

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LE DROIT PARLEMENTAIRE EN SUISSE ET EN ALLEMAGNE

THÈSE

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur en droit
par

ANTOINE SANTSCHY

1982

IMPRIMERIE PAUL ATTINGER SA, NEUCHÂTEL

Monsieur Antoine Santschy est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat en droit intitulée «Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne».

Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 20 janvier 1982.

Le doyen de la Faculté de droit
et des sciences économiques

Jean-Pierre GERN

**LE DROIT PARLEMENTAIRE
EN SUISSE ET EN ALLEMAGNE**

*En souvenir de mon père,
à ma mère.*

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis ici de remercier vivement tous ceux qui, par leurs conseils et par leurs encouragements nous ont largement aidé à parvenir au but que nous nous étions fixé.

Notre reconnaissance va en premier lieu à M. J.-F. Aubert. En qualité de professeur de droit constitutionnel et de directeur de notre thèse, il a toujours su nous montrer avec bienveillance la voie à suivre et les erreurs à éviter. En qualité de parlementaire fédéral, il nous a fait part de son expérience acquise au sein de l'une et de l'autre chambre. Par ses nombreux renseignements et avis, M. J.-F. Aubert nous a ainsi fourni une somme inestimable de données sans lesquelles nous aurions difficilement pu réussir dans notre entreprise. Nous lui exprimons encore toute notre gratitude.

Nos remerciements s'adressent en deuxième lieu au Fonds national suisse de la recherche scientifique. Grâce à son soutien financier, nous avons pu, deux ans durant, poursuivre nos études à Heidelberg et ainsi nous familiariser avec le droit constitutionnel et parlementaire allemand.

En troisième lieu, nous remercions l'Institut Max-Planck de Heidelberg. En nous permettant d'avoir accès à sa bibliothèque, il a grandement facilité notre travail de recherche sur le Parlement allemand.

Enfin, nous exprimons notre reconnaissance à tous ceux qui, liés de près ou de loin à l'Assemblée fédérale, ont toujours répondu avec complaisance à nos questions, dissipant ainsi les doutes que nous avons parfois sur certains points délicats du droit parlementaire suisse.

Antoine Santschy

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	21
BIBLIOGRAPHIE	23
JURISPRUDENCE	27

CHAPITRE I: DROIT PARLEMENTAIRE

§ 1 DROIT PARLEMENTAIRE EN GÉNÉRAL	31
I <i>Autonomie</i>	31
II <i>Définition du droit parlementaire</i>	32
1. Droit parlementaire objectif	32
2. Droit parlementaire subjectif	33
III <i>Sources du droit parlementaire</i>	34
IV <i>Rôle et étendue du droit parlementaire subjectif</i>	34
1. Mettre sur pied les organes	34
2. Fixer le moment des séances	35
3. Fixer le statut du député	36
4. Fixer la procédure	36
5. Régler la discipline à l'intérieur du Parlement	38
V <i>Limites matérielles du droit parlementaire subjectif</i>	38
§ 2 LA CONCEPTION ALLEMANDE DU DROIT PARLEMENTAIRE	39
I <i>Garantie de l'autonomie</i>	39
1. Garantie constitutionnelle	39
2. Garantie légale	40
II <i>Nature juridique du droit parlementaire</i>	40
III <i>Discontinuité du droit parlementaire</i>	43
1. Base juridique	43
2. Conséquences de la discontinuité	44
3. Exception au principe de la discontinuité	45
	11

§ 3 LA CONCEPTION SUISSE DU DROIT PARLEMENTAIRE	47
I <i>La garantie ne figure pas dans la constitution</i>	47
II <i>Nature juridique du droit parlementaire autonome</i>	48
III <i>Continuité du droit parlementaire</i>	49

CHAPITRE II: PRINCIPES PARLEMENTAIRES

§ 1 DROIT DE S'ASSEMBLER LIBREMENT	51
I <i>Discontinuité du parlement</i>	51
1. Législatures	51
2. Sessions	54
3. Séances	55
4. Discontinuité personnelle du parlement	57
5. Discontinuité matérielle du parlement	58
6. Nature juridique du principe de la discontinuité matérielle du parlement	61
II <i>Droit de s'assembler librement</i>	63
1. Droit de s'assembler	63
2. Devoir de s'assembler	64
III <i>Droit de fixer le régime des séances</i>	66
IV <i>Droit de fixer l'ordre du jour</i>	69
1. L'ordre distribué n'est qu'un projet	69
2. Un ordre du jour pour chaque séance	69
3. La majorité décide de l'ordre du jour	70
4. Ordre des objets à traiter	70
5. Propositions de modifications	71
6. Droits d'opposition	71
7. Droit du président de fixer l'ordre du jour	72
V <i>Droit de s'ajourner</i>	73
1. Ajournement	73
2. Interruption des séances	74
§ 2 DROIT DE S'ORGANISER LIBREMENT	74
I <i>Président de la chambre</i>	75
1. Organe de la chambre	75
2. Election	75
a) Droit de proposition	75
b) Mode d'élection	76
c) Durée de la fonction	77
d) Perte de la fonction	77

3. Droits et devoirs	78
a) Représentation de la chambre	78
b) Neutralité	78
c) Droit de participer aux séances des commissions	79
d) Droit d'interpréter le règlement	79
4. Direction des débats; maintien de l'ordre	79
a) Compétence de la chambre exercée par le président	79
b) Contenu	80
c) Les critiques ne sont pas admises	80
II <i>Vice-président</i>	81
1. Election	81
2. Fonctions	81
III <i>Scrutateurs</i>	82
1. Organes de la chambre; nombre	82
2. Election	82
3. Fonctions	83
IV <i>Bureau</i>	83
1. Organe de la chambre	83
2. Fonctions	83
V <i>Conférence des présidents de groupe; Ältestenrat</i>	84
1. Histoire	84
2. Composition	86
3. Compétences	87
VI <i>Comité chargé d'autoriser la levée du secret postal</i>	88
§ 3 PRINCIPE DE LA MAJORITÉ	88
I <i>Définition; base constitutionnelle</i>	88
II <i>Détermination de la majorité</i>	89
1. Sortes de majorités	89
2. Quorum	90
3. Abstentions	92
a) En général	92
b) Abstention du président de la chambre	93
III <i>Minorités parlementaires</i>	93
1. Définitions	93
2. Droits de la minorité	94
a) Généralités	94
b) Nature juridique	95
c) Fonctions	95
d) Garantie juridictionnelle	96
e) Liste des droits de la minorité	98

§ 4 PRINCIPE DE LA PUBLICITÉ	98
I Définition; buts	98
II Etendue du principe de la publicité	100
III Entorses au principe de la publicité	103
1. Huis clos	103
2. Mesures d'expulsion à l'égard du public	104
3. Vote secret	105

CHAPITRE III: LE DÉPUTÉ

§ 1 ACQUISITION ET PERTE DE LA QUALITÉ DE DÉPUTÉ	107
I Acquisition du mandat	107
II Procédure de vérification des pouvoirs	107
III Perte de la qualité de député	109
1. Généralités	109
2. En raison du bicamérisme	109
3. En raison de la structure fédérale	110
4. En raison de l'exercice d'une charge publique	111
5. En raison de l'interdiction d'un parti	112
6. En raison de la sortie d'un groupe	114
7. En raison d'une déclaration de renonciation en blanc	115
§ 2 LE LIBRE MANDAT	115
I Le député n'est soumis qu'à sa conscience	115
II La règle du libre mandat est une loi imparfaite	116
III Pas de contrainte de groupe	117
IV Rapport entre la légalisation des partis et le libre mandat	118
1. Légalisation des partis	118
2. Solution au conflit	119
§ 3 DROITS ET DEVOIRS	120
I Caractéristiques du statut	120
1. Le député n'a pas qualité d'organe	120
2. Egalité de droits et de devoirs entre députés	121
3. Le député est libre de faire usage de ses droits et d'exécuter ses devoirs ..	122
4. Les députés sont soumis au pouvoir disciplinaire de la chambre	123
a) Nature du pouvoir disciplinaire	123
b) Origine du pouvoir disciplinaire	123
c) Compétence du parlement exercée par le président	124

<i>II Devoir de présence</i>	124
1. Base et nature juridique	124
2. Absence d'un député	125
3. Expulsion	126
<i>III Droit à la parole</i>	127
1. Principes	127
<i>a)</i> Octroi de la parole	127
<i>b)</i> Ordre des orateurs	127
<i>c)</i> Pas de lecture des discours	128
2. Sortes d'interventions	129
<i>a)</i> Développement d'une proposition	129
<i>b)</i> Déclaration finale	129
<i>c)</i> Motions d'ordre	130
<i>d)</i> Remarques personnelles	130
<i>e)</i> Déclarations en dehors de l'ordre du jour	131
<i>f)</i> Motivation du vote	132
3. Temps de parole	133
<i>a)</i> Limitation du temps de parole	133
<i>b)</i> Différents temps de parole	134
<i>c)</i> Prolongation du temps de parole	135
<i>d)</i> Temps global de parole	135
<i>IV Droit de vote</i>	136
1. Droit statutaire	136
2. Abstention	136
<i>V Droit de poser des questions</i>	137
1. Sortes de questions; recevabilité	138
2. Traitement	139
3. Réponse du gouvernement	139
<i>VI Garanties du statut</i>	140
1. Inviolabilité	140
2. Irresponsabilité absolue	141
3. Irresponsabilité relative	142
4. Indemnité parlementaire	143
 § 4 MESURES DISCIPLINAIRES	 146
<i>I Généralités</i>	146
<i>II Mesures disciplinaires</i>	147
1. Rappel au fait	147
2. Rappel à l'ordre	148
3. Retrait de la parole	149
<i>a)</i> Généralités	149
<i>b)</i> Sujet de la sanction	149
<i>c)</i> Conditions d'application	149
<i>d)</i> Durée	150

4. Expulsion	151
a) Généralités	151
b) Sujet de la sanction	151
c) Cause de la sanction	151
d) Durée	152
e) Exécution	152
f) Conséquences	152
5. Blâme	153
<i>III Réclamation contre les mesures disciplinaires</i>	153
1. La réclamation doit être motivée	154
2. Délai	154
3. La chambre a l'obligation de statuer	154
4. La décision du plénum est définitive	155

CHAPITRE IV: LES GROUPES PARLEMENTAIRES

§ 1 BASE JURIDIQUE	157
I Usage	157
II Règlements et loi sur les rapports	158
III Reconnaissance constitutionnelle	160
§ 2 CONSTITUTION	161
I Force numérique	161
1. Base juridique	162
2. Critères	162
a) Solution du Bundestag	163
3. Hôtes	164
4. La force numérique détermine... ..	165
a) ...l'ordre des fractions	165
b) ...l'étendue de la participation des groupes aux organes de la chambre	165
II Communication à la chambre	167
III Cas de la fraction CDU/CSU	169
IV Groupements de députés	170
§ 3 DROITS DES GROUPES PARLEMENTAIRES	171
I Droits se rapportant à la liberté d'organisation de la chambre	171
1. Droit de proposer le président et le ou les vice-présidents	171
2. Désignation des «vingt-trois autres membres» de l'Ältestenrat; composition de la conférence des présidents	172
3. Droit de proposer des candidats aux postes de scrutateurs	173

4. Désignation des commissions	173
a) Présidence	173
b) Répartition des sièges	174
c) Désignation des commissaires	175
d) Règles particulières	176
<i>II Droits se rapportant aux compétences organiques de la chambre</i>	177
1. Droit à la parole	178
a) Principes généraux	178
b) Temps de parole	178
c) Temps global de parole	179
2. Droit d'initiative	181
a) Titulaires du droit d'initiative parlementaire	181
b) Mode d'exercice du droit d'initiative parlementaire	182
c) Droit de retirer l'initiative parlementaire	183
3. Droit de poser des questions	184
a) Conditions formelles	185
b) Objet et discussion	185
c) Réponse du gouvernement aux diverses interventions	186
 § 4 NATURE JURIDIQUE DES GROUPES PARLEMENTAIRES	187
<i>I Les groupes sont des organes de la chambre</i>	188
1. Base juridique	189
2. Signification des articles 11 ^{quater} LRC et 13 RCN et du paragraphe 10 GO	190
<i>II Le groupe agit pour l'ensemble de la chambre</i>	191
<i>III Le groupe agit au nom de la chambre</i>	192
 CHAPITRE V: LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	
 § 1 BASES JURIDIQUES	195
<i>I Constitution</i>	195
<i>II Loi</i>	196
<i>III Règlement</i>	197
<i>IV Régime des commissions</i>	198
 § 2 DROITS ET DEVOIRS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	199
<i>I Autonomie réglementaire des commissions</i>	199
<i>II Droit de s'assembler</i>	200
1. Convocation extraordinaire	201
2. Ordre du jour	202

3. Fonctionnement	202
a) Déroulement des débats	202
b) Maintien de l'ordre	203
<i>III Droit de s'organiser</i>	204
1. Constitution	204
2. Représentation des minorités	205
3. Commissions exclusives	206
4. Président et vice-président	207
5. Rapporteurs	208
6. Droit de dessaisir un commissaire de son mandat	209
7. Sous-commissions	210
<i>IV Caractère confidentiel des séances</i>	212
1. Base juridique	212
2. Règle générale	212
3. Dérogations	213
a) Huis clos	214
b) Séances confidentielles	214
c) Publicité des séances des commissions	215
d) Participation de l'auteur de la proposition	216
<i>V Auditions</i>	217
1. Généralités	217
2. Publicité des auditions	218
<i>VI Droit d'accès du gouvernement aux séances des commissions; droit des commissions de faire comparaître les membres du gouvernement</i>	219
1. Base juridique	219
a) Droit d'entendre les membres du gouvernement	219
b) Droit d'accès du gouvernement aux séances des commissions	220
2. Devoir de répondre	221
<i>VII Devoir d'adresser des recommandations au plénum</i>	221
1. Obligation des commissions de traiter des objets qui leur sont soumis ...	221
2. Devoir d'adresser une recommandation positive au plénum	223
3. La proposition de la commission ne remplace pas la proposition du député	223
<i>VIII Pouvoir de décision ?</i>	224
1. Délégation aux commissions de certaines tâches du plénum	224
2. Délégation du pouvoir de décision ?	224
a) Commission des pétitions	226
b) Commission du règlement	227
c) Commission du Bundestag pour les questions d'immunités	227
3. Délégation de compétences électorales	228
4. Délégation de la compétence de discuter des projets et propositions de lois	229

<i>IX Droit des commissions de se saisir elles-mêmes d'une question</i>	229
1. Evolution du système des commissions	229
2. Réserves	230
<i>X Droit d'initiative, droit de déposer une motion ou un postulat</i>	230
 § 3 NATURE JURIDIQUE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	232
<i>I Le plénum décide seul du nombre des commissions</i>	232
<i>II Respect du droit parlementaire</i>	233
<i>III Discontinuité des commissions</i>	234
1. Soumission à la discontinuité du règlement	234
2. Soumission à la discontinuité personnelle du Bundestag	235
3. Soumission à la discontinuité matérielle du Bundestag	235

LISTE DES ABRÉVIATIONS

a.	ancien
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
AF	arrêté fédéral
art.	article
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
BayVerfGE	Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichts
BGB1	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BRV	Bismarcksche Reichsverfassung
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
Bull. off.	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BWahlG	Bundeswahlgesetz
CDU	Christlich-demokratische Union
CE	Conseil des Etats
CN	Conseil national
CO	Code des obligations
CPS	Code pénal suisse
Cst féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
CSU	Christlich-soziale Union
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DT	Disposition transitoire
FDP	Freie Demokratische Partei
FF	Feuille fédérale
GG	Grundgesetz
GO (BT)	Geschäftsordnung (des Deutschen Bundestages)
GO (RT)	Geschäftsordnung (des Deutschen Reichstages)
GO-Aussch.	Geschäftsausschuss
Hdbuch	Handbuch
i.f.	<i>in fine</i>
i.i.	<i>in initio</i>
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LF	Loi fédérale
LRC	Loi sur les rapports (entre les conseils)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ODP	Ordonnance sur les droits politiques
Poch	Progressive Organisationen der Schweiz
PSA	Parti socialiste autonome
RCE	Règlement du Conseil des Etats

RCN	Règlement du Conseil national
rem. pré.	remarques préliminaires
ROLF	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique
RSJ	Revue suisse de jurisprudence
RT	Reichstag
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UDC	Union démocratique du centre
Vol.	volume
WPrüfG (ou WPrG)	Wahlprüfungsgesetz
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung

