

«Die freie parlamentarische Rede – ein Relikt aus alter Zeit?»

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) hat am 18./19. September 2015 in Liestal wiederum erfolgreich die Jahresversammlung durchgeführt. Nationalrat Ruedi Lustenberger wurde bei der Gelegenheit zum neuen Präsidenten gewählt und der abtretende Präsident, Ständerat Claude Janiak, verabschiedet. Wie immer bot die Versammlung Gelegenheit zum regen Austausch zwischen Abgeordneten und Mitarbeitenden von Parlamenten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene.

Das Hauptthema der diesjährigen Versammlung war der freien parlamentarischen Rede gewidmet. Dabei wurde festgestellt, dass es sich durchaus nicht um ein Relikt aus alter Zeit handelt. Vielmehr hatte die freie parlamentarische Rede im schweizerischen Parlamentarismus immer einen etwas schweren Stand: In den schweizerischen Arbeitsparlamenten spielt die Tätigkeit in Kommissionen häufig eine bedeutendere Rolle als der rhetorisch brillante Schlagabtausch im Plenum. Allerdings wurde auch klar, dass nicht die Problematik der Rhetorik im Vordergrund steht: Es geht vielmehr auch um die Frage, wie weit Mitglieder von Parlamenten sich nicht nur als Übermittler von Statements von Interessengruppen verstehen, sondern auch mit Engagement eigene Positionen vertreten.

Zum Thema referierten an der Jahresversammlung ein Wissenschaftler, ein Politiker und eine Medientrainerin.

Roger Blum, em. Professor für Medienwissenschaft, beleuchtete das Thema aus historischer, politologischer und medienwissenschaftlicher Sicht. Er zeigte verschiedene Beispiele von Reden mit nachhaltiger Wirkung. Aus politologischer Sicht hob er die Spezifika der schweizerischen Arbeitsparlamente hervor, in welchen sich die Vertreter und Vertreterinnen von Regierung und Opposition nicht rhetorisch duellieren, sondern häufig hinter verschlossenen Türen in den Kommissionen um Lösungen gerungen wird.

Nationalrat Andreas Gross bedauerte, dass der parlamentarische Dialog im Ratsplenum kaum mehr und leider auch in den Kommissionen immer weniger stattfindet. Die Parlamentsmitglieder würden Standpunkte von Interessengruppen vorlesen, statt im Austausch mit anderen nach Lösungen zu suchen. Die Interessen des Allgemeinwohls gingen dadurch verloren. Er ist der Ansicht, dass umfassende Reformen notwendig wären, welche es den Parlamentsmitgliedern erlauben würden, ihr Mandat unabhängiger auszuüben.

Die Medientrainerin Sibylle Sommerer legte dar, wie mit der freien Rede Standpunkte überzeugender präsentiert werden können, als wenn Statements abgelesen werden. Mit eindrücklichen Zahlen belegte sie die Bedeutung des

Auftretens des Redners oder der Rednerin gegenüber dem eigentlichen Inhalt der Rede.

In der anschliessenden Podiumsdiskussion, an welcher auch Grossrätin Antoinette de Weck aus Freiburg teilnahm, wurden unterschiedliche Standpunkte bezüglich des Reformbedarfs geäussert. Während Andreas Gross institutionelle Reformen für unabdingbar hält, sehen andere den Schlüssel eher im Verhalten der Parlamentsmitglieder. Tatsächlich hängt es vom Selbstverständnis des einzelnen Parlamentsmitglieds ab, ob es unfiltriert Standpunkte von Interessengruppen in das Parlament tragen will oder ob es als unabhängiges Parlamentsmitglied nach Abwägung der verschiedenen Interessen pointiert eigene Standpunkte darlegen will. Eine freie Rede ist wohl nur im letzteren Fall möglich. Die freie Rede ist denn auch nicht primär durch das Fehlen von Notizen zu definieren, als vielmehr durch das Vortragen eigener Gedankengänge. Dabei gehört es durchaus zu den Aufgaben von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, sich mit Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Interessen auseinanderzusetzen. Politiker und Politikerinnen werden als Vertreter und Vertreterinnen verschiedener Interessen in das Parlament gewählt und sollen diese Interessen dort auch darlegen können. Wenn das Parlamentsmitglied jedoch mit den Augen auf dem vom Verbandssekretariat verfassten Manuskript haftet und dessen komplizierte Sätze runterrattert, dann hat nicht nur die freie Rede, sondern auch der Parlamentarismus verloren.

