

2. Politique d'Etat

Vue d'ensemble

Généralités

- 94.089 Fête nationale. Loi fédérale
- 95.410 Initiative parlementaire (Frey Walter). Activités de la Stasi en Suisse. Préposé spécial
- 99.057 Entrée en vigueur de la nouvelle Cst. Adaptation de la législation
- 00.415 Initiative parlementaire CIP-CN. Abrogation de l'article sur les évêchés (art. 72 al. 3 cst.)

Exécutif et administration fédérale

- 96.456 Initiative parlementaire (Rhinow René). Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération
- 97.429 Initiative parlementaire (CdG-CN). Fonction de porte-parole du Conseil fédéral
- 98.076 Loi sur le personnel de la Confédération
- 99.023 Caisse fédérale de pensions. Loi fédérale
- 00.016 Programme de législature 1999-2003. Rapport du Conseil fédéral
- 00.023 NOVE-IT. Financement
- 01.031 Règles d'organisation du droit fédéral. Adaptation
- 01.040 Magistrats. Traitements et prévoyance professionnelle. Modification
- 01.080 Réforme de la direction de l'Etat
- 02.028 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Evaluation et suite de la procédure. Rapport (Rapport d'évaluation GMEB)
- 02.424 Initiative parlementaire (CIP-CN). Entreprises liées à la Confédération. Salaires des cadres et rémunérations des membres des conseils d'administration

Structures fédéralistes

- 99.039 Constitutions cantonales de Zurich, d'Unterwald-le-Haut, de Soleure, de Vaud et de Genève. Garantie
 - 99.095 Constitutions cantonales de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Thurgovie, du Valais, de Genève et du Jura. Garantie
 - 00.040 Constitutions cantonales de Nidwald, Bâle-Campagne, Thurgovie et Genève. Garantie
 - 00.080 Constitutions cantonales de Zurich, d'Uri, de Zoug, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons. Garantie
 - 01.026 Constitution cantonale de Neuchâtel. Garantie
 - 01.039 Constitutions cantonales de Lucerne, de Nidwald, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Valais et de Genève. Garantie
 - 01.081 Constitution cantonale de Saint-Gall. Garantie
 - 02.029 Constitutions cantonales de Lucerne, d'Obwald, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Thurgovie. Garantie
 - 02.071 Constitutions cantonales de Berne, d'Uri, de Zoug, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie et de Genève. Garantie
- Voir aussi 01.074 Réforme de la péréquation financière – Chapitre 10

Systeme politique

- 99.021 « Référendum constructif ». Initiative populaire
- 99.436 Initiative parlementaire (CIP-CE). Suppression de carences dans les droits populaires
- 01.079 Loi sur les droits politiques. Modification
- 02.009 Cyber-démocratie. Rapport
- 02.070 Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques
- 03.416 Initiative parlementaire (CIP-CE). Révision des droits populaires. Entrée en vigueur.
Arrêté fédéral

Utilisation des réserves d'or

- 01.020 « Initiative sur l'or ». Initiative populaire
- 00.042 Fondation Suisse solidaire. Utilisation des réserves d'or

Exposition nationale

- 99.081 Expo.02. Crédit additionnel
- 00.012 Expo.02. Garantie de déficit
- 02.014 Expo.02. Crédit additionnel

Politique des étrangers et de l'asile

- 96.461 Initiative parlementaire (Christine Goll). Droits spécifiques accordés aux migrantes
- 01.036 « Contre les abus dans le droit d'asile ». Initiative populaire
- 02.047 Système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile
- 03.034 Adhésion de la Suisse au Centre international pour le développement de politiques migratoires

Généralités

94.089 Fête nationale. Loi fédérale

Message et projet de loi du 19 octobre 1994 relatif à la loi fédérale sur la fête nationale (FF 1994 801)

Situation initiale

Le peuple et les cantons ont accepté, le 26 septembre 1993, l'initiative populaire «Pour un jour de fête nationale férié». Afin d'appliquer cette décision le plus rapidement possible, le Conseil fédéral a fait usage de sa compétence de régler les modalités de détail par voie d'ordonnance jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale. La loi fédérale, pour l'essentiel, est identique quant au fond à l'ordonnance actuellement en vigueur qu'elle doit remplacer. Le projet de loi assimile le 1er août aux dimanches et statue que cette journée de fête nationale est un jour férié payé.

Délibérations

06-03-1995 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

06-06-1995 CN Renvoi au Conseil fédéral avec mandat d'intégrer l'article premier, 1er et 2e alinéas, et l'article 4 dans des lois fédérales existantes et de biffer les autres articles.

22-06-1995 CE Divergences.

05-12-1995 CN Maintenir la décision de renvoi au Conseil fédéral.

05-06-2000 CN Classement.
28-09-2000 CE Classement

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet de loi par 15 voix contre 5. Rolf Büttiker (R, SO) et Hans Daniöth (C, UR) ont critiqué l'obligation de paiement du salaire prévue dans les nouvelles dispositions, ce dernier déclarant que l'on pouvait attendre des Suisses qu'ils célèbrent la fête nationale même sans rémunération. Toutefois, le projet ayant pu amener le peuple suisse à la conclusion, lors de la votation du 26 septembre 1993, que le jour de la fête nationale deviendrait un jour férié payé, aucune autre objection n'a été émise à l'encontre des propositions du Conseil fédéral, qui n'avaient été acceptées que de justesse lors de la consultation.

A la demande de la majorité de la Commission de l'économie et des redevances (CER), chargée du préavis, le **Conseil national** a renvoyé la loi par 75 voix contre 71 au Conseil fédéral, les groupes des partis bourgeois estimant que l'obligation de paiement du salaire devait être réglée entre les divers partenaires sociaux comme pour les autres jours fériés.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la CER a alors proposé de se rallier à la Chambre du peuple. Theo Maissen (C, GR) a néanmoins proposé avec succès le maintien du projet par 18 voix contre 14. Le **Conseil national** a ensuite décidé, par 89 voix contre 79, de ne pas suivre la majorité de la commission et de maintenir sa proposition de renvoi pour intégrer les dispositions dans d'autres lois fédérales existantes.

Le **Conseil national** a finalement classé l'objet. Dans son rapport, la CER-CN est de l'avis que l'on peut considérer que les requêtes exprimées par le Conseil national lors de sa décision de renvoi ont été satisfaites. En ce qui concerne la loi sur le travail (LTr), le peuple a en effet approuvé le 29 novembre 1998 sa révision en votation populaire, révision qui comprend une disposition explicite (art. 20a, al. 1) sur le caractère férié du 1^{er} août. Enfin, concernant la question de faire figurer dans la loi le caractère rémunéré ou non du 1^{er} août, la commission relève qu'avec la nouvelle Constitution, ce problème est réglé. Alors que l'ancienne Constitution ne tranchait pas explicitement ce point - ce qui avait soulevé des discussions au Parlement et conduit à la décision du Conseil national - l'art. 110 al. 3 Cst précise expressément que ce jour doit être rémunéré.

95.410 Initiative parlementaire (Frey Walter). Activités de la Stasi en Suisse. Préposé spécial

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 18.11.1997 (FF 1998 2029)

Avis du Conseil fédéral : 15.06.1998 (FF 1998 3452)

Situation initiale

L'initiative vise la nomination d'un préposé spécial indépendant, chargé de faire la lumière sur les activités en Suisse du « Ministerium für Staatssicherheit » (littéralement « ministère de la sûreté de l'Etat », plus connu sous l'appellation « Stasi », abréviation forgée à partir du terme « Staatssicherheit ») de l'ex-République démocratique allemande (RDA).

Le rapport de la Commission des affaires juridiques (CAJ) du Conseil national précise que l'investigation ne doit pas se limiter aux seules activités de la Stasi, mais qu'elle doit concerner d'autres organes, ce à des fins de recherche historique et non de poursuite pénale. La commission propose d'approuver le projet d'arrêté fédéral. Une minorité juge en revanche qu'il n'est pas indiqué d'entrer en matière sur cette question, et propose de confier au Conseil fédéral, par voie de motion, la mission d'effectuer les démarches diplomatiques permettant à la Suisse d'avoir accès aux documents se trouvant à l'étranger (proposition de la minorité qui a ensuite été retirée).

Le Conseil fédéral plaide en faveur de l'éclaircissement des activités de la Stasi en Suisse, mais émet quelques réserves : s'il ne remet pas en cause la justification du projet, il doute qu'il s'agisse d'une tâche prioritaire pour l'Etat. Il estime qu'une telle investigation, en tant qu'elle révélerait des délits non encore prescrits, doit relever des autorités de poursuite pénale. S'il s'agit en revanche d'une simple étude historique, cette tâche devrait plutôt incomber à la science historique.

Délibérations

17-06-1996 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

Arrêté fédéral concernant les recherches sur les liens entre la Suisse et l'ex-République démocratique allemande

03-03-1999 CN Décision conforme au projet de la commission.

19-09-2000 CE L'entrée en matière est rejetée.

20-03-2001 CN Maintenir, c'est-à-dire entrer en matière.

11-06-2001 CE Ne pas entrer en matière (le projet est ainsi définitivement rayé de la liste des objets à traiter).

Lors de l'examen préalable, la Commission des affaires juridiques (CAJ) du **Conseil national** était unanime quant à la nécessité d'éclairer et de rendre publique l'activité systématique des organes de la RDA contre la Suisse. Cependant, la majorité de la commission a estimé que des obstacles de nature juridique et des difficultés survenues lors des précédentes demandes faites à l'Allemagne avaient plus de poids que l'intérêt de l'enquête historique. La minorité de la CAJ a, quant à elle, proposé de donner suite à l'initiative Frey, considérant que l'établissement des faits historiques était plus important que les éventuelles difficultés pratiques. Le Conseil national a approuvé la proposition de la minorité, par 80 voix contre 76, et 8 abstentions.

La majorité de la CAJ du **Conseil des Etats** a proposé de ne pas entrer en matière sur ce projet, estimant qu'il ne devait pas appartenir à l'Etat d'intervenir dans l'établissement de la vérité historique. Elle a par ailleurs évoqué les difficultés qu'une telle investigation provoquerait par rapport à la loi sur la protection des données, et a souligné que les menaces planant sur la Suisse n'étaient plus les mêmes aujourd'hui. Par 23 voix contre 9, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral en question.

De son côté, le **Conseil national** a maintenu sa volonté d'entrer en matière, et a clairement approuvé, une nouvelle fois, la proposition de la commission par 106 voix contre 17, et 7 abstentions.

A contrario, le **Conseil des Etats** a confirmé, par 29 voix contre 4, son refus d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral. Le projet a ainsi été définitivement rayé de la liste des objets à traiter.

99.057 Entrée en vigueur de la nouvelle Cst. Adaptation de la législation

Message du 11 août 1999 concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale et les adaptations législatives consécutives (FF 1999 7145)

Situation initiale

Le 18 avril 1999, le peuple et les cantons adoptaient la nouvelle Constitution fédérale. Or, c'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de mettre en vigueur la Constitution. Le Conseil fédéral propose dans cette optique la date du 1^{er} janvier 2000.

Les initiatives populaires et les révisions partielles approuvées qui se réfèrent encore à la Constitution de 1874 doivent faire l'objet d'une adaptation formelle à la nouvelle Constitution. L'arrêté fédéral concernant la nouvelle Constitution fédérale donne à l'Assemblée fédérale la compétence de procéder à de telles adaptations. Le Conseil fédéral soumet les projets relatifs aux deux révisions partielles de la Constitution fédérale qui ont déjà été acceptées par votation du 7 février 1999 ainsi que les projets d'adaptation de six initiatives populaires déjà débattues à l'Assemblée fédérale, mais sur lesquelles le peuple ne s'est pas encore prononcé.

Le Conseil fédéral soumet enfin des projets afférents à diverses révisions de lois. Il s'agit de quelques adaptations dues à la nouvelle Constitution fédérale. Il importe qu'elles entrent en vigueur en même temps que la nouvelle Constitution afin d'éviter des lacunes normatives indésirables. D'autres révisions s'avèrent moins urgentes et seront donc proposées à une date ultérieure.

Délibérations

27-09-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

28-09-1999 CE Adhésion.

08-10-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (178:0)

08-10-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Les deux Conseils ont accepté les adaptations de la législation sans grande discussion.

Les projets 6 et 10, qui concernent la garantie du secret de rédaction et les dons et décorations octroyés par les gouvernements étrangers, ont été traités dans l'année 2000.

07-03-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05-06-2000 CE Adhésion.
23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (175:0)
23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Le **Conseil national** a adopté les modifications proposées par la CIP sans discussion.
Le **Conseil des Etats** a suivi cette décision.

00.415 Initiative parlementaire (CIP-CN). Abrogation de l'article sur les évêchés (art. 72 al. 3 Cst.)

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 25.05.2000 FF 2000 3719)

Avis du Conseil fédéral : 13.09.2000 (FF 2000 5159)

Situation initiale

Le 13 décembre 1994, Hans Jörg Huber (C, AG), alors député au Conseil des Etats, a déposé une initiative parlementaire libellée comme suit: «Me fondant sur l'art. 21 bis LREC, je demande, par le biais de la présente initiative parlementaire, l'abrogation pure et simple de l'art. 50, al. 4, Cst.». Dans son rapport du 19 mai 1995, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats a proposé à l'unanimité à ce dernier de donner suite à cette initiative. Le 12 juin 1995, le Conseil des Etats s'est rallié à cette proposition par 18 voix contre 16.

Le Conseil des Etats a accepté le 29 septembre 1997 de proroger de deux ans le délai initialement imparti à la CIP pour présenter son projet.

Dans son projet d'une nouvelle Constitution fédérale daté du 20 novembre 1996, le Conseil fédéral avait proposé de reprendre l'art. 50, al. 4, de l'actuelle Constitution fédérale à l'art. 84, al. 3, de l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la constitution fédérale.

Le 25 août 1997, la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats a proposé par 11 voix contre 5 de biffer tout bonnement l'art. 84, al. 3, ce que la Chambre des cantons a accepté le 4 mars 1998 par 20 voix contre 17. Cette évolution des mentalités n'a pas empêché toutefois le Conseil national de rejeter par 88 voix contre 68 la même proposition (déposée par sa Commission de la révision constitutionnelle) au profit du texte initial du Conseil fédéral. Finalement, lors de l'élimination des divergences, le Conseil des Etats a accepté de se rallier à la décision du Conseil national, au terme d'un scrutin serré – 19 voix contre 19 – départagé par la voix prépondérante du président, Ulrich Zimmerli (V, BE).

La CIP a décidé le 24 septembre 1998 de réactiver également l'initiative Huber, de façon à proposer dès que possible au Conseil des Etats un projet d'arrêté fédéral visant à abroger l'«article sur les évêchés».

En réaction aux résultats de la consultation à laquelle a procédé le Conseil fédéral, la commission propose donc au conseil de régler la question au moyen d'une modification exhaustive de l'art. 72 de la nouvelle Constitution, visant à la fois à définir les relations entre l'Etat et les Eglises et, dans ce contexte, à supprimer la disposition soumettant à l'autorisation de la Confédération la construction de tout nouvel évêché. Il apparaît cependant que cette entreprise dépasse le cadre de l'initiative Huber. La commission souhaitait alors par voie de motion, charger le Conseil fédéral de préparer un projet dans le sens précité. »

Le 5 octobre 1999, le Conseil des Etats était saisi, d'une part, d'une proposition de la commission visant à classer l'initiative parlementaire et à voter la motion qu'elle proposait, d'autre part, d'une proposition Danioth visant à renvoyer l'objet à la commission et à charger celle-ci de mettre sur pied un projet prévoyant l'abrogation de l'art. 72, al. 3, Cst. Le Conseil des Etats a voté la motion de la commission par 20 voix contre 18.

Examinant le 17 février 2000 la motion que le Conseil des Etats avait votée le 5 octobre 1999, visant à inscrire dans la Constitution un article sur les rapports entre l'Etat les communautés religieuses, la CIP du Conseil national l'a rejetée par 23 voix contre 1. Elle a considéré en effet qu'un article destiné à préciser le statut de l'ensemble des communautés religieuses risquerait de soulever des problèmes beaucoup plus nombreux que ne le ferait la simple abrogation de la disposition relative aux évêchés, ce qui renverrait aux calendes grecques cette même abrogation, dont le principe n'est pourtant contesté par personne.

La commission a décidé par 19 voix contre 3, et 3 abstentions, de reprendre à son compte le mandat initialement confié à la commission du Conseil des Etats.

La commission a adopté par 17 voix contre 5 les deux projets d'arrêté concernés. Une minorité a proposé pour sa part de ne pas entrer en matière sur l'initiative.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant abrogation de la disposition constitutionnelle soumettant l'érection des évêchés à l'approbation de la Confédération

27-09-2000 CN Décision conforme au projet de la commission.

28-11-2000 CE Adhésion.

15-12-2000 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (170:17)

15-12-2000 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (38:0)

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant abrogation de l'arrêté fédéral concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers

27-09-2000 CN Décision conforme au projet de la commission.

28-11-2000 CE Adhésion.

15-12-2000 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (176:10)

15-12-2000 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (38:0)

Le **Conseil national** a approuvé, par 140 voix contre 30, la suppression de l'article sur les évêchés.

A l'exception des groupes PEV-Adi et UDC, tous les groupes se sont prononcés à l'unanimité ou à une très forte majorité en faveur de la suppression de l'article. Hermann Weyeneth (V, BE) a déposé une proposition de non entrée en matière au nom de la minorité de la commission. Il a estimé que c'était « une des tâches les plus nobles de l'Etat que de veiller à ce que la paix soit maintenue entre les religions » et qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence de la simple liberté d'une communauté religieuse. Par 140 voix contre 28, la proposition de non entrée en matière a été rejetée. Le même sort a été réservé à une proposition de renvoi Heiner Studer (E, AG), par 160 voix contre 11.

Christian Waber (E, BE) a déclaré, au nom de son groupe, qu'il ne voulait pas jeter d'huile sur le feu dans les guerres de religion. La Suisse a vécu fort bien pendant 150 ans avec un article constitutionnel sur les évêchés. Peter Vollmer (S, BE) a plaidé pour la suppression pure et nette de l'article constitutionnel en faisant valoir qu'il n'y avait aucune raison juridique, pratique ou politique en faveur de son maintien.

Au nom du groupe PDC, Toni Eberhard (C, SZ) a dit que ce n'est pas la suppression de l'article qui menaçait la paix religieuse, mais l'usage que certains responsables confessionnels en faisaient. Si tant est qu'il y ait un danger, il proviendrait non pas des églises traditionnelles, mais plutôt des nouvelles organisations religieuses.

Les Verts se sont également prononcés pour la suppression de l'article. Patrice Mugny (G, GE) a mentionné qu'il devait reconnaître, catholique pratiquant qu'il était depuis longtemps, que l'Eglise catholique a révélé des traits totalitaires. Au nom du groupe radical, Dorle Vallender (R, AR) a dit que l'article en question avait été introduit au XIX^e siècle pour mettre au pas l'Eglise catholique. Ce n'est pas à l'Etat, a-t-elle dit, de régler les problèmes qui sévissent au sein d'une communauté religieuse.