BIBLIOGRAPHIE

- Achterberg, N. *Grundzüge des Parlamentsrechts*, München 1971
- Apel, H. *Der deutsche Parlamentarismus*, Reinbek 1968
- Altmann, R. *Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, in «Die öffentliche Verwaltung» 1956, 751
- Arnim, H. H. *Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz* 1975
- Arndt, K. F. *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin 1966
- Aubert, J.-F. *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967
- La hiérarchie des règles*
Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, Lausanne 1978
- Berg, W. *Zur Uebertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse*, in «Der Staat» 9 (1970), 21
- Borgs-Maciejewski, H. *Parlamentsorganisation*, Heidelberg/Hamburg 1979
- Blichke, W. *Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972*, in «Der Staat» 12 (1973), 65
- Bretscher, W. *Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*, in Max Petitpierre, *Seize ans de neutralité active*, Neuchâtel 1980
- Burckhardt, W. *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, 3^e éd., Bern 1931
- Bucher, E. *Mandatsverlust bei Parteiwechsel?* in «Zeitschrift für Rechtspolitik» 1971, 192
- Burkhard, C. *Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung*, Zürich 1952
- Cron, P. *Geschäftsordnung der schweizerischen Bundesversammlung*, Fribourg 1946
- Dechamps, B. *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, Meisenheim 1954
- Dieterich, R. *Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus*, Tübingen 1969
- Doehring, K. *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1976
- Doemming-Füsslein-Matz. *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, in «Jahrbuch des öffentlichen Rechts», vol. 1 NF 1951

- Duverger, M. *Constitutions et documents politiques*, Paris
Institutions politiques et droit constitutionnel, vol 1, Paris 1973
- Eichenberger, K. *Die oberste Gewalt im Bunde*, Bern 1949
Der Staat der Gegenwart (ausgewählte Schriften), Basel/Frankfurt am Main 1980
- Ellwein, T. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 4^e éd., Opladen 1977
- Fleiner/Giacometti. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949
- Frost, H. *Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen*, in «Archiv des öffentlichen Rechts» 95 (1970), 38
- Giacometti, Z. *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1941 (réimpression de 1979)
- Grisel, A. *Droit administratif suisse*, Neuchâtel 1970
- Hatschek, J. *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, Berlin 1915
- Hauenschild, W.-D. *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktion*, Berlin 1968
- Hesse, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 6^e éd., Karlsruhe 1973
- Huber, E. R. *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. 3, Stuttgart 1970
- His, E. *Geschichte des neuen schweizerischen Staatsrechts*, vol. III (1848-1914), Bâle 1938
- Huber, E. R. *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*, vol. I et II, Tübingen 1949/1951
Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, vol. 2 et 3, Stuttgart 1964/1966
- Hübner-Oberreuter-Rausch. *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969
- Humbert-Droz, J. *Mémoires*, vol. III, Neuchâtel 1972
- Kabel. *Der Bundestag von A bis Z*, 1973
- Kamer, H. U. *Das Zweikammersystem im schweizerischen Bundesstaat*, Zürich 1953
- Karpenstein. *Die Wahlprüfung und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen*, Mainz 1962
- Kemmler, K. *Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages*, Tübingen 1969
- Kleinschnittger, K. H. *Die rechtliche Stellung des Bundestagspräsidenten*, Münster 1963
- Köttgen, A. *Abgeordnete und Minister als Statusinhaber*, in «Gedächtnisschrift für Walter Jellinek», 1955
- Kremer, K. *Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin*, 2^e éd., Köln 1956
- Kriele, M. *Mandatsverlust bei Parteiwechsel ?*, in «Zeitschrift für Rechtspolitik» 1969, 241 et 1971, 99
- Lalumière, P. et Demichel, A. *Les régimes parlementaires européens*, 2^e éd., Paris 1978
- Laufs, A. *Rechtsentwicklungen in Deutschland*, 2^e éd., Berlin/New York 1978
- Laun, R. *Mehrheitsprinzip, Fraktionszwang und Zweiparteiensystem*, in «Gedächtnisschrift für Walter Jellinek» 1955

- Lechner/Hülshoff. *Parlament und Regierung*, München 1971
- Linck, J. *Fraktionsstatus als geschäftsordnungsmässige Voraussetzung für die Ausübung parlamentarischer Rechte*, in «Die öffentliche Verwaltung» 1975, 689
- Loewenstein, K. *Verfassungslehre*, 3^e éd., Tübingen 1975
- Lohmann, K. *Der Deutsche Bundestag*, 2^e éd., Bonn 1971
- Lohmar, U. *Das Hobe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit*, Stuttgart 1975
- Lörken, G. *Rechte der parlamentarischen Minderheiten und der einzelnen Abgeordneten nach dem Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages*, Köln 1963
- v. Lucius, R. *Gesetzgebung durch Parlamentsausschüsse*, in «Archiv des öffentlichen Rechts» 97 (1972), 568
- Mattern, K. H. *Grundlinien des Parlaments*, Berlin 1969
- Maunz-Dürig-Herzog *Kommentar zum Grundgesetz*, München 1971 ss
- Moecke, H. J. *Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, in «Neue Juristische Wochenschrift» 1965, 276
- Die parlamentarischen Fraktionen als Vereine des öffentlichen Rechts*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 1965, 567
- Die verfassungsmässige Stellung der Fraktionen*, in «Die öffentliche Verwaltung» 1966, 162
- Müller, K. *Kontinuierliche oder intervallierte Gesetzgebung?*, in «Die öffentliche Verwaltung» 1965, 505
- Partsch, K. J. *Die Wahl des Bundestagspräsidenten*, in «Archiv des öffentlichen Rechts» 86 (1961), 1
- Perels, K. *Geschäftsgang und Geschäftsformen*, in «Handbuch des deutschen Staatsrechts», vol. 1, p. 449
- Ritzel/Bücker. *Handbuch für die parlamentarische Praxis*
- Rousseau, J.-J. *Du Contrat social*
- Röhring/Sontheimer. *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, München 1970
- Ryser, W. *Le caractère juridique des règlements des Chambres fédérales*, Berne 1954
- Säcker, H. *Mandatsverlust bei Parteiwechsel?*, in «Deutsches Verwaltungsblatt» 1970, 567
- Schäfer, F. *Der Bundestag*, 3^e éd., Opladen 1975
- Schmidt-Bleibtreu/Klein. *Kommentar zum Grundgesetz*, 4^e éd., Darmstadt 1977
- Schmitt, C. *Verfassungslehre*, Berlin 1928
- Schmitt, H. *Das Legislative Votum. Eine parlamentsrechtliche Untersuchung über die Beratung und Abstimmung der gesetzgebenden Körperschaften*, Heidelberg 1960
- Schmitt-Vockenhausen, H. *Die Wahlprüfung in Bund und Ländern unter Einbeziehung Oesterreichs und der Schweiz*, Berlin 1969
- Scholz, P. *Mandatsverlust bei Parteiwechsel?*, in «Zeitschrift für Rechtspolitik» 1971, 9

- Schröder, H. J. *Mandatsverlust bei Parteiwechsel?*, in «Zeitschrift für Rechtspolitik» 1971, 97
- Schweiger, K. *Die Diskontinuität der Legislaturperioden*, in «Die öffentliche Verwaltung» 1954, 161
- Seeger, H. *Das Gesetzgebungsverfahren der schweizerischen Bundesversammlung*, Bern 1915
- Siegfried, F. F. *Mandatsverlust bei Parteiwechsel?*, in «Zeitschrift für Rechtspolitik» 1971, 9
- Steiger, H. *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Berlin 1973
- Steiger, H. *Zur Funktion der Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen heute*, in «Studium Generale», Berlin, vol. 23, 1970, Fasc. 8, 710-733
- Strassberger, G. *Abstimmungspraxis und Abstimmungsgrundsätze in der BRD*, 1969
- Szmula, V. *Die Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses*, Heidelberg 1970
- Tatarin-Tarnheyden, E. *Die Rechtsstellung der Abgeordneten; ihre Pflichten und Rechte*, in «Handbuch des Deutschen Staatsrechts», vol. 1, p. 413 à 439
- Trossmann, H. *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, München 1977
- Vaerst, W. *Das Abgeordnetenmandat in der BRD*, Köln 1961
- Vogler, R. *Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente*, in «Abhandlungen und Mitteilungen aus dem Seminar für öffentliches Recht», Heft 16, Hamburg 1926
- Wildhaber, L. *Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane*, in «Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik», p. 253
- Wollmann, H. *Die Stellung der Parlamentsminderheiten in England, der BRD und Italien*, 1970
- Zeh, W. *Parlamentarismus, Historische Wurzeln, Moderne Entfaltung*, Heidelberg/Hamburg 1978
- Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales «Avenir du Parlement» in FF 1978 II 1017

JURISPRUDENCE DU BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

BVerfGE: 10, 11	statut du député
BVerfGE: 10, 4	temps de parole
BVerfGE: 1, 153	limite imposée au constituant
BVerfGE: 2, 164	statut du député
BVerfGE: 4, 149	statut du député
BVerfGE: 6, 448	statut du député
BVerfGE: 9, 117	dérogation au règlement
BVerfGE: 9, 221	dérogation au règlement
BVerfGE: 9, 279	séparation des pouvoirs et commissions parlementaires
BVerfGE: 1, 238	objet de la vérification des pouvoirs
BVerfGE: 1, 116	le président du BT comme représentant du BT ?
BVerfGE: 27, 157	le président du BT peut aussi être partie dans un procès entre organes
BVerfGE: 29, 234	le président du BT peut aussi être partie dans un procès entre organes
BVerfGE: 1, 72	parti déclaré inconstitutionnel et perte du mandat
BVerfGE: 3, 19	égalité de chance entre les différents partis
BVerfGE: 5, 85	inconstitutionnalité du parti communiste
BVerfGE: 2, 143	capacité d'un organe du BT d'être partie
BVerfGE: 1, 229	le groupe politique est un organe du BT
BVerfGE: 2, 161	art. 42 II GG
BVerfGE: 4, 151	droit des députés à un traitement
BVerfGE: 32, 157	droit des députés à un traitement
BVerfGE: 40, 296	droit des députés à un traitement
BVerfGE: 2, 72	interdiction de parti et mandats de députés
BVerfGE: 8, 297	droit de biffer un point de l'ordre du jour
BVerfGE: 13, 125	devoir de parole et de réponse du gouvernement
BVerfGE: 12, 235	discontinuité du parlement; § 126 GO
BVerfGE: 29, 234	discontinuité du parlement; § 126 GO
BayVerfGE: 8 (1955), 91	nature juridique du règlement du parlement

CONFÉDÉRATION SUISSE

Constitution fédérale de la Confédération suisse (du 29 mai 1874)	RS 101
Constitution fédérale de la Confédération suisse (du 12 septembre 1848)	R.O.L.F. I 3
Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils) – (du 23 mars 1962)	RS 171.11
Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés (du 9 octobre 1902)	R.O.L.F. XIX 353
Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés (du 22 décembre 1849)	R.O.L.F. I 279
Loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (du 26 mars 1934)	RS 170.21
Loi fédérale sur les droits politiques (du 17 décembre 1976)	RS 161.1
Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité) – (du 14 mars 1958)	RS 170.32
Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs (Loi sur les indemnités) – (du 17 mars 1972, révisée le 19 juin 1981)	RS 171.21
Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités (du 28 juin 1972)	RS 171.211
Ordonnance sur les droits politiques (du 24 mai 1978)	RS 161.11
Règlement du Conseil national (du 4 octobre 1974)	RS 171.13
Règlement du Conseil national (du 2 octobre 1962)	R.O.L.F. 1962, 1367
Règlement du Conseil national (du 4 avril 1946)	R.O.L.F. 62, 441
Règlement du Conseil national (du 5 juin 1903)	R.O.L.F. XIX 587
Règlement du Conseil national (du 9 juillet 1850)	R.O.L.F. II 13
Règlement du Conseil des Etats (du 16 septembre 1975)	RS 171.14
Règlement du Conseil des Etats (du 27 septembre 1962)	R.O.L.F. 1962, 1384
Règlement du Conseil des Etats (du 17 octobre 1946)	R.O.L.F. 62, 881
Règlement du Conseil des Etats (du 27 mars 1903)	R.O.L.F. XIX 494
Règlement du Conseil des Etats (du 7 décembre 1849)	R.O.L.F. II 1

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE

(Cf. Lechner/Hülshoff)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (du 25 mai 1949)	A 1
Bundeswahlgesetz (du 7 mai 1956)	B 1 81
Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) – (du 18 février 1977)	BGBI. I 297
Wahlprüfungsgesetz (du 12 mars 1951)	B 3 157
Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (du 12 mars 1951)	H 1 461
Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) – (du 24 juillet 1967)	I 1 498
Bundeswahlordnung (du 16 mai 1957)	B 2 109
Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (du 28 janvier 1952)	B 7 186
N.B.: Le 25 juin 1980, le Bundestag a adopté un nouveau règlement qui est entré en vigueur le 1 ^{er} octobre 1980 (BGBI. I 1237).	

RÉPUBLIQUE DE WEIMAR

Weimarer Reichsverfassung (du 11 août 1919)	RGBl. 1383
<i>Huber</i> (Quellen) vol. II, 26	
Geschäftsordnung des Reichstages (du 12 décembre 1922)	RGBl. II, 221

DEUXIÈME REICH

Verfassung des Deutschen Reichs (du 16 avril 1871)	<i>Huber</i> (Quellen) vol. I, 344
Geschäftsordnung des Deutschen Reichstages (du 21 mars 1871)	
<i>Huber</i> (Dokumente) vol. II N° 234	

CHAPITRE I

DROIT PARLEMENTAIRE

§ 1 DROIT PARLEMENTAIRE EN GÉNÉRAL

I *Autonomie*

Chaque constitution a principalement pour objet de garantir les libertés individuelles et de fixer la forme de gouvernement. On peut dès lors, très succinctement, distinguer deux sortes de règles constitutionnelles : celles déterminant les rapports entre l'individu et l'Etat, celles déterminant les rapports entre les différents organes de l'Etat. Chargées de poser des bornes à l'activité étatique, les premières règles ont essentiellement un caractère défensif¹ ; édictées dans le but de répartir les compétences entre les différents organes de l'Etat, les secondes ont avant tout un caractère organique.

Le parlement est un organe de l'Etat ; ses compétences sont fixées par la constitution sous forme de dispositions organiques. L'une des principales tâches des députés est d'adopter la loi. Le mode d'adoption est l'objet de dispositions constitutionnelles. L'article 89 I Cst féd. institue le bicamérisme parfait, l'article 77 GG le bicamérisme imparfait. Le principe bicaméral (parfait ou imparfait) revêt un caractère organique, car il oblige le gouvernement à soumettre ses projets aux deux chambres, lesquelles ont, par voie de conséquence, le droit de se prononcer sur tout objet de loi soumis au parlement. Choisi par le constituant, le bicamérisme ne peut être modifié par le législateur, mais requiert une révision de la constitution².

Dans le cadre de la procédure législative, le parlement (ou chacune de ses sections) est par contre libre de dire si le projet qui lui est soumis doit être discuté en une, deux ou plusieurs lectures³, si l'envoi en commission (à supposer qu'il soit obligatoire) doit avoir lieu avant ou après la discussion générale⁴ ou encore de décider si le vote à l'appel nominal peut être appliqué au vote final⁵. Ne réglant pas les rapports entre les différents organes de l'Etat, n'ayant au contraire qu'une valeur purement interne, cette compétence ne relève pas du droit constitutionnel organique tel qu'il vient d'être défini. Les dispositions qui seront édictées seront bien davantage l'expression de la liberté de la chambre d'adopter ses propres règles internes, liberté dont l'intensité peut varier au gré des systèmes politiques.

¹ « Abwehrrechte » ; certains droits individuels tendent cependant à contraindre l'Etat à effectuer une prestation positive ou ont des effets dans les relations entre individus eux-mêmes (effet réflexe).

² En Allemagne, la participation des Länder à l'élaboration des lois fédérales est certes prescrite par l'art. 20 de la Grundgesetz lui-même (principe fédéral) ; elle ne peut dès lors être supprimée. La manière dont cette participation doit être garantie est cependant laissée à l'appréciation du constituant. Selon Konrad Hesse (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, p. 274), il serait possible, en modifiant le chapitre IV de la Grundgesetz, de remplacer le Bundesrat par un Sénat au sein duquel chaque Land disposerait d'un nombre équivalent de voix. Autrement dit, l'art. 79 III GG ne semblerait pas pouvoir servir de garantie à l'existence du Bundesrat sous sa forme actuelle.

³ § 77 GO ; art. 62 et 64 RCN ; art. 56 et 60 RCE.

⁴ § 79 GO ; art. 11bis LRC ; art. 26 I RCN et 22 RCE.

⁵ §§ 54 et 57 GO ; art. 36 LRC ; art. 75 et 77 RCN et 73 RCE.

Ainsi, dans le cadre de la constitution et des lois, le BT dispose d'une large autonomie, car, en distinguant le pouvoir réglementaire du pouvoir législatif, la Grundgesetz⁶ dénie au législateur ordinaire le droit d'intervenir dans les affaires internes de l'assemblée.

Les deux chambres fédérales ont des compétences déjà plus restreintes. La Constitution fédérale ne garantit pas expressément le droit de chacun des conseils de se doter lui-même d'un règlement. Il n'est donc pas interdit au législateur ordinaire de légiférer sur tout objet relevant normalement de l'autonomie parlementaire. Aujourd'hui, seuls les rapports entre les conseils font l'objet de dispositions légales⁷, mais il ne serait pas impensable que toute la réglementation interne de chacune des deux chambres soit adoptée selon la procédure législative.

