet d'une ordonnance. Les principales innovations résident dans l'institutionnalisation, d'une part de la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et, d'autre part, des relations avec les parlements d'autres Etats (c'est-à-dire des «groupes d'amitié»).

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a approuvé le projet sans réserve.

Délibérations

| | | |
|------------|----|--|
| 18-06-2003 | CE | Décision conforme au projet de la commission. |
| 22-09-2003 | CN | Adhésion. |
| 03-10-2003 | CE | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (43:0) |
| 03-10-2003 | CN | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (164:4) |

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet par 28 voix à l'unanimité.

Au **Conseil national**, deux propositions de minorités ont été discutées. La première proposition des représentants de l'UDC, de biffer l'art. 3 (délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats) a été refusé par 83 voix contre 21. La deuxième proposition demandait d'associer les petits groupes parlementaires aux délégations. Elle a été rejetée par 54 voix contre 40.

03.417 Initiative parlementaire (CIP-CE). Règlement du Conseil des Etats

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 31.03.2003 (FF 2003 3101)

Avis du Conseil fédéral : 21.05.2003 (FF 2003 3526)

Situation initiale

La révision totale du Règlement du Conseil des Etats (RCE) est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution (Cst.). Si la nouvelle Cst. et la LParl apportent quelques innovations ou précisions importantes dans la réglementation de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée fédérale et de ses rapports avec le Conseil fédéral, la présente révision totale est pour sa part essentiellement de nature formelle. Suite à l'élaboration de la LParl, de nombreuses dispositions ont été supprimées; le reste du règlement a été amélioré sur le plan de la systématique et au niveau rédactionnel. Le règlement concerne en premier lieu le fonctionnement interne du conseil. A ce niveau, aucune

innovation majeure n'est nécessaire : le caractère spécifique du Conseil des Etats doit être préservé. Deux innovations mineures sont toutefois à souligner :

- chaque groupe parlementaire de l'Assemblée fédérale qui compte au moins cinq membres du Conseil des Etats a droit à être représenté au Bureau du conseil (art. 5);
- les résultats de l'examen préalable d'un projet d'acte doivent désormais être adressés aux députés dans un délai précis avant l'examen au conseil (art. 20).

Le Conseil fédéral a approuvé le projet sans réserve.

Délibérations

18-06-2003 CE Décision modifiant le projet de la commission.
20-06-2003 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)

Dans l'examen par article, le conseil a tout d'abord rejeté la proposition du Bureau du Conseil des Etats visant à ce que (dans l'article 6) les séances supplémentaires soient soumises à l'approbation du Bureau. En revanche, une autre proposition (article 11) du Bureau a été acceptée : elle a pour objet de régler de manière plus stricte la constitution de sous-commissions en exigeant que, pour mieux contrôler le budget, le Bureau soit amené à en approuver la création.

Comme il l'avait déjà fait dans le débat concernant la loi sur le Parlement, le Conseil des Etats a rejeté, par 23 voix contre 13 - et ce en faisant valoir des considérations budgétaires - la proposition d'une minorité visant à installer un système électronique de vote dans la salle.

03.418 Initiative parlementaire (CIP-CN). Règlement du Conseil national

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 10.04.2003 (FF 2003 3062)

Avis du Conseil fédéral : 21.05.2003 (FF 2003 3527)

Situation initiale

La révision totale du Règlement du Conseil national (RCN) est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution (Cst.). Si la nouvelle Cst. et la LParl apportent quelques innovations ou précisions importantes dans la réglementation de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée fédérale et de ses rapports avec le Conseil fédéral, la présente révision totale est pour sa part essentiellement de nature formelle. Suite à l'élaboration de la LParl, de nombreuses dispositions ont été supprimées; le reste du règlement a été amélioré sur le plan de la systématique et au niveau rédactionnel. Le règlement concerne en premier lieu le fonctionnement interne du conseil. A ce niveau, non seulement il n'y a pas lieu d'introduire d'innovations majeures, mais en tout état de cause le cadre légal et constitutionnel ne le permettrait pas. Quelques innovations mineures peuvent toutefois être soulignées:

- Ce n'est plus le député le plus âgé, mais le doyen de fonction qui ouvre la première séance de la nouvelle législature. Son discours est suivi de celui du député le plus jeune siégeant pour la première fois au conseil (art. 1 et 2).
- Lorsqu'une commission institue une sous-commission, elle doit lui confier un mandat précis et lui fixer un délai pour l'accomplissement de ce mandat (art. 14).
- Les résultats de l'examen préalable d'un projet d'acte doivent désormais être adressés aux députés deux semaines au moins avant l'examen au conseil (art. 24).
- Les motions des commissions, qui sont à examiner en priorité selon la LParl, doivent être explicitement inscrites à l'ordre du jour (art. 35).
- La publication de listes nominatives accessibles au public n'est pas limitée à certains types de votes (art. 57).

Le Conseil fédéral a approuvé le projet sans réserve.

Délibérations

19-06-2003 CN Décision modifiant le projet de la commission.
22-09-2003 CN Le projet est approuvé en seconde lecture.
03-10-2003 CN Le règlement est adopté en votation finale. (175:0)

Le premier sujet du débat, qui allait durer trois heures, était la modification prévue aux art. 1 et 2 des modalités relatives à la séance constitutive. Par 85 voix contre 49, le conseil a suivi la proposition de la commission : désormais, c'est le parlementaire le plus ancien (pour la législature 2003-2007 il s'agirait vraisemblablement de Christoph Blocher (V, ZH)), et non le plus âgé, qui ouvrira la première séance de la législature en tant que doyen de fonction. Une proposition visant à ce que le parlementaire le plus jeune (le « benjamin du conseil ») assume cette charge a été rejetée.

Le Conseil a rejeté la proposition du Bureau du Conseil national visant à soumettre à l'approbation du Bureau toute séance supplémentaire des commissions (article 9). Une deuxième proposition du Bureau, visant à soumettre à son approbation la création de nouvelles sous-commissions, a, quant à elle, été approuvée.

Une proposition subsidiaire de Eduard Engelberger (R, NW) tendant à maintenir à l'art. 28, alinéa 1a une disposition selon laquelle le Conseil national examine pendant deux demi-journées par session les initiatives parlementaires et les interventions, a été acceptée.

Prenant le contre-pied de la commission, le Conseil national a accepté la proposition de Karl Tschuppert (R, LU) consistant à faire passer de 120 minutes à 90 minutes la durée de l'heure des questions. Sur proposition de Lili Nabholz (R, ZH), les débats parlementaires feront à l'avenir l'objet d'une interprétation simultanée dans les trois langues officielles, ceci en dépit des frais supplémentaires de 420 000 francs par année engendrés par cette mesure. Une proposition de minorité Hermann Weyeneth (S, BE), visant à refuser un temps de parole aux auteurs d'interventions qui ne sont pas combattues, a été acceptée. Au vote sur l'ensemble, le Conseil a accepté en première lecture, par 120 voix sans opposition, son nouveau règlement.

La seconde lecture n'a donné lieu à aucune modification substantielle. Le conseil a confirmé ses décisions concernant le doyen de fonction, et a de nouveau approuvé, à l'art. 14, la disposition selon laquelle la création de toute nouvelle sous-commission devait être soumise à l'approbation du Bureau. S'agissant de l'art. 57 sur la publication des données relatives aux votes, Peter Vollmer (S, BE) a de nouveau essuyé un échec avec sa proposition visant à établir une distinction entre les scrutins qui doivent être publiés au Bulletin officiel et ceux qui sont publiés « sous la forme d'une liste nominative accessible au public ». En ce qui concerne l'art. 60, et sur proposition de Ruth-Gaby Vermoth, le conseil a décidé à l'unanimité qu'en cas de panne du système électronique, il devait être possible de demander, au moyen d'une motion d'ordre, l'organisation d'un vote par appel nominal. Si 30 députés (au moins) approuvent la motion d'ordre, le vote doit avoir lieu à l'appel nominal.

