

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



16.497 n Iv. pa. Burgherr. Renforcer le principe de subsidiarité

Rapport de la Commission des institutions politiques du 3 mai 2018

Après que la Commission des institutions politiques du Conseil national eut donné suite à l'initiative parlementaire visée en titre et que son homologue du Conseil des Etats se fut ralliée à cette décision, il incombait à la commission du Conseil national de mettre en œuvre l'objectif de l'initiative. Celle-ci a repris cet objectif dans le cadre de son projet relatif à l'initiative parlementaire 16.457 (Modifications diverses du droit parlementaire) et a ensuite constaté lors de sa séance du 3 mai 2018 que l'initiative 16.497 pouvait être classée.

L'initiative vise à modifier la loi sur le Parlement et la loi sur la consultation de sorte à préciser que les messages accompagnant un projet d'acte et les rapports explicatifs portant sur les projets envoyés en consultation doivent contenir des commentaires explicatifs sur la manière dont il est tenu compte du principe de subsidiarité lors de l'attribution de tâches étatiques.

Proposition de la commission

La commission propose de classer l'initiative parlementaire, sans qu'aucune autre proposition ait été déposée.

Rapporteurs : Jauslin (d), Romano (i)

Pour la commission :
Le président

Kurt Fluri

Contenu du rapport
1 Texte et développement
2 Etat des délibérations
3 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Me fondant sur les articles 160 alinéa 1 de la Constitution et 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

La loi sur la consultation et la loi sur le Parlement sont modifiées de manière à préciser que les messages soumis au Parlement et les rapports sur la procédure de consultation doivent obligatoirement contenir des informations substantielles et des commentaires explicatifs sur la manière dont il a été tenu compte des obligations prévues aux articles 5a 43a alinéa 1 et 50 Cst.

1.2 Développement

L'histoire de notre Etat fédéral est l'histoire d'une centralisation sans fin. Avec les nouvelles compétences qui lui ont été conférées, la multiplication des dispositions fédérales et le poids croissant des traités internationaux, la nature de l'Etat fédéral et la place des cantons ont changé au cours des dernières décennies. Même dans les domaines où s'exerce typiquement la compétence cantonale, la Confédération ne cesse de gagner en influence, par le truchement d'objectifs, de stratégies, de programmes et de financements, et la généralisation de termes vagues tels que "compétences partagées", "gestion globale", "espaces politiques" ou encore "coordination" renforce encore cette tendance.

Désireux de contrecarrer ce mouvement, le législateur a adopté le message sur la RPT, entrée en vigueur en 2008, en vue de tenter d'"optimiser la structure en place, afin de faciliter l'accomplissement des tâches publiques de la Confédération" et de renforcer substantiellement le fédéralisme (FF 2002 2155, 2158), en redonnant davantage de poids aux principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale.

L'heure du bilan venue, il faut bien admettre que ces principes n'ont pas eu l'efficacité souhaitée. D'une part, on a continué à leur dénier toute portée juridique, ce qui explique notamment pourquoi tant de textes fédéraux ne prennent pas la peine d'indiquer en quoi il faut absolument agir à l'échelon fédéral. D'autre part, on ne dispose toujours pas de critères qui permettraient d'imposer l'application de ces principes à tel ou tel type de projet en particulier. Pourtant, dans la mesure où les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale sont déterminants pour la répartition des compétences entre Confédération et cantons, ils seraient les meilleurs garants d'un fédéralisme réel et vécu, aux antipodes des simples déclarations d'intention politiques. Mais ces principes, qui fondent véritablement notre idée de l'Etat, ne pourront véritablement déployer leurs effets que si, de simples maximes au contenu politique imprécis, ils se hissent au rang de règles de droit formelles. Les dispositions générales de la Constitution affirment dès l'article 5a le principe de la subsidiarité: "L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité." Ce principe est précisé du reste dans une certaine mesure par la Constitution elle-même, qui, s'agissant des principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques, dispose à l'article 43a que "la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération". Enfin, l'échelon administratif le moins élevé lui-même n'est pas oublié, puisque l'article 50 consacre l'autonomie communale.

Il importe que ces principes soient traduits au niveau législatif afin qu'ils puissent pleinement déployer leurs effets et non plus rester à l'état de simples promesses. Prévoir que les messages soumis au Parlement et les rapports sur la procédure de consultation doivent obligatoirement contenir des informations substantielles et des commentaires explicatifs sur la manière dont il a été tenu compte de ces principes permettra de sensibiliser beaucoup plus fortement les différents



acteurs impliqués à la question centrale du fédéralisme, sans entraver aucunement la liberté du législateur.

2 Etat des délibérations

Lors de la première phase d'examen d'une initiative parlementaire (examen préalable), il s'agit de déterminer s'il y a lieu ou non de légiférer sur le sujet considéré (art. 109 LParl). Si la commission estime qu'il y a lieu de légiférer, un projet d'acte est élaboré dans le cadre de la deuxième phase d'examen, en vue de mettre en œuvre l'objectif de l'initiative (art. 111 LParl). Dans la mesure où les Commissions des institutions politiques des deux conseils avaient l'occasion, lors de leurs séances des 29 juin 2017 et 18 janvier 2018, de mettre directement en œuvre l'objectif de l'iv. pa. 16.497 dans le cadre d'un projet global de modification de la loi sur le Parlement, elles ont, au préalable, reconnu la nécessité de légiférer en la matière et donné suite à l'initiative.

A sa séance du 29 juin 2017, la commission du Conseil national a examiné, dans le cadre de la mise en œuvre de sa propre initiative parlementaire 16.457 (Modifications diverses du droit parlementaire), un projet de modification de la loi sur le Parlement, qu'elle a complété en proposant d'ajouter une lettre à l'art. 141 LParl (messages du Conseil fédéral) : selon l'art. 141 al. 1 let. a^{ter}, le Conseil fédéral doit, dans ses messages motivant un projet d'acte, expliquer comment le " respect du principe de subsidiarité dans l'attribution et l'accomplissement de tâches étatiques " a été pris en compte. Dans le même temps, la commission a proposé de compléter la loi sur la consultation par un nouvel art. 6a, lequel prévoit que les exigences applicables aux messages du Conseil fédéral, énumérées à l'art. 141 al. 2 LParl, s'appliquent également aux rapports explicatifs relatifs aux projets mis en consultation.

Le 12 décembre 2017, le Conseil national a adopté les propositions de sa commission. A sa séance du 18 janvier 2018, la commission du Conseil des Etats a proposé à son conseil de se rallier aux décisions du Conseil national; le Conseil des Etats a adopté les propositions concernées, le 27 février 2018.

3 Considérations de la commission

La commission considère que l'objectif de l'initiative est atteint et que cette dernière peut par conséquent être classée.