Dans quelques cantons suisses, les règles du droit parlementaire sont édictées sous forme de lois et donc soumises à référendum⁸. Dans la mesure où son élaboration requiert la participation du corps électoral, le droit interne du parlement est alors privé de tout caractère autonome.

II Définition du droit parlementaire

Le droit parlementaire est un ensemble de règles, écrites ou non écrites, s'appliquant aux membres de la chambre. Une telle définition ne peut cependant être satisfaisante, car elle ne fait aucune différence entre les règles du droit parlementaire selon qu'elles émanent du constituant, du législateur ou encore de la chambre comme titulaire du pouvoir réglementaire. Il faut donc distinguer.

1. Droit parlementaire objectif

Le droit parlementaire dans son sens objectif est un ensemble de dispositions constitutionnelles, légales, réglementaires ou coutumières. Il consiste donc aussi bien en des règles de droit écrit qu'en des règles de droit non écrit. L'auteur du droit parlementaire objectif peut être le constituant⁹ ou le législateur¹⁰ de même que le parlement en tant que détenteur de son pouvoir réglementaire. Le droit parlementaire objectif a principalement pour objet: la détermination du lieu et du moment des séances, l'organisation interne du parlement, la procédure à l'intérieur du parlement, les droits et devoirs des députés de même que la discipline à l'intérieur du parlement. Ces compétences ne figurant dans la constitution ou dans les lois que sous forme de principes¹¹, le droit parlementaire subjectif est dès lors implicitement chargé de les développer. La conséquence immédiate de cet état de choses est que la constitution ou les lois ne contiennent que peu de règles parlementaires. Au point de vue du droit parlementaire, la règle la plus importante de la constitution est d'ailleurs celle qui délègue au parlement le pouvoir d'édicter son propre règlement¹². Le droit parlementaire objectif se compose ainsi avant tout de dispositions réglementaires et, dans une moindre mesure, de dispositions constitutionnelles ou légales.

⁶ Art. 40 § 2 et 77 § 1 GG.

⁷ Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (désignée le plus souvent sous le nom de loi sur les rapports) RS 171.11.

⁸ Giacometti, Staatsrecht, p. 338.

⁹ P. ex.: art. 39 III, 42 I, 38 I, 2 GG = art. 86 II, 94, 91 Cst féd.

¹⁰ P. ex.: § 6 BVerfGG; WPrüfG; LRC; LF sur indemnités; art. 53 LDP.

¹¹ P. ex.: art. 39 III 1, 40 § 2 GG; art. 86, 78 et 82 Cst féd.

¹² Art. 40 § 2 GG; la Cst féd. ne contient pas de disposition semblable, voir p. 47.

2. Droit parlementaire subjectif

Les règlements des conseils (ou droit parlementaire subjectif) sont un ensemble de règles générales et abstraites édictées selon une procédure déterminée et pour une durée illimitée. Matériellement semblables à la loi, ils en diffèrent quant à la forme, chaque chambre modifiant seule son règlement sans l'approbation de l'autre.

Cette conception du règlement n'est pas celle reconnue par le droit parlementaire allemand qui voit dans le règlement du BT un ensemble de règles juridiques édictées selon une procédure déterminée et pour une durée limitée. Le parlement n'est pas seulement un organe étatique permanent, il est encore une suite d'assemblées dont la composition varie à chaque élection¹³. Chaque BT nouvellement élu est un nouveau BT qui, pour être définitivement constitué, doit se donner un nouveau règlement. Matériellement identique à celui de l'ancien BT, le règlement du nouveau BT en sera formellement différent, car son adoption sera le seul fait du parlement nouvellement élu¹⁴. Si l'on veut tenir compte de cette discontinuité¹⁵ entre les BT, on ne pourra reconnaître aux règlements qu'une durée de validité limitée.

Emanant du parlement comme détenteur du pouvoir réglementaire, le règlement ne lie que les membres de la chambre; il ne se contente pas seulement de répéter les dispositions de la constitution ou des lois¹⁶ (il n'aurait dans ce cas qu'une valeur déclarative et aucune valeur juridique), il a en outre la possibilité de les compléter et de les développer. Le règlement renferme également des dispositions édictées sur la seule base de l'autonomie réglementaire. Comme exemple, on peut citer les règles sur les groupes politiques (*Fraktionen*)¹⁷.

Les groupes parlementaires ne sont mentionnés ni dans la Constitution fédérale, ni dans la Grundgesetz et n'ont fait que récemment leur apparition dans la législation suisse. Ils ont cependant existé dès les débuts du parlement et lorsqu'il s'est agi de les admettre formellement dans le droit parlementaire, le règlement a été tout naturellement considéré comme la base juridique appropriée de leur reconnaissance¹⁸. L'existence de groupes de députés est en effet indispensable à la bonne marche du parlement, à son organisation interne¹⁹. Créés par le règlement, ils ont dès lors leur fondement non pas dans la constitution ou dans les lois, mais bien dans le seul droit interne du parlement. Si les groupes font en Suisse l'objet d'une disposition légale, c'est que depuis 1973 ils se voient allouer des contributions destinées à couvrir les frais de leur secrétariat²⁰. Toute dépense devant avoir sa base dans la loi, il a paru nécessaire d'ajouter un article 11^{quater} à la loi sur les rapports^{20 bis}.

Les dispositions réglementaires qui complètent et développent la constitution et les lois, de même que celles qui sont édictées sur la seule base de l'autonomie réglementaire (règlement au sens strict) forment avec la coutume le droit parlementaire subjectif. Le règlement au sens strict est donc la manifestation écrite du droit parlementaire subjectif²¹.

¹³ *Arndt*, p. 127; *Schaefer*, p. 87.

¹⁴ *Arndt*, p. 129.

¹⁵ Pp. 58 s.

¹⁶ *Schaefer*, pp. 64-65; *Arndt*, pp. 15-16, 81 ss.

¹⁷ Sur les groupes en particulier, voir pp. 157 ss.

¹⁸ *Hauenschild*, p. 27.

¹⁹ *Hauenschild*, p. 138; contra: *Ritzel-Bücker*, p. 258.

²⁰ Art. 9 LF sur indemnités.

^{20 bis} FF 1970 II 1518. Selon un avis de droit donné en 1968 par M. J.-F. Aubert, une base constitutionnelle implicite suffit et celle-ci existe; voir plus loin, p. 159.

²¹ *Arndt*, pp. 15-16.

III Sources du droit parlementaire

Si l'on reprend les distinctions faites plus haut, on arrive à la constatation suivante: le droit parlementaire objectif trouve ses sources dans la constitution, les lois, le règlement et la coutume parlementaire; le droit parlementaire subjectif ne s'appuie que sur le règlement et la coutume du parlement; le règlement au sens strict enfin ne découle que du principe de l'autonomie parlementaire dont l'étendue peut, on l'a vu²², être plus ou moins importante selon qu'elle est directement garantie par la constitution ou au contraire laissée à l'appréciation du législateur. Pour parvenir à une définition correcte du droit parlementaire, il faut donc procéder à l'élimination de toutes les règles dont l'auteur n'est pas le détenteur du pouvoir réglementaire. En excluant les dispositions constitutionnelles et légales, on débouche sur la notion plus limitée mais plus exacte du droit parlementaire subjectif. Le droit parlementaire est dès lors un ensemble de règles juridiques, écrites ou non écrites, dont la durée est déterminée ou indéterminée, dont le mode de révision est déterminé par le parlement comme détenteur du pouvoir réglementaire et dont l'application est restreinte aux seuls membres de la chambre. Ses sources ne sont ni la constitution, ni la loi, mais uniquement les règles écrites ou non écrites que la chambre s'est données sur la base de son autonomie. Le règlement n'est donc pas le droit parlementaire lui-même: il n'en est que la source écrite.

IV Rôle et étendue du droit parlementaire subjectif

1. Mettre sur pied les organes

Chaque assemblée, quelle que soit son importance numérique, a besoin d'un minimum d'organisation interne. Pour des raisons pratiques évidentes, il n'est pas possible d'attribuer à l'ensemble des députés toutes les fonctions nécessitées par l'activité parlementaire. A moins de tomber dans l'anarchie et le désordre, les députés ne peuvent pas, tous ensemble, diriger les délibérations du plénum. Il leur faudra dès lors désigner un président dont la fonction sera de guider la discussion et de faire régner la discipline. Pour l'assister lors des séances plénières, les députés devront encore nommer des scrutateurs.

Pour une question de temps, le plénum n'est pas en mesure de discuter à fond tous les projets de loi qui lui sont soumis. Il lui faudra nommer des commissions dont la tâche sera de préparer les décisions de l'assemblée.

La mise sur pied d'un organe chargé de la planification des travaux du parlement et de la préparation des séances plénières répond aussi à l'incapacité du plénum d'accomplir une pareille fonction. Le plan de travail ainsi que le programme des séances est une tâche portant sur une longue durée. Elle ne nécessite pas un véritable débat parlementaire avec arguments et contre-arguments, mais bien plutôt la collaboration constante de l'ensemble des groupes représentés au sein d'un organe du parlement par leurs membres les plus influents. La conférence des présidents de groupe du CN et l'Aeltestenrat du BT jouent ce rôle d'organe directeur de la chambre.

Parce qu'ils agissent dans le but de faciliter les décisions du plénum, parce que leur activité ne peut avoir pour cadre que la chambre elle-même, les groupes politiques ont, eux aussi, qualité d'organes parlementaires, leur tâche étant de clarifier le plus possible le débat parlementaire en réduisant à une seule opinion, celle du groupe, les avis plus ou moins semblables de leurs membres.

²² p. 32.

Le droit de s'organiser librement découle pour le BT de l'article 40 I 2 GG²³ et n'existe pour les conseils que dans la mesure où la constitution ou la loi n'en décide autrement. Le droit de se donner un règlement implique celui de pouvoir s'organiser en toute liberté. Lorsqu'il jouit d'une pleine autonomie d'organisation, le parlement peut décider lui-même du nombre, de la composition et de la durée d'existence des organes qu'il a créés. Il ne peut, par contre, déléguer à aucun organe la compétence de décider définitivement à sa place²⁴.

Dans bon nombre de cas cependant, la liberté d'organisation du parlement est entravée par des restrictions constitutionnelles ou légales. Ainsi, le CN et le CE ne peuvent se donner qu'un vice-président²⁵, alors que le BT doit en avoir au moins deux²⁶. Certaines commissions trouvent leur base juridique dans la constitution²⁷ ou dans la loi²⁸; le parlement est donc obligé de les mettre sur pied et n'a aucune possibilité de les supprimer: il faudrait pour cela une règle du constituant ou du législateur. La chambre est en revanche libre d'instituer ou de ne pas instituer un organe spécial chargé de diriger les travaux du plénum. Le CE a renoncé à cette possibilité et a confié à son bureau le soin d'organiser le travail du conseil²⁹.

Selon qu'on se trouve en Allemagne ou en Suisse, les groupes politiques ont un statut différent. Ceux du BT n'ont leur fondement ni dans la Grundgesetz, ni dans les lois: ils sont soumis à la liberté d'organisation du parlement et n'ont donc aucun droit à l'existence, chaque BT étant libre de fixer les conditions nécessaires à leur reconnaissance³⁰. Les groupes du CN sont par contre mieux protégés. Leur institution n'est pas du domaine du règlement, mais de celui de la loi³¹. Ils jouissent dès lors d'un droit à l'existence, le conseil ne pouvant que fixer le nombre de membres requis pour la formation d'un groupe. Et même dans ce cas, la liberté du plénum n'est pas totale, car des exigences trop sévères iraient à l'encontre de la garantie résultant de l'article 11^{quater} LRC.

2. Fixer le moment des séances

Le parlement a le devoir de siéger. Il peut se réunir en permanence ou à certaines périodes de la législature; on parlera alors de sessions. En vertu du droit de s'assembler librement, le parlement doit pouvoir déterminer lui-même le régime de ses sessions: chaque session doit débiter et prendre fin à la date fixée par l'assemblée. Qu'il siège en permanence ou occasionnellement, le parlement doit être libre d'établir lui-même le régime de ses séances. Ce qui est valable pour les sessions l'est aussi pour les séances: chaque séance débute et prend fin au jour fixé par l'assemblée. Si la constitution reconnaît au parlement le droit de s'assembler librement, elle ne devra contenir qu'un minimum de règles sur le moment des séances. Ce sera le rôle du seul droit parlementaire de concrétiser le principe constitutionnel. La Grundgesetz impose au nouveau BT de se réunir dans les trente jours qui suivent son élection³². Pour le reste, le BT est libre de déterminer seul la fin et la reprise

²³ Arndt, p. 67.

²⁴ Art. 77 I 1 GG; art. 89 I Cst féd.

²⁵ Art. 78 I et 82 I Cst féd.

²⁶ Art. 40 I 1 GG.

²⁷ Art. 44, 45a I, 45c GG.

²⁸ Art. 47ter, 48 et 51 LRC; § 3 WPrüfG.

²⁹ Art. 6 RCE.

³⁰ § 10 GO, p. 190.

³¹ Art. 11^{quater} LRC.

³² Art. 39 II GG.

de ses séances³³. Pendant toute la durée de la législature, le BT jouit donc de manière absolue du droit de s'assembler librement.

En Suisse, les chambres doivent se réunir une fois par an au jour fixé par le règlement³⁴. Hormis cette disposition, les conseils sont libres de déterminer le régime des sessions ainsi que celui des séances. Le Parlement suisse étant bicaméral, la réglementation des sessions ne peut être l'oeuvre que de l'Assemblée fédérale et non de l'une ou l'autre des chambres. Un autre motif plaide en faveur d'une réglementation par la loi. Chaque session est une source de dépenses, si bien qu'à ce point de vue, il n'est pas indifférent de dire si le parlement siégera une ou quatre fois par an. Comme toute dépense doit avoir sa base dans un acte soumis à référendum, le nombre de sessions ne peut dès lors être inscrit que dans une loi formelle³⁵. En revanche, les deux conseils sont libres de fixer séparément le jour et l'heure de leurs séances pendant la durée de chaque session. L'organisation des sessions relève ainsi de la loi, celle des séances du règlement³⁶.

3. Fixer le statut du député

Par son élection, le député acquiert une position particulière: il est membre du parlement. Il fait alors partie d'un nombre limité de personnes égales en droit et en devoirs et dont les liens avec le parlement ont une nature juridique particulière. Le droit parlementaire a pour tâche de définir les rapports des députés entre eux, ainsi que les rapports des députés avec le parlement. Les rapports des députés entre eux sont caractérisés par le principe d'égalité: aucun député ne peut avoir plus de droits ou de devoirs qu'un autre député; aucun député ne peut être subordonné à un autre député. Les rapports des députés avec le parlement sont, en revanche, caractérisés par le principe de subordination. En devenant membre de la chambre, le député accepte de se soumettre au droit interne de l'assemblée et, en tout premier lieu, à son droit disciplinaire. Celui-ci est appliqué par le président, sans possibilité de discussion pour le plénum. Le droit disciplinaire émane de la majorité de la chambre, mais le rapport de subordination n'existe qu'entre les députés et le président et non entre la majorité et la minorité de la chambre.

Le droit parlementaire ne peut définir que la situation du député à l'intérieur du parlement. Il est inapte à régler les rapports entre le corps électoral et ses représentants et doit laisser cette tâche au droit constitutionnel. Le libre mandat³⁷ a cependant acquis de plus en plus une seconde fonction: il ne sert plus seulement à libérer le député de toute pression populaire, il a encore pour but de le soustraire à toute contrainte exercée à l'intérieur du parlement et constitue avec les règles sur les rapports des députés entre eux et celles sur les rapports des députés avec le parlement l'élément essentiel de ce que l'on peut appeler le statut du député³⁸.

4. Fixer la procédure

Dans le cadre de ses attributions, le parlement est appelé à prendre des décisions. Que ce soit pour arrêter son règlement, pour le modifier ou pour y déroger³⁹, que ce soit pour s'organiser, pour délibérer ou pour déterminer les droits et devoirs de

³³ Art. 39 III 1 GG.

³⁴ Art. 86 I Cst féd.

³⁵ Art. 1 LRC.

³⁶ Art. 43 RCN et 39 RCE.

³⁷ Art. 91 Cst féd.; art. 38 I 2 GG, p. 115.

³⁸ Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 38 20; Varrst, p. 21; Kremer, p. 60.