03.420 Initiative parlementaire (CRed-V). Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction

Rapport de la Commission de rédaction (CRed-V) : 30.04.2003 (FF 2003 3528)

Avis du Conseil fédéral : 28.05.2003 (FF 2003 3839)

Situation initiale

Les art. 56 à 58 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl) indiquent dans les grandes lignes la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Commission de rédaction, et la procédure à suivre pour ordonner la correction des erreurs constatées après le vote final. L'art. 59 LParl dispose que les modalités en seront fixées au moyen d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale qui précisera « la composition et les attributions de la commission, la procédure de vérification des textes avant le vote final, et la procédure selon laquelle elle ordonne les corrections après le vote final et après la publication ».

Le Conseil fédéral a approuvé le projet.

Délibérations

| | | |
|------------|----|--|
| 18-06-2003 | CE | Décision modifiant le projet de la commission. |
| 22-09-2003 | CN | Adhésion. |
| 03-10-2003 | CE | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (43:0) |
| 03-10-2003 | CN | L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (185:0) |

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité avec une légère modification. Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats à l'unanimité et sans discussion.

03.423 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA)

Rapport du Bureau du Conseil des Etats (Bu-CE) : 16.05.2003 (FF 2003 4570)

Avis du Conseil fédéral : 06.06.2003 (FF 2003 4595)

Situation initiale

Le projet d'ordonnance est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution fédérale (Cst.). Le 17 mars 2003, la Délégation administrative a décidé de rassembler dans une seule et même ordonnance, d'une part, les différentes dispositions d'exécution nécessaires à la loi sur le Parlement et, d'autre part, l'actuelle ordonnance sur les Services du Parlement du 7 octobre 1988.

Certaines règles énoncées dans le présent projet d'ordonnance, notamment les dispositions concernant le Bulletin officiel et celles relatives aux procès-verbaux des commissions, figurent déjà dans les règlements des conseils. Ces règles ayant prouvé leur efficacité, elles ont été conservées et améliorées au niveau rédactionnel. Il en va de même pour les dispositions de l'actuelle ordonnance sur les Services du Parlement qui ont été révisées en 2000 sur la base de la nouvelle Constitution fédérale et de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération. Deux innovations majeures sont toutefois à souligner :

- Il a été décidé de supprimer l'obligation imposée aux radios et télévisions nationales et étrangères de demander une autorisation pour l'utilisation de l'enregistrement audiovisuel des débats. Les débats peuvent être retransmis en direct sans autorisation préalable, mais le président du conseil concerné doit en être informé préalablement.
- Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale est responsable de l'organisation des Services du Parlement. La Délégation administrative approuve le règlement correspondant.

Délibérations

18-06-2003 CE Décision modifiant le projet du Bureau.

22-09-2003 CN Adhésion.

03-10-2003 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (43:0)

03-10-2003 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (185:0)

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité avec une légère modification. C'est également à l'unanimité et sans discussion que le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats.

Contrôle parlementaire

02.063 Crise Swissair. Rapport

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 19 septembre 2002 concernant le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise Swissair.

Avis du Conseil fédéral : 30.04.2003 (FF 2003 3841)

Situation initiale

Les conséquences pour la Confédération de la crise de la compagnie aérienne Swissair en général et de l'interruption passagère du service de vol les 2 et 3 octobre 2001 en particulier ont amené la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) à entamer une enquête. La CdG-E a axé son examen sur les éventuelles responsabilités de la Confédération, sur la surveillance que celle-ci exerce dans le domaine de l'aviation civile, sur son rôle en sa qualité d'actionnaire et membre du conseil d'administration de SAirGroup ainsi que sur le comportement du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans le cadre de la crise Swissair. Du point de vue de la CdG-E, la Confédération doit principalement tirer des enseignements dans les domaines de la surveillance et de la détection précoce des crises. En ce qui concerne la surveillance exercée sur l'aviation civile, il est indispensable de créer des conditions et d'acquérir les compétences permettant d'évaluer la capacité économique des entreprises de transport aérien conformément aux dispositions du droit communautaire qui sont