Die an der Tagung präsentierten Beiträge werden in der Nr. 3/2015 des Bulletins «Parlament» publiziert: www.sgp-ssp.net > Mitteilungsblatt > Aktuelle Nummer

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Redaktorin des Bulletins «Parlament»

Compte-rendu du Forum de législation du 29 octobre 2015

Le 25^e Forum de législation a été organisé avec les cantons. Il a principalement été question de la mise en œuvre du droit fédéral par ces derniers, et en particulier de leur implication précoce dans le processus législatif fédéral. Pour rappel, suite à un conflit intervenu en 2009 entre le Conseil fédéral et les exécutifs cantonaux en lien avec le nouveau régime de financement des soins, il a été décidé d'instituer un groupe de travail (Groupe de travail Confédération-cantons) afin d'analyser la problématique de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. En 2012, le groupe a présenté un rapport¹, dans lequel il propose des mesures pour améliorer quatre domaines relevant de la mise en œuvre du droit fédéral : l'association des cantons à la planification et à l'élaboration de l'avant-projet, la prise en compte des questions de mise en œuvre au moment de la procédure de consultation, l'interaction avec les cantons durant la phase parlementaire et la fixation des délais de mise en œuvre du droit fédéral dans les cantons. Les mesures incombant aux cantons ont été intégrées dans la Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons. Par ailleurs, afin de renforcer le réseau existant de responsables cantonaux en matière de législation et de mise en œuvre du droit fédéral, la CdC a décidé de mettre sur pied un nouveau groupe de travail, le « groupe de travail Mise en œuvre du droit fédéral » (GT Mise en œuvre du droit fédéral). Ce groupe a notamment élaboré un guide de traitement des consultations, que les gouvernements cantonaux sont invités à utiliser, si nécessaire, lors de l'élaboration de projets de réponses des cantons aux procédures de consultations fédérales.

En 2014, dans la perspective d'une optimisation de la participation des cantons à la planification et à l'élaboration des actes normatifs fédéraux, la CdC a confié un mandat d'étude au bureau Vatter, à Berne. Elle l'a chargé d'étudier à quelle fréquence et sous quelle forme l'administration fédérale et les commissions parlementaires associent l'échelon cantonal à l'élaboration d'avant-projets d'actes normatifs fédéraux. Il s'agissait aussi d'apprécier l'impact de la participation des cantons aux processus législatifs et la représentativité des inputs fournis dans ce cadre. Les résultats de l'étude figurent dans un rapport intitulé « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons – Formes et procédures d'implication précoce des cantons dans l'élaboration d'avant-projets d'actes législatifs fédéraux »², que son auteur, Monsieur Christian Rüefli³, est venu présenter

au Forum. L'étude se base sur une analyse de la littérature en la matière, sur des entretiens menés avec des représentants de l'administration fédérale et cantonale, des Services du parlement et des conférences des directeurs cantonaux, ainsi que sur une enquête en ligne menée auprès de l'administration fédérale sur la façon dont les cantons ont été associés aux travaux législatifs fédéraux pertinents pour eux selon la CdC, entre 2010 et 2013. L'étude dresse un bilan de la situation sous plusieurs angles : la fréquence et les motivations de l'implication des cantons, la forme de la participation et le moment auquel elle intervient, la désignation des représentants des cantons, ainsi que la représentativité et l'impact de leurs inputs. Il en résulte notamment que les cantons ne sont pas systématiquement associés. Le fait qu'ils soient touchés ou doivent mettre en œuvre le projet, ou qu'ils disposent de compétences techniques particulières sont des critères déterminants. L'appréciation de ces critères dépend de la personne compétente au plan fédéral. Par ailleurs, l'existence d'une collaboration institutionnalisée préexistante est un facteur favorisant l'implication. L'étude montre aussi que les cantons sont le plus souvent associés dans le cadre de groupes de travail internes ou de manière informelle, qu'ils désignent leurs représentants eux-mêmes, ou de concert avec la Confédération, et que les autorités fédérales sollicitent les représentants des cantons de manière ciblée, en fonction de leurs connaissances techniques, de leur expertise ou de leur fonction. Les informations recueillies ne permettent en revanche pas dire avec certitude si les inputs des cantons sont représentatifs des expériences et opinions des autres cantons. La majorité des personnes interrogée au plan fédéral estime que l'implication des cantons est une démarche positive, qui permet d'améliorer l'applicabilité du projet, sa viabilité et son acceptation. Le rapport contient 16 recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons, établies sur la base des déficits constatés par ces derniers et des conditions-cadres inhérentes à l'activité législative fédérale.