³⁹ § 127 GO.

ses membres, la chambre doit à chaque fois se prononcer selon des règles particulières. Tant que la décision du plénum n'a d'effets que sur les membres de la chambre, l'assemblée est en principe libre d'en fixer la procédure. En revanche, si la décision du plénum s'adresse à un nombre plus large de personnes, l'assemblée n'est plus en mesure d'en déterminer le mode d'adoption. En effet, la décision que prend le plénum à la fin de la procédure législative est une décision du parlement en tant que détenteur du pouvoir législatif. Ayant un caractère général, la loi ne liera pas que le parlement, mais l'ensemble des individus de même que tous les organes de l'Etat. Pour changer le mode d'adoption des lois, l'intervention du constituant est nécessaire; la chambre ne peut substituer une disposition réglementaire à une disposition constitutionnelle. Par contre, en fixant sa procédure interne, l'assemblée agit en tant que détentrice du pouvoir réglementaire et ne peut que se lier elle-même, le règlement n'ayant aucun effet externe. De même, quand elle modifie son règlement ou quand elle y déroge⁴⁰, la chambre ne lèse ni les individus, ni un autre organe de l'Etat. Elle est donc autorisée à procéder à la modification ou à la dérogation selon les règles qu'elle a elle-même adoptées.

En ce qui concerne l'organisation de la chambre, la constitution impose à l'assemblée de se choisir un président⁴¹. Elle ne dit cependant pas comment doit avoir lieu l'élection. Dans le cadre de son autonomie, la chambre est ainsi libre de choisir entre le scrutin secret et le scrutin public⁴². Il n'y a là aucune violation du principe de la publicité des débats. Ni la Grundgesetz, ni la Constitution fédérale n'interdisent expressément au BT ou aux conseils de procéder à des élections au bulletin secret. Lorsqu'il a un projet de loi devant lui, le parlement a pour obligation de se prononcer à son sujet. Il pourra l'adopter ou le rejeter, mais il devra dans tous les cas en délibérer. En mentionnant les titulaires du droit d'initiative législative⁴³ et en indiquant de quelle manière le parlement tranche définitivement⁴⁴, la constitution ne règle que les stades initial et final du processus législatif. Entre ces deux phases, l'assemblée est libre de discuter du projet selon la procédure qu'elle aura choisie elle-même. En Suisse, le projet de loi est d'abord examiné par la commission et ensuite seulement par le plénum alors qu'en Allemagne, la commission n'est saisie du projet de loi qu'une fois terminée la discussion du plénum sur les principes du projet. Lorsqu'il doit procéder à un vote, que ce soit au cours du débat ou à la fin de celui-ci, le plénum est libre de le faire selon la forme qu'il aura choisie lui-même⁴⁵. La constitution ne lui impose rien à ce sujet. En fixant les droits et les devoirs de ses membres, la chambre doit obéir au principe du respect des minorités. Le plénum est non seulement composé d'un nombre déterminé de députés, il est encore constitué de divers groupes dont l'effectif peut varier et dont la formation peut être occasionnelle. Ces groupes ont le droit de participer à la discussion parlementaire et doivent pouvoir intervenir à tous les stades du processus de décision. Ils peuvent entre autres demander la convocation du parlement⁴⁶, lui soumettre un projet de loi⁴⁷, proposer que le plénum délibère en secret⁴⁸ ou exiger que la chambre vote à l'appel nominal⁴⁹. Certains droits de minorités ont leur base dans la

⁴⁰ § 127 GO.

⁴¹ Art. 78 et 82 Cst féd.; art. 40 I 1 GG.

⁴² Trassmann, § 54a 2.

⁴³ Art. 93 Cst féd.; art. 79 I GG.

⁴⁴ Art. 89 I Cst féd.; art. 42 II 1 GG.

⁴⁵ Art. 75, 77 RCN et 71, 73 RCE; §§ 54, 54a, 55, 57 GO.

⁴⁶ Art. 86 II Cst féd.; art. 39 III 3 GG.

⁴⁷ Art. 93 Cst féd.; art. 79 I GG.

⁴⁸ Art. 52 I RCN et 49 I RCE; art. 42 I 2 GG.

⁴⁹ Art. 77 I RCN et 73 I RCE; § 57 GO.

constitution, d'autres dans le règlement. Certains droits de minorités sont absolus; le plénum doit alors s'y soumettre et y donner suite. D'autres sont relatifs; le plénum pourra alors statuer sur la demande de la minorité.

5. Régler la discipline à l'intérieur du parlement

La compétence du parlement d'édicter son propre règlement inclut celle de régler sa discipline. La constitution ne mentionne pas expressément cette faculté qui est cependant considérée comme allant de soi. On n'imagine en effet pas qu'un nombre aussi élevé d'individus que peut rassembler un parlement puisse s'organiser, discuter et prendre des décisions sans un minimum de discipline. Figurant encore en toutes lettres dans les textes des Constitutions prussienne⁵⁰ et bismarckienne⁵¹, le pouvoir disciplinaire du parlement a paru si naturel au constituant de Weimar qu'il a décidé de ne plus en faire mention⁵². Pour lui, le règlement englobe aussi bien la notion de procédure que celle de discipline. La même interprétation peut s'appliquer sans autre à l'article 40 I 2 GG⁵³.

Dans la mesure où la constitution ou la loi n'en parlent pas, le droit disciplinaire fait partie, en Suisse également, du droit autonome de chaque conseil. Les sanctions prévues ne peuvent donc s'appliquer qu'aux députés. Le droit disciplinaire est l'exemple le plus caractéristique de l'autonomie du parlement. En devenant députés, les membres de la chambre s'engagent à respecter leur propre règlement. En cas de violation de celui-ci, la sanction encourue ne sera que celle prévue par le règlement. Aucune possibilité de recours aux tribunaux ordinaires n'est envisagée: en matière disciplinaire, la chambre juge en première et dernière instance.

En raison de leur valeur purement interne, les mesures disciplinaires ne peuvent frapper ni les membres du gouvernement, ni le public séjournant dans les tribunes. En rappelant à l'ordre un ministre ou en excluant un spectateur de la salle, le président du BT ou de chacun des conseils ne s'appuie dès lors pas sur le droit disciplinaire de la chambre, mais il fait usage de son propre droit de faire régner l'ordre à l'intérieur du parlement (*Hausrecht*). Ne pouvant être déduite du droit parlementaire subjectif, cette compétence découle directement de la constitution⁵⁴.

V Limites matérielles du droit parlementaire subjectif

Lorsqu'elle crée une règle de droit interne, la chambre doit se conformer aux principes établis par la constitution et les lois. Trois exemples:

a) La mise sur pied des commissions parlementaires fait partie de la liberté d'organisation de la chambre⁵⁵. Exception faite de celles qui sont prévues par la constitution ou la loi, la chambre est libre d'instituer autant de commissions qu'elle le désire, de même qu'elle est libre de supprimer ces commissions une fois leur mandat exécuté. En chargeant une commission de préparer ses délibérations, la chambre ne peut cependant pas l'autoriser à prendre une décision définitive à la

⁵⁰ Constitution du 31 janvier 1850, art. 78.

⁵¹ Constitution du 16 avril 1871, art. 27.

⁵² Constitution de Weimar du 14 août 1919, art. 26.

⁵³ Arndt, p. 68; Ritzel-Buecker, p. 383; Kleinschnittger, p. 82.

⁵⁴ Traismann, § 45 22; contra: Schaefer, p. 73. Elle a en Suisse la valeur d'une restriction implicite au principe constitutionnel de la publicité (art. 94 Cst. féd.).

⁵⁵ Arndt, p. 67; Steiger, p. 121; Schaefer, p. 109; Giacometti, p. 353.

place du plénum. Ce serait violer la disposition constitutionnelle voulant que seule l'assemblée plénière soit à même de voter la loi⁵⁶.

b) Comme toute assemblée démocratique, le parlement prend ses décisions à la majorité⁵⁷; il ne lui appartient pas de dire lui-même si cette majorité doit être une majorité simple ou qualifiée, une majorité des votants ou des présents ou encore des membres du parlement. Les règles sur la détermination de la majorité font partie du droit constitutionnel et non du droit parlementaire subjectif. Le principe démocratique exige que majorité et opposition aient égalité de chances dans le processus de la formation de la volonté générale⁵⁸. Laisser au parlement seul le soin de dire à quelle majorité doit être prise telle décision signifierait la dictature de la majorité sur la minorité du parlement et par là la négation de la démocratie. En règle générale, la majorité simple des votants suffit pour que la décision du parlement soit considérée comme valable (art. 42 II 1 GG; art. 88 Cst féd.). Il n'est cependant pas interdit au parlement de déroger à cette règle dans le sens d'une aggravation. Ainsi, le paragraphe 127 du règlement du BT exige, lors d'une dérogation pour un cas particulier, l'accord des deux tiers des membres présents. Cette règle ne viole pourtant pas l'article 42 II 1 GG. Ce dernier ne s'applique pas aux décisions du parlement prises dans le cadre de son pouvoir réglementaire, mais uniquement aux décisions finales du BT (lois). L'article 42 II 1 ne concerne que les décisions du BT qui ont des effets externes; il ne l'empêche nullement de poser des règles internes de procédure plus ou moins sévères⁵⁹.

c) D'après le principe de la publicité, le parlement doit délibérer en public (art. 42 I 1 GG; art. 94 Cst féd.). Le principe de la publicité est lui aussi une manifestation du principe démocratique, le peuple devant pouvoir contrôler les représentants qu'il a élus⁶⁰. Si la constitution impose au parlement de délibérer publiquement, elle ne lui impose cependant pas, littéralement en tout cas, de voter publiquement⁶¹. La chambre peut ainsi, par une règle de droit interne, instaurer le vote secret, sans violer pour autant la lettre de la constitution. Reste à savoir si, agissant de la sorte, elle ne violerait pas l'esprit de la constitution.

§ 2 LA CONCEPTION ALLEMANDE DU DROIT PARLEMENTAIRE

1 Garantie de l'autonomie

1. Garantie constitutionnelle

Le droit parlementaire subjectif ne peut être l'œuvre que du parlement. L'influence ou la collaboration active des autres organes de l'État est exclue: le parlement est maître de son règlement et il doit le rester. Pour éviter la participation des autres organes de l'État et pour garantir la souveraineté du parlement dans la création du droit parlementaire, une règle de droit organique est nécessaire. Le droit

⁵⁶ Art. 77 I 1 GG; art. 87 Cst féd. Voir pourtant l'art. 72 III de la Constitution italienne qui permet aux commissions de décider définitivement à la place des chambres. Cette procédure est limitée à certains domaines et n'est applicable que si le gouvernement, un dixième des députés ou un cinquième des commissaires ne s'y opposent pas. Duverger, p. 290; Lalumière et Demichel, p. 632.

⁵⁷ Arndt, p. 75; Roehring/Sontheimer, p. 279; Giacometti, p. 259.

⁵⁸ Roehring/Sontheimer, p. 279.

⁵⁹ Trassmann, § 54 4.

⁶⁰ Ritzel-Buecker, p. 318; Giacometti, p. 350.

⁶¹ Trassmann, § 54 2.

parlementaire ne peut en effet poser d'interdiction que pour le parlement lui-même. Seul le droit constitutionnel est à même de répartir les tâches entre les différents organes étatiques et ceci par une règle d'attribution de compétences. La compétence constitutionnelle du parlement de fixer lui-même ses propres règles de droit n'équivaut pas à une faculté, mais bien plutôt à une obligation. La constitution impose au parlement le devoir d'édicter lui-même son droit interne sans la collaboration d'autres organes de l'Etat. La chambre ne peut donc ni déléguer, ni partager cette compétence; il faudrait pour cela une modification de la constitution. Une délégation sur la base d'une loi est exclue, la loi ne pouvant déroger à la constitution. Le législateur ne peut défaire le parlement de son pouvoir réglementaire sans par là violer la constitution. Autre est la question de savoir si le parlement, agissant non pas comme législateur, mais comme détenteur du pouvoir réglementaire, est en droit de déléguer la compétence qui lui a été attribuée par la constitution. Il faut répondre non, et pour deux raisons. En premier lieu, il paraîtrait peu logique d'admettre que le droit interne du parlement puisse faire ce que la loi ordinaire ne peut pas faire, à savoir déroger à la constitution. En second lieu, il faut constater que lorsque la constitution octroie une compétence à un organe de l'Etat, c'est pour qu'il en fasse usage seul. Si la règle d'attribution de compétences a la qualité d'une règle constitutionnelle, elle a par là valeur de garantie contre toute immixtion d'un organe dans l'activité d'un autre organe. En garantissant l'autonomie du droit parlementaire subjectif par une règle constitutionnelle⁶², la Grundgesetz exclut ainsi toute possibilité d'ingérence d'autres organes étatiques dans l'activité réglementaire du parlement⁶³. Le droit interne ne peut à lui seul modifier cette répartition de compétences.

2. Garantie légale

Une garantie sous forme de loi n'est pas opportune⁶⁴. En n'ayant plus de valeur constitutionnelle, le principe de l'autonomie est alors abaissé au niveau légal et chacun des organes de l'Etat disposant d'un droit de participation dans l'élaboration des lois peut à loisir chercher à affaiblir le principe de l'autonomie jusqu'à, éventuellement, le vider de tout son sens. Pour exclure une pareille hypothèse, l'autonomie du droit parlementaire subjectif doit être garantie par la constitution elle-même et par la constitution seulement⁶⁵.

II Nature juridique du droit parlementaire

Etant admis qu'un organe peut se lier lui-même, il est possible de voir dans le droit parlementaire subjectif plus qu'un ensemble de règles conventionnelles dont la violation ne ferait l'objet d'aucune sanction. A l'égard des membres du parlement, les règles du droit parlementaire subjectif ont un caractère normatif. En n'observant pas l'un de ses devoirs, le député enfreint le droit parlementaire et s'expose à une sanction disciplinaire. Tel ne serait pas le cas, si les règles du parlement n'avaient qu'une valeur purement morale. Que ce soit sous sa forme écrite ou sous sa forme non écrite, le droit parlementaire subjectif est donc un ensemble de règles juri-

⁶² Art. 40 I 2 GG.

⁶³ *Arndt*, p. 50 et p. 124.

⁶⁴ C'est pourtant le cas en Suisse.

⁶⁵ *Halschke*, p. 6; *Steiger*, p. 42; *Schaefer*, p. 62; *Huber*, p. 884.

diques⁶⁶. Le droit parlementaire n'a d'effets juridiques qu'à l'intérieur de l'organe qui l'a édicté. Vu sous cet angle, il pourrait revêtir la forme d'une ordonnance administrative. Outre le fait que seule l'administration est autorisée à promulguer ce genre d'ordonnances⁶⁷, d'autres objections peuvent être soulevées à l'égard d'une telle conception. L'ordonnance administrative implique un rapport de subordination entre son auteur et son destinataire; c'est d'ailleurs la seule cause de son caractère obligatoire⁶⁸. En qualifiant le droit parlementaire subjectif d'ordonnance administrative, on admettrait que les liens entre le parlement et les députés puissent être de même nature que ceux existant entre l'Etat et les fonctionnaires. Les membres du parlement pourraient alors prétendre aux mêmes droits et se voir imposer les mêmes obligations que les membres de l'administration. Il n'y a qu'à penser au droit au traitement et à l'obligation de fidélité pour saisir les difficultés et les dangers qu'une pareille solution peut offrir. Le droit parlementaire subjectif ne peut être considéré comme une injonction du parlement aux députés. Il est bien plutôt l'œuvre de tous les membres du parlement unis entre eux par le principe d'égalité. A la différence de l'administration, le parlement est un organe collégial auquel le principe hiérarchique est étranger⁶⁹. Les règles parlementaires subjectives ont une validité personnelle et temporelle limitée; pour cette raison, elles ne peuvent avoir qualité de loi. De plus, en lui attribuant la compétence de régler seul ses propres affaires, la constitution interdit au parlement d'agir par la voie législative, car sinon il ouvrirait toute grande la porte aux interventions des autres organes de l'Etat et faillirait à son mandat constitutionnel⁷⁰.

Pour trouver une réponse à la nature juridique du droit parlementaire subjectif, il faut suivre les différentes phases de l'histoire du parlement, en particulier ses rapports avec l'exécutif. Sous le constitutionnalisme⁷¹, les relations entre le roi et le parlement sont déterminées par le principe des réserves⁷². En octroyant une constitution, le souverain garde cependant pour lui, par une série de réserves constitutionnelles (ou prérogatives), la compétence de décider seul dans les domaines essentiels de l'Etat. En matière interne comme en matière externe, le roi a le dernier mot. Le parlement n'a pas le pouvoir législatif: il l'exerce en collaboration avec le roi qui peut refuser de promulguer la loi. De plus, tout ce qui n'est pas expressément du domaine législatif est supposé faire partie de la compétence exclusive du souverain. En cas de doute, le principe monarchique sert de règle générale d'interprétation⁷³. La Constitution bismarckienne⁷⁴ donnait à l'ancien Reichstag le droit de régler lui-même la marche de ses affaires et sa discipline. Relevant uniquement du parlement, ces règles n'avaient en outre pas besoin d'être publiées et étaient soustraites à toute sanction royale. Ne requérant à aucun moment la collaboration du roi, l'acte du parlement ne pouvait avoir la qualité d'une loi formelle. Il avait alors bien plus un caractère réglementaire (*Satzung*) et était vu comme l'acte statutaire d'une corporation dotée d'un pouvoir autonome de poser des règles de droit⁷⁵. En ce sens, l'autonomie doit se comprendre comme une concession faite par le souve-

⁶⁶ Contra: *Arnold*, pp. 158 ss; *Hatzfeld*, p. 14: le droit parlementaire représente un «Vorstadium» du droit et n'est formé que de «Konventionalregeln».

