

Des co-rapports des commissions parlementaires aux guides élaborés par la Confédération pour assurer une application uniforme du droit, en passant par quelques considérations sur les interventions parlementaires

Le Forum du 29 juin 2017 a débuté par une présentation de Mme Theres Kohler¹ et M. Florent Strobel² sur les co-rapports des commissions parlementaires.

Ces co-rapports trouvent leur fondement juridique à l'art. 49, al. 4. de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl³). Cette disposition prévoit que si objet concerne plusieurs domaines de compétences, les autres commissions peuvent adresser un rapport aux commissions chargées de procéder à son examen préalable. La procédure n'est pas véritablement réglée. On relèvera les éléments suivants: une commission peut décider elle-même de faire un co-rapport⁴; le bureau de l'un des deux conseils peut décider d'attribuer un objet à une commission pour que celle-ci établisse un co-rapport; une commission peut en inviter une autre à faire un co-rapport; les conseils peuvent renvoyer un dossier à une commission avec le mandat de faire un co-rapport à une autre commission. Lorsque la décision de faire un co-rapport est le fait des commissions, elle intervient à la majorité. Les requêtes de minorités sont en principe mentionnées dans le co-rapport. Si aucune majorité pour un co-rapport ne se dégage, les minorités n'ont pas de droit à en faire un. Chaque député peut toutefois déposer au conseil et devant la commission chargée de l'examen préalable, des propositions relatives aux objets pendants (art. 76, al. 1, LParl). La pratique des commissions du Conseil national est de présenter un co-rapport écrit, alors que les commissions du Conseil des Etats présentent plus fréquemment un rapport oral.

Les Commissions des finances (CdF) élaborent de nombreux co-rapports à l'attention des commissions thématiques. La raison en est qu'il s'agit du principal instrument permettant d'influencer la planification financière de la Confédération au sein du Parlement. Une action via le processus budgétaire usuel interviendrait trop tard. L'examen de fond d'un projet incombe aux commissions thématiques. Les revendications des CdF peuvent toutefois avoir des conséquences sur leur travail si bien que pour certains projets, il peut être difficile de bien séparer les compétences.

La LParl prévoit des règles particulières s'agissant des co-rapports des CdF.

En vertu de l'art. 50, al. 2, LParl, les CdF peuvent adresser à la commission thématique chargée de l'examen préalable un rapport concernant les projets d'actes

importants sur le plan de la politique financière. Ces projets peuvent leur être soumis pour co-rapport ou examen préalable. Cette disposition vise les cas dans lesquels les projets, bien que de grande importance, ne requièrent pas de crédit d'engagement ou un plafond de dépenses. Il s'agit principalement des projets fiscaux (par ex: RIE III) ou en matière d'assurance sociales (par ex: Prévoyance vieillesse 2020). Les co-rapports n'apparaissent dans ce cas pas dans les dépliants, mais sont votés au sein de la commission thématique à laquelle ils sont destinés.

En vertu de l'art. 50, al. 3, LParl, les CdF sont invitées à présenter un co-rapport concernant les projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses qui ne sont pas soumis à leur examen préalable. Elles disposent alors des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable s'agissant de la défense de leurs propositions devant les conseils. Cet alinéa a été introduit le 1^{er} juillet 2015, dans le cadre de l'adoption du Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale⁵, dans le but de renforcer la position des CdF en matière de planification financière. Ces dernières peuvent ici défendre leur projet directement devant le conseil concerné, par l'entremise de leur porte-parole. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, on remarque notamment une augmentation de l'impact des co-rapports des CdF ainsi qu'un renforcement de la position du Conseil fédéral, en opposition aux revendications des commissions thématiques d'augmenter les crédits dans leurs domaines de compétences.

L'après-midi s'est poursuivi par une présentation de Mme Cornelia Theler Strupler⁶ et M. Stephan Brunner⁷ sur les questions fréquentes qui se posent en lien avec les interventions parlementaires⁸.

Par intervention parlementaire, on entend les motions, les postulats, les interpellations et les questions. Les commissions peuvent en déposer en tout temps. Les députés et les groupes parlementaires uniquement pendant les sessions. Les interventions s'adressent en principe au Conseil fédéral, mais elles peuvent aussi s'adresser aux Tribunaux fédéraux, à l'Autorité de surveillance du Ministère public et aux bureaux des conseils. Le libellé de l'intervention ne peut en aucun cas être modifié par son destinataire.

Le Conseil fédéral doit en principe y répondre au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt. Si l'intervention a été déposée par une commission moins d'un mois avant le début de cette session, le Conseil fédéral a jusqu'au début de la session suivante. S'il est dans l'impossibilité de respecter le délai prescrit, il en informe le bureau et l'intervenant et motive les raisons de son retard. Le Conseil fédéral doit répondre aux interpellations et aux questions urgentes durant la même session.