Pour illustrer la thématique de l'implication précoce des cantons dans les projets législatifs de la Confédération, il y a ensuite eu deux interventions, basées sur des expériences pratiques.

Tout d'abord, Madame Giancarla Papi⁴, a présenté la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Pour rappel, l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)» a été déposée le 14 août 2008. Elle avait pour but de lutter contre la dispersion des constructions et de mieux protéger le paysage en modifiant l'art. 75 Cst. Le Conseil fédéral, qui était à l'époque en train de plancher sur le projet de loi sur le développement territorial (P-LDéT), a décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet indirect sous la forme d'une modification partielle de la LAT.

Pour des raisons de temps, et compte tenu des résultats de la consultation externe du P-LDÉT, le Conseil fédéral a décidé de limiter le contenu du contre-projet au développement de l'urbanisation. Les autres modifications de la LAT seraient l'objet d'une seconde révision partielle. Le contre-projet a été accepté en votation populaire le 3 mars 2013, et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. La seconde étape de la révision de la LAT concerne principalement la question de la protection des terres agricoles, l'amélioration de la coordination entre le développement territorial et celui des infrastructures, ou les constructions hors zone à bâtir. La consultation externe s'est terminée le 15 mai 2015. Il en est ressorti, de manière générale, au niveau des critiques, l'absence de besoin de révision, l'absence de vision globale et le caractère trop détaillé des propositions, la LAT devant rester une loi-cadre. Les cantons ont quant à eux considéré que la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire n'avait pas été prise en compte, que les principes constitutionnels n'avaient pas été respectés (subsidiarité, proportionnalité), et qu'il n'y avait pas de vision globale. Ces derniers ont par ailleurs estimé que leur poids au sein des différents groupes de travail ne correspondait pas à leurs compétences constitutionnelles. Pour la suite des travaux, le DETEC, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et les cantons ont décidé de déterminer ensemble quels thèmes seraient conservés. Il s'agit notamment des questions concernant la zone à bâtir, la pesée des intérêts, ainsi que l'espace fonctionnel et le sous-sol. L'organisation de projet sera revue, afin d'y ajouter des composantes politiques. Les milieux intéressés ne seront plus automatiquement impliqués, mais seront consultés de manière ponctuelle, sur des questions particulières. Il est relevé qu'il faut distinguer la phase de préparation des projets au sein des groupes de travail, où ce sont les aspects techniques qui priment, de la phase subséquente, où le jeu politique se met en place. Ainsi, ce n'est pas parce que le projet est soutenu par les cantons dans la première phase qu'il le sera forcément après. Par ailleurs, il est possible que les intérêts divergent au sein même du canton.

Monsieur Rolf Hanimann⁵, a ensuite présenté le fonctionnement de la coopération entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la législation fédérale vétérinaire. Dans ce secteur, la Confédération et les cantons ont mis en place des structures communes qui permettent une bonne collaboration. Il s'agit par exemple de recommandations techniques communes, de l'exploitation de banques de données communes (ISVet, Agate), d'une politique de gestion des crises commune, ou encore d'une coopération au plan organisationnel, telle la définition d'objectifs communs entre l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et l'ASVC. Deux exemples de projets législa-

tifs pour lesquels la coopération a été intensive sont d'une part la révision de l'ordonnance sur les épizooties (OFE; RS 916.401) en lien avec la thématique des « chiens dangereux » (identification et enregistrement des chiens), et d'autre part la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) en lien avec la détention des animaux. Il est relevé que dans le secteur vétérinaire, les intérêts des cantons et de la Confédération convergent souvent, et qu'il s'agit là certainement d'un facteur qui rend la collaboration plus aisée que dans d'autres domaines.

Pour clore la thématique de l'implication précoce des cantons dans le processus législatif fédéral, Monsieur Christian Schuhmacher a présenté les réflexions du GT Mise en œuvre du droit fédéral qu'il dirige, en se basant sur le rapport du groupe de travail Confédération - cantons du 13 février 2012. Il relève que la participation des cantons tôt dans la procédure n'est pas optionnelle. En effet, l'art. 44, al. 1, Cst. prévoit que « la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux ». Ensuite, elle permet sans aucun doute d'assurer l'efficacité et l'efficacite de l'activité étatique. Enfin, le rapport explicatif relatif au projet doit renseigner sur la mise en œuvre de ce dernier. Le rapport du groupe de travail Confédération - cantons propose trois mesures qui doivent permettre de mieux associer les cantons à la planification et à l'élaboration de l'avant-projet :