⁶⁷ *Griehl*, p. 82.

⁶⁸ *Griehl*, p. 162.

⁶⁹ p. 36.

⁷⁰ p. 39.

⁷¹ Dont la durée s'étend de 1850 à 1918.

⁷² *Huber*, p. 16.

⁷³ *Huber*, p. 18; *C. Schmidt*, p. 55.

⁷⁴ BRV du 16 avril 1871.

⁷⁵ *Huber*, p. 884.

rain au parlement. En niant au droit parlementaire le caractère d'une loi formelle, le roi renonce à toute possibilité d'ingérence dans les affaires internes de l'assemblée. En reconnaissant aux règles parlementaires subjectives la qualité de droit autonome, il fixe lui-même les limites de son pouvoir législatif qui prend fin là où commence l'autonomie réglementaire du parlement.

En démocratie, seul le peuple est détenteur originaire du pouvoir législatif⁷⁶. Dès lors, l'activité réglementaire ne peut plus être vue comme une concession du gouvernement. Elle démontre au contraire que le parlement est désormais considéré comme un véritable organe constitutionnel pourvu de compétences particulières et non plus comme une simple réunion de députés dotée du droit de s'organiser librement. En tant que tel, le parlement se voit dans l'obligation d'exécuter la compétence qui lui est attribuée; le pouvoir réglementaire n'est donc plus uniquement un droit, c'est aussi un devoir dont seul l'exercice est capable d'assurer l'autonomie du parlement à l'égard des autres organes de l'Etat.

Tout système de gouvernement doit tendre à l'harmonie, non à la séparation des pouvoirs. Chaque compétence législative du gouvernement, de même que chaque compétence gouvernementale du parlement représente autant d'entorses à la séparation stricte des pouvoirs; dans la mesure où elle contribue à leur équilibre, il faut cependant les admettre. Dans ce jeu de balance et de contre-balance, les possibilités d'interférences entre les différents organes de l'Etat sont particulièrement nombreuses. Pour éviter que le gouvernement n'intervienne dans les affaires du parlement, la constitution devra reconnaître expressément dans une de ses dispositions la compétence de l'assemblée de procéder seule à la création de son droit interne. Par-là, elle «délégalise» le droit parlementaire subjectif et rend ainsi inefficace le droit d'initiative législative de l'exécutif.

Il serait illogique qu'après avoir accordé une compétence au parlement, la constitution permette qu'on la vide de toute sa substance. L'autonomie parlementaire doit être à l'abri de toute ingérence du législatif. Il serait dès lors peu conforme à l'esprit de la Grundgesetz d'admettre que la loi puisse déroger au droit parlementaire subjectif, car ce serait consentir à ce que le législateur s'attribue des tâches jusqu'ici dévolues au seul détenteur du pouvoir réglementaire. En d'autres termes, la loi pourrait défaire ce que la constitution a fait. Le seul moyen d'éviter une telle conséquence consiste à nier l'infériorité du droit parlementaire subjectif face à la loi. Les relations entre l'un et l'autre ne procéderont pas d'un rapport hiérarchique, mais d'un partage de compétences⁷⁷. En créant son droit interne, le parlement concrétisera sa compétence réglementaire; en adoptant la loi, il matérialisera sa compétence législative. Ces deux activités découlant l'une et l'autre de la constitution⁷⁸, il n'y aura entre elles aucun lien de subordination, mais uniquement un lien de coordination. Le problème d'une collision entre une règle parlementaire subjective et une règle légale ne sera pas une question de rang, mais une question de compétence qui ne se résoudra qu'en déterminant l'organe matériellement compétent et non pas en donnant la primauté à la loi sur le droit parlementaire subjectif⁷⁹.

Ayant sa source dans la constitution, le pouvoir réglementaire ne sera pas soumis au principe de la réserve de la loi. Tout ce qui touchera aux affaires internes du parlement sera présumé relever de la compétence de l'assemblée. Chaque dérogation au principe devra dès lors trouver son fondement dans la constitution⁸⁰.

⁷⁶ Art. 20 II 1 GG.

⁷⁷ *Steiger*, p. 44.

⁷⁸ Art. 40 I 2 GG et 77 I 1 GG.

⁷⁹ *Steiger*, p. 44.

⁸⁰ *Steiger*, p. 45.

Quand le droit parlementaire subjectif n'émane plus d'une corporation, mais d'un véritable organe de l'Etat, quand il ne résulte plus d'une concession du souverain, mais d'un strict partage de compétences ancré dans la constitution, cela entraîne forcément une modification de sa nature juridique. Le droit parlementaire subjectif n'est plus l'acte statutaire d'une corporation, mais l'acte d'un organe de l'Etat ayant pour contenu une partie de l'organisation étatique⁸¹. Le droit parlementaire subjectif n'en reste pas moins autonome, car le parlement continue de déterminer seul les règles sur son mode de formation et de révision. Qualifié encore aujourd'hui de réglementation autonome (autonome *Satzung*) par la majorité de la doctrine⁸², le droit parlementaire subjectif donne pourtant l'impression de ne plus pouvoir être classé dans une catégorie bien déterminée de règles juridiques, tant ses limites avec la constitution et la loi sont devenues floues. N'engageant que les députés, il n'a pas le caractère obligatoire général de la loi. Sa validité temporelle ne pouvant excéder la législature du parlement qui l'a créé, il n'en a pas non plus la durée illimitée. Le droit parlementaire subjectif a cependant un caractère normatif, ce qui le différencie de simples prescriptions morales. En fixant ses règles internes, le parlement se lie lui-même et en acceptant de se soumettre à la discipline parlementaire, les députés reconnaissent la valeur obligatoire du droit parlementaire subjectif⁸³. Le droit parlementaire a juridiquement très peu d'analogies avec l'ordonnance administrative. Il a par contre beaucoup plus de points communs avec la loi et il est parfois difficile de dire si une règle parlementaire n'a pas plutôt sa place dans la constitution. Ainsi, quelques auteurs reconnaissent au droit subjectif du parlement la qualité de droit constitutionnel secondaire, dont la tâche serait d'assurer la liaison entre le droit et la réalité constitutionnelle⁸⁴. Faute de critères suffisamment précis permettant de le distinguer de la loi, il faut renoncer à une définition absolue du droit parlementaire subjectif qui ne pourrait d'ailleurs être que spéculative.

Ce qui vient d'être dit sur la nature juridique du droit parlementaire subjectif peut s'appliquer sans autre au règlement qui n'en est que la partie écrite⁸⁵. Le règlement n'est donc pas une « autonome *Satzung* » dont les règles seraient de valeur juridique inférieure à la loi. Découlant d'une compétence constitutionnelle, il a sa place à côté de la loi et non en dessous d'elle. Les rapports entre la loi et le règlement sont dès lors un problème de compétences et non un problème de rang. En conséquence, le règlement n'est ni une loi, ni une ordonnance administrative, mais du droit constitutionnel secondaire écrit.

III *Discontinuité du droit parlementaire*

1. *Base juridique*

Le droit parlementaire subjectif n'a de valeur normative que pour l'organe qui l'a créé. Il ne s'applique dès lors qu'aux membres du parlement et s'éteint à l'expiration de la législature. Limité tant au point de vue de sa validité personnelle qu'à celui de sa validité temporelle, le droit parlementaire subjectif est discontinu. La

⁸¹ *Steiger*, p. 43.

⁸² *Mauriz-Duerig-Herzog*, *Komm. z. GG art. 40*; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, *Komm. z. GG art. 40* 5; *Roehring/Sontheimer*, p. 159; *Lechner-Huelsboff*, p. 186; *Ritzel-Buecker*, p. 197; *Schaefer*, p. 64; *Perels*, p. 449; *BVerfGE*: 1, 144 (148); *BayVerfGE*: 8, 91.

Contra: *Halsbeke*, p. 24; règles conventionnelles; *Steiger*, p. 43; *eigenenzeugtes internes Organrecht*; *Arndt*, pp. 158 ss; *Altmann*, p. 753.

⁸³ *Perels*, p. 449; *Schaefer*, p. 64; *Arndt*, p. 161.

⁸⁴ *Altmann*, p. 753; *Steiger*, p. 43.

⁸⁵ P. 34.

discontinuité tire son origine de la doctrine constitutionnelle et part du fait que chaque corps parlementaire qui se réunit à nouveau, que ce soit après la fin d'une législature ou après la fin d'une session, doit se constituer à nouveau selon des règles qu'il a choisies lui-même⁸⁶. C'est l'expression au niveau parlementaire du principe voulant qu'aucun organe ne puisse lier son successeur. La composition de la chambre se modifie à chacun de ses renouvellements. Si le parlement en tant qu'organe constitutionnel conserve son existence au-delà des différentes législatures, il n'en va pas de même pour le parlement en tant qu'assemblée de députés. Après chaque élection, le parlement est modifié dans sa structure et n'a plus aucun lien avec son prédécesseur. Pour tenir compte de cette différence, la constitution⁸⁷ reconnaît à chaque parlement nouvellement élu la compétence de se donner un règlement selon une procédure qu'il aura lui-même fixée⁸⁸.

2. Conséquences de la discontinuité

a) Extinction du droit parlementaire à la fin de chaque législature

En même temps que disparaît le parlement dans la composition qui a été la sienne tout au long de la législature, disparaissent les règles parlementaires, aussi bien sous leur forme écrite que sous leur forme non écrite. La législature de l'ancien parlement s'achève avec la réunion du nouveau parlement⁸⁹; c'est aussi à ce moment-là que le droit parlementaire subjectif alors en vigueur cesse d'exister. L'extinction des règles parlementaires ne requiert aucune décision particulière de la part de l'assemblée dont elles émanent. À elle seule, la fin de la législature emporte la fin du droit parlementaire subjectif dont toutes les règles perdent leur validité. Le règlement et la coutume deviennent caducs; les règles non écrites ne survivent donc pas aux règles écrites. Que le droit parlementaire subjectif cesse d'exister à chaque fin de législature n'est pas un obstacle à la formation d'un droit parlementaire coutumier. En reprenant telles quelles les règles non écrites de son prédécesseur, le nouveau parlement manifeste la volonté de les réutiliser et contribue ainsi à les transformer en règles coutumières.

b) Chaque parlement doit se donner un règlement

La discontinuité impose à chaque parlement nouvellement élu de se donner un règlement. En effet, lorsqu'elle se réunit en séance constitutive, l'assemblée se trouve d'abord sans règlement⁹⁰. Sa première opération sera donc de se munir d'un minimum de règles sur la base desquelles elle pourra se constituer. La manière dont elles seront fixées est laissée à l'entière liberté du nouveau parlement; l'ancien règlement ne peut rien contenir d'impératif à ce sujet, car un organe ne peut lier que lui-même et non ses successeurs. Généralement, le nouveau parlement adopte son droit interne en procédant à la réception de celui de l'ancien parlement. La reconduction a lieu le plus souvent tacitement et porte sur l'ensemble des règles

⁸⁶ Hatschek, p. 37.

⁸⁷ Art. 40 I 2 GG.

⁸⁸ Arndt, p. 129; Ritzel-Buecker, p. 203; Trassmann, § 19.

⁸⁹ Maunz-Duerig-Herzog, art. 40; Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 40 5; Roehring/Sontheimer, p. 159; Ritzel-Buecker, p. 203.

⁹⁰ Trassmann, § 16; Schaefer, p. 96.

sans qu'elles soient l'objet d'une quelconque modification⁹¹. Dans ces conditions, on serait tenté de considérer le droit du nouveau parlement comme la simple prolongation de celui de l'ancien parlement, de nier par conséquent le caractère discontinu des règles parlementaires subjectives. A cela, il faut répondre que le parlement ne doit pas être considéré uniquement d'un point de vue organique, mais aussi d'un point de vue personnel. Il n'est pas seulement une institution permanente de l'Etat, il est également un rassemblement de députés dont la composition varie à chaque législature⁹². Le droit parlementaire subjectif ne peut se définir qu'à partir de cette double acception du mot «parlement». Si le rôle du droit constitutionnel est de déterminer les rapports entre le parlement et les autres organes de l'Etat, donc de concevoir le parlement comme un organe permanent, le droit parlementaire subjectif n'a pour objet que les rapports des députés entre eux et ne peut envisager le parlement que sous son aspect personnel, donc temporaire. La discontinuité personnelle du parlement a pour conséquence nécessaire la discontinuité du droit parlementaire. Même lorsqu'il lui est en tous points semblable, le droit du nouveau parlement n'est pas la prolongation de celui de l'ancien parlement. Car cela supposerait alors que le terme de la législature n'exerce aucune influence sur le droit parlementaire subjectif et qu'au lieu de s'éteindre en même temps que prend fin le parlement, il continue d'être en vigueur. Une reconduction par le nouveau parlement serait ainsi inutile et, au cas où elle aurait quand même lieu, il faudrait lui dénier toute valeur juridique. Or, c'est le contraire qui est vrai. Le simple fait qu'à chaque début de législature le nouveau parlement éprouve le besoin de procéder à la réception du droit de l'ancien parlement démontre qu'il a conscience de se réunir d'abord sans règlement et que, sans cette reconduction, il ne disposerait d'aucune base juridique pour se constituer. La signification juridique de la réception est double: elle traduit en termes de droit la discontinuité personnelle du parlement; elle donne à l'assemblée les moyens juridiques de procéder à sa constitution⁹³.

3. *Exception au principe de la discontinuité*

La discontinuité du droit parlementaire subjectif signifie sa disparition à la fin de la législature et sa reconduction au début de la suivante. La discontinuité est une notion constitutionnelle et qui ne s'applique comme telle qu'aux règles que le parlement a établies pour lui-même. La disposition réglementaire selon laquelle le doyen d'âge est appelé à présider la séance constitutive du parlement est, par nature, à cheval sur deux législatures différentes; elle a donc ceci de particulier qu'elle ne pourra jamais être appliquée par son auteur, mais uniquement par ceux qui lui succéderont. Lorsqu'il a fixé cette disposition dans le règlement, le premier parlement l'a fait dans le but d'obliger ceux qui le suivraient à procéder de la même manière que lui. Cette règle est cependant dépourvue de toute signification juridique. Un organe ne peut lier que lui-même et n'a pas la compétence de dire à son successeur comment il devra se constituer. Lorsqu'il se réunit pour la première fois, le parlement est d'abord sans règlement. C'est la conséquence logique de la discontinuité du droit parlementaire. Dès lors, la présidence de la séance constitutive par

⁹¹ *Arndt*, pp. 130-133; *Trossmann*, § 1 7.7 et 9; *Hatschek*, p. 26. En 1871, 1874, 1877, 1878 et 1881, la réception eut lieu expressément; le 20 septembre 1949, le BT a décidé de reprendre provisoirement le règlement du Reichstag du 12 décembre 1922.

⁹² *Arndt*, p. 127; *Schaefer*, p. 87.

⁹³ *Trossmann*, § 1 7.

le doyen d'âge ne peut découler d'une disposition parlementaire subjective⁹⁴; la composition du bureau provisoire n'a pas non plus sa source dans le droit parlementaire subjectif, mais dans un accord préalable entre les différents groupes politiques⁹⁵; enfin, en reprenant le droit de l'ancien parlement, le nouveau parlement ne fait rien d'autre que d'accepter la proposition faite dans ce sens par les groupes⁹⁶. Dans aucun de ces cas, le parlement n'a pu faire usage de son droit interne, car celui-ci n'avait pas encore été adopté. Il s'agit de situations dans lesquelles le plénum est entièrement libre de fixer sa procédure. En revanche, dès la réception de l'ancien droit parlementaire, le nouveau parlement devra procéder à la suite des opérations constitutives selon des règles juridiques strictes. Les dispositions sur le doyen d'âge et le bureau provisoire sont censées s'adresser à un nombre indéfini de parlements. En désirant voir leur validité se prolonger au-delà des différentes législatures, le premier parlement leur a donné un caractère continu, ce qui leur a dénié toute valeur purement interne. Ce défaut de limite temporelle et personnelle enlève à ces dispositions la qualité de règles parlementaires subjectives.

Pour divers motifs, il serait tentant de voir dans les premières opérations constitutives du parlement des règles de droit constitutionnel non écrit⁹⁷. Comme celles de la constitution, les dispositions sur le doyen d'âge et le bureau provisoire ont un caractère continu et s'adressent à tous les parlements qui se succéderont. Si l'on doit admettre le caractère discontinu du droit parlementaire subjectif, il est cependant plus difficile d'accepter le vide juridique qui en résulte. Il peut en effet paraître étonnant que le parlement se réunisse en séance constitutive sans s'appuyer sur un texte quelconque. Pour tourner la difficulté, il serait possible de dire que, si les règles déterminant qui présidera la séance constitutive et qui formera le bureau provisoire n'ont pas leur place dans le droit interne du parlement, elles doivent malgré tout trouver leur base dans la constitution.