Selon les Directives régissant l'établissement des avis du Conseil fédéral relatifs aux interventions parlementaires (postulats et motions) du 16 décembre 2011

et 8 mai 2013 du Conseil fédéral⁹, ce dernier a cinq options de proposition (nous renvoyons aux directives pour plus de détails):

- l'adoption: lorsque le Conseil fédéral est disposé à atteindre complètement et dans les termes déposés l'objectif que l'intervention poursuit. Si une motion demande la modification d'une loi, le Conseil fédéral ne peut proposer son acceptation et la réaliser par une ordonnance.
- l'adoption partielle: lorsque l'intervention est clairement subdivisée et que le Conseil fédéral entend rejeter l'un ou l'autre de ses points (par ex. une des mesures proposées), il peut proposer successivement l'adoption ou le rejet de chacun d'entre eux.
- le rejet avec une proposition de modification au second conseil: lorsque le Conseil fédéral est globalement d'accord avec une motion, mais qu'il n'entend pas atteindre tous ses objectifs et qu'il n'est pas possible de la subdiviser. Il procédera de la sorte lorsqu'il est probable que la motion soit acceptée par le premier conseil (parce qu'elle est signée par de nombreux parlementaires par exemple).
- l'adoption avec une proposition de modification au second conseil: lorsque le Conseil fédéral est entièrement d'accord avec une motion sauf avec le calendrier qu'elle prévoit.
- le rejet: dans tous les autres cas.

Il n'y a pas d'examen préalable avant le premier conseil, sauf si ce dernier ou la commission compétente en décide autrement. Tel est parfois le cas devant le Conseil des Etats. Dans ce conseil, les interventions sont en principe traitées à la session suivante. Au Conseil national, cela dépend. Certaines interventions sont traitées en priorité et figurent à l'ordre du jour (voir art. 28a RCN). Mais le plus souvent elles figurent sur une liste qui vient compléter l'ordre du jour (liste des interventions, par département), et sont traitées en bloc. Les motions font l'objet d'un examen préalable par la commission compétente lorsqu'elles arrivent devant le second conseil. Le second conseil peut modifier les termes de la motion sur proposition du Conseil fédéral ou de la commission compétente. Il n'est pas possible de changer une motion en postulat. Le texte d'une motion doit être reformulé par le biais d'une proposition. Après la modification de la motion par le second conseil, le premier conseil ne peut plus qu'approuver la modification ou rejeter la motion.

Le délai pour mettre en œuvre une motion ou un postulat est en principe de 2 ans dès leur adoption. Passé ce laps de temps, les interventions doivent figurer dans le rapport du Conseil fédéral sur les postulats et les motions, dans lequel ce dernier fait état de ce qu'il a entrepris. L'objectif d'un postulat est réputé atteint

lorsque le Conseil fédéral a rendu compte de ce qui lui était demandé, soit dans un rapport ad hoc, soit dans son rapport de gestion, soit encore dans le cadre d'un message sur un projet d'acte. Les rapports sur les postulats sont accompagnés d'un dispositif de décision relatif notamment aux mesures envisagées (ou non), et sont publiés sur site de l'office compétent, et sur curia vista. Une motion est classée lorsque son objectif est atteint, sur demande d'une commission ou du Conseil fédéral.

Ces derniers peuvent également proposer le classement d'une motion si, bien que son objectif ne soit pas atteint, il n'est plus justifié de la maintenir. Dans ce cas, la proposition est motivée par un rapport ad hoc, ou un message relatif à un projet d'acte. Ce sont les auteurs de l'interpellation qui décident si un texte constitue une motion ou un postulat. Les critères d'attribution à l'une ou l'autre catégorie ne sont pas toujours évidents. Ainsi, l'intervention Jositsch 16.3945 «Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste», bien qu'elle charge le Conseil fédéral uniquement de montrer quelles mesures complémentaires pourraient être prises pour assurer la sécurité des communautés religieuses particulièrement menacées par le potentiel de violence terroriste et extrémiste, et quelles seraient les bases légales nécessaires à l'exécution de ces mesures, a été qualifiée par son auteur de motion et non de postulat.

Outre les directives régissant l'établissement des avis du Conseil fédéral relatifs aux interventions parlementaires citées ci-dessus, des aides pratiques dans le classeur rouge du Conseil fédéral¹⁰ et dans le lexique du Parlement¹¹.

Après la pause, Mme Corina Müller¹² a présenté les instruments que le SECO a élaborés pour faciliter la mise en œuvre de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr)¹³ par ses destinataires.

L'art. 40 LTr mentionne les différents types de dispositions d'exécution et prévoit que le Conseil fédéral est compétent pour édicter des dispositions par ordonnance dans les cas expressément prévus par la loi (let. a)¹⁴, des dispositions d'exécution destinées à préciser des prescriptions de la loi (let. b)¹⁵, et des dispositions administratives à l'intention des autorités d'exécution et des autorités de surveillance (let. c)¹⁶.

