

Quelques observations au sujet de la loi sur le Parlement et des thèses de Martin Graf

Jean-François Aubert | *La montée en puissance du Parlement date d'avant la révision totale de la Constitution fédérale. La loi sur le Parlement concrétise les attributions que la nouvelle Constitution lui donne.*

1 Les deux «réveils» du Parlement

Pendant un demi-siècle, 1914–1964, l'Assemblée fédérale a été politiquement dominée par le Conseil fédéral (pouvoirs extraordinaires des temps de guerre, crises économiques). C'était même devenu un lieu commun des politologues: le poids du Gouvernement, de l'administration, des groupes de pression, etc.

Le Parlement s'est réveillé une première fois avec l'affaire du Mirage, 1964–1966, crédit mal calculé et outrageusement dépassé. Résultat: le développement de l'usage de l'initiative parlementaire ainsi qu'une révision importante de la LREC, marquée par l'accroissement des compétences des commissions en général et des commissions de gestion en particulier, et l'institution de la commission d'enquête parlementaire.

Deuxième réveil avec l'affaire des fiches, 1989. Résultat: plusieurs révisions de la LREC. Nouveau renforcement des commissions de gestion et de leurs compétences, délégation des commissions de gestion, organe parlementaire de contrôle de l'administration. A quoi il faut ajouter, dans les règlements des conseils (1991), la préférence pour les commissions *permanentes* et l'abandon presque total des commissions occasionnelles. Cette innovation a profondément changé le caractère du Parlement; il peut y avoir maintenant, dans chaque grand domaine, vingt ou trente députés spécialisés.

2 La révision totale de la Constitution fédérale, 1999

A notre avis, la montée en puissance du Parlement était chose faite *dès avant la révision totale*; mais la nouvelle Constitution lui a donné une *forme*. Voir, par exemple, les articles 153 IV (sur les pouvoirs d'information des commissions), 166 I et II (sur la participation à la politique extérieure), 169 II (sur les pouvoirs des délégations de surveillance) et 171 (sur les mandats au Conseil fédéral).

3 La loi sur le Parlement, 2002

Le législateur s'est efforcé de concrétiser les textes de la nouvelle Constitution. Voir, par exemple, les articles 24 (sur la politique extérieure), 120 (sur l'instrument de la motion), 150 ss (sur les pouvoirs des commissions, notamment des délégations de surveillance). Voir aussi, parmi les précisions utiles, les articles 28 (sur les décisions de principe) et 29 II (sur les actes particuliers qui n'ont pas de base légale suffisante, selon le modèle de l'arrêté de 1989 concernant Kaiseraugst).

Concernant plus spécialement l'article 120 II, relatif aux motions qui touchent le domaine de compétence du Conseil fédéral. Il s'agissait de revenir sur une révision inachevée de la LREC en 1990 et de régler l'instrument de manière uniforme dans les deux conseils (cf. art. 171 Cst.). On se rappelle que la CIP-CN, en 2001, proposait que, dans ce domaine, la motion ait la valeur d'une directive à laquelle le Conseil fédéral ne pourrait déroger que «dans des cas justifiés». Pour finir, il a été décidé que, si le Conseil fédéral ne voulait pas se conformer à la motion, il devrait soumettre à l'Assemblée fédérale le «projet d'un acte par lequel la motion peut être mise en œuvre».

La solution nous semble satisfaisante. L'idée première, de dérogations qu'on «justifie», aurait pu conduire à des discussions interminables (si l'Assemblée fédérale n'admettait pas la «justification» donnée par le Conseil fédéral). Avec le nouveau texte, la situation est plus claire. Le Conseil fédéral dit: je ne veux pas faire ce que vous me demandez de faire. Faites-le vous-mêmes, voici, conformément à la LParl, un projet d'acte à cet effet.

Mais la solution, il faut le reconnaître, vaut surtout pour les délégations de compétence au Conseil fédéral. Le projet de loi qui répond à la motion tendra à supprimer la délégation, ou à la préciser, ou à l'adresser à l'Assemblée fédérale elle-même. Le texte de l'article 120 II convient en revanche moins bien à des motions qui toucheraient le domaine constitutionnel original du Conseil fédéral (voir plus bas). Ou alors le projet d'acte du Conseil fédéral devra porter sur une révision de la Constitution elle-même.

4 Sur certaines thèses de M. Martin Graf

Sur la thèse n° 1. D'accord en général. Le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sont aussi dits «suprêmes», mais chacun dans leur sphère de pouvoir (art. 174 et 188 I Cst.). L'Assemblée fédérale l'est sans spécification (art. 148 I Cst.). Mais on pourrait ajouter que cette suprématie de l'Assemblée fédérale serait moindre si les lois fédérales étaient sujettes au contrôle judiciaire de leur constitutionnalité. On pourrait dire aussi que, sur le Tribunal fédéral exerçant ses fonctions juridictionnelles, la suprématie de l'Assemblée

fédérale est nécessairement limitée: le Parlement peut bien entreprendre de changer les lois qu'il juge mal interprétées, mais il ne peut pas «contrôler» le fond des décisions judiciaires; la nouvelle loi l'admet elle-même (art. 26 IV LParl). On sait qu'il y a maintenant, au sujet de la haute surveillance sur le Tribunal fédéral, une tendance expansionniste assez discutable.

Sur la thèse no 2. D'accord pour les compétences déléguées (voir plus haut). Mais la «compétence de la compétence» du législateur trouve évidemment ses limites dans la Constitution même. Le législateur ne peut pas transférer à l'Assemblée fédérale des compétences que la Constitution donne en termes précis au Conseil fédéral. Exemples: les articles 178 I (sur la direction de l'administration) et 184 I (sur la représentation de la Suisse à l'étranger). Voir aussi l'article 173 III: la loi ne peut pas attribuer à l'Assemblée fédérale n'importe quelle compétence.

Sur la thèse no 5. Ici, la nouvelle Constitution apporte d'utiles éclaircissements (art. 153 IV, 169 II) et la LParl (art. 150 et 153 ss) semble s'en être assez fidèlement inspirée.

Sur la thèse no 6. Tout à fait d'accord. Nous serions même tenté de dire: la légitimité (le rôle de représentation) *avant* l'efficacité.

Sur la thèse no 7. Là aussi, d'accord. Et c'est tout aussi vrai de la haute surveillance et de l'évaluation, si l'on ne veut pas que le Parlement *s'épuise*. Mais on peut relever que, dans le domaine voisin de la législation, l'essai de concentrer l'Assemblée fédérale sur l'essentiel (l'«important» dont parle l'art. 164 I Cst.) n'a pas vraiment abouti. Ni la Constitution ni même la loi (contrairement au projet des experts de 1995) ne permet de savoir ce qui est important. C'est donc, comme le dit M. Graf, l'Assemblée fédérale, ou ses commissions, avec l'aide, si l'on veut, de leurs secrétariats, qui concrétiseront la notion d'«importance» – toujours, bien entendu, sous la réserve du référendum.

Jean-François Aubert, Prof. hon. de l'Université de Neuchâtel, Peseux