Il faut rejeter cette opinion, car elle contredit le principe de l'autonomie du parlement. On ne peut garantir à chaque parlement le droit de fixer lui-même sa procédure, de s'assembler et de s'organiser librement et en même temps lui refuser celui de se constituer librement. Si seul le constituant était apte à régler la constitution du parlement, il en résulterait un grave préjudice pour l'autonomie parlementaire, car alors l'assemblée en tant que détentrice du pouvoir réglementaire n'aurait plus la compétence de modifier ces dispositions. Pourtant, s'il y a un domaine qui doit être entièrement réservé à l'assemblée, c'est bien celui concernant sa constitution. Le vide juridique survenant entre deux législatures est la conséquence logique de la discontinuité du droit parlementaire subjectif. Il n'y a donc aucune raison d'essayer de le combler par un artifice juridique. Si l'on accepte que le droit parlementaire s'éteigne à la fin de chaque législature, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement et admettre que chaque nouveau parlement se trouve d'abord sans droit interne. Les dispositions sur le doyen d'âge et la formation du bureau provisoire ne sont ni de nature constitutionnelle, ni de nature réglementaire. Ce ne sont pas des règles juridiques. Aucun parlement n'étant obligé de les respecter, elles ont une portée uniquement morale. Comme telles, elles ne participent pas à la discontinuité du droit parlementaire subjectif.

⁹⁴ Tressmann, § 1 6; Lechner-Huelshoff, p. 187, § 1 GO note 4; Schaefer, p. 96; Roehring/Sontheimer, p. 27; Ritzel-Buecker, p. 202.

⁹⁵ Tressmann, § 1 3.

⁹⁶ Tressmann, § 1 7.1-7.7.

⁹⁷ Arndt, p. 132.

verbaux et juridiques pour désigner et justifier les réunions tenues pendant la durée de la session. D'abord prolongées, puis divisées en périodes elles-mêmes divisées en «sessions», les sessions des chambres présentaient un aspect particulièrement embrouillé. L'interprétation stricte de l'article 86 I Cst féd. avait conduit à un enchevêtrement inutile de notions juridiques et avait peu à peu éloigné le parlement de la réalité constitutionnelle³¹.

Pour tenir compte de cette réalité, la loi de 1962 a procédé à une modification fondamentale de l'ordre des sessions. Désormais, le parlement se réunit de plein droit quatre fois par an³². Les conseils se retrouvent en première session ordinaire le premier lundi du mois de décembre suivant l'élection du CN. La session de printemps débute le premier lundi de mars, celle d'été le premier lundi de juin, celle d'automne le lundi suivant le Jeûne fédéral. A l'intérieur d'une législature, on dénombre ainsi seize sessions ordinaires et non plus quatre.

La loi sur les rapports de 1962 ne dit rien sur la durée des sessions ordinaires; elles s'étendent en général sur trois semaines, mais peuvent être abrégées ou prolongées par décision des deux conseils³³. Elles peuvent aussi être ajournées pour quelques jours³⁴. Dans tous les cas, il doit cependant y avoir un espace de temps entre chacune des sessions, car celles-ci sont discontinues entre elles.

En prévoyant désormais quatre sessions par an au lieu d'une, le législateur n'a pas violé l'article 86 I Cst féd. La réalité constitutionnelle est parfois en désaccord avec le texte de la constitution. Lorsque celui-ci admet une interprétation extensive, il n'est pas prohibé d'y recourir quand il s'agit de faire à nouveau correspondre texte et réalité constitutionnels³⁵. En exigeant des conseils qu'ils se réunissent une fois par an, la Constitution de 1848 concevait le parlement fédéral comme celui d'un Etat pourvu de relativement peu de compétences. Très tôt cependant la seule session annuelle n'a pas suffi. Il fallut alors la prolonger, puis, à mesure que croissaient les tâches de la Confédération, la diviser et la subdiviser. Déjà à ce moment-là, l'article 86 I Cst féd. fut interprété extensivement, mais l'on n'alla pas jusqu'au bout du raisonnement. On affirmait que si la constitution permettait plusieurs réunions annuelles des conseils, elle interdisait pourtant la coexistence de plusieurs sessions à l'intérieur d'une même année. Ce n'est qu'en 1962 que l'interprétation de l'article 86 I Cst féd. a entièrement tenu compte de la réalité constitutionnelle. Depuis lors, les deux conseils se réunissent chaque année au moins une fois en au moins une session ordinaire.

Interprété de cette manière, l'article 86 I Cst féd. laisse le parlement libre de déterminer le nombre de ses sessions, l'approbation populaire étant réservée. Il n'est donc pas exclu qu'à l'avenir les deux conseils modifient à nouveau la loi sur les rapports dans le sens d'une augmentation du nombre des sessions. Pareille revision serait parfaitement couverte par la constitution.

3. Séances

La séance est la période pendant laquelle le parlement est effectivement assemblé³⁶. En droit suisse, chaque législature se divise en sessions, lesquelles sont à leur tour composées de séances; les séances ne sont donc que des fragments des sessions. Le BT siège sans discontinuer tout au long de la législature, si bien que la

³¹ *Burckhardt*, p. 698; *Fleiner-Giacometti*, p. 543; *Hir*, vol. 3 I, p. 374.

³² Art. 1 LRC du 23 mars 1962, RS 171.11.

³³ *Fleiner-Giacometti*, p. 542.

³⁴ P. 73.

³⁵ *Burckhardt*, p. 656.

³⁶ *Maunz-Duerig-Herzog*, art. 39 3.

notion de session lui est étrangère. Il ne se réunit dès lors que sous forme de séances.

On distingue trois sortes de séances: la séance constitutive, les séances ordinaires et les séances extraordinaires. La séance constitutive relève du devoir de chaque parlement de s'assembler après son élection. Ni le BT, ni le CN ne peuvent tout à fait librement choisir la date de leur séance constitutive³⁷. Présidée par le doyen d'âge secondé par un bureau provisoire, la séance constitutive prend fin dès la constitution de la chambre.

A l'intérieur de la législature ou de la session, le BT ou le CN et le CE se réunissent en séances ordinaires selon un plan établi par eux seuls. Le BT détermine lui-même la fin et la reprise de ses séances³⁸.

Le CN et le CE n'ont pas l'obligation de faire correspondre leur horaire des séances, car le bicamérisme n'exige que la simultanéité des sessions et la loi sur les rapports ne demande aux conseils de siéger en même temps que le premier et le dernier jour de la session. Dans l'intervalle, le CN et le CE sont libres de se réunir quand ils le désirent, mais au moins une fois par semaine³⁹.

Le parlement peut siéger en séance extraordinaire. Lorsqu'ils sont surchargés, le CN et le CE peuvent décider de se réunir en séance de relevée ou en séance de nuit⁴⁰. Les séances extraordinaires du BT sont d'une toute autre nature. Elles n'ont pas seulement pour cause un surcroît de travail du plénum et peuvent être demandées par un tiers des membres du BT, de même que par le chancelier ou le président fédéral⁴¹.

La séance ne s'ouvre que lorsque le président l'a expressément déclaré⁴². Dans chacun des conseils, il incombe au président de vérifier si le quorum de présence est atteint⁴³. L'appel nominal est encore utilisé au CE. Depuis 1930, le CN connaît le système de la liste de présence sur laquelle chacun des députés est tenu de s'inscrire au début de chaque séance. Pour les chambres, la règle est dépourvue de portée juridique, car même s'il n'y a pas cent un conseillers nationaux ou vingt-quatre conseillers aux Etats au début de la séance, cela n'empêchera pas les présidents des conseils d'ouvrir le débat sur le point 1 de l'ordre du jour⁴⁴. Pour les députés par contre, toute absence des délibérations pendant toute la séance entraîne une diminution de leur indemnité⁴⁵.

Le président du BT n'est pas tenu de vérifier si le parlement est apte à débattre. Il doit présumer que c'est toujours le cas⁴⁶. Même s'il est évident que moins de la moitié des députés sont présents, la séance doit malgré tout être ouverte. Comme en Suisse, l'absence des députés n'a aucune influence sur l'ouverture des séances, mais chaque non-inscription sur la liste de présence emporte avec elle une diminution de l'indemnité journalière⁴⁷.

Avant la fin de chaque réunion, le BT comme le CN et le CE fixent la date de leur prochaine séance. En général, le plénum ne fait qu'approuver tacitement la

³⁷ Art. 39 II GG; art. I LRC.

³⁸ Art. 39 III 1 GG.

³⁹ Art. 3 LRC.

⁴⁰ Art. 43 II RCN et 39 RCE.

⁴¹ Art. 39 III 3 GG.

⁴² Trossmann, § 26 1.

⁴³ Art. 44 III RCN et 41 RCE.

⁴⁴ Contra: *Crau*, p. 101; *Giacometti*, p. 312.

⁴⁵ Art. 2 et 3 LJ sur indemnités.

⁴⁶ *Schmitt*, H., pp. 23-25.

⁴⁷ § 16 GO en liaison avec le § 2 de l'art. 14 AbgG du 18 février 1977 (BGBl I p. 297) reproduite dans *Schaefer*, *Der Bundestag*.

proposition qui lui est présentée par le président. Les députés sont cependant libres de choisir un autre moment que celui fixé par l'Aeltestenrat, la conférence des présidents ou le bureau du CE. En outre, lorsque aucune entente ne peut se réaliser au sein de ces organes, la compétence de déterminer la date de la prochaine réunion revient tout naturellement au plénum.

Dès les années cinquante, le BT a pris l'habitude d'établir un ordre du jour pour la durée d'une semaine. Une décision du plénum sur la liste des objets à traiter lors de la prochaine séance est dès lors inutile. Ce n'est qu'au début de chaque réunion que le BT se prononcera sur le projet d'ordre du jour qui lui est soumis par l'Aeltestenrat.

Par contre, avant de se séparer, le CN et le CE doivent encore fixer l'ordre du jour de leur prochaine séance. Proposé par les présidents, le projet d'ordre du jour est dans la règle ratifié tacitement par les conseils⁴⁸.

Au BT ainsi qu'au CN et au CE, la séance est considérée comme close dès que le président a fait une déclaration expresse dans ce sens⁴⁹.

En Allemagne comme en Suisse, il y a continuité entre les séances du parlement. Ni le BT, ni le CN ou le CE ne peuvent se séparer sans avoir auparavant fixé la date de leur prochaine réunion. Le principe est clairement énoncé à l'article 39 III 1 GG⁵⁰ et à l'article 39 RCE. L'article 43 RCN se contente d'indiquer à quelles heures, dans la règle, le CN doit siéger. Le président n'est pas pour autant dispensé de soumettre aux députés la date choisie pour leur prochaine réunion. Ainsi, durant toute la législature du BT comme tout au long de la session des deux conseils, les séances s'enchaînent et se suivent sans discontinuer.

Cela ne veut pas dire que le parlement siège chaque jour. En principe, le BT tient séance trois semaines par mois, la quatrième étant réservée à l'activité des députés dans leur circonscription électorale. De plus, juillet et août sont les mois des vacances parlementaires⁵¹.

Le CN et le CE sont tenus de siéger ensemble le premier et le dernier jour de la session⁵². En raison du nombre de ses membres, le CN est appelé à se réunir plus souvent et plus longtemps que le CE. A l'intérieur de la session, il n'est donc pas possible d'obliger les deux conseils à siéger en même temps. Pendant la deuxième semaine, le CN tient séance en général du lundi au jeudi, alors que le CE se réunit dès le mardi seulement. L'article 3 LRC l'autorise même à ne siéger qu'une fois par semaine. Pour respecter le bicamérisme, les chambres doivent toutes deux tenir séance le dernier jour de la session⁵³. On constate donc que les conseils sont autorisés à espacer leurs séances et même de plusieurs jours sans pour autant violer le principe de leur continuité. A l'intérieur de la législature ou de la session, elles formeront toujours un tout.

4. *Discontinuité personnelle du parlement*

Après chaque élection, le parlement est modifié dans sa composition. Le renouvellement intégral⁵⁴ de l'assemblée est une décision qui a effet sur les rapports de

⁴⁸ Cron, p. 113.

⁴⁹ Trautmann, § 26 1.

⁵⁰ Trautmann, § 26 3.

⁵¹ Ainsi le plan de travail du BT pour l'année 1979 prévoyait des vacances parlementaires allant du 2 juillet au 9 septembre.

⁵² Art. 3 LRC.

⁵³ Art. 3 LRC.

⁵⁴ La théorie de la discontinuité personnelle est difficilement applicable en cas de renouvellements partiels du parlement.

force entre les différents partis au sein du plénum ainsi que sur chacun des candidats pris individuellement. Ce double aspect de l'élection a tendance aujourd'hui à être oublié. Le parlement n'est pas seulement composé de partis, mais aussi et surtout d'individus qui, en fin de compte, sont seuls aptes à émettre une opinion et par là à former la volonté de l'assemblée. Même si par l'élection, chaque parti se voit confirmé dans sa position numérique antérieure, le parlement nouvellement élu est malgré tout un nouveau parlement. Les groupes politiques, à supposer qu'ils restent numériquement inchangés, voient cependant à chaque élection leur composition interne varier. Des députés ne se sont pas représentés, d'autres n'ont pas été réélus, de nouveaux membres ont fait leur apparition. Au sein même du parlement, des groupes peuvent disparaître, d'autres peuvent se constituer. Toutes ces modifications font que l'image de l'assemblée est quelque peu transformée⁵⁵. Non seulement le plénum, mais encore tous les autres organes de la chambre ressentent les effets de cette discontinuité personnelle. Cela vaut non seulement pour la conférence des présidents de groupe ou l'*Aeltestenrat*, pour le bureau ou le *Sitzungsvorstand*, mais encore et surtout pour les commissions. Quand au début de la législature il s'agira de reformer les organes de la chambre, il faudra tenir compte de ces modifications d'ordre personnel subies par le plénum.

Dans la succession des législatures, la composition d'une assemblée n'est jamais la même. C'est pourquoi l'on est autorisé à parler de discontinuité personnelle du parlement⁵⁶. En la matière, le droit allemand va beaucoup plus loin que le droit suisse, car il confère à la discontinuité personnelle un caractère normatif et en fait découler toute une série de conséquences. Le BT n'existe pas seulement dans le sens d'un organe constitutionnel permanent; il est encore une suite d'assemblées dont la composition varie tous les quatre ans⁵⁷. Dès lors, on ne parlera pas uniquement « du » BT, mais aussi du 1^{er}, du 2^e, du 3^e BT, etc.

5. *Discontinuité matérielle du parlement*

Tous les projets de loi ainsi que toutes les questions des députés au gouvernement sont considérés comme écartés, si le parlement ne s'est pas prononcé à leur sujet pendant la durée de la législature⁵⁸. Pour que l'assemblée puisse traiter de la proposition ou de la question, ses auteurs devront la déposer à nouveau au cours de la période suivante.

Historiquement, la discontinuité s'explique par la conception que l'on avait alors du parlement. C'était une suite d'assemblées convoquées par le souverain dans le but de ratifier les projets de l'exécutif. Si ses règles de procédure interne lui permettaient d'être davantage qu'une simple chambre d'enregistrement, le parlement jouait cependant plus souvent le rôle d'un demandeur que celui d'un faiseur de lois⁵⁹. Dès l'adoption par les députés des projets de loi soumis à leur examen par le gouvernement, la session se clôturait. L'assemblée convoquée par le souverain cessait alors d'exister, si bien qu'à la session suivante les nouveaux projets de loi étaient présentés à une nouvelle assemblée. Sous le constitutionnalisme, il n'y avait aucune raison de distinguer la discontinuité matérielle de la discontinuité personnelle⁶⁰.

⁵⁵ Contra: *Sieger*, p. V.

⁵⁶ *Maunz-Dürig-Herzog*, art. 39 16; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 39 8; *Roehring/Sontheimer*, p. 517; *Schaefer*, p. 87; *Lobmann*, p. 83.

⁵⁷ *Schaefer*, p. 87.

⁵⁸ § 126 GO.

⁵⁹ *Sieger*, p. 63.

⁶⁰ *Sieger*, p. 59.

Une fois leurs délibérations terminées, les députés n'avaient plus aucun motif de rester réunis plus longtemps. Il s'ensuivait dès lors la fin de leur assemblée que le souverain marquait solennellement par la clôture.

Il n'est plus possible actuellement d'expliquer la discontinuité matérielle d'une assemblée en se basant sur sa qualité de réunion de députés siégeant dans le but d'examiner puis de voter les projets du gouvernement. Le parlement est aujourd'hui un organe permanent de l'Etat chargé non seulement de se prononcer sur les intentions de l'exécutif, mais aussi de contrôler l'ensemble de l'activité gouvernementale. Sa composition varie cependant à chaque législature et, à ce point de vue, il a conservé un caractère discontinu. Aucun parlement nouvellement élu n'est l'exact reflet de son prédécesseur. Même si elle ne modifie pas fondamentalement la force des partis, l'élection contribue toujours à transformer le visage de l'assemblée. C'est d'ailleurs sa signification la plus immédiate et ce n'est qu'en favorisant cette tendance que l'on reconnaît à l'acte d'élire sa pleine valeur démocratique.