Le SECO, en vertu de l'art. 42 al. 1 et 3 LTr, a la possibilité de donner des instructions (Weisungen) aux autorités cantonales d'exécution (directives 1). Par ailleurs en vertu de l'art. 38 OLT 3, il peut élaborer des directives (Richtlinien) concernant les exigences en matière de protection de la santé (directives 2). Par ailleurs, le SECO a développé toute une série d'instruments censés faciliter la compréhension et la mise en œuvre de la loi par ses destinataires. Il a ainsi élaboré de nombreux aide-mémoires et listes de contrôle¹⁷, des brochures et des dépliants¹⁸, et des commentaires¹⁹ de la LTr et de ses ordonnances.

Une question qui se pose est celle de valeur juridique de ces instruments. S'agissant des commentaires, le SECO précise qu'ils reprennent les dispositions juridiques et donnent des exemples pratiques, sur la façon dont elles doivent être interprétées et appliquées par les autorités cantonales. Le Tribunal cantonal du canton de Fribourg a eu l'occasion de se prononcer sur la nature juridique du commentaire²⁰ de l'art. 29 OLT 2. Selon lui, s'agit d'une directive, c'est-à-dire d'une ordonnance administrative, qui s'adresse aux organes chargés de l'application de la loi sur le travail et ses ordonnances, et qui a pour but d'assurer une pratique uniforme en ce domaine. Le tribunal rappelle que les ordonnances administratives indiquent l'interprétation généralement donnée à certaines dispositions légales. Elles n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux. Ces derniers, compte tenu du but des directives, qui est d'assurer une pratique uniforme du droit, ne devraient toutefois s'en écarter que si elles ne restituent pas le sens exact des textes légaux applicables (consid. 3, in fine). Le constat du Tribunal fédéral selon lequel les commentaires relatifs à la loi sur le travail et à ses ordonnances ont valeur de directive, en renvoyant aux directives dont il est question à l'art. 38 OLT 3²¹.

L'après-midi s'est terminé par une présentation du Guide relatif à la fixation du montant de la réparation morale²² à titre d'aide aux victimes d'infractions par Mme Monique Cossali²³. Ce guide s'adresse aux autorités cantonales chargées d'accorder les réparations morales en vertu de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)²⁴. Il s'agit de recommandations destinées à aider les autorités LAVI lors de la fixation du montant de l'indemnité, qui ne sont pas contraignantes pour ces dernières.

L'art. 23 LAVI que prévoit le montant de la réparation morale est fixé en fonction de la gravité de l'atteinte (al. 1), mais qu'il ne peut excéder 70 000 francs lorsque l'ayant droit est la victime et 35 000 francs lorsque l'ayant droit est un proche (al. 2). En vertu de l'art. 45, al. 2 LAVI, le Conseil fédéral peut édicter d'autres dispositions sur les modalités des contributions aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par un tiers, de l'indemnisation et de la réparation morale. Il peut notamment instaurer des forfaits ou des tarifs pour la réparation morale. Par ailleurs, il peut déroger aux dispositions prévues par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI²⁵ afin de prendre en compte la situation particulière de la victime et de ses proches.

Les plafonds ci-dessus ont été introduits lors de la révision totale du 23 mars 2007²⁶, entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Les montants ont été découplés de la réparation morale selon le droit de responsabilité civile, afin qu'ils soient, à terme, moins élevés que ceux versés dans ce cadre. La loi ne prévoit pas de critère précis pour fixer le montant des indemnités. Au lieu d'instaurer des forfaits ou

un tarif dans l'ordonnance d'exécution, le Conseil fédéral a préféré opter pour un guide, qui permet d'assurer la prévisibilité et une application uniforme du droit, tout en laissant une pratique se développer. Par ailleurs, il aurait été difficile de fixer des montants tarifaires qui tiennent compte de l'ensemble des circonstances. Le guide contient en annexe des fourchettes pour la fixation de la réparation morale, selon le type d'atteinte (intégrité physique, sexuelle, psychique, atteinte à un proche) et son degré de gravité.

Selon une étude publiée dans la Jusletter en 2015²⁷, basée sur 1000 décisions cantonales, le guide a bien été mis en pratique, et les montants octroyés effectivement inférieurs à ceux alloués au plan civil. Les auteurs de l'étude concluent toutefois que les autorités cantonales doivent conserver une marge de manœuvre (dans la mesure des maxima prévus par l'art. 23 LAVI), notamment pour les cas d'extrême gravité. Par ailleurs, la LAVI a été évaluée en 2015²⁸. Il en est ressorti que la grande majorité des personnes interrogées observent le guide. Une partie relève toutefois que les fourchettes sont très larges, et que le recours à d'autres aides est nécessaire pour calculer le montant de la réparation morale. Les fourchettes prévues pour les atteintes à l'intégrité sexuelle sont jugées trop faibles selon deux personnes.

Pour ce qui est de la valeur juridique du guide, la jurisprudence va dans le même sens que celle concernant les commentaires du SECO: le guide constitue une directive (soit une ordonnance administrative), qui n'a pas force de loi et ne lie pas les administrés. Le juge doit ainsi ainsi en tenir compte en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré, pour autant qu'elle respecte le sens et le but de la norme applicable²⁹.

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