Une motion arrêtée par le Conseil des Etats, visant à remplacer l'article par un nouveau texte réglant les rapports entre l'Eglise et l'Etat, a été rejetée par le Conseil national par 150 voix contre 6.

Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national, par 33 voix contre 0 et peu d'abstentions, en faveur d'une suppression de l'article sans le remplacer par un autre texte. Le rapporteur de la commission Hansheiri Inderkum (C, UR) a résumé comme suit les arguments en faveur de l'élimination du dernier article qui accorde une exception dans le domaine des religions : l'article viole la liberté religieuse stipulée par l'article 15 de la Constitution, il est discriminatoire et porte donc atteinte à l'égalité de droit et, en plus, il contredit le droit international. Hansheiri Inderkum n'a pas omis de mentionner qu'une partie de la résistance provient des milieux de l'Eglise catholique-romaine, qui veulent maintenir l'article comme levier dans les négociations avec la Curie romaine, croyant ainsi imposer certains postulats de politique interne à l'Eglise, par exemple en matière de désignation d'évêques.

En tant que « catholique libéral », Rolf Büttiker (R, SO) a rappelé que l'article sur les évêchés va à l'encontre d'un partenariat moderne entre les communautés religieuses et l'Etat. Pour Peter Briner (R, SH), l'article « qui est né à l'âge biblique mérite à présent un enterrement dans la décence ». Franz Wicki (C, LU) a demandé qu'on mette un terme au « dépeussierage » et « à la croisade

parlementaire » dans cette affaire. Le Conseil fédéral essaie en effet depuis 1964 de se défaire de toutes les séquelles du « Kulturkampf » religieux.

Le Conseil des Etats a abandonné l'idée de mettre au point un article constitutionnel général sur les religions.

La conseillère fédérale Ruth Metzler a mis en garde contre toute idée d'utiliser abusivement l'article sur les évêchés comme instrument destiné à favoriser une participation accrue dans la politique des Eglises. L'Etat n'a pas à intervenir dans ce secteur. Si le cas peu réaliste où, en raison de litiges sur l'organisation des communautés religieuses, la paix religieuse devait être perturbée, il existe des moyens juridiques permettant que les mesures appropriées soient prises. Le Conseil fédéral tient à ne pas « rouvrir les plaies » lors de la votation prévue l'année prochaine.

Le projet a été accepté en votation populaire le 10 juin 2001 par 64,2 % des votants. (cf. Annexe G).

Exécutif et administration fédérale

96.456 Initiative parlementaire (Rhinow René). Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération

Rapport de la Commission des institutions politiques (CIP-CE) : 15.02.1999 (FF 1999 2527)
Avis du Conseil fédéral : 31.03.1999 (FF 1999 3115)

Situation initiale

L'initiative vise une meilleure prise en considération des modalités d'exécution des mesures prises par la Confédération. Selon l'auteur, l'Assemblée fédérale n'est pas en mesure de repérer, lors de ses délibérations, les problèmes que soulève l'exécution des actes législatifs et de les traiter. Le problème se pose plus particulièrement pour les cantons qui regrettent qu'on ne leur donne pas suffisamment les moyens de faire état de telles difficultés et qu'on les charge souvent de tâches d'exécution trop lourdes.

La CIP-CE propose de modifier en ce sens la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) et le règlement du Conseil des Etats :

- L'art. 43 LREC, qui fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les projets du Conseil fédéral, doit être complété par un nouvel al. 2^{bis}, demandant au Conseil fédéral de présenter ses réflexions sur la mise en œuvre des mesures juridiques qu'il propose.
- Le chapitre de la LREC qui règle les rapports entre les commissions parlementaires et le Conseil fédéral sera complété par un nouvel art. 47a, selon lequel le Conseil fédéral a l'obligation de consulter les commissions qui le demandent sur les questions de mise en œuvre avant d'édicter une ordonnance.
- La CIP souhaite associer aux travaux des commissions parlementaires, lorsque cela est nécessaire, les principaux responsables de la mise en œuvre. A cette fin, elle propose de modifier l'art. 47^{bis}, al. 1^{bis}, de la LREC afin d'habiliter explicitement les commissions à solliciter l'avis des cantons ou des milieux intéressés dans les questions touchant à l'application des mesures à l'étude. Elle propose également de modifier l'art. 10, al. 2, let. a^{bis}, du règlement du Conseil des Etats afin d'obliger les commissions du Conseil des Etats à examiner les questions liées à la mise en œuvre des lois et des arrêtés fédéraux, en s'assurant du concours des cantons lorsqu'ils le demandent.

Le Conseil fédéral se rallie sur le fond aux mesures envisagées par la commission en ce qui concerne la rédaction des messages. Il est en outre favorable à une amélioration de la transparence lors de la préparation des ordonnances. Il s'oppose en revanche à l'obligation qui lui serait faite de consulter, à leur demande, les commissions des deux chambres sur lesdites ordonnances, mesure qui conduirait à diluer les responsabilités et à alourdir les procédures. Enfin, selon lui, si l'audition des cantons par les commissions va dans la bonne direction, elle gagnerait à être renforcée et à s'appliquer de manière uniforme aux commissions des deux conseils.

Délibérations

12-06-1997 CE Décidé de donner suite à l'initiative.

Projet 1

Loi sur les rapports entre les conseils (Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération)

20-04-1999 CE Décision conforme au projet de la commission.

21-12-1999 CN Adhésion.

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale (40:0).

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale (179:0).

Projet 2

Règlement du Conseil des Etats

20-04-1999 CE Décision conforme au projet de la commission.

22-12-1999 CE Le règlement est adopté en seconde lecture.

Un large consensus a présidé à l'examen des deux projets rédigés par la commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Les **deux conseils** les ont approuvés sans discussion.

97.429 Initiative parlementaire (CdG-CN). Fonction de porte-parole du Conseil fédéral

Rapport de la Commission de gestion (CdG-CN) : 29.05.1997 (FF 1997 III 1401, 1451)

Avis du Conseil fédéral : 27.01.1999 (FF 1999 2324)

Situation initiale

Selon les dispositions de l'art.21^{ter} al. 3 de la loi sur les rapports entre les Conseils, la Commission de gestion du Conseil national soumet l'initiative parlementaire suivante :

La loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration est modifiée comme suit :

Art. 10bis

Le Conseil fédéral désigne un porte-parole du Conseil fédéral. Ce dernier est chargé d'informer le public sur mandat du Conseil fédéral. Il coordonne les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements.

Le Conseil fédéral a pris acte avec satisfaction de la proposition de la commission et l'a appuyée explicitement.

Délibérations

08-03-1999 CN Décision conforme au projet de la commission.

07-03-2000 CE Divergences.

22-03-2000 CN Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (182:2)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission ont souligné l'importance, pour le Conseil fédéral, de donner à la population, en particulier en temps de crise, une image de cohésion et d'entente à travers des informations claires et homogènes. La Chambre basse a adopté le projet sans discussion.

Les **Conseillers aux Etats** ont suivi leur commission qui proposait que le porte-parole du Conseil fédéral soit choisi parmi les membres de la direction de la Chancellerie. Le **Conseil national** s'est ensuite rallié à cette décision.

98.076 Loi sur le personnel de la Confédération

Message du 14 décembre 1998 concernant la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) (FF 1999 1421)

Situation initiale

Le pilier de la réforme de la politique du personnel est la modernisation du droit du personnel, modernisation que plusieurs cantons et communes de Suisse ont déjà entreprise. La souplesse accrue des conditions d'engagement permettra à l'administration et aux entreprises fédérales de réagir face à l'évolution de l'environnement et de s'adapter en fonction des spécificités des organisations et des individus. Malgré de nombreuses révisions partielles, la loi sur le statut des fonctionnaires de 1927 (StF) entrave une nécessaire dynamisation et ne permet pas d'assurer la perméabilité souhaitée entre le service public et le secteur privé. Les demandes de refonte complète ont dû être reportées jusqu'à la révision totale du StF, c'est-à-dire jusqu'à l'élaboration de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers).

Le but de la révision totale est d'obtenir un acte législatif concis, qui accorde à tous les employeurs de la Confédération (administration générale, tribunaux, La Poste, CFF, etc.) la marge de manœuvre nécessaire. La LPers veut offrir un ensemble de normes communes à la totalité du personnel fédéral et éviter ainsi l'atomisation du droit du travail de la Confédération. L'assouplissement partiel des conditions d'engagement est lié au rapprochement avec le code des obligations; le statut du personnel fédéral reste cependant régi par le droit public. La nomination pour une durée administrative (statut de fonctionnaire) est remplacée par un engagement révocable de droit public, doté d'une protection consolidée contre le licenciement, sur la base d'un contrat individuel. La garantie du poste de travail pour une période de quatre ans est remplacée par une large sécurité de l'emploi, sous condition de mobilité professionnelle. La possibilité de conclure des conventions collectives de travail est une nouveauté. Le système salarial se voit axé sur la prestation et le marché. Les voies de recours sont simplifiées.

La LPers détermine les objectifs que doivent poursuivre les services fédéraux; responsables en matière de politique du personnel. Toutes les mesures concernant le personnel - aussi bien les actes législatifs (dispositions d'exécution, conventions collectives de travail) que les actes d'application (contrats individuels de travail, mesures en matière de politique du personnel, décisions individuelles, etc.) - doivent être subordonnées à ces objectifs. Même si la LPers laisse une marge de manœuvre importante au niveau des dispositions d'exécution, elle lie l'activité des responsables du personnel aux buts communs qu'elle définit. La LPers concrétise cette option en créant la base légale pour les instruments de la politique du personnel et respecte ainsi le principe de légalité.

La LPers peut se targuer d'être un texte moderne et tourné vers l'avenir :

- en adoptant des éléments contractuels et en introduisant la convention collective de travail dans le droit public, elle rapproche le statut du personnel des normes du CO, qui prévalent dans le secteur privé;
- elle transfère du Parlement à l'Exécutif les compétences nécessaires à une gestion du personnel moderne et favorise, par un «reporting» accru, un climat de confiance entre les deux institutions;
- elle autorise une large délégation de compétences, notamment aux entreprises fédérales qui, dans l'optique d'une libéralisation, devront à l'avenir s'affirmer plus fortement sur le marché;
- elle offre un cadre étendu pour des mesures de politique du personnel - recrutement et développement du personnel, mesures sociales - qui permet de prendre des mesures appropriées également quand les conditions du marché du travail et de l'économie se modifient;
- elle est sociale et favorable au personnel, protège de l'arbitraire et encourage une culture basée sur la confiance entre les employeurs fédéraux et leurs partenaires sociaux;
- enfin, elle est compatible avec le droit européen.

La LPers doit remplacer le StF au terme de la législature 1997-2000 et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Délibérations

Projet A

Loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

06-10-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

13-12-1999 CE Divergences.

06-03-2000 CN Divergences.

14-03-2000 CE Divergences.

16-03-2000 CN Maintenir.

22-03-2000 CE Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (112:51)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (36:5)

Projet B

Statut des fonctionnaires

06-03-2000 CN Décision conforme au projet de la commission.

14-03-2000 CE Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (113:49)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Pendant le débat d'entrée en matière au **Conseil national**, plusieurs orateurs se sont réjouis de voir un tel projet mis sur pied, car il permettra de créer des conditions d'engagement plus souples. Il est selon eux absolument nécessaire d'encourager une plus grande perméabilité entre l'économie privée et le service public, dans l'intérêt de tous les concernés. A leur avis, la Confédération, à l'instar des employeurs privés, doit accroître sa compétitivité sur le marché du travail. La gauche a pour sa part émis des réserves quant à l'introduction de critères d'embauche en fonction des prestations personnelles de l'employé et des lois du marché. Elle estime en effet que les mesures de libéralisation sont démesurées et qu'elles risquent de compromettre la qualité du service public. C'est pourquoi il ne faut pas selon elle entrer en matière sur le dossier. Pour le groupe de l'Union démocratique du Centre en revanche, les dispositions de la LPers sont trop timorées, car les employés de la Confédération continuent, comme auparavant, de bénéficier d'une généreuse protection. De plus, les effectifs de La Poste et des CFF ne devraient pas tomber sous le coup du texte, raison pour laquelle la LPers devrait retourner une nouvelle fois devant la commission. A cela, Kaspar Villiger a rétorqué que les nouvelles dispositions étaient suffisantes pour que La Poste et les Chemins de fer fédéraux puissent mener une politique de gestion du personnel proche du marché. La proposition de non-entrée en matière [François Borel (S, NE) / Jean Spielmann (S, GE)] et la proposition de renvoi devant la commission de Toni Bortoluzzi (V, ZH) ont été rejetées, respectivement par 119 voix contre 18 et par 111 voix contre 24.

Dans la discussion par articles, le National a largement suivi les recommandations de sa commission (l'acceptation à une courte majorité de la proposition de Fulvio Pelli (R, TI), visant à étendre le domaine d'application de la loi au personnel des entreprises contrôlées par la Poste et les CFF, a été une surprise). Puis, la majorité du Conseil a rejeté par 93 voix contre 63, une proposition de Peter Vollmer (S, BE) visant à empêcher que les modalités d'engagement soient flexibilisées par analogie avec le Code des obligations. Sauf indication contraire, ce seront donc les dispositions du Code des obligations qui seront appliquées. Aucun député n'a contesté le fait que même avec la suppression du statut de fonctionnaire, la Confédération offrira toujours une plus grande sécurité de l'emploi. C'est la raison pour laquelle le préavis de licenciement y est plus long que dans le Code des obligations. Les représentants du peuple ont également rejeté les propositions de la gauche visant à limiter davantage les critères de licenciement ainsi que les propositions des partis bourgeois en vue d'assouplir encore plus les conditions d'engagement. Les députés ont salué le nouveau régime salarial, qui sera basé sur la fonction occupée, l'expérience et les prestations personnelles de l'employé. Ils ont également accepté que le Conseil fédéral fixe des salaires minimaux. C'est cependant à une courte majorité que la Chambre basse a adopté une proposition de la minorité bourgeoise de la commission relative à l'adaptation au renchérissement : ce dernier ne sera garanti que si les conditions économiques et financières le permettent. Contrairement à la requête d'une minorité du groupe de l'Union démocratique du Centre, le National, par 95 voix contre 39, a reconnu le droit de grève tel qu'il est inscrit dans la Constitution fédérale. Toutefois, le Conseil fédéral doit pouvoir limiter ou supprimer ce droit pour certaines catégories d'employés. Lors du vote sur l'ensemble, la loi a été approuvée par 58 voix contre 21, et 40 abstentions.

L'entrée en matière n'ayant pas donné lieu à contestation, le **Conseil des Etats**, après un long débat, s'est rallié à presque toutes les propositions de sa commission ainsi qu'aux décisions prises par le Conseil national. Il a cependant rejeté la disposition rajoutée par le Conseil national, visant à ce que les employés des exploitations gérées par La Poste et les CFF soient eux aussi soumis à la LPers. Le Conseil des Etats est cependant allé plus loin que le Conseil national en ce qui concerne le droit applicable (art. 6), en donnant davantage d'importance au Code des obligations. Ainsi, le Code des obligations ne doit pas s'appliquer uniquement aux «cas particuliers fondés», mais aussi à «certaines catégories de personnel, notamment le personnel auxiliaire et les stagiaires ainsi que le personnel recruté et engagé à l'étranger» (30 voix contre 9). Selon la décision prise au sujet de l'article 9, le rapport de travail doit prendre fin sans congédiement dès que le titulaire atteint la limite d'âge conformément à la loi sur l'AVS (29 voix contre 7). Ernst Leuenberger (S, SO) voulait, à l'instar du Conseil fédéral, habiliter le Conseil fédéral à fixer la limite d'âge. D'autres tentatives de la gauche visant à rendre le texte plus acceptable à ses yeux, ont échoué. Les propositions concernant la

protection contre les licenciements, la transparence des salaires, l'inscription dans la loi d'un salaire maximum ou des dispositions relatives à la compensation du renchérissement ont été rejetées. En adoptant l'art. 18a, la Chambre haute a introduit dans le texte des dispositions sur la préservation des intérêts des employeurs. Au vote sur l'ensemble, le texte a été accepté par 27 voix contre 4 et quelques abstentions.

Le **Conseil national** a alors suivi dans plusieurs cas les décisions prises par le Conseil des Etats. Ainsi, il a adhéré, par 95 voix contre 40, à la suppression des dispositions qui visaient à maintenir dans le cadre de l'application de la nouvelle loi les entreprises gérées par la Poste ou les CFF. De même, il a approuvé l'inscription de l'âge limite de référence (article 21 de la LAVS) pour la cessation des rapports de service voulue par le Conseil des Etats. Concernant la composante « prestations » du salaire, le Conseil national s'est rallié au Conseil des Etats souhaitant empêcher celle-ci d'être soumise au recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel. En outre, le Conseil national a biffé la disposition qu'il avait introduite lors de ses premières délibérations et qui exigeait des conditions de vie convenables comme critère à la fixation du montant des salaires minimaux. Le Conseil national a accepté également la possibilité de soumettre certaines catégories du personnel au CO plutôt qu'à la LPers, comme le personnel auxiliaire, les stagiaires et le personnel recruté et engagé à l'étranger. Mais il précise, « lorsque cela est fondé ». Le vote définitif sur cette question très discutée n'a pu avoir lieu qu'au terme de trois votes préliminaires, quatre propositions différentes ayant été avancées. C'est finalement la proposition de la majorité qui a été retenue, par 110 voix contre 54.

Le Conseil national a en revanche maintenu sa position à l'art.5, al 1 et 2: le Conseil fédéral sera tenu de faire périodiquement un rapport de ses activités aux deux Conseils. De plus, une divergence a été maintenue concernant l'art. 7 : le Conseil national a décidé de biffer une des dispositions rajoutées par le Conseil des Etats, disposition d'après laquelle l'accomplissement d'une tâche impliquant l'exercice du pouvoir public aurait exigé la nationalité suisse. Il s'est en cela rallié à l'avis du Conseil fédéral qui permettait, en cas de nécessité, de régler cette question par voie d'ordonnance.

Le Conseil national a aussi accepté deux propositions nouvellement mises en délibération. A l'article 19, alinéa 4, il a en effet décidé d'empêcher le personnel fédéral d'exercer une fonction officielle pour un Etat étranger, ainsi que d'accepter des titres et des décorations octroyés par des autorités étrangères. De même, au regard du retard pris par les délibérations, le Conseil national a modifié le statut actuel des fonctionnaires en autorisant le Conseil fédéral à mettre fin à la période administrative des fonctionnaires à la date à laquelle allait entrer en vigueur le nouveau régime légal concernant les rapports de travail à la Confédération, ainsi qu'à régler le passage du personnel fédéral des anciens aux nouveaux rapports de travail.

Dans un premier temps, le **Conseil des Etats** n'a pas approuvé le Conseil national au sujet de l'art.7. Mais, après de nouvelles délibérations lors desquelles celui-ci a choisi de maintenir sa décision, le Conseil des Etats l'a finalement suivi.