Actuellement, la discontinuité matérielle ne se déduit plus de la clôture du parlement, mais découle de la modification de sa composition interne lors de chaque élection. La discontinuité matérielle est donc une conséquence nécessaire de la discontinuité personnelle du parlement, à condition que l'on reconnaisse à cette dernière un caractère juridique. C'est le cas en Allemagne⁶¹ et cela peut se justifier de deux façons. On peut d'abord vouloir éviter que la discussion d'un même projet de loi ne soit menée par deux parlements de composition différente. Un danger existe dans la mesure où il peut être difficile aux députés qui termineront la délibération de ne pas se sentir liés par les arguments et par les premières décisions de leurs prédécesseurs. En ce sens, la discontinuité matérielle devrait éviter tout conflit entre ancien et nouveau parlement⁶². Si un groupe de députés de la nouvelle assemblée désire malgré tout la discussion du projet, il devra alors commencer la procédure à son tour début, autrement dit user de l'initiative parlementaire. Dans les phases qui suivront, le nouveau parlement ne se sentira pas lié par son prédécesseur, car tant la discussion au plénum que celle en commission sera le résultat d'échanges de vues entre ses seuls membres. S'il y a divergence entre des opinions émises lors de la législature antérieure et celles exprimées pendant la nouvelle période, elle sera cependant sans conséquence, car il ne s'agira formellement pas du même projet de loi. Une obligation de respecter la volonté de l'ancien parlement étant juridiquement inexistante, le nouveau parlement sera libre de mener à terme comme il l'entend le projet qui lui a été soumis.

La raison invoquée pour justifier la discontinuité matérielle est qu'une même loi ne doit pas avoir «deux pères différents»⁶³, c'est-à-dire émaner de deux parlements successifs. Un autre motif, moins théorique, est souvent avancé: la discontinuité produit un effet purificateur sur les travaux de l'assemblée⁶⁴. A chaque début de législature, les nouveaux députés sont déchargés de tout ce que leurs prédécesseurs avaient commencé, mais n'avaient pu mener à terme.

La discontinuité matérielle souffre cependant d'un inconvénient majeur. Il est des projets de loi qui nécessitent plus qu'une législature pour être discutés et votés. Dès lors, pour pouvoir continuer ses travaux, le Reichstag a toujours eu besoin d'une loi spéciale l'autorisant à rompre pour un cas déterminé le principe de la

⁶¹ P. 58; Trassmann, § 126 1; Roehring/Santbeimer, p. 104; Schaefer, p. 88; Schmidt-Bleibrou/Klein, art. 39 8; Maunz-Duerig-Herzog, art. 39 14.

⁶² Maunz-Duerig-Herzog, art. 39 18; Schaefer, p. 88.

⁶³ Maunz-Duerig-Herzog, art. 39 18.

⁶⁴ Schaefer, p. 91.

discontinuité⁶⁵. Le BT a aussi été confronté au problème. Les députés s'étant occupés d'un projet lors de la législature précédente peuvent reprendre leurs travaux dans l'état où ils les ont laissés en usant de l'initiative parlementaire. Une coutume semble s'être formée dans ce sens⁶⁶.

La discontinuité matérielle porte sur ce qui a été adressé aux députés formant le parlement pendant une législature déterminée. Elle ne concerne en aucun cas les objets destinés au BT en tant qu'organe permanent de l'Etat. A chaque terme de période législative, il y a dès lors disparition⁶⁷ de tous les projets de loi du gouvernement (Vorlagen) ainsi que de tous ceux émanant des députés (Anträge), de toutes les ordonnances gouvernementales soumises aux députés pour approbation ainsi que de toutes les questions des membres du parlement au gouvernement. Sont encore englobées dans la discontinuité matérielle les demandes de levée de l'immunité parlementaire et les questions touchant à la vérification des pouvoirs, ce qui n'est que logique, car elles visent en tout premier lieu la composition personnelle du parlement. Par contre, les pétitions⁶⁸ ainsi que les rapports du gouvernement échappent à la discontinuité, car ils s'adressent non pas à l'assemblée des députés, mais au BT en tant qu'organe permanent de l'Etat⁶⁹. De plus, de tels rapports ne font jamais l'objet d'un vote du plénum. Celui-ci se contente d'en prendre connaissance⁷⁰.

Utile dans certains cas, la discontinuité matérielle du parlement n'est pas indispensable. Les modifications d'ordre personnel intervenant au début de chaque législature n'exigent pas de manière absolue que les nouveaux députés, pour se sentir déliés de leurs prédécesseurs, doivent faire table rase de tous les travaux accomplis lors de la période antérieure. Issue d'une longue tradition européenne, la discontinuité des assemblées a été reprise par le droit allemand actuel. En la justifiant par le principe démocratique, il en a cependant modifié le fondement. En la transplantant dans un système de gouvernement où le parlement est devenu un organe permanent dont la tâche est d'assurer de façon continue la représentation de la Nation et le contrôle de toute l'activité gouvernementale, il lui a donné un caractère quelque peu paradoxal⁷¹.

En raison de la conception que la Suisse a du droit parlementaire⁷², la discontinuité matérielle n'est l'objet d'aucune règle juridique écrite ou non écrite⁷³. Son application à l'Assemblée fédérale aurait pour conséquence la disparition à la fin de chaque législature de toutes les initiatives parlementaires et motions ainsi que de tous les projets de loi du Conseil fédéral sur lesquels les deux conseils ne se seraient prononcés en vote final. Les interpellations et petites questions de députés subiraient le même sort. Il s'ensuivrait alors, principalement mais surtout, une

⁶⁵ *Hüner*, p. 883; ReichsG du 23 décembre 1874 (RGBI 194) permettant à l'a. RT de continuer les délibérations de la ReichsjustizG; ReichsG des 1^{er} et 20 février 1876 (RGBI 15, 23) permettant à l'a. RT de continuer les délibérations du projet de code civil.

⁶⁶ *Schaefer*, p. 92.

⁶⁷ Contra: *Steiger*, p. 67: il n'y a pas disparition des projets et propositions, mais suspension de leur délibération, car ils sont adressés à l'organe BT. A la fin de la législature, les projets et propositions restent pendants auprès de l'organe BT qui est libre de les reprendre ou non dans la forme où ils ont été laissés. La discontinuité matérielle n'entraîne aucune rupture de la procédure, mais simplement son interruption.

⁶⁸ Art. 17 GG; §§ 112, 113 GO.

⁶⁹ *Schaefer*, pp. 89-90; *Trussmann*, § 126 3.3.

⁷⁰ *Schaefer*, p. 89.

⁷¹ *Steiger*, p. 58.

⁷² Pp. 47-49; *Steiger*, p. V.

⁷³ *Burckhardt*, p. 652; pour le droit cantonal: *Giacometti*, p. 343.

importante restriction du droit d'initiative reconnu aux articles 93 et 101 Cst féd. Une introduction de la discontinuité matérielle du parlement exigerait dès lors une modification de la constitution.

6. *Nature juridique du principe de la discontinuité matérielle du parlement*

La discontinuité matérielle du parlement est un principe reconnu du droit allemand. Avant d'en déterminer la nature, il faut d'abord se demander si cette règle est encore compatible avec l'économie de la Grundgesetz, en particulier avec la position du BT au sein du système de gouvernement.

A l'époque de l'ancien Reichstag, les législatures étaient divisées en sessions, entre lesquelles existait une discontinuité tant personnelle que matérielle⁷⁴. Chaque fin de session entraînait la disparition de tous les organes du Reichstag ainsi que l'échec de tous les projets de loi sur lesquels le plénum ne s'était pas prononcé. Le vide parlementaire survenant entre chacune des sessions était la conséquence immédiate de l'extinction de chaque assemblée une fois son travail terminé⁷⁵.

Comme le Reichstag de la République de Weimar, le BT est un parlement qui siège en permanence⁷⁶. N'étant plus divisée en session, la législature ne se compose que de séances, continues entre elles. Le parlement ne peut dès lors plus être uniquement considéré comme une suite d'assemblées, mais a aussi la qualité d'un organe permanent de l'Etat, au même titre que le gouvernement ou les tribunaux. Ceci admis, il devient plus difficile de concilier la terminologie actuelle avec le principe de la discontinuité.

On a vu cependant qu'une des caractéristiques essentielles du parlement résidait dans son renouvellement à intervalles réguliers. Dans ce sens, la discontinuité personnelle est un élément fondamental de la démocratie telle qu'elle est considérée dans les pays occidentaux. La discontinuité matérielle sert à délier les députés élus des décisions de leurs prédécesseurs. Elle exclut ainsi tout conflit entre deux parlements issus de deux élections différentes. Vue sous cet angle, elle est la conséquence immédiate de la discontinuité personnelle.

Transposée dans le système de la Grundgesetz, la discontinuité matérielle n'a rien d'anachronique. Elle concrétise au contraire le fait que désormais, ce n'est plus la disparition de l'assemblée à la fin de chaque session, mais bien la modification de la composition du parlement après chaque élection qui libère le nouveau BT de mener à terme des projets qu'il n'aurait peut-être jamais eu l'intention de commencer.

Ainsi, la discontinuité matérielle n'est pas due au fait que le parlement ne jouissait pas du droit de s'assembler librement⁷⁷. Si les projets sur lesquels les députés n'avaient pu se prononcer étaient censés avoir échoué une fois la session clôturée, ce n'était pas parce que l'assemblée ne pouvait d'elle-même se réunir à nouveau pour terminer ses délibérations; il faut voir là bien davantage la conséquence d'un usage voulant que les députés ne soient convoqués que pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, ce qui ne pouvait durer qu'un temps limité, après quoi, l'assemblée cessait d'exister.

Aujourd'hui, le BT dispose du droit de s'assembler librement, mais reste pourtant soumis à la discontinuité matérielle. Il n'y a là rien qui heurte les « principes de la

⁷⁴ Huber, p. 882.

⁷⁵ Steiger, p. 63.

⁷⁶ Malgré l'énoncé de l'art. 24 WRV; art. 39 III 1 GG.

⁷⁷ Müller, p. 506.

constitution». S'appuyant autrefois sur la disparition de l'assemblée après la clôture de la session, la discontinuité matérielle se base maintenant sur l'élément démocratique du parlement, à savoir son renouvellement à chaque fin de législature. En conservant l'institution, mais en la justifiant d'une autre manière, le droit allemand n'enfreint pas les structures du parlementarisme⁷⁸.

Le principe de la discontinuité matérielle du parlement ne se lit ni dans la constitution, ni dans les lois. Admis par tous les organes de l'Etat, en particulier par le BT lui-même⁷⁹ et par le gouvernement⁸⁰, il jouit cependant d'une reconnaissance générale. On est donc autorisé à qualifier la discontinuité matérielle de principe de droit coutumier.

Ceci dit, il faut encore savoir à quel niveau de l'ordre juridique le principe de la discontinuité matérielle doit être situé. Il ne peut s'agir d'une règle de droit parlementaire subjectif, car ses effets ne se limitent pas qu'aux seuls membres du parlement. A-t-il dès lors qualité de loi ou doit-on lui attribuer la valeur d'une règle constitutionnelle ? La question est d'importance, puisque de la réponse apportée dépendra la majorité requise par la constitution pour la modification du principe⁸¹.

Lorsqu'il fut confronté au problème, l'ancien Reichstag⁸² a à chaque fois décidé qu'une loi ordinaire suffisait pour lui permettre de continuer l'examen d'un projet commencé lors de la session écoulée. Le Reichstag de la République de Weimar a aussi considéré le principe de la discontinuité matérielle comme étant au même niveau que la loi. Il y eut cependant des exceptions. Ainsi, en 1928, le parlement fut d'avis que la poursuite du débat sur le projet de révision du Code pénal au-delà de la législature requerrait la majorité demandée pour une modification de la constitution⁸³.

Pour le BT, la discontinuité matérielle est un principe constitutionnel⁸⁴. En permettant cependant au nouveau BT de reprendre des projets dans l'état où ils ont été laissés par l'ancien BT si la demande provient d'au moins vingt-six députés s'en étant particulièrement occupés lors de la législature précédente⁸⁵, la pratique actuelle affaiblit un peu le caractère constitutionnel du principe. Même s'il tient mieux compte des réalités, l'usage qui s'est ainsi formé déroge malgré tout à la constitution, car la décision de considérer un objet comme ayant échoué, si le plénum ne s'est pas prononcé à son sujet durant la législature, se prend à la majorité simple des votants et non à la majorité des deux tiers des membres du BT⁸⁶.

La doctrine dans son ensemble⁸⁷ qualifie la discontinuité matérielle du parlement de droit constitutionnel coutumier. Avec raison, car le principe porté en lui une considérable limitation du droit d'initiative prévu par la Grundgesetz⁸⁸. Ni la loi, ni le droit subjectif du parlement ne sont aptes à porter atteinte de manière si radicale à une prérogative garantie par la constitution elle-même. La discontinuité matérielle se déduit de la Grundgesetz pour d'autres raisons encore. Ainsi, quand l'article 76 I 1 GG demande que les projets et propositions de loi soient présentés

⁷⁸ C'est pourtant ce qu'affirme Müller, p. 508.

⁷⁹ 5. WP/GO-Aussch./3/4.3.66/ p. 3 cité par Trassmann, § 126 2.

⁸⁰ Voir l'extrait du rapport cité par Schaefer, p. 91.

⁸¹ Art. 42 II 1 GG ou art. 79 II GG.

⁸² Huber, p. 883.

⁸³ RT III. WP/412/28.3.28/13868 B (vol. 395).

⁸⁴ Note 79, p. 62.

⁸⁵ P. 60; Schaefer, p. 90.

⁸⁶ Les deux tiers des voix du Bundesrat ne sont dès lors pas nécessaires.

⁸⁷ Maunz-Duerrig-Herzog, art. 39 18; Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 39 8; Arndt, p. 129; Trassmann, § 126 2; Lechner/Huelsboff, p. 243; Schaefer, p. 91; Steiger, p. 67; Roehring/Sontheimer, p. 104; contra: Müller, p. 507: il ne peut y avoir de droit constitutionnel coutumier en contradiction avec le droit constitutionnel écrit.

⁸⁸ Art. 76 I GG.

au «Bundestag» («beim Bundestag») par le gouvernement, par des membres du BT ou par le BR, il entend par BT, celui qui décidera de la loi. Le parlement qui se voit soumettre un projet doit être identique au parlement qui devra l'adopter⁸⁹. Le même raisonnement s'applique à l'article 77 I 1 GG. La discontinuité matérielle découle aussi de l'article 39 I GG. Le fait que désormais les législatures soient continues entre elles ne change rien ni au principe de la discontinuité personnelle du parlement, ni par conséquent à celui de la discontinuité matérielle du parlement.

La discontinuité matérielle étant du droit constitutionnel coutumier, le paragraphe 126 GO ne peut dès lors avoir qu'une valeur déclarative⁹⁰. Il ne fait donc pas partie du règlement au sens strict, car il touche un droit garanti par la Grundgesetz et ne concerne pas seulement les députés, mais encore le gouvernement. Le paragraphe 126 GO est en réalité une règle de droit parlementaire objectif⁹¹.

II Droit de s'assembler librement

1. Droit de s'assembler

Le droit de s'assembler librement (Selbstversammlungsrecht) est la compétence donnée au parlement de fixer la fin et la reprise de ses séances. Pour ne pas rester qu'un mot vide de sens, cette faculté doit avoir pour conséquences nécessaires le droit du parlement de déterminer seul son plan de travail en fonction des affaires qu'il a l'intention de traiter durant la législature, ainsi que celui de pouvoir discuter de tout objet qu'il aura lui-même inscrit à l'ordre du jour. Du droit de s'assembler librement découle encore la possibilité pour le parlement de s'ajourner, c'est-à-dire de se séparer sans pour autant avoir terminé la discussion de tous les points prévus à l'ordre du jour.

Le principe ainsi que ses conséquences sont inconciliables avec la discontinuité matérielle, si elle est appliquée à l'intérieur de la période pour laquelle le parlement a été élu, mais parfaitement compatibles avec elle, si elle n'a d'effets qu'entre ces mêmes périodes. Le droit de s'assembler librement exclut la discontinuité matérielle entre les sessions, mais n'empêche pas son application entre les législatures. Cela n'est que logique et correspond à la conception actuelle du parlement voulant que, si césure il doit y avoir entre les divers parlements, celle-ci ne résulte que du renouvellement après chaque législature et non plus de la disparition de l'assemblée après chaque session.