également en vigueur en Suisse depuis le 1^{er} juin 2002. Cette réglementation fixe des exigences élevées en matière de surveillance de la capacité économique des entreprises titulaires d'une autorisation d'exploitation. Le Conseil fédéral doit en outre préciser les critères et les étapes de la procédure de retrait d'une autorisation d'exploitation. Pour ce qui est de la détection précoce des événements importants du point de vue politique, la Confédération doit préparer ses décisions sur la base des scénarii élaborés le plus en amont possible. En outre, l'administration fédérale et le Conseil fédéral doivent faire preuve d'une plus grande sensibilité en matière de détection précoce de défis et crises politiques potentiels. Cette identification précoce est essentielle en relation avec les entreprises qui jouent un rôle important pour l'ensemble du système économique suisse.

Délibérations

30-09-2002 CE Pris acte du rapport.

Le **Conseil des États** a consacré un débat approfondi aux conclusions du rapport consacré à l'affaire Swissair. Saluant la manière dont le Conseil fédéral et l'administration ont géré la crise et rappelant que la Confédération n'aurait pu éviter celle-ci, la commission n'en a pas moins relevé plusieurs failles, tant dans les textes législatifs que dans la surveillance exercée sur le trafic aérien. Porte-parole de la commission, Hansruedi Stadler (C, UR) a indiqué qu'il incombait à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) de revoir les méthodes qu'il applique pour vérifier la rentabilité des compagnies aériennes, ce qui supposait notamment une modification des bases légales pertinentes, et qu'il était indispensable de renforcer les règles applicables à la reddition des comptes. Plusieurs députés ont souhaité que soit engagée une réflexion tant sur la politique à mener par la Suisse en matière de transports aériens que sur la nature des liens unissant la Confédération et la nouvelle compagnie Swiss. D'autre part, la nécessité d'améliorer la détection précoce des crises a été soulignée à plusieurs reprises.

Concernés l'un et l'autre par le dossier, les conseillers fédéraux Kaspar Villiger (président de la Confédération) et Moritz Leuenberger ont rappelé que la détection précoce avait ses limites, comme d'ailleurs les possibilités d'intervention de l'État. Kaspar Villiger a pour sa part souligné la nécessité de distinguer clairement entre la responsabilité des organes dirigeants de la compagnie d'une part, et la responsabilité de l'État d'autre part, avant de rappeler que seules les enquêtes civile et pénale en cours permettraient de faire toute la lumière sur les causes du naufrage de Swissair et sur les responsabilités des uns et des autres. Le Conseil des États a finalement pris acte du rapport de la CdG-E.

Le 12 décembre 2002, le Conseil des États a par ailleurs transmis six recommandations et plusieurs interventions visant à renforcer la surveillance exercée sur les performances économiques des compagnies aériennes, à introduire des précisions quant au retrait de l'autorisation d'exploitation, à examiner les conflits d'intérêt potentiels, à analyser les effectifs de l'OFAC, à reformuler la politique des transports aériens, à appuyer des mesures permettant de pallier les effets d'une interruption inopinée du service de vol, à modifier la loi fédérale sur l'aviation, le droit des obligations et la législation sur l'assainissement, et à améliorer les mécanismes de détection précoce. Le Conseil fédéral a émis à cet égard un avis en date du 30 avril 2003.

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapport des Commissions de gestion

Remarque liminaire

Dans le cadre de cette publication, il nous est impossible de rendre compte de manière exhaustive de l'activité des deux Commissions de gestion (CdG). Nous renvoyons donc aux présentations faites par les rapporteurs des commissions ainsi qu'aux rapports des commissions publiés dans la Feuille fédérale (voir l'annexe pour la liste des rapports et le site Internet de l'Assemblée fédérale).

00.006 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 1999

Délibérations

08-06-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13-06-2000 CE Adhésion.

Les Chambres fédérales ont approuvé à l'unanimité, au cours de la session d'été 2000, le rapport pour 1999 et ont pris acte du rapport sur l'activité des CdG en 1999/2000.

01.006 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 2000

Délibérations

06-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
12-06-2001 CN Adhésion.

Les Chambres fédérales ont approuvé à l'unanimité le rapport pour 2000 et ont pris acte du rapport sur l'activité des CdG en 2000/01.