Le référendum ayant abouti, la loi sur le personnel a été acceptée en votation populaire le 26 novembre 2000 par 66,8% des votants. (cf Annexe G)

99.023 Caisse fédérale de pensions. Loi fédérale

Message du 1er mars 1999 concernant la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (FF 1999 4809)

Situation initiale

Le présent projet de loi comprend deux parties. D'une part, il fixe les principes de la prévoyance professionnelle pour le personnel de la Confédération, les détails devant être réglés à un échelon inférieur, c'est-à-dire dans les dispositions d'exécution du Conseil fédéral ainsi que dans les statuts et les règlements de la commission de la Caisse. Par rapport au régime actuel, la principale innovation en matière de prévoyance est l'échelonnement des cotisations pour augmentation du gain ainsi que la disposition selon laquelle la compensation du renchérissement n'est plus garantie à 100% par les employeurs. En revanche, le principe de la primauté des prestations est maintenu.

D'autre part, il dissout l'Office de la caisse fédérale d'assurance et définit les bases – juridiques, organisationnelles, financières et instrumentales - de l'actuelle Division responsable de la Caisse fédérale de pensions. Sur le plan juridique, la Caisse doit avoir une personnalité juridique propre et devenir indépendante de l'administration fédérale. En ce qui concerne l'organisation, c'est la

commission de la Caisse qui, en tant qu'organe suprême, la dirigera. Financièrement, l'actuel système de la couverture partielle est remplacé par une institution de prévoyance entièrement financée, à laquelle les employeurs versent régulièrement leurs cotisations. Du point de vue instrumental, une institution collective comprenant des comptabilités séparées par employeur remplace l'actuelle institution commune.

Tant que la nouvelle Caisse fédérale de pensions continuera de dépendre de garanties de la Confédération, l'autonomie des organes restera limitée. Pendant cette période transitoire, ce sont les compétences financières de la commission de la Caisse qui seront limitées. La commission de la Caisse n'assumera sa nouvelle fonction d'organe dirigeant suprême qu'après un certain temps d'introduction; le Conseil fédéral déterminera pour une large part à quel rythme la Caisse deviendra autonome.

Délibérations

21-12-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

15-03-2000 CE Divergences.

06-06-2000 CN Divergences.

14-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (182:0)

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

La question essentielle qui a animé le débat d'entrée en matière au **Conseil national** portait sur le choix entre deux options, « la primauté des prestations » et la « primauté des cotisations ». Au nom d'une minorité, Hermann Weyeneth (V, BE) a demandé un renvoi à la commission, laquelle aurait pour charge d'élaborer un texte qui se fonde sur la primauté des cotisations. Après qu'une majorité des porte-parole de groupe se soit prononcée en faveur du maintien – du moins provisoirement – de la primauté des prestations, le conseiller fédéral Kaspar Villiger s'est également opposé au changement de système, tout en n'excluant pas, s'appuyant sur un postulat de la Commission des finances qui figurait également à l'ordre du jour au même moment, qu'un changement soit décidé plus tard en faveur de la primauté des cotisations. Les risques inhérents à cette primauté des prestations seraient limités, a dit Villiger. Il a ajouté que la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération faisait déjà régner un sentiment d'incertitude au sein du personnel fédéral et qu'il ne fallait donc pas renforcer ce malaise. La Chambre a décidé d'entrer en matière par 118 voix contre 28.

Dans la discussion par articles, le principe de la primauté des prestations a été assorti d'une limitation. La décision concernant l'art.4, al.1 (« ne dépasse pas deux fois la somme ») signifie que seuls les revenus inférieurs à 169 000 francs sont assurés selon le principe de la primauté des prestations. La manière dont les revenus plus élevés sont imposés relève de chaque employeur fédéral. Une proposition des partis de droite, fixant la limite à 132 000 francs, a été rejetée. A l'opposé, les députés de gauche ont tenté en vain de sauver la primauté des prestations même pour les revenus plus élevés. A l'article 5 aussi, c'est la variante restrictive de la majorité qui l'a emporté (par 85 voix contre 56) : il en résulte que la rente invalidité ne peut être accordée qu'aux personnes qui y ont droit conformément à la loi fédérale sur l'assurance-invalidité. Une pratique dénoncée par Alexandre Tschäppät (S, BE) au nom de la CdG, consistant à placer les personnes en invalidité à la charge de la Caisse de pensions, n'est donc plus possible. Quant à la question de la compensation du renchérissement, c'est également une proposition du camp bourgeois qui s'est imposée, selon laquelle la compensation totale accordée jusqu'ici de manière automatique ne sera plus assurée.

Au **Conseil des Etats**, les discussions sur le changement de système en faveur de la primauté des cotisations se sont poursuivies. Dès le débat d'entrée en matière, un nouvel art. 29a visant à limiter la primauté des prestations dans le temps – jusqu'en 2006 - a été présenté par la Commission sur proposition de son président Maximilian Reimann (V, AG). Les parlementaires de l'UDC et du PRD ont demandé un changement de système tandis que les socialistes et une partie du groupe PDC prônaient la réforme par la voie de la négociation entre partenaires sociaux. Au cours d'une longue intervention, le conseiller fédéral Villiger s'est prononcé contre cette limitation dans le temps de la primauté des prestations.

Une fois votée l'entrée en matière sans proposition contraire, le nouvel art.29a a été adopté par 26 voix contre 12. Dans la discussion par articles, la Chambre haute a suivi pour l'essentiel les décisions de la Chambre basse. Une nouveauté, proposée par Peter Briner (R, SH) à l'art.6, 1^{er} al.1, a été acceptée : elle vise à ce que les cotisations destinées à financer les prestations soient échelonnées selon l'âge. Les travailleurs plus jeunes, qui gagnent moins tout en contribuant au financement des cotisations des travailleurs plus âgés, seraient ainsi moins grevés.

Le **Conseil national** a adopté, à l'art. 6, l'échelonnement des cotisations selon l'âge. Il a en revanche rejeté le nouvel art. 29a par 113 voix contre 61. Une majorité considérait en effet que la limitation de la primauté des prestations jusque fin 2006 serait problématique sur le plan légal. Elle pourrait par ailleurs compromettre la restructuration de la caisse de pensions et inquiéter de nouveau les salariés. Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à cette conception. Il a néanmoins déposé une motion comme le Conseil national l'avait déjà fait (00.3179) qui charge le Conseil fédéral de présenter, avant la fin de l'année 2006, une révision de la loi correspondante.

00.016 Programme de législature 1999-2003. Rapport du Conseil fédéral

Rapport du Conseil fédéral du 1er mars 2000 sur le Programme de la législature 1999-2003 (FF 2000 2168)

Rapport de la commission spéciale du Conseil national sur le programme de législature 1999-2003 (FF 2000 5509)

Situation initiale

Aux termes de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962, le Conseil fédéral doit présenter au Parlement, au début de chaque législature, un rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale ainsi que le plan financier de la législature. Le rapport permet au Conseil fédéral de donner un aperçu de ses objectifs stratégiques et de ses points essentiels pour la nouvelle législature.

« Ouverture et coopération – excellence et prospérité » constitue l'idée-force retenue par le Conseil pour la législature 1999-2003. Elle se décline autour de trois axes principaux avec douze objectifs :

La Suisse, partenaire sur la scène internationale - les chances d'une Suisse ouverte et visionnaire (chapitre 1)

Les développements des années 90 ont montré que la globalisation de l'économie et de la technologie est un facteur de croissance majeur pour les Etats. Notre époque est marquée par le dynamisme de la construction européenne, la mondialisation, les organisations multinationales et les formes de coopération supranationales. L'achèvement de l'Union économique et monétaire et les démarches vers l'élargissement de l'Union européenne (UE) entraînent des changements de grande portée qui touchent directement notre pays. Vu ces développements, la marge de manoeuvre dont disposera la Suisse pour construire son avenir en toute autonomie dépendra de ses possibilités de codécision et de participation sur la scène internationale.

Le Conseil fédéral est convaincu que nous pourrions mieux défendre nos intérêts en nous montrant fiables et coopératifs, en nous ouvrant aux autres pays et en vendant mieux l'image de la Suisse dans toute sa complexité et toute sa diversité. Il s'est donc fixé quatre objectifs dans ce domaine pour les quatre prochaines années :

- Amélioration des possibilités de participation aux décisions internationales
- Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement
- Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable
- Mise en oeuvre de la nouvelle politique de sécurité dite « de la sécurité par la coopération »

La Suisse, pôle économique et intellectuel - améliorer les chances des générations futures (chapitre 2)

La globalisation des échanges et l'apparition, à l'échelle internationale, d'une société de l'information avivent la compétition entre les économies nationales et bouleversent durablement les structures économiques et technologiques. La Suisse doit tirer parti de cette dynamique en redoublant d'efforts pour favoriser les réformes et en choisissant de nouvelles options axées sur l'avenir. Pour préserver les chances des générations à venir, il nous faut avant tout créer les conditions optimales d'une croissance économique durable et favoriser l'emploi. A moyen et long terme, il est indispensable de moderniser et d'optimiser les secteurs de la recherche et de l'enseignement.

Pour préserver les chances des générations à venir, il faut encore maintenir à long terme le milieu de vie naturel. Enfin, il est essentiel de soutenir de manière ciblée l'évolution vers une société de

l'information, en augmentant ainsi l'attrait de la Suisse à la fois en tant qu'espace de vie et en tant que lieu d'implantation économique. Fort de ces convictions, le Conseil fédéral s'est fixé cinq objectifs en ce domaine :

- Renforcement de la compétitivité de l'économie suisse et création d'emplois
- Budget fédéral équilibré, quote-part fiscale modérée, politique fiscale et financière équitable et pondérée
- Une politique de l'environnement, des transports et de l'énergie fondée sur la stratégie « Développement durable en Suisse »
- Maîtrise des défis de la société de l'information et adaptation du régime régissant les médias
- Renforcement de la capacité d'action de l'Etat et administration davantage à l'écoute des citoyens

La Suisse, patrie de tous ses habitants - permettre à toutes les générations de s'identifier à elle (chapitre 3)

Depuis la fondation de notre Etat fédéral il y a plus d'un siècle et demi, notre pays a toujours su se développer de façon à rester pour ses habitants une patrie où il fait bon vivre. Cette situation est due à la fidélité indéfectible aux principes de l'Etat social fondé sur la prééminence du droit, sur la démocratie directe et sur le fédéralisme. La Suisse, pays né de la volonté de ses citoyens de former une nation et société pluriculturelle et plurilingue à la structure complexe, se doit plus que tout autre Etat de maintenir vivante la solidarité et de disposer de mécanismes assurant un équilibre régional et social adéquat, afin de sauvegarder durablement la cohésion nationale.

Dans notre pays plurilingue, la compréhension mutuelle, la tolérance, le dialogue et les échanges entre les groupes linguistiques sont indispensables pour que les décisions soient, dans notre régime consensuel, portées par une volonté commune. Les étrangers vivant en Suisse sont non seulement indispensables à notre économie, ils constituent aussi un enrichissement culturel, de sorte que nous avons tout intérêt à appliquer une politique migratoire tenant compte de cette situation et à améliorer les conditions de leur intégration. Le Conseil fédéral s'est fixé trois objectifs en ce domaine :

- Sauvegarde de la cohésion nationale par la recherche d'un équilibre régional et social
- Réorientation de la politique envers les étrangers - Stabilisation dans le domaine de l'asile, mais maintien de la tradition humanitaire de la Suisse
- Maintien à un haut niveau de la sûreté intérieure sans toucher aux droits fondamentaux

Plan financier de la législature 2001-2003

Au cours de la législature 1995-1999, la Confédération a été confrontée à des déficits persistants. Les déficits cumulés des années 1996 à 1999 se sont montés à 12 milliards. La dette (brute) de la Confédération, en raison de diverses mesures d'assainissement et de réorganisation (CFF, la Poste, Swisscom, CFP), s'est accrue de 25 milliards, dépassant la barre des 100 milliards. Après cette période de croissance ininterrompue des déficits de la dette, une amélioration se profile pour ces prochaines années. Il sera possible de mettre un terme aux déficits de ces dernières années grâce à une discipline stricte en matière budgétaire, à l'application rigoureuse du programme de stabilisation et à la conjoncture favorable. En 2003, le compte financier devrait même pouvoir enregistrer un excédent.

Le plan financier de la législature 2001-2003 se présente de la façon suivante. En 2001, avec un excédent de dépenses de 935 millions, la limite supérieure maximale autorisée pour le déficit (950 millions) sera respectée de justesse. En revanche, le compte financier devrait être équilibré en 2002 et même dégager un excédent de recettes de 1,7 milliard en 2003.

Dans son rapport du 24 mai 2000 (annexe 2 du rapport), la commission des finances du Conseil national a pris acte avec satisfaction de l'amélioration de la situation générale dans le domaine de la politique financière. Elle a cependant aussi constaté, non sans inquiétude, que des augmentations de dépenses sont de nouveau prévues dans certains domaines, augmentations qui sont nettement supérieures à l'accroissement prévu du Produit intérieur brut (PIB). Une croissance des dépenses de plus de 3,4% en moyenne n'est pas acceptable.

Délibérations

16-06-2000 CE Pris acte du rapport.
22-06-2000 CN Pris acte du rapport.

Le **Conseil des Etats** a pris acte du rapport sans opposition. Il l'a complété par deux motions. La première demandait un plan de réduction de l'endettement de la Confédération ; la seconde exigeait la mise en place d'une planification permanente dans le domaine des routes nationales. Les deux motions ont ensuite été adoptées par le Conseil national (00.3203, 00.3201).

Deux autres motions n'ont été approuvées que sous forme de postulats : élaboration d'une loi sur le tourisme pour renforcer la compétitivité de la Suisse (00.3202); rédaction d'un rapport présentant différents modèles et scénarios (sous la forme d'études) permettant de garantir à long terme l'avenir des assurances sociales (00.3200).

Sur la base des conclusions de la commission spéciale chargée de l'examen du programme de législature, le **Conseil national** a prié le Conseil fédéral d'apporter à son projet des corrections concernant différents domaines d'activité de l'Etat. La commission présentait 30 motions ; 19 ont été acceptées, 11 ont été transmises sous forme de postulats. Après l'examen des 19 motions, la **Chambre haute** a transmis 7 d'entre elles au Conseil fédéral :

00.3190 – Motion Commission-CN. Utilisation des technologies de l'information au profit de la démocratie directe

Les moyens actuels de la « société de l'information » peuvent être une chance pour la démocratie directe, notamment en ce qui concerne la participation électorale. Il importe donc, dans un premier rapport, d'examiner de façon approfondie les pour et les contre de la "démocratie électronique", de procéder à des essais, enfin de lancer le débat.

00.3193 – Motion Commission-CN. Renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques

Le Conseil fédéral est chargé de reprendre ses efforts des années 1993/94 et de soumettre au Parlement un éventail de mesures visant à promouvoir la compréhension mutuelle et à encourager le rapprochement des différentes sensibilités politico-culturelles italophone, germanophone et francophone, en vue de renforcer le potentiel d'action commun.

00.3207 – Motion Commission-CN. Niveau des dépenses dans les domaines de l'armée et de la protection de la population

Jusqu'à une décision définitive sur la structure de l'« Armée XXI » et sur l'avenir de la protection de la population, le Conseil fédéral est chargé de maintenir le niveau des dépenses des deux secteurs tel qu'il a été fixé dans le plan financier encore en cours.

00.3208 - Motion Commission-CN. E-Switzerland (seul le point 2 est transmis comme motion)

Le Conseil fédéral est chargé d'accélérer les travaux en cours concernant la stratégie pour une société de l'information et de faire de la Suisse un site attrayant dans les domaines de l'industrie, de la recherche et de l'éducation, mais aussi dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, de façon à ce qu'elle soit bien placée dans la compétition internationale. Il tient compte dans ce contexte du programme d'action « E-Europe-2002 » de la Commission européenne et d'autres développements internationaux.

00.3210 – Motion Commission-CN. Renforcement de la concurrence. Lutte contre le travail au noir et la corruption

En plus des réformes prévues du droit de la concurrence, le Conseil fédéral est chargé de proposer des mesures dans les domaines suivants:

- renforcement de la lutte contre le travail au noir, après évaluation de l'ampleur du phénomène;
- renforcement de la lutte contre la corruption dans le domaine économique;
- renforcement de la liberté de choix du consommateur, au moyen d'une meilleure information, d'une transparence accrue, et de la mise en place de bases légales permettant d'accroître cette transparence.

00.3215 – Motion Commission-CN. Avenir du service public

Le Conseil fédéral est chargé de préciser sa vision d'un service public couvrant l'ensemble du territoire, et de définir les mesures propres à garantir sa viabilité à long terme. Il devra notamment élaborer un schéma de maintien du service public dans les secteurs et les régions où sa rentabilité n'est pas assurée. Ce schéma devra par ailleurs tenir compte de l'environnement nouveau qui sera induit par l'action dérégulatrice de l'UE et de l'OMC.

00.3217 – Motion Commission –CN. Planifier le réseau des routes nationales de demain

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer pour le réseau des routes nationales un plan pour les quarante ans à venir. Le réseau actuel répond au schéma arrêté en 1960 et est près d'être achevé. Il importe d'évaluer en concertation avec les transports publics les capacités et les besoins du réseau futur, d'entamer le travail de planification nécessaire et d'engager une réflexion à long terme sur le renouvellement et l'entretien coordonné du réseau actuel.

00.023 NOVE-IT. Financement

Message du 23 février 2000 sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale (NOVE-IT) (FF 2000 1556)

Situation initiale

Le Conseil fédéral demande au Parlement un crédit d'investissement de 230 millions de francs destinés à une réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale (projet NOVE-IT). Une centralisation des prestations informatiques structurées de manière hétérogène ainsi qu'une structure des coûts plus transparente sont notamment prévues. L'accroissement de l'efficacité attendu devrait conduire à partir de 2003 à des économies de l'ordre de 130 millions de francs par an.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale (projet NOVE-IT)

19-09-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03-10-2000 CN Adhésion.

Projet 2

Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)

19-09-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03-10-2000 CN Adhésion.

06-10-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0).

06-10-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (179:2)

Les deux chambres ont adopté les deux projets.

01.031 Règles d'organisation du droit fédéral. Adaptation

Message du 5 juin 2001 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation (FF 2001 3657)

Situation initiale

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'une part l'adaptation des dispositions des lois fédérales auxquelles il a dérogé en se fondant sur sa compétence en matière d'organisation de l'administration fédérale. Aux termes de la loi (art. 64, al. 1, loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA, RS 172.010), ces dérogations ne s'appliquent que pour une durée limitée et doivent être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la LOGA (art. 64, al. 2, LOGA). Le Conseil fédéral saisit d'autre part l'occasion pour procéder à une mise à jour générale du droit en matière d'organisation. Il s'agit notamment d'intégrer à la législation les modifications nécessaires résultant de la réforme du gouvernement et de l'administration, d'abroger les dispositions des actes législatifs fédéraux concernant l'organisation devenus inutiles et de fixer les compétences à un niveau plus adéquat. Enfin, le message propose aussi l'adaptation de divers actes législatifs qui sont touchés d'une façon plus générale par la mise à jour du droit en matière d'organisation.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation

01-10-2001	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05-03-2002	CE	Divergences.
19-03-2002	CN	Adhésion.
22-03-2002	CN	La loi est adoptée en votation finale. (183:1)
22-03-2002	CE	La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation

01-10-2001	CN	Adoption.
05-03-2002	CE	Adoption.
22-03-2002	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (171:14)
22-03-2002	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 3

Arrêté fédéral sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation

01-10-2001	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral
05-03-2002	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont adopté le projet.