- sensibiliser les services de la Confédération aux problèmes de mise en œuvre. Cela se fait déjà dans le cadre du Forum de législation et du Zentrum für Rechtssetzungslehre de l'Université de Zurich. On pourrait par la suite imaginer de former les membres de l'administration fédérale et des services du Parlement.
- intégrer les cantons aux travaux préparatoires lorsque la mise en œuvre du projet et son exécution ont des incidences sur leurs intérêts. Cette recommandation est à ce jour partiellement réalisée : par le rapport Rüefli « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons – Formes et procédures d'implication précoce des cantons dans l'élaboration d'avant-projets d'actes législatifs fédéraux »; par le Guide de législation de la Confédération (n° 93) et par le Commguide (Chap. 11.3, p. 3). Une étape supplémentaire réside dans le projet d'art. 15a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010). Il s'agira par la suite encore d'adapter l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OPLA; RS 171.115) à cette disposition, d'informer le personnel administratif fédéral et cas échéant d'édicter des directives pour concrétiser l'art. 15a P-OLOGA.

- veiller à ce que les cantons informent de manière efficace sur l'exécution de l'avant-projet. Pour mettre en œuvre cette recommandation, les représentants des cantons sont désignés par la CdC ou les conférences de directeurs. Par ailleurs, il faut s'assurer que les représentants donnent un retour aux autres cantons. On attend de ceux-là qu'ils donnent des inputs techniques, ou concernant la mise en œuvre. Il ne s'agit pas de lier les autorités cantonales au plan politique. Les cantons devront encore notamment définir ce qu'ils entendent par « être concernés », et élaborer un modèle de mandat pour leurs représentants.

La présentation de Monsieur Schuhmacher s'est achevée sur 3 postulats. Premièrement, la doctrine doit donner plus d'indications concernant la phase pré-procédure de législation qui est très floue (modèle normatif ; motivation des choix). Ensuite, la législation doit contenir des normes contraignantes relatives à l'implication précoce des cantons (OLOGA, OPLA). Et enfin, les collaborateurs de l'administration fédérale et des services du Parlement doivent adapter leurs directives et impliquer les cantons de manière systématique.

Monsieur Stephan C. Brunner⁶ a ensuite présenté les nouveautés en matière de procédure de consultation. Le Parlement a adopté une révision de la loi sur la consultation (LCo; RS 172.061) le 26 septembre 2014. L'ordonnance sur la consultation (OCo; RS 172.061.1) a dû être adaptée en conséquence. Selon toute vraisemblance, les deux actes entreront en vigueur le 1^{er} avril 2016. La nouvelle loi ne fait plus de distinction entre consultation et audition. Elle fixe des délais clairs, qui ne peuvent être raccourcis qu'à titre exceptionnel (art. 7 LCo), ainsi que les conditions auxquelles il peut être renoncé à une consultation (art. 3a LCo). Par ailleurs, la possibilité de déléguer la compétence d'ouvrir la procédure n'existe plus. Le projet d'ordonnance prévoit quant à lui notamment la consultation obligatoire de la Chancellerie fédérale dans toutes les procédures, y compris quand il y est renoncé (art. 4a P-OCo) ainsi que l'implication précoce et circonstanciée des cantons dans le processus législatif fédéral (art. 15a P-OLOGA).

Pour terminer, Monsieur Michel Moret⁷, a communiqué des modifications importantes de la loi sur les publications officielles (LPubl; RS 170.512) et de son ordonnance (OPubl; RS 170.512.1). A l'heure actuelle, ce sont les versions papier des textes publiés dans le Recueil officiel (RO) et dans la Feuille fédérale (FF) qui font foi. Les progrès technologiques et les changements sociétaux ont fait que ces textes sont en pratique principalement consultés en ligne, si bien que le législateur a décidé d'inverser la primauté des versions. Ainsi, dès le 1^{er} janvier 2016, ce seront les textes électroniques qui feront foi. Comme aujourd'hui les éditions hebdomadaires du RO et de la FF seront disponibles en ligne le mardi.

L'édition sur papier restera, mais sera distribuée quelques jours plus tard. Des mesures pour assurer l'authenticité et la sécurité de la signature électronique ont été prévues. Par ailleurs les publications urgentes (aujourd'hui appelées publications extraordinaires) seront mises en ligne et publiées quotidiennement sous forme d'éditions journalières du RO, et seront désignées comme telles. Elles pourront au demeurant être trouvées au moyen du moteur de recherche de la plateforme du droit fédéral (www.droitfederal.admin.ch).