Les documents nécessaires n'ayant pu être présentés en temps voulu, la gestion du Conseil fédéral concernant les CFF, Swisscom et la Poste n'a pu être approuvée qu'à la session d'automne. A cet effet, la CdG a soumis, avec une initiative parlementaire (01.440), un arrêté fédéral (voir chapitre 12, Transports, objet 01.050).

02.016 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 2001

Délibérations

04-06-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11-06-2002 CE Adhésion.

Les Chambres fédérales ont approuvé le rapport pour 2001 et ont pris acte du rapport sur l'activité des CdG en 2001/02.

Comme l'année précédente, le rapport relatif aux CFF et à la Poste n'a été approuvé qu'à la session d'automne (02.444, Initiative parlementaire CdG CN/CE).

03.001 Rapport de gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et rapports des Commissions de gestion 2002

Rapport complémentaire CdG-CN/CdG-CE 23.05.2003 (FF 2003 4341)

Délibérations

04-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05-06-2003 CN Adhésion.

Les Chambres fédérales ont approuvé le rapport de gestion pour 2002. La discussion et l'approbation du rapport annuel des CdG interviendront lors de la prochaine session de printemps. Les deux CdG ont décidé d'adapter la procédure au calendrier.

Dans un rapport complémentaire, les CdG ont proposé de classer tous les postulats et motions transmis par les conseils législatifs au cours des législatures précédentes.

Le **Conseil des Etats** a approuvé sans discussion cette mesure. Au **Conseil national** s'est manifestée une certaine résistance face à la proposition de classement. Cinq demandes de renvoi du rapport à la commission ont toutefois été rejetées.

Immunité des parlementaires et des magistrats

Généralités

L'immunité parlementaire a pour but de protéger les membres des conseils législatifs dans l'exercice de leurs activités politiques, ainsi que de garantir le fonctionnement du Parlement.

Les dispositions sur l'immunité applicables aux membres de l'Assemblée fédérale sont contenues dans deux lois fédérales : dans la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (loi sur les garanties LGar; RS 170.21), du 26 mars 1934 (garantie de la participation aux sessions), ainsi que dans la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LR, RS 170.32), du 14 mars 1958 (immunité absolue et immunité relative).

Conformément aux dispositions sur l'immunité absolue (art. 2 LR), les membres du Parlement ne peuvent être rendus responsables pour les interventions faites à l'Assemblée fédérale (plénum et commissions).

En réalité, seule l'immunité relative revêt pratiquement une signification (art. 14 LR).

L'article 14 de la loi sur la responsabilité règle la poursuite pénale des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle, à savoir l'immunité relative dont les parlementaires jouissent pendant toute la durée de leur mandat et qui ne peut être levée que par le Parlement lui-même. Les députés jouissent de ce privilège parce que, même en dehors des sessions, ils restent liés au devoir absolu de s'acquitter de leur mandat consciencieusement, librement et sans subir de pressions, comme le prescrit la Constitution.

De ce fait, la poursuite pénale de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats nécessite une autorisation des Chambres fédérales. Il incombe par conséquent à l'Assemblée fédérale d'examiner, dans le cadre d'une procédure d'autorisation, l'existence d'un lien avec l'activité ou la situation officielle des parlementaires et de ne statuer que sur l'ouverture d'une instruction pénale.

Objets parlementaires

99.435 Initiative parlementaire (CAJ-CE). Modification des dispositions légales relatives à l'immunité parlementaire

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) : 13.08.1999 (FF 2000 587)

Avis du Conseil fédéral : 15.09.1999 (FF 1999 9184)

Situation initiale

Le 6 mai 1999, conformément à l'article 21^{ter}, al. 3, en relation avec l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils, la CAJ a décidé de soumettre aux Chambres une initiative parlementaire proposant la modification des dispositions relatives à l'immunité parlementaire dans la loi sur la responsabilité. Les différends apparus lors des débats au sujet de la levée de l'immunité parlementaire du conseiller national Rudolf Keller (98.063) sont à l'origine de cette proposition.