01.040 Magistrats. Traitements et prévoyance professionnelle. Modification

Message du 15 juin 2001 relatif à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la modification de l'arrêté fédéral concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (FF 2001 3689)

Situation initiale

L'objet de ce projet est la modification par la loi sur le personnel de la Confédération de la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats ainsi que l'adaptation de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. L'art. 40, ch. 2, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération modifie la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (loi sur les magistrats; RS 172.121) comme suit:

Art. 1, al. 1

L'Assemblée fédérale fixe le traitement des membres du Conseil fédéral, et des juges du Tribunal fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération (magistrats) sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Les membres du Tribunal fédéral et le chancelier de la Confédération reçoivent un traitement fixé en pourcent du traitement des membres du Conseil fédéral.

Art. 1, al. 4 Abrogé

Jusqu'ici le Parlement fixait dans un arrêté fédéral de portée générale le traitement des magistrats en pour-cent du montant maximum des traitements conformément à l'art. 36, al. 2, du statut des fonctionnaires (StF; RS 172.221.10). Dorénavant, l'Assemblée fédérale fixera, dans une ordonnance, le montant exact du traitement des membres du Conseil fédéral. De plus, la disposition concernant le maintien de la prévoyance en cas d'accession à la magistrature d'une personne assurée auprès d'une institution de prévoyance de la Confédération est adaptée à la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage; RS 831.4), entrée en vigueur en 1995. Enfin, l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (arrêté fédéral sur les magistrats; RS 172.121.1) est renommé dans le cadre d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Délibérations

03-02-2001	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10-12-2001	CE	Adhésion.
14-12-2001	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (174:1)
14-12-2001	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (41:0)

Les deux conseils ont adopté le projet.

01.080 Réforme de la direction de l'Etat

Message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme de la direction de l'Etat (FF 2002 1979)

Situation initiale

Les institutions de la Confédération ont été créées, pour l'essentiel, il y a 150 ans. Depuis lors, elles ont donné satisfaction. Ces dernières années cependant, il est apparu clairement qu'il était nécessaire de leur apporter des modifications pour tenir compte de l'abondance et de la complexité des tâches gouvernementales, de l'influence croissante du contexte international et du fait que le gouvernement a de moins en moins de temps à consacrer aux décisions du collège. Ces adaptations sont regroupées sous le titre «Réforme de la direction de l'Etat», dont la réforme du gouvernement constitue le noyau. En s'attaquant à cette réforme, le Conseil fédéral répond à une préoccupation maintes fois manifestée par le Parlement. En 1992, le Conseil fédéral a opté pour une réforme du gouvernement en deux étapes. La première étape devait consister à réaliser ce qui était possible au niveau de la loi et dans les limites du droit constitutionnel en vigueur. Quant à la seconde étape, consacrée à des réformes plus profondes impliquant également des modifications constitutionnelles, elle ne serait entreprise qu'une fois que l'on aurait tiré de la première étape les enseignements nécessaires. Elaboré au cours de la première étape, un projet de loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui proposait d'instituer des secrétaires d'Etat, a été rejeté par le peuple en juin 1996. Sur ce, le Parlement a adopté, le 21 mars 1997, une nouvelle version de la LOGA ne comprenant plus la fonction de secrétaire d'Etat. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Par la suite, le Conseil fédéral a entrepris la deuxième étape de la réforme du gouvernement. En novembre 1998, il a mis en consultation deux variantes qui visaient toutes deux à renforcer l'organe gouvernemental. L'une (variante 1) consistait à revaloriser la fonction présidentielle et l'autre (variante 2) à créer un second niveau de gouvernement subordonné au Conseil fédéral et composé de ministres. A la lumière des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé, en août 1999, de poursuivre les travaux sur la base de la variante 2. Le présent message est le fruit de ces travaux.

La réforme préconisée ne remet pas en cause le système de gouvernement collégial, qui en demeure l'élément central et qui a fait ses preuves. Elle vise, pour l'essentiel, à renforcer la direction politique, à conférer au gouvernement une plus grande marge de manœuvre, à permettre à celui-ci de disposer en son sein d'un plus grand nombre de spécialistes et, enfin, à limiter l'influence qu'exerce l'administration sur le politique. La direction politique doit être renforcée de telle sorte que le Conseil fédéral soit mieux en mesure d'assumer la responsabilité politique d'ensemble de la conduite de l'Etat. Pour ce faire, on prévoit de lui adjoindre des ministres délégués qui exerceront une coresponsabilité politique pour des secteurs d'activité bien délimités (gouvernement à deux cercles). Les ministres délégués renforceront à la fois les compétences techniques et augmenteront le nombre de membres du gouvernement. Ils pourront représenter le gouvernement sur le plan international, devant le Parlement, dans les relations Confédération-cantons et auprès du public. L'élargissement de l'organe gouvernemental aura pour effet de renforcer la conduite politique et de garantir qu'à l'avenir également, le gouvernement et non l'administration fixe les thèmes qu'il entend aborder.

Chaque département se verra attribuer un ministre délégué. Exceptionnellement, un département pourra renoncer à en être doté. Les ministres délégués seront nommés pour une législature par le Conseil fédéral, sur proposition du chef du département concerné. Leur nomination sera confirmée en bloc par le Parlement. Le mandat des ministres délégués sera lié à la personne du chef de département auquel il sera adjoint. Les ministres délégués seront membres du gouvernement et auront donc un statut politique. Ils seront compétents pour les tâches bien délimitées que le Conseil fédéral leur aura confiées, généralement pour une législature. Ils assumeront la coresponsabilité politique des affaires de leur ressort. Ce dernier élément fait que la présente réforme se distingue très nettement du projet qui prévoyait l'institution des secrétaires d'Etat. Le Conseil fédéral continuera

d'assumer la responsabilité politique globale. Lors des séances du Conseil fédéral, les ministres délégués défendent eux-mêmes les dossiers de leur ressort et pourront faire des propositions. En revanche, seuls les membres du Conseil fédéral auront le droit de vote; les ministres délégués participeront aux séances du Gouvernement avec voix consultative. L'instauration d'un « gouvernement à deux cercles » doté de ministres délégués exige, tant du point de vue constitutionnel que du point de vue politique, des modifications de la Constitution et, partant, l'intégration du peuple et des cantons au processus de réforme. Depuis toujours, la Constitution fédérale contient des dispositions relatives aux organes de direction de l'Etat ainsi qu'à leurs attributions. Les ministres délégués sont des membres du gouvernement. En cette qualité, ils assument la coresponsabilité politique du secteur d'activité dont ils ont la charge. Dans les secteurs relevant de leur compétence, les ministres délégués seront les interlocuteurs du Parlement et des cantons. Il importe – ne serait-ce que par souci de transparence – d'institutionnaliser cette fonction politique au niveau de la Constitution.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant la réforme de la direction de l'Etat
04-03-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Loi fédérale sur la réforme de l'organisation du gouvernement
04-03-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 3

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats
04-03-2003 CE Ne pas entrer en matière.

La majorité de la commission du **Conseil des Etats** a proposé un nouveau modèle (Modèle A/Ministres suppléants) prévoyant que chaque membre du Conseil fédéral se fasse remplacer par un suppléant disposant, en son absence, du droit de vote dans les séances du gouvernement. De plus, la présidence de la Confédération serait prolongée sur une période de deux ans avec possibilité de réélection. Le président de la Confédération se verrait doter d'un Service présidentiel. Une minorité I, composée de membres bourgeois et socialistes et menée par Christiane Brunner (S, GE), a proposé d'élargir le Conseil fédéral à 9 membres au lieu d'instaurer les postes de sept ministres délégués. Une minorité II a soutenu le modèle des Ministres délégués tel que l'a présenté le Conseil fédéral. Une minorité III UDC a appuyé le modèle « Suppléants B », prévoyant que les secrétaires généraux des départements ou d'autres hauts fonctionnaires puissent être déclarés suppléants des conseillers fédéraux avec droit de vote.

La conseillère fédérale Ruth Metzler a rejeté la proposition de la minorité III. Si elle a accepté le principe d'un Service présidentiel, elle s'est en revanche opposée au renforcement de la présidence. Le Conseil fédéral privilégie un gouvernement à deux niveaux, se ralliant ainsi à la majorité de la commission et à la minorité II. Accorder le droit de vote aux suppléants n'entre pas en ligne de compte, a-t-elle déclaré; le gouvernement serait d'accord d'instaurer des postes de ministres spécialisés, mais non de nommer des suppléants. Quant au modèle « 9 membres », il constituerait, aux yeux du Conseil fédéral, une solution de deuxième rang, meilleure en tout cas que l'absence de réforme. Dans le vote opposant la proposition de la majorité à celle de la minorité I, c'est cette dernière qui l'a emporté par 26 voix contre 8, ce qui revenait à une approbation de la proposition par laquelle le Conseil fédéral passerait à 9 membres.

Dans la discussion de détail, la conseillère fédérale a plaidé contre l'extension de la durée de la présidence à deux ans afin de ne pas entraver le système de collégialité. Par 24 voix contre 6, le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur d'une prolongation à deux ans mais a rejeté – suivant en cela Hansruedi Stalder (C, UR) – la proposition permettant de prolonger la présidence à une durée maximale de 4 ans. Au vote final, le projet 1 a été adopté, par 24 voix contre 2.

Le projet 2, comprenant la loi fédérale sur la réforme de l'organisation du gouvernement, a été adapté aux exigences du « Modèle à 9 » puis approuvé par le Conseil des Etats. Le projet 3 ne concernant pas ce dernier, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière.

02.028 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Evaluation et suite de la procédure. Rapport (Rapport d'évaluation GMEB)

Rapport du Conseil fédéral 19.12.2001 (FF 2002 3320)
Rapport CdG-CN/CdF-CN 21.08.2002/22.08.2002 (FF 2002 7254)
Rapport CdG-CE/CdF-CE 28.06.2002/29.08.2002 (FF 2002 6121)

Situation initiale

Le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'introduire la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) dans certains secteurs de l'administration fédérale. L'organisation du projet, dirigée par l'Administration fédérale des finances et au sein de laquelle tous les départements, la Chancellerie fédérale, le Contrôle fédéral des finances et l'Office fédéral du personnel étaient représentés, a suivi et soutenu l'application pendant la phase pilote, soit de 1996 à 2001. Jusqu'à aujourd'hui, plus d'une dizaine de services administratifs ont adopté la GMEB, ce qui représente environ 7 % des postes et 5 % des dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale.

La base légale de la GMEB est l'art. 44, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). L'art. 65 oblige le Conseil fédéral à présenter quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi un rapport d'évaluation tenant compte de l'art. 38a de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) et de l'art. 2a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010). Avec le présent rapport, le Conseil fédéral remplit le mandat qui lui a été confié. Les résultats majoritairement positifs de l'évaluation générale menée par des experts indépendants (voir annexe) ainsi que les expériences réalisées par les unités GMEB, les départements dont elles dépendent et la direction du projet ont amené le Conseil fédéral à décider de développer la GMEB du point de vue tant qualitatif que quantitatif et à combler les lacunes existantes.

L'extension progressive de la GMEB devra être réalisée sur une base volontaire par les départements. L'objectif du Conseil fédéral est de doubler la portée de la GMEB, voir de la tripler si les conditions s'y prêtent. Cette extension ne pourra toutefois être réalisée que si les charges liées à la transformation sont réduites à tous les échelons (également au Parlement), si les instruments sont simplifiés et si le nouveau principe de gestion est appliqué de manière systématique par les départements.

L'extension du projet dépend des simplifications et optimisations suivantes:

- regroupement des dépenses et des recettes (de fonction) propres à l'administration dans une enveloppe budgétaire et, lorsque les conditions sont remplies, passage à une gestion du solde (allocation des montants nécessaires à la couverture des besoins financiers nets);
- délégation aux départements de la compétence de décision quant aux demandes de constituer des réserves;
- abandon de l'objectif d'économie sous sa forme actuelle;
- coordination et rationalisation du système de rapports;
- utilisation systématique des possibilités offertes aux départements par la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération de déléguer des tâches, des compétences et des responsabilités aux offices GMEB.

L'évaluation a en outre montré que le 3^e cercle doit être défini de manière uniforme et que la marge de manœuvre de l'administration fédérale décentralisée améliorée. En conséquence, le Conseil fédéral va élaborer deux modèles de base «Autorités de surveillance» et «Entreprises chargées d'un mandat public» comme formes d'organisation du 3^e cercle. Enfin, il entend maintenir et développer le modèle des quatre cercles en tant que modèle de gestion et d'organisation.

Délibérations

19-09-2002 CE Pris acte du rapport.
24-09-2002 CN Pris acte du rapport.

Les **deux Chambres** ont pris connaissance du rapport et transmis la motion du Conseil des Etats 02.3381 (CdG-CE) qui charge le Conseil fédéral d'ancrer dans la loi sur les finances de la Confédération les bases juridiques de la GMEB. Le conseiller fédéral Kaspar Villiger a accepté la motion.

02.424 Initiative parlementaire (CIP-CN). Entreprises liées à la Confédération. Salaires des cadres et rémunérations des membres des conseils d'administration

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 25.04.2002 (FF 2002 6972)

Avis du Conseil fédéral : 29.05.2002 (FF 2002 6990)

Situation initiale

La divulgation, au début de l'année 2001, du montant des rémunérations des cadres et des membres des conseils d'administration des CFF a conduit à s'interroger sur le niveau de rétribution des dirigeants dans les entreprises détenues entièrement ou majoritairement par la Confédération. Tous les milieux politiques ont alors estimé que l'évolution de ces rémunérations était disproportionnée. Il a même été reproché au Conseil fédéral de ne pas avoir assumé les responsabilités qui lui incombent en tant que propriétaire de ces entreprises. Tout en s'abritant derrière la situation du marché, le gouvernement s'est engagé à définir certains principes applicables aux rémunérations et à veiller à une plus grande transparence à l'égard de la Délégation des finances.

La Commission des institutions politiques propose la mise en place d'une réglementation adéquate.

La Loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1) est complétée par un art. 6a, par lequel le Conseil fédéral est tenu d'édicter des principes et de fixer des valeurs de référence applicables:

- aux salaires des cadres (y compris les prestations annexes);
- aux honoraires (y compris les prestations annexes) versés aux membres des conseils d'administration;
- à d'autres conditions contractuelles (comme la prévoyance professionnelle et les indemnités de départ);
- aux activités accessoires.

Ces principes s'appliquent en premier lieu à la Poste, aux CFF et aux autres entreprises et institutions fédérales qui, au titre d'unités administratives décentralisées, sont soumises à la loi sur le personnel de la Confédération. Ils s'appliquent ensuite à d'autres entreprises et institutions fédérales de droit public, grâce à la présence de clauses de renvoi (référence à l'art. 6a de la loi sur le personnel de la Confédération) dans les lois qui les régissent. Enfin, le Conseil fédéral est chargé de veiller à ce que ces principes soient aussi appliqués à la SSR et aux entreprises privées dans lesquelles la Confédération détient la majorité du capital et la majorité des voix au conseil d'administration.

L'autre aspect du problème réside dans le manque de transparence des rémunérations. Pour y remédier, l'art. 6a de la Loi sur le personnel de la Confédération prévoit que soient rendus publics les salaires et les rétributions des personnes concernées.

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral constate que le projet de la CIP-N correspond dans ses grandes lignes à ses propres intentions. Il s'agit d'améliorer la compréhension mutuelle entre les milieux politiques, le public et les entreprises, par une transparence accrue et par la fixation, pour les salaires des cadres et les honoraires des membres des conseils d'administration, de principes élaborés suivant des critères politiques, sociaux et économiques. Le Conseil fédéral renvoie ici expressément à son rapport du 5 juin 2001. En effet, il a toujours été d'avis que les mesures qu'il annonçait ne devaient pas être mises en œuvre au niveau légal, les bases légales en vigueur lui apparaissant toujours adéquates et adaptées à la diversité des situations. Il croit au contraire à une collaboration efficace avec les entreprises et mise sur leur bonne volonté pour s'engager, dans une déclaration d'intention commune, à respecter les principes ainsi que les standards de reporting.

D'un côté les travaux de la CIP-N reflètent le débat de fond qui, dans les milieux politiques comme sur la place publique, visait ces derniers mois à l'adoption de dispositions impératives. De l'autre, la commission a élaboré un projet qui intègre les principales préoccupations du Conseil fédéral et se limite à définir la tâche essentielle et les obligations du gouvernement dans ce domaine, mais laisse aux organes chargés de l'exécution le soin de fixer les modalités, en particulier les mesures et les méthodes concrètes.

Par conséquent, le Conseil fédéral considère la proposition de la CIP-N, dans la formulation de sa minorité, comme une bonne base pour une solution adaptée au contexte des problèmes discutés, et il adhère donc au principe du projet. Le Conseil fédéral défend toutefois un point de vue divergent sur trois points.

Délibérations

24-09-2002	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
05-03-2003	CE	Divergences.
10.06.2003	CN	Divergences.
16-06-2003	CE	Divergences.
19-06-2003	CN	Adhésion.
20-06-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (158:1)
20-06-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Face à une opinion publique qui nourrissait de plus en plus l'impression que les managers et les membres de conseils d'administration « s'en mettaient plein les poches », le **Conseil national** a été unanime à admettre la nécessité d'encadrer la rémunération des dirigeants et de faire en sorte que la Confédération se montre à cet égard exemplaire. Lors de la discussion par article, et relativement à l'art. 6a, al. 2 et 3, il s'est rallié par 83 voix contre 78 à une proposition de minorité, rejoignant elle-même l'avis du Conseil fédéral: cette décision libère le Conseil fédéral de l'obligation d'édicter des « valeurs de référence » (soit des plafonds) pour les prestations à verser. S'agissant de l'art. 6a, al. 5, il s'est rallié au contraire par 97 voix contre 55 à la proposition de la majorité de la commission, visant à une transparence absolue sur la rémunération des cadres dirigeants: le Conseil fédéral et une minorité de la commission souhaitaient pour leur part que soient publiées uniquement les rémunérations maximales possibles, et non les rémunérations effectives de chacun. De même, à l'art. 6a, al. 7, il a rejeté par 101 voix contre 51 une proposition de minorité, appuyée par le Conseil fédéral, aux termes de laquelle les entreprises de la Confédération cotées en bourse – soit actuellement Swisscom SA – auraient échappé aux obligations de transparence prévues. Le projet a finalement été approuvé par 127 voix contre 13.