*Camille Dubois, avocate, Office fédéral de la justice, Berne
courriel : camille.dubois@bj.admin.ch*

Notes

- 1 Rapport du groupe de travail Confédération - cantons du 13 février 2012: www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Innenpolitische_Geschaefte/8_Rapport_mise_en_oeuvre_droit_federal.pdf
- 2 Résumé en français : www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Foederalismus_und_Staatsrecht/Rapport-final-Buero-Vatter-Original_en_allemand : www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Foederalismus_und_Staatsrecht/Umsetzung-Bundesrecht_Bericht-Buero-Vatter.pdf.
- 3 Directeur recherche & conseil en politiques publiques, Bureau Vatter.
- 4 Cheffe du Service cantonal d'aménagement du territoire du canton de Fribourg.
- 5 Chef du service de la sécurité des denrées alimentaires et de la santé animale du canton des Grisons et président de l'association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC).
- 6 Chef de la section droit de la Chancellerie fédérale.
- 7 Chef du Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale.

Professional Legal Drafters – Ideen für die Schweiz

Am 5. November 2015 hat die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) im Haus der Universität in Bern eine halbtägige Veranstaltung unter der inhaltlichen Leitung von *Felix Uhlmann* (Rechtswissenschaftliches Institut und Zentrum für Rechtsetzungslehre, ZfR, der Universität Zürich) durchgeführt. Als Referentin und Referenten waren Personen aus europäischen und nordamerikanischen Ländern geladen, welche die spezialisierte Funktion des «legislative drafter» oder des «*rédacteur juridique*» kennen, von Fachleuten also, die ganz darauf spezialisiert sind, Erlassentwürfe zu schreiben, nach Vorgaben, die ihnen die Fachleute und die politisch Verantwortlichen dazu machen.

In der Schweiz gibt es selbstverständlich auch Personen, die Erlassentwürfe schreiben, doch kennen wir bislang weder diese spezialisierte Funktion noch verfügen wir dafür über eigenständige Ausbildungsgänge oder Weiterbildungsmöglichkeiten mit formellen Abschlüssen. Es gibt zwar die Seminare von Murten und Jongny-sur-Vevey, es gibt den Gesetzgebungskurs des Bundes unter Leitung des Bundesamtes für Justiz, und es gibt die Veranstaltungen am ZfR, doch sie alle führen nicht zu einem Titel des professionellen Legisten oder der professionellen Legistin – oder noch spezieller: zu einem Titel des professionellen Gesetzesredaktors (Redaktor im Sinne des Schreibers, des Drafter, nicht des Überarbeiters). Die SGG, die sich statutengemäss für die Aus- und Weiterbildung im Bereich der Gesetzgebung zu engagieren hat, wollte sich mit dieser Veranstaltung informieren lassen über alternative Möglichkeiten für die Schweiz.

Die Veranstalter hatten der Referentin und den Referenten vorgängig eine Reihe von Fragen gestellt: Wie sind die spezifischen Ausbildungen zu «Professional Legislative Drafters» gestaltet? Wer führt diese Ausbildungen durch? Wo und wie werden derart geschulte Spezialistinnen und Spezialisten in den Verwaltungen und in den Parlamenten eingesetzt? Welchen Nutzen verspricht man sich von solchen Spezialisierungen?

Diesen Fragen entlang referierten *Helen Xanthaki* für das «Westminster System» der Rechtsetzung in Grossbritannien, *Sjoerd Zijlstra* und *Wim Voermans* für die Niederlande, *Wieslaw Staśkiewicz* für Polen, *David Marcello* für die USA und im Besonderen für den Bundesstaat Louisiana sowie *Richard Tremblay* für die kanadische Provinz Québec.

So entstand an diesem Nachmittag für die knapp dreissig Zuhörerinnen und Zuhörer der englisch – und im Fall von Québec französisch – vorgetragenen Referate ein kunterbuntes Bild mit viel Neuem und da und dort auch, trotz aller An-

dersartigkeit des Systems, sehr Vertrautem. Daraus nun direkte Schlüsse für die Schweiz zu ziehen, dürfte der SGG nicht leicht fallen. Ein anregender Anfang im Nachdenken über neue Möglichkeiten der Legistenausbildung und -spezialisierung in der Schweiz ist jedoch sicher gemacht.

Die Vorträge der Tagung werden nachzulesen sein in einem eigenen Band in der ZfR-Schriftenreihe, die im Dike-Verlag erscheint.

Markus Nussbaumer, Bundeskanzlei