A l'avenir, l'immunité relative ne sera appliquée qu'«en raison d'infractions directement liées à l'activité officielle».

Délibérations

28-09-1999 CE Décision conforme au projet de la commission.

20-12-1999 CN L'entrée en matière est rejetée.

06-06-2000 CE Maintenir.

05-10-2000 CN L'entrée en matière est rejetée.

Après un débat intense, le **Conseil des Etats** a décidé de donner un sens plus étroit à la notion d'immunité parlementaire. Une minorité I Carlo Schmid de la commission (C, AI) a proposé de ne pas

entrer en matière en faisant valoir que l'immunité relative était un important instrument pour l'exercice de l'activité parlementaire. La sensibilité de nos concitoyens est grande de nos jours et quiconque s'écarte de l'orthodoxie ambiante est appelé à se justifier ouvertement, selon Carlo Schmid. Cette évolution n'avantage pas le travail parlementaire et déplace l'exercice de la politique du législatif vers le tribunal pénal. La proposition a été rejetée par 28 voix contre 15.

Une minorité II Dick Marty (R, TI) a proposé que l'immunité relative soit purement et simplement supprimée, ceci en conformité avec les principes de la démocratie. L'immunité relative est un privilège superflu et les Parlements cantonaux, qui ne connaissent pas ce privilège, fonctionnent tout aussi bien. Cette proposition a été rejetée par 22 contre 18 voix (essentiellement des radicaux et les socialistes).

La proposition d'une minorité III, visant à empêcher tout abus de l'immunité absolue, a été retirée à la suite de la déclaration de la conseillère fédérale Ruth Metzler. Ainsi, selon l'avis du Conseil fédéral, les déclarations bénéficiant de la protection de l'immunité absolue ne sont plus «protégées» lorsqu'elles sont faites en dehors des Chambres ou des commissions.

La Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a considéré que la solution du Conseil des Etats impliquait des problèmes d'interprétation plus importants que ceux de la loi actuelle, et qu'elle n'apportait aucune solution convaincante dans la pratique. Suivant sans discussion les recommandations de sa commission, le Conseil a refusé d'entrer en matière.

Le **Conseil des Etats** a toutefois persisté à demander cette modification.

Sans discussion, le **Conseil national** a confirmé sa décision de non-entrée en matière. L'initiative a ainsi été rayée de la liste des objets.

01.435 Initiative parlementaire (Aeppli Wartmann Regine). Modification de la loi sur la responsabilité

L'initiative exigeait que la loi sur la responsabilité soit modifiée de sorte que soit levée l'immunité des parlementaires qui auraient contrevenu à l'article 261bis CP (interdiction de la discrimination raciale).

Le 10 mars 2003, le **Conseil national** a refusé par 107 voix contre 67 de suivre l'initiative.

01.045 Immunité parlementaire de M. Blocher, conseiller national. Levée

Le Parlement a été appelé à examiner l'éventuelle levée de l'immunité parlementaire du Conseiller national Christoph Blocher (V, ZH) sur la base d'une requête transmise par le Ministère public zurichois. Celui-ci demandait l'ouverture d'une enquête pénale contre Christoph Blocher pour discrimination raciale. Les faits reprochés remontent au 1^{er} mars 1997. A cette date, le conseiller national a tenu un discours (« La Suisse et la Deuxième Guerre mondiale – une mise au point ») dans lequel il a critiqué la manière d'agir des organisations juives internationales dans la polémique relative aux comptes en déshérence dans les banques suisses.

Délibérations

20-09-2001 CN L'immunité n'est pas levée

11-12-2001 CE L'immunité n'est pas levée.

Au **Conseil national**, la minorité de la commission des affaires juridiques a recommandé le rejet de la requête. Elle considérait en effet que Christoph Blocher avait tenu son discours en sa qualité de conseiller national et que les faits reprochés ne tombaient pas sous le coup de l'antisémitisme. Le Conseil a passé outre la résistance des socialistes qui taxaient clairement les propos de Christoph Blocher d'antisémitisme : il a refusé par 96 voix contre 51 la requête du Ministère public zurichois.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à cette décision.