Si le **Conseil des Etats** a lui aussi rejeté l'idée de fixer de « valeurs de référence », il s'est cependant écarté sur deux points des décisions prises par la Chambre basse. D'une part, à l'art. 6a, al. 5, il a décidé que seul serait publié le montant total des salaires et honoraires versés: s'agissant des rémunérations individuelles, seuls seraient communiqués le salaire versé au président de la direction et les honoraires versés au président du conseil d'administration. Dans ce contexte, il a rejeté par 28 voix contre 11 un compromis proposé par une minorité emmenée par Brunner Christiane (S, GE), selon lequel le montant maximal possible des salaires ou honoraires versés aux principaux dirigeants aurait également dû être rendu public. D'autre part, à l'art. 6a, al. 7, s'opposant au Conseil national, le conseil s'est rallié par 29 voix contre 9 à la solution préconisée par le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a finalement voté le projet par 35 voix contre 1.

Le **Conseil national** a rejeté par 69 voix contre 61 la proposition de minorité Leutenegger Susanne (S, BL) soutenue par la gauche, les écologistes et une partie de l'UDC, visant à modifier l'art. 6a, al. 5 de façon à rendre publics les salaires et honoraires versés individuellement aux cadres des entreprises liées à la Confédération, et donc à créer la transparence totale en la matière. Il s'est ainsi rallié à la décision du Conseil des Etats de rendre publique uniquement la somme totale des rémunérations versés auxdits cadres. A l'art. 6a, al. 7, au contraire, le Conseil national s'est rallié par 68 voix contre 59 à la proposition de la minorité, étendant par là le champ d'application des dispositions proposées par le Conseil fédéral aux entreprises cotées en bourse. Il s'est également rallié, par 67 voix contre 62, à la proposition de la minorité relative à l'art. 15, al. 6, visant à rendre publics les salaires versés à chacun des cadres du plus haut niveau hiérarchique de l'administration fédérale.

Le conseiller fédéral Kaspar Villiger a invité le **Conseil des Etats** à soustraire autant que possible les entreprises cotées en bourse à la réglementation proposée, afin de préserver leur compétitivité. Se ralliant à la majorité de la commission et au Conseil fédéral, le conseil a maintenu par 15 voix contre 9 cette solution qui prévoit que les salaires des cadres des entreprises concernées échapperont au dispositif proposé: seule devra être publiée la somme globale des rémunérations des cadres, sauf en ce qui concerne le président de la direction et le président du conseil d'administration, dont les rémunérations respectives feront l'objet d'une publication individuelle. Le conseil a également maintenu sa décision initiale à l'art. 15, al. 6, visant à ne publier que les montants des salaires maximaux – et non des salaires effectifs – des plus hauts cadres de l'administration fédérale.

Le **Conseil national** s'est finalement rallié au Conseil des Etats sur les deux dernières divergences précitées.

Structures fédéralistes

Constitutions cantonales. Garantie

En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 de cet article, les s cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

L'examen de la constitutionnalité des modifications constitutionnelles cantonales n'a provoqué de discussion que lors de l'examen du projet 01.081 (Saint-Gall). Dans deux cas – Neuchâtel (01.026) et Saint-Gall (01.081) - des révisions totales ont pu faire l'objet de la garantie fédérale.

99.039 Constitutions cantonales de Zurich, d'Unterwald-le-Haut, de Soleure, de Vaud et de Genève. Garantie

Message du 28 avril 1999 concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Zurich, d'Unterwald-le-Haut, de Soleure, Vaud et Genève (FF 1999 4957)

Délibérations

05-10-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21-12-1999 CN Adhésion.

99.095 Constitutions cantonales de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Thurgovie, du Valais, de Genève et du Jura. Garantie

Message du 6 décembre 1999 concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Thurgovie, du Valais, de Genève et du Jura (FF 2000 1048)

Délibérations

05-06-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14-06-2000 CN Adhésion.

00.040 Constitutions cantonales de Nidwald, Bâle-Campagne, Thurgovie et Genève. Garantie

Message du 3 mai 2000 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Nidwald, Bâle-Campagne, Thurgovie et Genève (FF 2000 3310)

Délibérations

19-09-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27-09-2000 CN Adhésion.

00.080 Constitutions cantonales de Zurich, d'Uri, de Zoug, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons. Garantie

Message du 2 octobre 2000 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, d'Uri, de Zoug, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons (FF 2000 4851)

Délibérations

06-03-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20-03-2001 CN Adhésion.

01.026 Constitution cantonale de Neuchâtel. Garantie

Message du 11 avril 2001 concernant la garantie de la Constitution du canton de Neuchâtel (FF 2001 2355)

Délibérations

17-09-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20-09-2001 CN Adhésion.

01.039 Constitutions cantonales de Lucerne, de Nidwald, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Valais et de Genève. Garantie

Message du 15 juin 2001 concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Lucerne, de Nidwald, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Valais et de Genève (FF 2001 4659)

Délibérations

06-12-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11-12-2001 CN Adhésion.

01.081 Constitution cantonale de Saint-Gall. Garantie

Message du 19 décembre 2001 concernant la garantie de la Constitution du canton de Saint-Gall (FF 2002 1771)

Délibérations

04-06-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13-06-2002 CN Adhésion.

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

Au **Conseil national**, l'art. 104, al. 1, (octroi du droit de cité) de la nouvelle constitution a été l'objet de discussions. Une minorité de gauche craignait que l'octroi du droit de cité puisse relever de considérations discriminatoires ou arbitraires dès lors que la décision concernée relèverait du corps électoral de la commune concernée. Elle a par conséquent demandé de préciser de manière explicite que l'art. 104, al. 1, de la nouvelle constitution du canton de Saint-Gall ne s'appliquerait que dans la mesure où il ne contreviendrait pas aux art. 8, al. 2, et 9 de la Constitution fédérale ainsi qu'à la législation qui en découle. Une majorité de la commission s'est pour sa part opposée à l'introduction de réserves formelles, rappelant que l'éventualité de voir la mise en oeuvre future d'une disposition constitutionnelle cantonale contrevenir au droit fédéral n'avait pas à ce jour constitué aux yeux de l'Assemblée fédérale une raison suffisante pour intégrer une réserve dans l'arrêté par lequel elle accordait sa garantie à la constitution concernée : sinon, elle serait en effet contrainte de multiplier ce type de réserves. De fait, et à moins que des indices concordants ne laissent supposer le contraire, il y a lieu a priori de considérer que les cantons se conformeront au droit fédéral, et rien ne justifie en l'occurrence une quelconque déclaration de défiance à l'endroit du canton de Saint-Gall. La proposition a été rejetée par 60 voix contre 38. Le projet a quant à lui été adopté par 64 voix contre 2.

02.029 Constitutions cantonales de Lucerne, d'Obwald, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Thurgovie. Garantie

Message du 15 mars 2002 concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Lucerne, d'Obwald, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Thurgovie (FF 2002 3304)

Délibérations

18-09-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
23-09-2002 CE Adhésion.

02.071 Constitutions cantonales de Berne, d'Uri, de Zoug, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie et de Genève. Garantie

Message du 20 septembre 2002 concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Berne, d'Uri, de Zoug, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie et de Genève (FF 2002 6213)

Délibérations

04-03-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12-03-2003 CN Adhésion.

Systeme politique

99.021 « Référendum constructif ». Initiative populaire

Message du 1er mars 1999 concernant l'initiative populaire « Pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif) » (FF 1999 2695)

Situation initiale

L'initiative populaire «Pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)» vise à inscrire un nouveau droit populaire dans la Constitution fédérale: à la demande de 50 000 citoyennes et citoyens actifs ou de huit cantons, il serait possible de voter sur une contre-proposition à une loi fédérale ou à un arrêté fédéral de portée générale. Les auteurs de l'initiative aimeraient ainsi donner aux citoyens la possibilité de prendre position sur un projet de manière plus nuancée. Le référendum constructif leur permettrait de demander l'amélioration de certains points contestés d'un projet au moyen d'une contre-proposition, sans faire échouer le projet tout entier. On empêcherait ainsi qu'un projet ne soit rejeté en raison de quelques défauts qui pourraient être éliminés.

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Il est d'avis que la réforme des droits populaires qu'il a proposée dans le cadre de la réforme de la Constitution répond déjà dans une large mesure au vœu de permettre un vote nuancé sans comporter les inconvénients sérieux de l'initiative. Celle-ci en effet ne contient pas de dispositions garantissant que les contre-propositions à des lois fédérales ou à des arrêtés fédéraux de portée générale sont compatibles avec la Constitution et le droit international. Cela constituerait un risque pour la cohérence de l'ordre juridique. Un examen de la validité des contre-propositions par le Parlement n'est, certes, pas incompatible avec le texte de l'initiative, mais il pourrait ralentir encore le processus législatif.

Le référendum constructif a été introduit récemment dans les cantons de Berne et d'Unterwald-le-Bas, sous une forme un peu différente de celle proposée dans l'initiative. Mais on n'y a pas encore suffisamment expérimenté ce nouveau droit populaire, dont il est donc très difficile d'évaluer les effets. En cas d'accumulation de contre-propositions relatives au même projet ou de combinaison du nouveau droit populaire avec le référendum suppressif, des problèmes considérables pourraient se poser qui, le cas échéant, rendraient nécessaires plusieurs votations consécutives sur le même projet. Les citoyens seraient « sursollicités ».

Le référendum constructif donne aux groupements politiques la possibilité d'isoler un élément d'un projet adopté par le Parlement et de le soumettre au vote. De ce fait, l'initiative remet en question la fonction de conciliation des intérêts divergents qui incombe au Parlement. Elle réduirait à néant les efforts de celui-ci pour trouver un compromis entre les principales forces politiques du pays et diminuerait en fin de compte son importance politique.

Délibérations

08-06-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22-03-2000 CN Adhésion.
24-03-2000 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (36:6)
24-03-2000 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (112:67)

Au **Conseil des Etats**, Vreni Spoerry (R, ZH) a plaidé au nom de la Commission des institutions politiques pour un rejet de l'initiative, appuyée notamment par l'USS, le PS, le Parti écologiste et le PEV. Elle a mis en avant les difficultés liées à la mise en œuvre, et le risque de voir compromis le rôle de conciliateur du Parlement par la possibilité ainsi donnée à certaines formations d'en appeler au

peuple sur des points particuliers de tel ou tel texte déjà approuvé. Par ailleurs, le référendum constructif risquerait par là de porter atteinte à la cohérence de la législation. Seuls les socialistes ont exprimé leur désaccord avec ce point de vue. Gian-Reto Plattner (S, BS) a proposé de renvoyer l'objet à la commission en la chargeant de mettre sur pied un contre-projet, et Pierre Aeby (S, FR) a proposé, au nom d'une minorité, d'appuyer l'initiative. L'une et l'autre propositions ont été rejetées par 35 voix contre 5.

Au **Conseil national** également, la majorité bourgeoise a nettement rejeté l'initiative. Dorle Vallender (R, AR), rapporteur de la commission, a fait valoir que cet outil risquait d'entraîner le démantèlement de dispositifs législatifs équilibrés ayant été approuvés par le Parlement, au profit de tel ou tel intérêt particulier – d'autant que cette possibilité serait mise à profit principalement par des groupements n'admettant pas une décision pourtant prise à la majorité des députés; de plus, il y aurait fort à parier que la multiplication des contre-propositions n'entraîne une certaine lassitude chez l'électeur, et un ralentissement supplémentaire du processus législatif. Les socialistes, les Verts, le Parti évangélique et les Indépendants ont tenté de défendre l'introduction de ce nouveau droit populaire, mais ce combat d'arrière-garde s'est soldé par un échec. A leurs yeux, la mise en œuvre de l'initiative permettrait d'affiner la démocratie directe et n'alourdirait aucunement l'appareil étatique actuel. En outre, Otto Zwygart (E, BE) a souligné que l'introduction du référendum facultatif dans le canton de Berne avait été positive. La conseillère fédérale Ruth Metzler a plaidé quant à elle en faveur d'un réaménagement global des droits populaires, le Conseil fédéral estimant préférable un « paquet » global à un réaménagement partiel. Ruth Metzler a enfin indiqué qu'à ses yeux également, le risque de voir voler en éclats des compromis soigneusement élaborés par le Parlement justifiait à lui seul le rejet de l'initiative en question.

L'initiative populaire a été rejetée le 24 septembre 2000 par 65,9% des votants et par tous les cantons. (cf. Annexe G)

99.436 Initiative parlementaire (CIP-CE). Suppression de carences dans les droits populaires

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 02.04.2001 (FF 2001 4590)

Avis du Conseil fédéral : 15.06.2001 (FF 2001 5782)

Situation initiale

Dans son message du 20 novembre 1996 (96.091) relatif à la réforme de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral avait notamment présenté un train de réformes concernant les droits populaires. Les Commissions de la révision constitutionnelle des deux Conseils s'étaient alors longuement penchées sur les différentes modifications proposées, mais, lors de la session d'été 1999, le projet fut rejeté par les deux conseils lors du débat d'entrée en matière. L'échec du projet s'explique notamment du fait qu'il prévoyait de lier l'introduction de nouveaux instruments à une augmentation du nombre de signatures nécessaires.

Le 30 août 1999, estimant que certains points méritaient d'être reconsidérés, le Conseil des Etats a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire (99.436) déposée par sa Commission de la révision constitutionnelle et visant à ce que les propositions du Conseil fédéral susceptibles de rallier une majorité de voix favorables soient reprises dans un nouveau texte, afin notamment de supprimer les carences que présente le dispositif actuel des droits populaires. Aujourd'hui, ce sont donc les mesures suivantes qui sont proposées:

1. Il est créé un nouvel instrument, l'initiative populaire générale, qui permet à 100 000 citoyens ayant le droit de vote de proposer un projet conçu en termes généraux et visant une modification constitutionnelle ou législative. Cet instrument vient donc combler une lacune, à savoir l'impossibilité de déposer une initiative populaire visant la révision d'un texte normatif autre que la Constitution. Sur ce point, la proposition initiale du Conseil fédéral a été largement reprise, à une exception près: afin d'éviter que le peuple n'ait, le cas échéant, à se rendre deux fois aux urnes, il est proposé que l'Assemblée fédérale ait dès le début la possibilité d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire générale, et non pas seulement une fois que le souverain s'est prononcé sur le principe. Une telle démarche suppose cependant que l'Assemblée fédérale mette en œuvre l'initiative avant la première votation déjà.

2. Le champ d'application du référendum en matière de droit international est élargi de sorte que tous les traités contenant des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou qui entraînent obligatoirement l'édiction de lois fédérales soient soumis au référendum facultatif. L'actuel art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. ne prévoit l'application du référendum facultatif que pour les traités qui entraînent une unification multilatérale du droit. La mesure proposée vise donc à introduire un instrument indispensable à l'heure actuelle, dans la mesure où il est de plus en plus créé de règles de droit au niveau international. Il s'agit de faire en sorte que les droits populaires soient les mêmes en matière de droit international qu'en matière de droit national.
3. Le délai de récolte des signatures passe de 18 à 12 mois pour les initiatives populaires, afin de raccourcir quelque peu le processus de décision, considéré comme trop long par nombre de personnes.

En sus de ces trois innovations importantes, la commission a formulé d'autres propositions, visant chacune des améliorations ponctuelles. Premièrement, il est proposé une nouvelle procédure pour le cas, certes improbable mais néanmoins possible, où peuple et cantons acceptent à la fois une initiative et le contre-projet qui lui est opposé, mais où peuple et cantons se prononcent différemment sur la question subsidiaire; le but de cette nouvelle procédure est d'éviter le statu quo dans un tel cas. Deuxièmement, il y a lieu de prévoir un dispositif pour les cas où les deux conseils ne parviennent pas à s'entendre, mais qu'il est indispensable de parvenir à une solution, afin de ne pas porter préjudice aux droits populaires: ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la validité d'une initiative populaire, ou encore de mettre en œuvre une initiative populaire générale approuvée par le peuple. La commission propose par conséquent de créer une disposition constitutionnelle qui permette dans de tels cas de s'écarter du principe inscrit dans la Constitution, qui veut que les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux conseils.

De nombreuses autres propositions ont été examinées, tant parmi celles du Conseil fédéral que parmi celles présentées par les députés. La plupart des mesures se sont cependant avérées être à double tranchant, les inconvénients étant dans bien des cas plus nombreux que les avantages, notamment quant à leurs effets. Un examen approfondi ainsi que l'audition de personnes concernées au premier chef ont permis de montrer, en particulier, qu'une augmentation du nombre de signatures nécessaires n'avait aucune chance d'être acceptée.

Eu égard aux raisons précitées, il a été décidé de ne pas proposer un train de mesures complet, mais plutôt une série de mesures visant simplement à combler de façon ciblée certaines lacunes en matière de droits populaires.

Le Conseil fédéral approuve dans sa prise de position les grandes lignes formulées dans le rapport. Sur certains points cependant, il fait des propositions différentes et demande que l'on apporte les mesures complémentaires suivantes :

1. Introduction de l'initiative des cantons (le Conseil fédéral l'avait déjà demandée en 1996) ;
2. Référendum facultatif : relèvement du nombre de signatures de 50 000 à 70 000 ;
3. Le nombre de signatures requises pour lancer une initiative populaire générale (70 000) doit être inférieur à celui de l'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution ;
4. Le Conseil fédéral propose de donner à l'Assemblée fédérale la possibilité de soumettre à votation deux initiatives populaires ayant trait au même objet selon une procédure analogue à celle qui est appliquée lorsque le scrutin porte sur une initiative et un contre-projet ;
5. Concernant la proposition d'extension du référendum en matière de traités internationaux, le Conseil fédéral reprend le projet qu'il avait présenté en 1996 : seuls doivent être soumis au référendum les traités dont la mise en œuvre nécessite des modifications de lois qui confèrent des droits ou imposent des obligations aux particuliers ;
6. Le Conseil fédéral propose enfin, comme il l'avait déjà fait en 1996, que les traités internationaux et les dispositions d'exécution puissent être soumis à votation sous la forme d'un « paquet global ».

Délibérations

30-08-1999	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
18-09-2001	CE	Décision conforme au projet de la commission.
21-03-2002	CN	Divergences.
20-06-2002	CE	Divergences
16-09-2002	CN	Divergences.
23-09-2002	CE	Adhésion.
04-10-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (32:)
04-10-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (102:67)

Au **Conseil des Etats**, la pierre angulaire de la réforme, à savoir l'introduction d'une initiative populaire générale, est demeurée incontestée. Par contre, la réduction de 18 à 12 mois du délai imparti pour la récolte des signatures a été rejetée par 20 voix contre 17. S'agissant des signatures, le Conseil s'est prononcé clairement pour le nombre de 100 000. En ce qui concerne l'introduction de l'initiative des cantons, la Chambre haute n'a pas suivi la recommandation de la commission, mais elle s'est ralliée à l'avis de la minorité III qui a défendu un point de vue fédéraliste. Le Conseil des Etats a approuvé par 26 voix contre 12 la proposition initiale du Conseil fédéral, selon laquelle 8 cantons peuvent déposer une initiative, sur décision de leurs parlements ou conformément à la volonté du peuple. A l'art.139d, le Conseil a rejeté nettement la proposition du Conseil fédéral selon laquelle deux initiatives populaires ayant le même objet peuvent être soumises à votation le même jour. La commission s'est opposée à cette disposition, qui, selon elle, présente un risque de manipulation. Concernant les dispositions relatives au référendum sur les traités internationaux, une proposition déposée par Thomas Pfisterer (R, AG) a été acceptée : il est désormais possible de soumettre au référendum, entre autres, les traités internationaux qui « contiennent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit, ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales ». S'agissant de l'art.141a, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition du Conseil fédéral de donner au Parlement la possibilité de présenter conjointement les traités internationaux et les modifications législatives nécessaires à leur mise en œuvre. Selon la conseillère fédérale Ruth Metzler, cette disposition contribuera à la transparence et à la crédibilité de la politique extérieure de la Suisse, puisque, grâce à elle, aucun traité international ne pourra être remis en question par l'organisation d'un référendum contre sa mise en œuvre.

Le **Conseil national** a approuvé par 99 voix contre 46 l'introduction d'une initiative populaire générale. Ce nouvel instrument a été refusé par les représentants de l'UDC, dont Hans Fehr (V, ZH), et par les libéraux. La Chambre basse a fixé le nombre de signatures à 100 000, bien qu'une importante minorité ait plaidé en faveur de 70 000. Par 86 voix contre 48, les conseillers nationaux ont rejeté la proposition de Caspar Baader (V, BL), qui visait à exiger que la mise en œuvre d'une initiative générale au niveau légal soit approuvée par la majorité des cantons. Par ailleurs, le Conseil des Etats avait prévu d'autoriser les auteurs d'une initiative populaire générale à déposer un recours en matière de droit de vote auprès du Tribunal fédéral s'ils estimaient que les Conseils n'avaient pas respecté leur volonté lors de la mise en œuvre de l'initiative (art. 189, al. 1, let. a^{bis}) ; cette proposition a été adoptée par 68 voix contre 67.

En revanche, l'initiative des cantons introduite par la Chambre haute a été rejetée par 86 voix contre 60, au motif que les cantons disposeraient déjà d'une influence suffisante à Berne. En soumettant un art. 139a^{bis}, une minorité de gauche de la commission a proposé d'introduire une initiative législative. Véritable cheval de bataille du parti socialiste, ce projet a été rejeté par 69 voix contre 44. Une autre proposition minoritaire de la gauche est restée sans écho : l'introduction d'une motion populaire pour examiner les questions transnationales, qui, à la demande de 10 000 citoyens, aurait contraint le Parlement à examiner le mandat à confier au Conseil fédéral. En revanche, aucune voix ne s'est élevée pour contester les réformes concernant le référendum en matière de traités internationaux : le Conseil national a adhéré aux décisions du Conseil des Etats sur ce sujet.

La quasi-totalité des débats au **Conseil des Etats**, où le texte était de nouveau examiné, a porté sur l'introduction de l'initiative des cantons. La commission, avec la voix prépondérante de son président, a proposé de renoncer finalement à ce projet, rejeté trois mois plus tôt par le Conseil national. Le rapporteur a notamment souligné le risque de renforcement des particularismes régionaux et le fait que les cantons disposent aujourd'hui d'instruments suffisamment efficaces pour faire entendre leur voix. Une minorité conduite par Rolf Büttiker (R,SO) a en revanche demandé le maintien du projet initial du Conseil des Etats. La conseillère fédérale Ruth Metzler s'est à son tour prononcée au nom du Conseil fédéral pour cette seconde solution. La proposition de minorité a été finalement approuvée par 23 voix contre 17.

Le **Conseil national** a à nouveau rejeté l'initiative des cantons, cette fois par 81 voix contre 57.

Le **Conseil des Etats** s'est soumis à cette décision par 19 voix contre 16.

En votation finale, les socialistes ont refusé le projet. Selon leur porte-parole Andreas Gross (S, ZH), non seulement aucune carence n'a été supprimée, mais le projet en a créé de nouvelles. La nouvelle initiative populaire générale serait morte née, le Parlement n'ayant pas été prêt à abaisser le nombre de signatures requises à 70 000.

Le projet a été accepté en votation populaire le 9 février 2003 par 70,4 % des votants. (cf. Annexe G)

01.079 Loi sur les droits politiques. Modification

Message du 30 novembre 2001 concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques (FF 2001 6051)

Situation initiale

Diverses raisons amènent le Conseil fédéral à proposer une nouvelle révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques (LDP) peu de temps après la dernière révision en date.

L'existence des partis politiques ayant été entérinée dans le droit constitutionnel (art. 137 et 147 Cst.), il convient désormais de l'inscrire comme il se doit dans la loi, en faisant en sorte que les partis jouissant d'une audience notable au plan fédéral puissent, à certaines conditions - au demeurant peu contraignantes -, se faire inscrire officiellement (art. 76a LDP) à la Chancellerie fédérale et bénéficier en contrepartie de quelques avantages (art. 24, al. 3, LDP) au moment de préparer les élections fédérales.

L'art. 8, al. 3, Cst. (comme l'art. 4, al. 2, aCst.) reconnaît l'égalité des sexes, mais il enjoint aussi le législateur de pourvoir à l'égalité de droit et de fait des femmes et des hommes. Le nouvel art. 86a que nous proposons devrait y contribuer.

Ceci étant, le projet qui vous est soumis tient résolument compte des besoins des électeurs. Il vous demande d'accepter que les bulletins électoraux leur laissent suffisamment de place pour panacher et cumuler de manière lisible (art. 33 LDP), d'accepter aussi de faciliter les travaux de planification de tous les organismes concernés en prévoyant que le Conseil fédéral fixe, dans un délai minimal avant le jour de la votation, les objets - sauf les lois fédérales urgentes - qui seront soumis au verdict du peuple (art. 10 LDP).

Il s'agira ensuite, dans la mesure où il est possible de le faire aujourd'hui sans risque de manipulation et dans l'idée que cette étape sera la première d'une série qui devrait déboucher sur le vote électronique généralisé (art. 60a et 69a LDP), de promouvoir l'utilisation par les électeurs, dans certains cas bien précis, de moyens électroniques leur permettant d'exercer leurs droits politiques. Une autre mesure devrait les aider à se forger plus aisément une opinion: l'obligation, par la Chancellerie fédérale, de leur fournir sur Internet, plus tôt qu'aujourd'hui, les textes normatifs faisant l'objet de la votation et les explications les accompagnant (art. 11 LDP). Il faut enfin consolider les bases légales sur lesquelles reposent les projets pilotes de vote électronique (art. 5, al. 3, art. 8a, art. 12, al. 3, art. 38, al. 5, et art. 72, al. 3, du projet de révision de la LDP).

Le Conseil fédéral propose encore d'abandonner le double contrôle effectué pour les demandes de référendum et pour les initiatives populaires (art. 66, al. 2, et 72, al. 2, LDP) et d'abolir les décisions attaquables si le nombre de signatures valables est inférieur de plus de 10 000 au nombre prescrit par la Constitution (art. 66, al. 1, et 72, al. 1, LDP). Dans le même ordre d'idée, il serait judicieux que la Chancellerie fédérale fût autorisée à cesser de compter les signatures dès lors qu'elle aurait atteint le nombre prescrit par la Constitution (art. 66, al. 3, et 72, al. 3, LDP).

Délibérations

19-03-2002	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05-06-2002	CE	Divergences.
11-06-2002	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. (133:1)
21-06-2002	CE	La loi est adoptée en votation finale. (39:0)

La commission du **Conseil national** a complété le projet du Conseil fédéral par un suivi scientifique du vote électronique, et a rejeté la proposition visant à cesser de compter les signatures déposées pour une initiative populaire dès lors qu'elle aurait atteint le nombre prescrit par la Constitution. Au cours du débat au conseil, seules deux modifications ont été contestées: le projet de vote électronique (c'est-à-dire le vote via Internet) et la possibilité donnée au Conseil fédéral de lancer des campagnes d'information et de sensibilisation pour accroître la participation au vote et pour encourager les candidatures féminines. Contre l'avis du groupe UDC, qui, pour des raisons financières, ne souhaitait pas que la procédure de vote électronique via Internet soit considérée

comme un projet urgent, le Conseil national – ici prioritaire – a créé les bases légales permettant d'organiser un test de vote électronique dans les cantons. Ce sont les campagnes de sensibilisation qui ont suscité le plus grand nombre de réactions. L'UDC a proposé de biffer la disposition concernée, tandis que la gauche souhaitait au contraire transformer la possibilité de lancement de telles campagnes en une obligation. Pour leur part, Toni Brunner (V, SG) et Ursula Wyss (S, BE) – qui étaient jusque fin 2001 les deux députés les plus jeunes – ont proposé que le Conseil fédéral n'encourage pas seulement les candidatures féminines, mais aussi celles des jeunes. C'est finalement la proposition de la majorité de la commission (formule potestative) complétée par la proposition Brunner qui s'est imposée par 113 voix contre 37. A l'issue du vote sur l'ensemble, le projet a été accepté par 126 voix contre 26.

Au **Conseil des États**, la discussion a également porté sur les campagnes de sensibilisation. La Chambre des cantons a suivi par 17 voix contre 15 la majorité de sa commission, décidant de biffer la disposition correspondante. Au cours de la procédure d'élimination des divergences, il a rejeté à deux reprises et à une courte majorité (22 voix contre 20) une proposition de Vreni Spoerry (R, ZH), qui visait à ce que les campagnes encouragent uniquement la participation au vote et une représentation plus équilibrée des deux sexes au Parlement.

Au **Conseil national**, les groupes C, R, S et G se sont référés à l'obligation constitutionnelle de l'égalité entre les sexes (art. 8, al. 3 Cst.). Le Conseil national a ainsi maintenu à deux reprises sa décision en faveur des campagnes de sensibilisation. Il a finalement cédé lorsque la Conférence de conciliation a décidé de renoncer à cette disposition. Lors du vote final, la Chambre du peuple a accepté le projet par 133 voix contre 1, renonçant ainsi à habiliter le Conseil fédéral à lancer des campagnes d'information et de sensibilisation en prélude aux élections fédérales.

Lors de la première lecture de la loi fédérale sur les droits politique, le Conseil national et le Conseil des États ont tous deux pris acte du « Rapport du 9 janvier 2002 sur le vote électronique. Chances, risques et faisabilité » (FF 2002 612 / objet 02.009)

02.009 Cyber-démocratie. Rapport

Rapport du 9 janvier 2002 sur le vote électronique. Chances, risques et faisabilité (FF 2002 612)

Situation initiale

Ce rapport expose les aspects politiques, juridiques et techniques du vote électronique.

Le Conseil fédéral, bien qu'il n'ait rien décidé jusqu'à présent, estime que l'apparition des nouvelles technologies est une chance pour la démocratie. Il souhaite que le présent rapport donne lieu à un large débat et que ce dernier permette de savoir si les Chambres appellent de leurs vœux le recours à un instrument moderne, utilisable lors des votations et des élections et si oui, quelles devraient être, selon elles, les conditions générales de sa mise en place. En fonction du résultat des discussions, il élaborera un plan détaillé des mesures à prendre, au nombre desquelles l'harmonisation des registres électoraux du pays devrait figurer en bonne place. Condition sine qua non de l'instauration du vote électronique, cette mesure faciliterait aussi l'exercice des droits politiques au plan fédéral et la réalisation de statistiques.

Délibérations

19-03-2002 CN Pris acte du rapport.

05-06-2002 CE Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** et le **Conseil des États** ont tous deux pris acte du rapport dans le cadre de l'examen de la loi fédérale sur les droits politiques (objet 01.079).

02.070 Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques

Message du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques (FF 2002 5625)

Situation initiale

La nouvelle Constitution fédérale (Cst.) de 1999 est la première à avoir reconnu l'existence des partis politiques (art. 137 et 147 Cst.). Les Chambres fédérales en ont tenu compte le 21 juin 2002, lors de leur dernière modification de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP).

Il s'agit ici de décharger les partis politiques actifs au plan fédéral d'une partie de leurs tâches administratives, moyennant leur inscription dans un registre central, lequel sera tenu par la Chancellerie fédérale. Ils pourront alors se consacrer davantage à leurs tâches politiques.

Vous trouverez donc ci-joint un projet d'ordonnance qui énonce les conditions que les partis désireux de se faire enregistrer devront remplir et les facilités administratives qui en résulteront pour eux.

Les partis enregistrés devraient pouvoir profiter des facilités prévues dès l'an prochain, année du renouvellement intégral du Conseil national.

Délibérations

25-11-2002	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
28-11-2002	CN	Adhésion.
13-12-2002	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0)
13-12-2002	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (172:2)

Les deux conseils ont adopté le projet.

03.416 Initiative parlementaire (CIP-CE). Révision des droits populaires. Entrée en vigueur. Arrêté fédéral

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 31.03.2003 (FF 2003 3518)

Avis du Conseil fédéral : 09.05.2003 (FF 2003 3525)

Situation initiale

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires (FF 2002 6026). En règle générale, toute modification constitutionnelle entre en vigueur dès l'instant où elle a été acceptée par le peuple et les cantons. Le respect de la volonté du peuple entraîne en effet l'obligation de mettre fin au plus vite à l'application des dispositions constitutionnelles que le souverain a souhaité amender ou abroger. Unique exception: lorsque les nouvelles dispositions ne sont pas applicables directement, et doivent donc être précisées préalablement par voie de loi. Or, l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002, dont il incombe à l'Assemblée fédérale de fixer la date d'entrée en vigueur conformément à son ch. II, contient aussi bien des dispositions applicables directement que des dispositions non applicables directement. Compte tenu de ce que la concrétisation par voie de loi de ces dernières ne pourra intervenir avant un certain temps, il est indispensable de distinguer les unes des autres, et de faire en sorte que puissent entrer en vigueur du moins les dispositions applicables directement. En conséquence, et conformément à la décision prise par le peuple le 9 février 2003, il y a lieu aujourd'hui de procéder dans les meilleurs délais à la mise en vigueur des dispositions de l'arrêté précité dans la mesure où elles constituent des modifications constitutionnelles directement applicables.

En ce qui concerne l'introduction de l'initiative populaire générale, qui a également été acceptée en votation populaire le 9 février 2003, elle ne pourra par contre intervenir avant 2006, en raison à la fois de la nécessité d'en élaborer préalablement les textes d'application et de la probable complexité de ces derniers.

Le Conseil fédéral a approuvé le projet sans réserve.

Délibérations

18-06-2003	CE	Décision conforme au projet de la commission (31:0)
19-06-2003	CN	Adhésion. (89:0)

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

Utilisation des réserves d'or

01.020 « Initiative sur l'or ». Initiative populaire

Message du 28 février 2001 relatif à l'initiative populaire « pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (Initiative sur l'or) » (FF 2001 1311)

Situation initiale

A l'occasion de la réforme de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, la parité-or du franc a été supprimée sur le plan constitutionnel. Au niveau de la loi, l'abandon de la parité-or du franc a été inscrit dans la nouvelle loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000. Cette réforme a créé de nouvelles conditions qui permettent d'une part de réévaluer les réserves d'or de la Banque nationale suisse (BNS) et d'autre part de vendre les réserves d'or superflues. Il s'ensuit que la BNS détient des réserves monétaires qui dépassent le montant dont elle a besoin pour remplir sa mission en matière de politique monétaire. Une partie des réserves d'or, à savoir 1300 tonnes, pourra être utilisée à d'autres fins publiques. Immédiatement après l'entrée en vigueur de la LUMMP, la BNS a commencé à vendre cet or excédentaire.

Le Conseil fédéral a proposé de créer la Fondation Suisse solidaire en lui attribuant la contre-valeur de la vente de 500 tonnes d'or, le montant mis à disposition ne devant cependant pas dépasser 7 milliards de francs. Le 17 mai 2000, il a soumis un message à ce propos aux Chambres. Celui-ci comprend un projet de loi relative à la fondation et une disposition transitoire de la Constitution fédérale (Cst.) qui forme la base juridique permettant l'utilisation des 1300 tonnes d'or excédentaires de la BNS à d'autres fins que celle de la politique monétaire et laissant au législateur la compétence décisionnelle pour ce qui est de l'affectation de cet or. Pour le reste de l'or excédentaire, soit 800 tonnes, le Conseil fédéral a organisé une consultation. Il a pris connaissance des résultats de cette procédure le 24 janvier 2001 et les a publiés.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'est chargée de l'examen préalable du message du Conseil fédéral du 17 mai 2000. Le 2 février 2001, elle a concrétisé la disposition transitoire proposée. La CER-E a proposé de transférer le patrimoine de 1300 tonnes d'or à un fonds, de le gérer et de conserver son capital à sa valeur réelle. Pendant 30 ans, le projet prévoit de verser les intérêts provenant du fonds à parts égales à l'AVS, aux cantons et à une fondation instaurée par la loi.

L'initiative populaire «pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (Initiative sur l'or)» déposée par l'Union démocratique du centre (UDC) constitue une alternative aux propositions du Conseil fédéral et du Parlement. Elle prévoit de transférer les réserves monétaires de la BNS ou ses revenus au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (fonds AVS), dans la mesure où elles ne sont plus requises au titre de la politique monétaire. Pour les motifs suivants, le Conseil fédéral recommande aux Chambres fédérales, au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative sur l'or.

L'initiative vise à empêcher la création de la Fondation Suisse solidaire. Elle est dirigée contre le projet qui prévoit de créer une oeuvre humanitaire destinée à renouveler la solidarité et dont le concept a été présenté par le Conseil fédéral au Parlement dans son message du 17 mai 2000. De par sa formulation vague, l'initiative pourrait porter atteinte à l'indépendance de la BNS. Elle permet non seulement le transfert de la fortune spéciale de 1300 tonnes d'or à l'AVS, mais également d'autres réserves monétaires de la BNS.

Elle met également en question les droits de la Confédération et des cantons sur les bénéfices de la Banque nationale. Enfin, elle donne l'impression qu'elle contribue de manière durable au financement d'une oeuvre sociale en attribuant les réserves d'or au fonds AVS. Cela pourrait retarder les adaptations structurelles nécessaires des bases de financement de l'AVS.

Dans les propositions qu'il a transmises au Parlement, et que celui-ci a développées, le Conseil fédéral prévoit une réglementation plus appropriée de l'utilisation des réserves monétaires qui ne sont plus nécessaires. Il soutient le Parlement dans ses efforts pour élaborer une contre-proposition directe à l'initiative populaire à partir du projet en suspens.

Délibérations

20-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

25-09-2001 CN Divergences.

27-11-2001 CE Divergences.

05-03-2002 CN Divergences.

11-03-2002 CE Adhésion.

22-03-2002 CE L'arrêté est adopté en votation finale (33:5).

22-03-2002 CN L'arrêté est adopté en votation finale (141:41).