Assemblée fédérale (Chambres réunies)

Les Chambres réunies ont siégé à 19 reprises. Parmi les affaires traitées, citons les objets suivants :

Séance du 15 décembre 1999

Les membres sortants du Conseil fédéral ont été confirmés dans leurs fonctions. Lors de la réélection de la conseillère fédérale Ruth Dreifuss (S) et du conseiller fédéral Moritz Leuenberger (S), le groupe UDC a proposé sans succès la candidature du conseiller national Christoph Blocher (V, ZH), qui a recueilli 58 voix dans les deux cas. L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu à la succession du chancelier fédéral sortant François Couchepin la secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, Mme Annemarie Huber-Hotz.

Séance du 8 mars 2000

Pour la première fois dans l'histoire de la Confédération, l'Assemblée fédérale a pu se prononcer sur le choix du titulaire du poste de secrétaire général. Se fondant sur l'art. 8^{ter}, al. 4^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, la Conférence de coordination a nommé, le 18 février 2000, Mme Mariangela Wallimann-Bornatico secrétaire générale de l'Assemblée fédérale. Cette nomination a été soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), qui l'a confirmée par 173 voix contre 16.

Séance du 6 décembre 2000 – Élection du conseiller fédéral Samuel Schmid

Par 121 voix au 6^e tour de scrutin, l'Assemblée fédérale a élu à la succession du conseiller fédéral démissionnaire Adolf Ogi le conseiller aux Etats Samuel Schmid (V, BE). Le groupe UDC avait proposé la candidature de la conseillère d'Etat zurichoise Rita Fuhrer et du conseiller d'Etat thurgovien Roland Eberle, tandis que le groupe écologiste avait présenté celle de la conseillère nationale Cécile Bühlmann.

Séance du 22 mars 2002

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a célébré le centenaire de l'inauguration du Palais du Parlement.

Séance du 4 décembre 2002 – Élection de la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey

Par 131 voix au 5^e tour de scrutin, l'Assemblée fédérale a élu à la succession de la conseillère fédérale démissionnaire Ruth Dreifuss la conseillère d'Etat genevoise Micheline Calmy-Rey. La conseillère d'Etat fribourgeoise Ruth Lüthi, l'autre candidate présentée par le groupe socialiste, a obtenu 68 voix au dernier tour de scrutin. Le candidat officiel du groupe UDC, le conseiller national Toni Bortoluzzi, a pour sa part été éliminé au 4^e tour, après avoir obtenu des scores situés entre 69 voix (au 1^{er} tour) et 56 (au 3^e tour).

Séance du 20 mars 2003 – Déclaration du Conseil fédéral relative à la guerre d'Irak

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a tenu une séance spéciale le premier jour de la guerre d'Irak. La déclaration du Conseil fédéral a été suivie d'une série de déclarations des représentants des groupes parlementaires et des députés non inscrits. A l'issue de la séance, l'assistance s'est levée pour observer une minute de silence.

Séance du 18 juin 2003

Les deux Chambres fédérales se sont réunies pour célébrer le 40^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe. La déclaration du président du Conseil national a été suivie d'une allocution du président de la Cour européenne des droits de l'Homme, M. Luzius Wildhaber.

Séance du 1^{er} octobre 2003 – Tribunal fédéral pénal à Bellinzone

L'Assemblée fédérale réunie a élu deux nouveaux juges fédéraux, Madame Christina Kiss-Peter et Monsieur Ivo Eusebio.

Elle a procédé ensuite à la nomination des nouveaux juges fédéraux du Tribunal fédéral pénal de Bellinzone, qui débutera ses activités le 1^{er} avril 2004. Rolf Schweiger (R, ZG) a proposé préalablement au nom de la Commission judiciaire, d'élire 11 juges et non 15. Ensemble, ils totalisent l'équivalent de 8,7 postes.

Tous les candidates et les candidats proposés ont été élus. Le premier président du Tribunal fédéral pénal fédéral sera Alex Staub, l'actuel président du Tribunal cantonal zougais et le vice-président Andreas J. Keller, le procureur général du canton de Saint-Gall.