Le **Conseil des Etats** a rejeté l'initiative sur l'or, déposée par l'UDC, par 35 voix contre 3. Dans le même temps, la Chambre haute a approuvé, par 32 voix contre 6, le contre-projet direct proposé par sa commission, qui prévoit que ces 1300 tonnes d'or excédentaires soient réparties en trois parts égales entre l'AVS, les cantons et une fondation instituée par la loi. Par ailleurs, la Chambre des cantons a rejeté par 35 voix contre 9 une proposition de Hans Hess (R, OW) visant à renoncer à la fondation et à affecter le produit des réserves monétaires excédentaires à raison d'un tiers à l'AVS et de deux tiers aux cantons, ce qui correspond à l'actuelle répartition des bénéfices. Enfin, une proposition émise par la minorité Brändli (V, GR) et demandant que l'on renonce à tout contre-projet a échoué par 37 voix contre 5.

La majorité du Conseil des Etats a rejeté l'initiative au motif que celle-ci empêcherait la création de la fondation. De plus, comme le texte de l'initiative ne quantifie pas expressément les réserves d'or excédentaires, la Banque nationale risquerait de se voir entraînée dans un conflit de redistribution permanent, ce qui remettrait inévitablement en cause l'indépendance de la banque d'émission suisse. En outre, l'initiative fait fi des droits des cantons au partage des bénéfices et ne fournirait aucune contribution durable à la consolidation financière de l'AVS. Au contraire, elle pourrait même servir de prétexte pour différer les adaptations structurelles que réclame le financement de l'AVS. L'initiative ayant des chances d'aboutir lors des votations populaires, il fallait lui opposer un contre-projet. Celui de la commission, qui vise à partager le magot en trois parts, offre un compromis honnête et équilibré entre les groupes d'intérêts les plus opposés. La Fondation Suisse solidaire, qui a pour objectif de lutter contre la pauvreté, la détresse et la violence, en Suisse comme à l'étranger, constituerait une œuvre humanitaire tournée vers l'avenir.

Les défenseurs de l'initiative avaient pour principal objectif d'empêcher la création de la fondation. Selon Maximilian Reimann (V, AG), ce projet, lancé en 1997 par le président de la Confédération en réponse au débat sur l'Holocauste, résulte d'une pression exercée de manière éhontée sur la Suisse. Il existerait d'ailleurs suffisamment de canaux officiels et privés par lesquels peut s'exercer la solidarité, sans qu'il soit nécessaire d'y ajouter une nouvelle institution de redistribution. En outre, les buts de la fondation sont définis de manière si large qu'elle risque de devenir le lieu de toutes les convoitises. Pour sa part, le conseiller fédéral Kaspar Villiger a souligné qu'un oui à l'initiative sur l'or donnerait à tort l'impression d'une déstabilisation de la Banque nationale, et il a ajouté que l'idée de créer une fondation n'avait nullement été imposée à la Suisse.

Après avoir adopté le contre-projet de sa commission et rejeté l'initiative sur l'or, le Conseil des Etats a approuvé par 26 voix contre 3, au vote sur l'ensemble, la loi fédérale instituant la Fondation Suisse solidaire (voir objet 00.042).

Le **Conseil national** a lui aussi rejeté l'initiative sur l'or déposée par l'UDC, par 123 voix contre 43, et 16 abstentions, et a approuvé, dans le même temps, son contre-projet direct.

Il est ressorti des débats que l'initiative de l'UDC avait pour but d'empêcher la création de la Fondation de solidarité, ce qui constitue le premier motif du rejet. En outre, comme le texte de l'initiative ne définit pas explicitement les réserves monétaires excédentaires, la Banque nationale pourrait subir des pressions politiques remettant inévitablement en cause son indépendance. Par ailleurs, l'initiative sur l'or constitue essentiellement un projet de redistribution et laisse planer l'illusion que les réserves d'or pourraient suffire à financer l'AVS. Ce texte pourrait ainsi servir de prétexte pour différer les adaptations structurelles qui s'imposent dans l'AVS. Le contre-projet proposé par le Conseil des Etats, qui réclame un partage des réserves d'or en trois parts égales, est un compromis équilibré, qui tient compte des souhaits des groupements d'intérêt les plus divers. La Fondation est tournée vers l'avenir et doit servir à combattre les causes de la pauvreté, de la détresse et de la violence, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger ; elle permettrait de soutenir principalement des projets à long terme. Divers orateurs ont déploré que cette proposition de compromis sur la répartition des réserves excédentaires d'or ne contribue en rien à amortir la dette de la Confédération, qui dépasse les 100 milliards de francs.

Les partisans de l'initiative ont, quant à eux, fait valoir que le projet de fondation résultait d'un chantage et que c'était donc une erreur. Ils estiment que le contre-projet favorise la mise en place d'une bureaucratie de la solidarité, parfaitement inutile, alors que l'initiative renforcerait la solidarité à l'intérieur du pays et contribuerait à la consolidation de la principale assurance sociale. La quasi-totalité des propositions d'amendement qui ont fait l'objet de votes en cascade ont été rejetées. C'est le cas notamment de la variante proposée par les syndicats (deux tiers pour l'AVS et un tiers pour la

fondation), qui a échoué par 114 voix contre 57. De même, la proposition de la minorité Blocher (V, ZH) prévoyant de renoncer à tout contre-projet a été rejetée par 124 voix contre 42. Seule une proposition de Rudolf Rechsteiner (S, BS), réclamant qu'après 30 ans de validité des dispositions adoptées la fortune du fonds soit intégralement versée au fonds de compensation de l'AVS, a été approuvée par une faible majorité de 89 voix contre 83. Le Conseil des Etats avait prévu de reverser cette fortune à la Confédération (un tiers) et aux cantons (deux tiers).

Finalement, le Conseil national a adopté la loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire par 129 voix contre 39, avec de légères différences par rapport à la version du Conseil des Etats (voir objet 00.042).

Le **Conseil des Etats** a d'abord rejeté les propositions de Hans Hess (R, OW) et de Christoffel Brändli (V, GR) visant respectivement à renoncer à la fondation et à faire en sorte que le capital du fonds revienne pour deux tiers aux cantons. Les deux conseillers aux Etats ont fait valoir que la situation financière de la Confédération s'était considérablement dégradée depuis l'été 2001, faisant notamment allusion à la crise Swissair. La Chambre haute a finalement maintenu, par 28 voix contre 14, sa décision de reverser, après 30 ans, le capital du fonds à raison de deux tiers aux cantons et d'un tiers à la Confédération.

Au **Conseil des National**, trois variantes relatives au devenir, après 30 ans, du capital du fonds ont encore été l'objet de discussions. Une proposition de la minorité I qui prévoit que le capital du fonds revienne à parts égales à l'AVS, aux cantons et à la Confédération s'est imposée lors de la votation.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision par 26 voix contre 18.

L'initiative populaire et le contre-projet ont été rejetés par le peuple le 22 septembre 2002 (avec à chaque fois 46,4% des votants, cf. Annexe G).

00.042 Fondation Suisse solidaire. Utilisation des réserves d'or

Message du 17 mai 2000 concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire (FF 2000 3664)

Situation initiale

Afin de «donner une nouvelle substance, en Suisse et à l'étranger, aux idées si fortement menacées de solidarité et de sens civique» (Déclaration du 5 mars 1997 d'Arnold Koller, président de la Confédération à l'époque), il a été décidé de lancer un projet national, tourné vers l'avenir, en créant une Fondation Suisse solidaire. Ce projet a été annoncé aux Chambres le 5 mars 1997 par le président de la Confédération d'alors.

A travers le présent message, nous vous soumettons d'abord une modification constitutionnelle permettant au législateur de fixer des règles particulières relatives à l'utilisation des réserves d'or excédentaires dont la Banque nationale suisse (BNS) n'a plus besoin pour mener la politique monétaire. Selon la proposition de disposition transitoire relative à l'art. 99 de la Constitution fédérale (Cst.), la fondation peut être mise en place grâce au produit de la vente d'une partie des réserves excédentaires. A cet effet, nous vous soumettons également le projet de loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire. Cette loi définit le but et les tâches de la fondation, son mode de fonctionnement, son financement et la gestion des fonds.

La partie générale du message explique pourquoi une partie des réserves d'or de la BNS peuvent être utilisées pour d'autres buts publics et elle situe le contexte juridique de la vente et de l'utilisation de ces réserves.

L'histoire de la solidarité à l'intérieur de nos frontières et envers l'étranger, ainsi que les raisons à l'origine de l'idée de la fondation sont également décrites. Le but de la fondation est expliqué en détail : renforcer la solidarité, en Suisse et à l'étranger; combattre les causes de la pauvreté, de la détresse et de la violence et contribuer à assurer aux personnes concernées un avenir digne.

La prévention constitue le fil conducteur de l'activité de la fondation. C'est à dessein que la solidarité n'est pas définie de manière précise et qu'elle n'est pas limitée à des groupes cible déterminés. Dans la perspective actuelle, restreindre le champ d'activité pourrait exclure des domaines importants susceptibles de revêtir une signification particulière à l'avenir. La fondation se concentre en premier lieu sur des projets visant à prévenir durablement la détresse et la pauvreté. Créer de bonnes conditions d'existence favorise la prévention et permet d'offrir un avenir meilleur aux enfants, c'est-à-dire à la génération de demain. Les activités de la Fondation Suisse solidaire diffèrent par conséquent

des opérations de sauvetage et des aides proposées par de nombreuses organisations aussi compétentes qu'importantes. Trois champs d'activité découlent du but fixé à la fondation:

- la fondation contribue à prévenir les causes de la pauvreté et de l'exclusion et à en atténuer les conséquences. Elle encourage l'intégration et développe la capacité des personnes concernées à se prendre en charge;
- elle contribue à prévenir les causes de la violence, de la violation des droits de la personne humaine et des génocides, et à en atténuer les conséquences. Elle s'emploie à promouvoir une communauté d'existence harmonieuse et à favoriser la compréhension et la réconciliation;
- enfin, la fondation aide à édifier les structures d'une société démocratique à même de fonctionner. Il s'agit là d'une condition essentielle pour prévenir l'extension de la pauvreté et de la violence.
- Dans l'accomplissement de ses tâches, la fondation, conformément à l'un de ses objectifs généraux, veillera particulièrement à offrir des perspectives d'avenir aux enfants et aux adolescents. Pour chaque tâche, le message décrit des exemples de champs d'activité concrets envisageables pour la fondation, en Suisse et à l'étranger.

Le message expose ensuite les principes qu'applique la fondation dans ses activités. Ces principes, tout comme les tâches prévues, constituent le fondement du concept de la fondation. Cette dernière complète les activités actuelles de l'Etat. Elle agit en partenariat avec des institutions et des organisations suisses et étrangères et elle répartit ses moyens financiers de manière équilibrée entre la Suisse et l'étranger. Elle soutient en premier lieu des projets novateurs qui contribuent au développement durable.

Dans un chapitre ultérieur, le message précise le mode de fonctionnement de la fondation et les mécanismes de son organisation: les organes de la fondation sont le conseil de fondation, les comités et le secrétariat. Le Conseil de fondation établit tous les quatre ans un programme d'activités où sont fixées les priorités, sur la base desquelles les projets sont mis au concours. Les projets soutenus financièrement devront faire l'objet d'une évaluation. La fondation pourra également, dans des situations de détresse particulières, financer des aides d'urgence. Elle attribuera périodiquement le Prix de la solidarité.

Enfin, le mode de financement prévu est exposé: le capital de dotation sera constitué, dans un premier temps pour une période de 30 ans, grâce à la vente par tranches de 500 t d'or provenant des réserves excédentaires de la BNS. Toutefois, le capital de dotation s'élèvera à 7 milliards de francs au maximum. Les activités de la fondation seront financées par le produit de la gestion de ce capital, dont la valeur réelle doit être conservée. Le message précise les modalités de cette gestion et quelle politique la fondation suivra dans ce domaine.

Les explications relatives à la modification constitutionnelle et aux dispositions de la loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire se trouvent dans la partie spéciale du message qui est également consacrée aux conséquences que cette loi pourrait éventuellement avoir sur les finances fédérales et cantonales et aux retombées sur l'économie suisse. L'intégration de ce projet dans la planification du Conseil fédéral et sa conformité avec la Constitution fédérale y sont également évoquées.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur l'utilisation des réserves d'or

20-06-2001 CE Ne pas entrer en matière.

25-09-2001 CN Ne pas entrer en matière.

Projet 2

Loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire

20-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

25-09-2001 CN Divergences.

27-11-2001 CE Divergences.

05-03-2002 CN Adhésion.

22-03-2002 CE La loi fédérale est adoptée en votation finale. (33:5)

22-03-2002 CN La loi fédérale est adoptée en votation finale. (104:66)

Une fois approuvé le contre-projet direct opposé à l'« initiative sur l'or » déposée par l'UDC (cf. objet 01.020), le **Conseil des Etats** a entamé l'examen du projet d'une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire. Après avoir modifié le nom allemand de la fondation, qui de « Stiftung solidarische Schweiz » est devenue « Stiftung Solidarität Schweiz », il a approuvé plusieurs modifications proposées par la commission. Le débat a notamment porté sur la composition du Conseil de fondation

(art. 10): finalement, alors que la commission avait proposé de prévoir que les membres de ce dernier devaient être âgés de moins de quarante ans, le Conseil a approuvé par 14 voix contre 11 une proposition de minorité David (S, SG) disposant que seuls une majorité desdits membres devaient être âgés de moins de quarante ans. Le Conseil a approuvé le projet ainsi modifié par 26 voix contre 3.

Rejetant par 83 voix contre 67 une proposition visant à rebaptiser la fondation « Fondation Suisse », le **Conseil national** a approuvé l'appellation décidée par le Conseil des Etats. A l'art. 5, il a biffé la disposition visant à une répartition équitable des fonds entre actions menées en Suisse et actions menées à l'étranger. Il s'est rallié d'autre part aux décisions du Conseil des Etats concernant la composition du Conseil de fondation, modifiant simplement la disposition prévoyant que les membres de ce dernier devront obligatoirement être de nationalité suisse: le Conseil fédéral pourra prévoir des dérogations. Le projet a finalement été approuvé par 129 voix contre 39.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié aux décisions du Conseil national à deux exceptions près: il a d'une part précisé, à l'art. 5, let. b, que les fonds devaient être partagés «équitablement» entre les actions en Suisse et les actions à l'étranger, et il a d'autre part biffé pour la seconde fois la disposition prévoyant d'encourager de façon appropriée des projets tenant compte de la situation spécifique des femmes et de l'égalité des sexes. Le rapporteur de la commission, Franz Wicki (C, LU), a souligné que cette suppression ne signifiait pas un refus de soutenir le projet, mais simplement la volonté de ne pas trop entrer dans les détails en ce qui concerne l'activité de la fondation.

Le **Conseil national** s'est rangé à la décision du Conseil des Etats. Il a refusé par 94 voix contre 42 une proposition de maintien.

Exposition nationale

99.081 Expo.02. Crédit additionnel

Message du 8 octobre 1999 concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale (FF 1999 8542)

Situation initiale

Le 10 décembre 1996, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 130 millions de francs pour l'organisation et la réalisation de l'exposition nationale de 2001 (dont 20 millions au titre de garantie de déficit). La planification, l'organisation et la réalisation de l'exposition nationale incombent à l'Association EXPO 2001. Il ressort d'un état des lieux concernant la planification et les travaux préparatoires réalisés à ce jour en vue de l'exposition nationale que, pour ce qui est de la forme et du contenu, une manifestation à la fois intéressante et attrayante est en gestation. Toutefois, la situation est extrêmement critique sur le front des finances, du calendrier et surtout de la direction et de la gestion du projet. Considérant que la réussite de l'Expo n'est pour ainsi dire plus possible en 2001, le Conseil fédéral accepte de reporter celle-ci en 2002. Afin que l'exposition nationale puisse avoir lieu, il veut aller de l'avant et, en proposant aux Chambres d'approuver un crédit additionnel de 250 millions de francs pour l'exposition nationale, il entend donner un signal fort qui permette notamment à l'Association EXPO 2001 et à l'économie d'assurer le succès de l'exposition en déployant de leur côté les efforts nécessaires.

Le Conseil fédéral propose les moyens additionnels suivants en subordonnant leur libération à la concrétisation des conditions nécessaires à la réussite de l'exposition:

	En millions de francs
- Dépenses pour les projets de la Confédération	50
- Prêt visant à assurer les liquidités et à couvrir le risque financier dans le budget interne de l'Association EXPO 2001 (dont 20 millions seront imputés afin de couvrir le manque de liquidités pour la période d'octobre à décembre 1999).	150
- Contributions pour le financement de projets d'infrastructures particuliers et du programme PME	50

Délibérations

07-12-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

16-12-1999 CE Adhésion.

Trois propositions de renvoi et une de non-entrée en matière ont été déposées au **Conseil national**. Franziska Teuscher (G, BE) a justifié sa volonté de ne pas entrer en matière par le fait que, dans le contexte de modération des dépenses, il n'était pas cohérent d'allouer 250 millions de francs supplémentaires à une manifestation qui, contrairement au projet initial, ne serait qu'une présentation surdimensionnée de l'économie suisse. Le groupe UDC a, quant à lui, défendu une proposition de renvoi, qui réclamait un projet comportant les options interruption ou report à l'année 2005. Deux autres propositions de renvoi visaient, respectivement, à réduire les frais de moitié [proposition de Bernhard Hess (-, BE)] et à organiser l'exposition de manière décentralisée dans les quatre régions culturelles de la Suisse [proposition de Flavio Maspoli (-, TI)]. Les groupes des trois autres partis représentés au Conseil fédéral et le groupe libéral ont également exprimé de vives critiques quant à l'ancienne gestion de l'exposition. Toutefois, souhaitant privilégier l'espoir de la réussite, les nouveaux responsables ont soutenu l'octroi d'un crédit supplémentaire. Avec un maximum de 36 voix récoltées, les propositions de renvoi et de non-entrée en matière ont toutes été rejetées. A la demande de la commission du Conseil national, une autre disposition a été adoptée, contraignant la direction de l'exposition à présenter au Contrôle fédéral des finances et à la Délégation des finances des Chambres fédérales un rapport trimestriel sur l'évolution générale de la situation financière. Après avoir procédé à quelques autres légères modifications, le Conseil national a adopté le projet par 133 voix contre 39 lors du vote sur l'ensemble.

Au **Conseil des Etats**, c'est l'espoir qui a dominé les débats, même si les critiques et les plaidoyers pour une interruption du projet n'ont pas manqué. Le Conseil des Etats a finalement adopté l'arrêté concernant un crédit additionnel par 28 voix contre 3.

00.012 Expo.02. Garantie de déficit

Message du 23 février 2000 concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002 (FF 2000 1981)

Arrêté fédéral du 16 juin 2000 concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002 (FF 2000 3443)

Situation initiale

Le Conseil fédéral préconise la mise sur pied d'une exposition nationale en 2002. Il approuve la poursuite des travaux par l'Association Exposition nationale, parce que le projet est en bonne voie:

- au chapitre de la direction et de l'organisation, les conditions préalables décisives sont réunies ou sont en passe de l'être ;
- un budget Expo.02 stabilisé a été soigneusement établi. Grâce à des économies de plus de 350 millions de francs, il est pratiquement équilibré. On peut faire confiance à la Direction de l'exposition pour s'opposer à de nouvelles augmentations et trouver de nouvelles recettes;
- ces derniers mois, l'économie a témoigné de sa confiance dans l'événement, ce qui est encourageant.

Si l'objectif fixé par le Conseil fédéral et le Parlement n'est pas encore entièrement atteint, il y a tout lieu d'espérer qu'il le sera et dépassera même finalement les attentes. Le Conseil fédéral a donc libéré le crédit additionnel accordé à Expo.02 par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 aux fins de mettre sur pied l'exposition nationale. Pour se prémunir contre les risques qui subsistent et les événements imprévisibles, Expo.02 attend encore de l'Etat une garantie de déficit. Le Conseil fédéral demande au Parlement d'accorder à Expo.02 une nouvelle garantie de déficit de 338 millions de francs. Il compte que les cantons et les communes concernés apporteront un soutien financier adéquat à l'exposition nationale, diminuant d'autant la garantie de la Confédération.

Délibérations

06-06-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

16-06-2000 CN Adhésion

Le **Conseil des Etats** a approuvé la garantie de déficit par 35 voix contre 2. Le projet a été combattu par Maximilian Reimann (V, AG) et This Jenny (V, GL). Le premier a expliqué qu'il ne pouvait prendre la responsabilité, face aux contribuables, de signer un autre chèque en blanc pour l'Expo.02, ajoutant qu'il estimait plus judicieux de s'en tenir à un éventuel crédit supplémentaire. Quant à This Jenny, il a rappelé qu'en décembre 1999 encore, l'octroi d'un crédit additionnel de 250 millions avait été lié à des conditions impératives ; il a par ailleurs souligné que la participation minoritaire de 130 millions s'était

transformée en une participation majoritaire de 700 millions de francs. Outre ces deux députés, de nombreux conseillers aux Etats se sont montrés très critiques ; c'est finalement à contrecœur et parce qu'il était trop tard pour revenir en arrière qu'ils ont approuvé la garantie de déficit.

Au **Conseil national**, diverses propositions de non-entrée en matière, de renvoi et d'amendement ont été déposées, mais aucune n'a été acceptée. Malgré l'opposition des Verts et de l'UDC, le Conseil a approuvé la garantie de déficit par 115 voix contre 34. La majorité a ainsi suivi la proposition de la commission, malgré les nombreuses critiques émises.

02.014 Expo.02. Crédit additionnel

Message du 30 janvier 2002 concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'exposition nationale 2002 (FF 2002 1179)

Situation initiale

Le Conseil fédéral sollicite un crédit additionnel de 120 millions de francs sous forme de prêt pour l'exposition nationale 2002 et la transformation en prêt des garanties de déficit restantes, qui représentent un montant total de 58 millions de francs.

Le budget d'Expo.02 (état décembre 2001) accuse un déficit de 269 millions de francs, sans toutefois tenir compte des risques, qu'ils soient liés aux recettes ou aux dépenses. Mais il faut avant tout s'attendre à un manque de liquidités de 120 millions de francs dès le printemps 2002.

Les problèmes de budget et de liquidité ne peuvent être résolus ni par une réduction des dépenses, ni par un financement par les banques. Pour ne pas courir le risque de devoir annuler l'exposition nationale la veille de son ouverture, la Confédération doit apporter un soutien financier supplémentaire.

Délibérations

06-03-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14-03-2002 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, les Verts et l'UDC se sont opposés à la rallonge financière qualifiée de « chantage », comme ils l'avaient déjà fait pour d'autres crédits supplémentaires. Soutenus cette fois-ci par une courte majorité du groupe PDC, ils ont déposé une proposition de non-entrée en matière, mais cette dernière a été rejetée par 122 voix contre 69 grâce à la fermeté des groupes socialiste et radical. Par 114 voix contre 51, le Conseil national a élargi le projet du Conseil fédéral à la proposition de Claude Janiak (S, BL), chargeant le Conseil fédéral d'étudier dans quelle mesure certaines constructions de l'Expo pourraient être réutilisées après la fin de la manifestation, c'est-à-dire vendues, louées ou mises à disposition d'une autre manière. A l'issue du vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé le projet par 118 voix contre 54.

Au **Conseil des États** également, de nombreuses voix se sont élevées pour critiquer la gestion financière des responsables de l'Expo, mais le crédit additionnel a finalement été voté par 31 voix contre 2. Cette rallonge porte à 850 millions de francs les dépenses engagées par la Confédération pour l'exposition nationale (ce montant ne comprenant pas les contributions des départements à leurs projets, ni le coût des services de l'Armée).

Cependant, la clôture de la manifestation n'a pas mis fin aux difficultés financières de l'Expo. Les recettes n'ayant pas atteint le montant escompté, le Conseil fédéral a proposé le vote d'un autre crédit d'engagement de 90 millions de francs, dont 80 millions imputés au budget 2003. À l'occasion de l'examen du budget à la session de décembre, le Parlement a approuvé ce nouveau crédit contre l'avis des Verts et contre celui d'une minorité du groupe UDC. (voir objet 02.055).

Politique des étrangers et de l'asile

96.461 Initiative parlementaire (Christine Goll). Droits spécifiques accordés aux migrantes

Rapport et projet de loi de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN)
04.03.1999 (FF 1999 2540)

Avis et propositions du Conseil fédéral : 14 04.1999 (FF 1999 4650)

Situation initiale

L'auteur de l'initiative revendique l'introduction d'un droit de séjour indépendant de l'état civil pour les migrantes qui se séparent de leur conjoint violent résidant en Suisse.

Le projet de la Commission des institutions politiques (CIP-CN) prévoit de conférer, en matière de regroupement familial, l'égalité de traitement aux conjoints étrangers d'établis et aux conjoints de ressortissants suisses. La condition supplémentaire inscrite à l'art. 17, al. 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), consistant à exiger la cohabitation des conjoints pour l'obtention de l'autorisation de séjour, est supprimée. En outre, le droit de séjour des conjoints devrait perdurer après la dissolution du mariage lorsque, en raison de la situation personnelle, la sortie de Suisse n'est pas raisonnablement exigible. Cette réglementation devrait être appliquée aussi bien aux conjoints de ressortissants suisses qu'aux conjoints d'étrangers établis. Les conjoints d'étrangers titulaires d'une autorisation de séjour obtiendraient, dans les mêmes conditions, un droit de séjour en cas d'abandon du ménage commun ou de dissolution du mariage. Afin d'éviter une utilisation abusive de ces nouvelles et plus généreuses dispositions légales en matière de regroupement familial, il est proposé de mentionner dans la LSEE une énumération non exhaustive des indices permettant de conclure à un abus de droit.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative parlementaire, arguant que lors de la révision complète de la LSEE, l'objet de l'initiative parlementaire sera pris en compte dans le cadre d'une nouvelle réglementation des conditions d'admission et du regroupement familial, à quoi s'ajoute que, dans les cas difficiles, la police des étrangers est déjà en mesure d'accorder la prolongation de l'autorisation de séjour après l'échec du mariage. Le Conseil fédéral, qui craint d'autre part que la réglementation proposée ne donne lieu à des abus, est toutefois disposé à tenir compte, dans le cadre de la révision totale de la LSEE, des préoccupations exprimées dans ladite initiative parlementaire.

Délibérations

09-03-1998 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

07-06-1999 CN Décision conforme au projet de la commission.

12-06-2001 CE L'entrée en matière est rejetée.

20-09-2001 CN Maintenir

06-12-2001 CE L'examen de l'initiative parlementaire est suspendu jusqu'au moment où le projet de nouvelle loi sur les étrangers, annoncé par le Conseil fédéral, sera soumis au Conseil des Etats.

La majorité de la CIP du **Conseil national** s'est montrée unanime sur la nécessité de rechercher sur le plan juridique une solution qui permette aux migrantes séparées de leur conjoint à la suite d'actes de violence de continuer de séjourner en Suisse. Laisser cette décision à l'appréciation de la police des étrangers, comme le prévoit le droit en vigueur, ne constitue pas, aux yeux de la majorité de la Commission, une solution satisfaisante. Inversement, une minorité de la commission a estimé qu'il était possible, à l'heure actuelle et en vertu de l'art. 4 LSEE, de garantir un droit de résidence à une femme, même si celle-ci ne pouvait y prétendre de par la loi. La libre appréciation de la police cantonale des étrangers serait adaptée de façon à prendre en compte les cas difficiles ou à les éviter. La minorité a précisé en outre que la nouvelle réglementation présenterait des risques d'abus, justifiant ainsi sa volonté de ne pas donner suite au projet. Cependant, le **Conseil national** a approuvé la proposition de la majorité (donner suite) par 89 voix contre 49, et 3 abstentions.

Le 7 juin 1999, le **Conseil national** a suivi les propositions de la majorité de la commission (voir Situation initiale), et a voté l'entrée en matière par 90 voix contre 65, et 1 abstention. Après la discussion par article, la proposition de la commission a été adoptée par 90 voix contre 57, et 3 abstentions.

Le 12 juin 2001, le **Conseil des Etats** s'est rallié à l'opinion émise par la majorité de la commission de la CIP-CE, et a décidé, par 22 voix contre 14, de ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire Christine Goll.

Après la décision de la Chambre basse de maintenir ses positions, le **Conseil des Etats** a adopté, par 25 voix contre 7, une motion d'ordre déposée par Erika Forster (R, SG) : l'initiative sera de nouveau examinée lors de la discussion du projet de révision totale de la loi sur les étrangers.

01.036 « Contre les abus dans le droit d'asile ». Initiative populaire

Message du 15 juin 2001 concernant l'initiative populaire « contre les abus dans le droit d'asile » (FF 2001 4511)

Situation initiale

Le 13 novembre 2000, l'initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile» a été déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative vise à compléter l'art. 121, al. 1, de la Constitution (Cst.) par un nouvel al. 1a. La Confédération respecte ainsi dans le domaine du droit d'asile et sous réserve des obligations découlant du droit international public, outre les principes de la procédure, les principes du droit pénal et du droit de l'assistance, censés rendre la Suisse moins attrayante comme terre d'asile. L'ajout d'un nouveau motif de non-entrée en matière (let. a) a pour objet de réduire la durée de la procédure pour les requérants d'asile entrés illégalement et le séjour effectif des personnes frappées d'une décision de renvoi, en désignant des Etats tiers réputés sûrs (let. b), dès lors que les intéressés avaient, ou auraient pu y déposer une demande d'asile. L'initiative prévoit, par ailleurs, de responsabiliser, par l'introduction de sanctions, les compagnies aériennes titulaires d'une concession pour le transport régulier de passagers qui ne contrôlent pas, ou pas suffisamment, le respect par leurs passagers des conditions d'entrée en Suisse (let. c). S'agissant de l'assistance accordée aux requérants séjournant en Suisse le temps de la procédure d'asile, les auteurs de l'initiative demandent que les prestations soient, d'une part, fournies en nature et, d'autre part, réduites et réglementées de façon uniforme pour l'ensemble de la Suisse (let. d). Ils proposent ensuite que les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes dépendantes de l'assistance ne puissent plus choisir librement les fournisseurs de soins médicaux et dentaires et que les cantons désignent ces prestataires (let. e). Ils prévoient, en outre, de diminuer les prestations d'assistance publique servies aux requérants d'asile dont la décision de renvoi est exécutoire ainsi qu'aux personnes admises à titre provisoire ayant violé leurs obligations de collaborer, en les limitant à un logement et une nourriture simples, tandis que les soins médicaux seraient exclusivement limités aux traitements d'urgence. Enfin, ces personnes ne pourraient exercer une activité lucrative que dans le cadre d'un programme d'occupation public (let. f).

En vertu des dispositions transitoires proposées dans le cadre d'un nouvel art. 197, les mesures d'application nécessaires devraient être adoptées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance avant d'être remplacées par la législation ordinaire, les dispositions de l'art. 121, al. 1a, entrant en vigueur trois mois après l'acceptation de l'initiative.

La validité de l'initiative ayant été constatée, elle doit être soumise au peuple et aux cantons dans le cadre d'une votation. S'agissant du domaine de l'assistance, les objectifs visés par les auteurs de l'initiative sont largement atteints, étant donné qu'ils font, au niveau de la procédure, l'objet des révisions, actuellement en cours, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi sur l'asile. En revanche, la mise en œuvre des propositions visant à réduire les prestations médicales pour certaines catégories de personnes devrait s'avérer délicate au vu de la portée des questions d'éthique liées à une telle restriction. Par ailleurs, la réglementation extrêmement restrictive applicable à ces personnes en matière d'accès au marché suisse du travail entraînerait un surcroît de frais considérable. Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral propose au Parlement de rejeter l'initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile», sans présenter de contre-projet.

Délibérations

06-12-2001	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20-03-2002	CN	Adhésion.
22-03-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (36:3)
22-03-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (137:44)

Le **Conseil des Etats** a suivi après un court débat les arguments du rapporteur de la commission et du Conseil fédéral. Les députés ont rejeté par 37 voix contre 6 une proposition déposée par Maximilian Reimann (V, AG) visant à l'adoption de l'initiative.

Au **Conseil national**, une proposition de minorité qui recommandait l'adoption du plébiscite a également été largement rejetée par 120 voix contre 38. Outre les membres du groupe UDC, seuls Christian Waber (E, BE) ainsi que les députés non inscrits Giuliano Bignasca (-, TI), Flavio Maspoli (-, TI) et Bernhard Hess (-, BE) ont voté en faveur de l'initiative.

L'initiative populaire a été rejetée le 24 novembre 2002 par 50,1 % des votants. (cf. Annexe G)

02.047 Système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile

Message du 29 mai 2002 relatif à la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (« Etrangers 2000 ») (FF 2002 4367)

Situation initiale

Dans le cadre de leur mission, l'Office fédéral des étrangers (OFE) et l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ont chacun mis en œuvre un système informatique qu'ils ont sans cesse modifié ou transformé au cours des dernières années. Le Registre central des étrangers (RCE) existe depuis 1982 et le Système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER) depuis 1985. Tous deux sont aujourd'hui désuets et ne répondent plus aux exigences posées sur les plans techniques et de la protection des données. C'est pourquoi la création d'un nouveau système commun aux deux offices a été proposée.

«Etrangers 2000» est un projet informatique concernant plusieurs offices dont les grandes lignes sont les suivantes:

- remplacer les systèmes actuels RCE et AUPER par un nouveau système unique et commun aux deux offices. Ce système devra être doté d'une structure souple et modulable: certains modules seront réservés à l'OFE, d'autres à l'ODR;
- permettre la mise en place de profils d'accès spécifiques;
- offrir un support TED aux fonctions et activités les plus importantes exercées par les autorités ayant accès au système, en fournissant des informations depuis l'entrée de l'étranger dans le pays, en passant par son séjour et jusqu'à son départ de Suisse;
- permettre une saisie uniforme des données relatives à l'identité des personnes enregistrées;
- permettre l'établissement de statistiques répondant dans une large mesure aux exigences.

Des données personnelles sensibles au sens de la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1) seront traitées dans «Etrangers 2000». Dès lors, les exigences relevant de la sécurité informatique et de la protection des données revêtent une grande importance. Il s'agira, entre autres choses, de créer une base légale permettant de réglementer le but, la gestion, et l'exploitation de ce système. Cet objectif devrait être atteint au moyen du présent projet de loi, qui constitue une lex specialis par rapport à la loi fédérale sur la protection des données. Les autres dispositions légales applicables aux domaines de l'asile et des étrangers en matière de protection des données figurent déjà dans la LSEE et la LAAsi.

Délibérations

18-03-2003	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13-06-2003	CE	Divergences.
18-06-2003	CN	Adhésion.
20-06-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (167:0)
20-06-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Les deux conseils ont adopté le projet sans opposition, mais en y apportant quelques petites modifications.

03.034 Adhésion de la Suisse au Centre international pour le développement de politiques migratoires

Message du 30 avril 2003 concernant l'approbation de l'adhésion de la Suisse au Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM) (FF 2003 3297)

Situation initiale

C'est le 1^{er} juin 1993 que le Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM; International Centre for Migration Policy Development – ICMPD), sis à Vienne, a été fondé par un traité entre l'Autriche et la Suisse. Le traité du 26 avril 1996 signé par la Suisse, la République d'Autriche et la Hongrie fit du CIDPM une organisation internationale, qui, grâce à ses connaissances spécifiques de l'asile et de la migration, développe et favorise l'adoption de stratégies à long terme en la matière, mettant à disposition un mécanisme efficace de consultation. Par ailleurs, le CIDPM fournit aux gouvernements et aux organisations en Europe des services dans les domaines de l'asile et de la migration et s'implique dans la lutte contre la migration clandestine. Dans le cadre de ses activités liées au Pacte de stabilité et au Groupe de Budapest, il traite tout particulièrement de la problématique de la migration en Europe centrale et en Europe du Sud-Est dans le but d'intégrer divers Etats de cette région dans les structures migratoires mises en place en Europe et de contribuer ainsi à mieux gérer les flux migratoires clandestins. Enfin, le CIDPM a soutenu activement la Suisse pendant et après les conflits armés en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, notamment s'agissant du rapatriement de requérants d'asile déboutés et de personnes ne nécessitant plus de protection. Aujourd'hui, l'Autriche, la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque, le Portugal, la Suède et la Suisse comptent parmi ses membres. La Pologne, la Croatie, la Slovaquie et la Bulgarie, quant à elles, sont sur le point d'y adhérer. La Suisse a participé, de manière déterminante, à la naissance et à la fondation du CIDPM. Depuis la fondation de cette organisation en 1993, notre pays a, en tant que membre, contribué à définir les nombreuses activités, ainsi que l'élargissement continu du champ d'action du CIDPM. Ce dernier s'est avéré être pour la Suisse une plaque tournante en ce qui concerne la transmission d'informations et l'offre de services dans le contexte de l'asile et de la migration; il lui permet, d'une part, d'intervenir dans le débat politique avec l'Union européenne (UE), d'autre part, de participer à des projets de l'UE et de bénéficier d'un soutien actif dans la résolution de problèmes pratiques, par exemple dans le domaine des retours. A l'heure qu'il est, la Suisse ne peut mener une politique efficace en matière d'asile et de migration qu'en coopérant étroitement avec ses Etats voisins. Sa qualité de membre du CIDPM lui donne l'occasion de participer à nombre de projets mis sur pied par l'UE dans le domaine de la migration. En outre, cette organisation représente pour elle une plate-forme internationale lui permettant de prendre une part active à l'échange de vues entre pays et de faire connaître également ses préoccupations en matière d'asile et de migration au-delà des frontières de l'UE. Pour finir, les informations recueillies par le CIDPM sur les Etats d'origine ou de provenance de requérants d'asile constituent un soutien essentiel à la procédure d'asile et de renvoi, dont elles contribuent à accroître l'efficacité.

L'adhésion de la Suisse à une organisation internationale doit être approuvée par le Parlement. Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), le traité du 26 avril 1996 instituant le CIDPM en tant qu'organisation internationale est sujet au référendum facultatif. Jusque-là, le traité n'a pas été soumis au Parlement. Le présent message entend remédier à cette situation.

Délibérations

02-10-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le projet a été adopté par le **Conseil des Etats** sans discussion et sans opposition, par 39 voix.