Le droit de s'assembler librement vaut durant toute la législature. La chambre est seule compétente pour fixer la fin de ses séances⁹² comme de ses sessions⁹³. Découlant de la constitution, cette attribution entre dans la sphère d'autonomie du parlement et est soustraite à tout autre organe constitutionnel. Il en est de même pour la reprise des séances ou des sessions. Avant la fin de chaque séance, le BT, le CN ou le CE fixent la date de leur prochaine réunion⁹⁴. Chaque année, la conférence des présidents de groupe du CN détermine avec le bureau du CE la durée probable des sessions⁹⁵. Pour les conseils, la fin d'une session ne signifie pas

⁸⁹ Schaefer, p. 88.

⁹⁰ Trautmann, § 126 2; Schaefer, p. 91; Steiger, p. 59; Mattern, p. 74. Contra: Müller, p. 507; le § 126 est la seule base juridique de la discontinuité matérielle; il n'a cependant que la valeur d'une «lex imperfecta».

⁹¹ P. 32.

⁹² Art. 39 III 1 GG.

⁹³ Art. 1 LRC; art. 12 RCN et 6 RCE.

⁹⁴ Art. 39 III 1 GG; § 26 GO; art. 47 RCN et 39 RCE.

⁹⁵ Art. 12 RCN et 6 RCE.

qu'ils doivent attendre le début de la prochaine session pour pouvoir se réunir à nouveau. Les chambres sont libres de prévoir en plus des quatre sessions ordinaires d'autres sessions, ordinaires elles aussi⁹⁶; à la limite, le parlement suisse pourrait siéger en permanence sans pour autant violer la constitution. Il faudrait cependant reviser la loi sur les rapports, les articles 1^{er} à 3 en tout premier lieu. La modification serait d'importance, car elle changerait l'image de l'Assemblée fédérale. De l'état de parlement de milice qu'elle est censée représenter aujourd'hui encore, elle passerait à celui d'un parlement formé de professionnels⁹⁷.

2. Devoir de s'assembler

Le droit de s'assembler librement est soumis à trois restrictions. La première est la fin de la législature. Ancrée dans la constitution⁹⁸, la durée de la période d'activité du BT et du CN ne peut être prolongée par une simple décision de la chambre. Il faut pour cela une modification du texte constitutionnel lui-même.

La deuxième limitation figure dans l'obligation du BT et du CN de se réunir en séance constitutive après leur renouvellement. Ni la Grundgesetz, ni la Constitution fédérale ne fixent de jour déterminé pour la première réunion de la chambre. Le BT est cependant obligé de se constituer dans les trente jours qui suivent son élection⁹⁹ et le CN se réunit en général le premier lundi du mois de décembre suivant son renouvellement, la loi l'autorisant pourtant à avancer ou à reculer de quelques jours la date de sa première réunion¹⁰⁰. Entre le premier lundi de décembre et le jour effectif de la première réunion, le CN peut laisser s'écouler une semaine ou deux sans pour autant heurter la constitution. La règle est moins souple en Allemagne, car, à supposer que le renouvellement du BT ait lieu au quarante-septième mois de la législature et que le nouveau BT ne se réunisse qu'au quarantième jour suivant son élection, il s'ensuivrait alors une violation non seulement de l'article 39 II GG, mais également du principe selon lequel le parlement n'est élu que pour quatre ans seulement.

Une troisième limite au droit de s'assembler librement consiste dans la compétence attribuée à un certain nombre de députés ainsi qu'au gouvernement de demander la convocation du parlement¹⁰¹. Cette restriction ne peut figurer que dans la constitution, car elle touche un droit de nature constitutionnelle et permet à l'exécutif d'intervenir dans les affaires internes de l'assemblée. La limitation du droit de s'assembler librement n'a cependant que la valeur d'une exception et rien de plus. Elle ne doit en particulier pas servir d'arme au gouvernement ou à un nombre déterminé de députés pour rendre illusoire la compétence du plénum de se réunir au jour qu'il a lui-même fixé. Autrement dit, le droit de convoquer l'assemblée ne peut signifier que la possibilité de la convoquer plus tôt qu'elle ne l'avait elle-même prévu et non plus tard¹⁰². Si le gouvernement avait la compétence de différer les dates des séances ou des sessions, il s'ensuivrait la disparition immédiate du droit du parlement de s'assembler et sa substitution par la compétence du gouvernement de convoquer les députés quand bon lui semblerait. Ce qui faisait figure d'exception dans la constitution aurait désormais qualité de règle.

⁹⁶ Art. 1 I deuxième phrase LRC.

⁹⁷ Pp. 41-47 et 53-55 Rapport final: «Avenir du parlement».

⁹⁸ Art. 39 I 1 GG; art. 76 Cst féd.

⁹⁹ Art. 39 II GG.

¹⁰⁰ Art. 1 J 2 LRC.

¹⁰¹ Art. 39 III 3 GG; art. 86 II Cst féd.

¹⁰² Art. 39 III 3 GG en relation avec 39 III 2 GG; *Trossmann*, § 25 4; *Roebring/Sontheimer*, p. 123.

Le droit de demander la réunion du plénum plus tôt qu'il ne l'a décidé appartient à une fraction de députés ainsi qu'au Conseil fédéral ou, en Allemagne, au chancelier. Selon la Constitution fédérale, cinq cantons peuvent également demander la convocation des conseils. La règle n'a jamais été appliquée¹⁰³ et il est intéressant de noter que la Grundgesetz, bien qu'établissant un régime fédéral, ne prévoit la convocation du BT ni par un certain nombre de Länder, ni par le BR lui-même.

La possibilité offerte à un nombre déterminé de députés de demander la convocation du plénum est un droit de minorités¹⁰⁴ de nature constitutionnelle; il est dès lors soustrait au pouvoir réglementaire de l'assemblée. Ni sa suppression, ni une aggravation, ni même une atténuation de ses conditions d'exercice ne relèvent du droit parlementaire subjectif, car il s'agirait d'une modification de la constitution pour laquelle le parlement en tant que simple détenteur du pouvoir réglementaire n'est pas compétent. Il a ensuite une valeur absolue, si bien que la majorité du parlement devra se soumettre à la volonté de la minorité sans qu'une discussion ou un vote à ce sujet ne soit possible¹⁰⁵.

L'article 86 II Cst féd. crée une inégalité, car il permet à un quart des membres du CN de demander la convocation de l'Assemblée fédérale, mais refuse ce droit aux membres du CE. Il est cependant inexact de dire que le CN peut convoquer le CE et que l'inverse n'est pas possible¹⁰⁶. La Constitution fédérale ne fait qu'autoriser une minorité du CN à demander la convocation des deux conseils. S'il y a inégalité, elle n'existe pas entre les chambres, mais bien plutôt entre leurs membres. Le projet de nouvelle Constitution fédérale tend à remédier à cette différence entre conseillers nationaux et conseillers aux États. Désormais, un quart des membres de l'un ou l'autre des conseils pourrait demander la convocation du parlement¹⁰⁷.

La demande de convocation ne peut être présentée que lorsque le parlement ne siège plus, car tant et aussi longtemps que dure la session ou la séance, seule la majorité des députés est habilitée à fixer la date de la prochaine réunion¹⁰⁸.

La demande de convocation du parlement est adressée au Conseil fédéral ou au président du BT. Quel que soit l'auteur de la requête, ni le Conseil fédéral, ni le président du BT ne jouissent d'un pouvoir d'appréciation leur permettant de juger de son opportunité, car il s'agirait alors d'une violation de droits reconnus par la constitution¹⁰⁹; il y a donc obligation de donner suite au désir exprimé par un quart des membres du CN (ou par cinq cantons), ainsi que par un tiers des membres du BT ou par le chancelier fédéral.

L'interprétation stricte du droit de demander la convocation du parlement ne doit pas se faire qu'au seul avantage de ses titulaires. Elle doit aussi tenir compte du fait qu'il s'agit d'une dérogation à la règle générale et qu'une interprétation par trop extensive de l'exception risque de vider le principe de sa substance. Dans l'application des articles 39 III 3 GG et 86 II Cst féd., il ne faut dès lors jamais

¹⁰³ Aubert, Nos 599 et 1385.

¹⁰⁴ Maunz-Dürig-Herzog, art. 39 25; Lechner/Huelshoff, p. 198; Ritzel-Buecker, p. 235; Trassmann, §§ 16-22 9; Schaefer, p. 79; Lörken, p. 66; Kleinschnittger, p. 34; Roehring/Santbeimer, p. 284.

¹⁰⁵ Trassmann, §§ 16-22 9.

¹⁰⁶ Pourtant ainsi: Kaser, p. 87.

¹⁰⁷ Art. 90 du projet de la Commission d'experts.

¹⁰⁸ Maunz-Dürig-Herzog, art. 39 25; Lechner/Huelshoff, p. 198; Trassmann, § 25 6; Lörken, p. 67; Kleinschnittger, p. 37; contra: Ritzel-Buecker, p. 336.

¹⁰⁹ Maunz-Dürig-Herzog, art. 39 25; Trassmann, § 25 5; Kleinschnittger, p. 37; Schaefer, p. 79; Lörken, p. 66; Ritzel-Buecker, p. 336; on peut cependant noter que selon l'interprétation faite de la Constitution française de 1958 par le général de Gaulle lui-même, la président de la République est seul en droit de juger de l'opportunité d'une demande de réunion extraordinaire du parlement; voir Danwerg, «Constitutions et documents politiques», p. 334: texte de la lettre au président de l'Assemblée nationale datée du 18 mars 1960.

perdre de vue que le droit de s'assembler librement est un droit du parlement seul. Les compétences qui en découlent sont des compétences de la seule assemblée et comme telles, elles ne peuvent être aliénées sans par là priver de tout son sens le droit du parlement de s'assembler librement. Le droit conféré au Conseil fédéral et au chancelier de même qu'au quart des membres du CN et au tiers des membres du BT se limite à pouvoir demander la convocation du parlement plus tôt qu'il ne l'avait prévu. Il ne va pas plus loin et n'attribue dans tous les cas pas la possibilité de lier à la demande de convocation un ordre du jour déjà fixé¹¹⁰. Il serait cependant inconstitutionnel de refuser aux titulaires du droit de demander la convocation du parlement la faculté d'y joindre éventuellement une proposition d'ordre du jour; tout aussi inconstitutionnel serait de permettre à la majorité de l'assemblée de rejeter tout ordre du jour proposé par une minorité parlementaire, le Conseil fédéral ou le chancelier. Le droit de demander la convocation du parlement doit pouvoir inclure celui de soumettre à l'approbation des députés une liste d'objets à traiter. Cela n'infirme cependant en rien le principe voulant que seule la majorité du plénum soit apte à décider définitivement de l'ordre du jour. De même que le droit de s'assembler librement duquel elle découle, cette compétence est inaliénable.

III *Droit de fixer le régime des séances*

Le droit du parlement de fixer le régime de ses séances est une conséquence du droit de s'assembler librement. Les députés dans leur ensemble ne peuvent cependant se charger de cette tâche, si bien qu'ils devront la déléguer à un organe élu par eux.

Le parlement ne peut déterminer le régime de ses séances que lorsqu'il connaît plus ou moins exactement l'importance du travail qu'il aura devant lui durant une certaine période. Pour cela, il devra discuter avec l'exécutif afin de savoir quels sont les objets qui demandent une décision rapide du plénum et quels sont ceux qui peuvent attendre quelque temps encore. Le plan de travail du parlement est donc le fruit de discussions entre le gouvernement et l'assemblée, mais il doit rester l'œuvre du parlement seul, au sujet de laquelle le gouvernement ne peut exprimer que des désirs sans pouvoir exercer une influence directe quelconque.

Au BT, la compétence de planifier les travaux du parlement revient à l'Aeltestenrat. Renouvelé à chaque début de législature, il se compose du président et des quatre vice-présidents du BT ainsi que de vingt-trois autres membres nommés par les groupes¹¹¹.

L'Assemblée fédérale ne dispose pas d'un instrument comparable à l'Aeltestenrat pour diriger et coordonner les travaux des conseils. La LRC prévoit seulement qu'avant le début de chaque session, les présidents des chambres procèdent à la répartition des affaires à traiter, l'approbation de chacun des conseils étant réservée¹¹². Cette solution n'est pas satisfaisante, car elle ne crée en aucun cas un véritable organe du parlement chargé d'en organiser les travaux. En leur sein même et pour gérer leurs affaires propres, les conseils disposent d'un bureau¹¹³, assisté au

¹¹⁰ Maunz-Duerig-Herzog, art. 39 25; Trassmann, § 25 7; Lechner/Huelshoff, p. 198; Lörken, p. 66; Kleinschmitzer, p. 33; contra: Roehring/Sautheimer, p. 123; Ritzel-Buecher, p. 337; Steiger, p. 82; Wollmann, p. 127; Schaefer, p. 93; Lohmann, p. 50.

¹¹¹ § 61 GO.

¹¹² Art. 9 II LRC.

¹¹³ Art. 7 RCN et 5 RCE.

CN par la conférence des présidents de groupe¹¹⁴. La situation telle qu'elle existe au CN prête elle aussi à la critique, car l'institution de deux organes différents dont la répartition des tâches est peu claire est un obstacle à la rationalisation du travail parlementaire.

Dans l'élaboration du plan de travail du BT, l'Aeltestenrat est d'abord chargé de déterminer quelles seront les semaines de séances et quelles seront celles sans séances; il devra ensuite fixer quels jours sont réservés aux séances plénières, quels jours sont laissés aux séances de commissions ou des groupes de travail ou encore des groupes parlementaires et quels jours sont libres. En général, trois semaines par mois sont réservées aux séances, la quatrième étant libre. Le lundi de chaque semaine est réservé aux bureaux des groupes; le mardi est consacré aux groupes de travail et aux séances des groupes parlementaires; le mercredi est généralement le jour où siègent les commissions, le jeudi et le vendredi étant réservés aux séances plénières¹¹⁵. Établi pour un espace de temps relativement long (six à douze mois), l'horaire du BT est forcément soumis à des imprévus, si bien qu'il faut souvent y déroger. Il reste cependant de la seule compétence du parlement.

L'horaire des conseils est d'abord déterminé par la loi sur les rapports. Chaque conseil doit siéger le jour de l'ouverture et le dernier jour de la session; chaque conseil doit siéger au moins une fois par semaine; pour le reste, les conseils sont libres de fixer la date de leur réunion comme bon leur semble¹¹⁶. Le CN a fixé le régime de ses séances dans son règlement¹¹⁷. Il ne s'agit cependant pas d'une disposition impérative et le plénum peut librement y déroger. Le CE a laissé à son bureau le soin de déterminer l'horaire de ses réunions¹¹⁸. Dès lors, les deux chambres tiennent séance le premier lundi et le dernier vendredi de la session ainsi que les mardi, mercredi et jeudi matin de chaque semaine. Aux deuxième et troisième lundis de la session, le CN siège seul. Les matins étant en général réservés aux pléniums, les après-midi sont consacrés aux autres organes des conseils. Ainsi, les groupes siègent le mardi¹¹⁹; quant aux commissions, elles profitent fréquemment des moments où les députés ne siègent pas pour trancher des questions survenant au cours des débats seulement. Ces principes ne font l'objet d'aucune disposition stricte figurant dans la constitution ou la loi. Dans la mesure où ils respectent la règle de l'article 3 LRC, ils relèvent de la seule autonomie des conseils et sont soustraits au législateur.

Après avoir fixé l'horaire de ses séances, le parlement devra déterminer quand et comment les affaires qui lui sont soumises devront être traitées. Cela suppose d'une part que le gouvernement fasse connaître ses intentions relativement à l'avance et que d'autre part le parlement dispose d'un organe doté de compétences étendues.

Découlant du droit de s'assembler librement, la détermination du programme des séances est du seul ressort de l'assemblée. Le CN et le CE ont jusqu'ici¹²⁰ accordé peu d'importance à ce point de l'autonomie parlementaire. Bien qu'en droit ils aient seuls la compétence de fixer le programme de leurs délibérations¹²¹, celui-ci est cependant avant tout préparé par des éléments extérieurs au parlement. Ainsi, la

¹¹⁴ Art. 12 RCN.

¹¹⁵ *Schaefer*, p. 100.

¹¹⁶ Art. 3 LRC.

¹¹⁷ Art. 43 RCN.

¹¹⁸ Art. 39 RCE.

¹¹⁹ Art. 43 II 2 RCN.

¹²⁰ Voir cependant: «Avenir du parlement», p. 62.

¹²¹ Art. 12 II RCN et 6 RCE.

liste des affaires à traiter lors de la prochaine session n'est pas dressée par l'Assemblée fédérale, mais par le secrétariat de l'Assemblée fédérale qui dépend non pas du parlement, mais de la Chancellerie fédérale. Cette liste n'est pas définitive; l'influence exercée sur elle par les deux conseils est cependant minime, car les présidents des deux chambres ne se réunissent que pour déterminer lequel des deux conseils sera prioritaire dans l'examen des différents projets. Cette répartition est ensuite sanctionnée par la conférence des présidents de groupe du CN et par le bureau du CE qui arrêtent le programme des sessions.

En aucun cas, l'Assemblée fédérale ne dispose d'un organe propre chargé de fixer selon des critères objectifs l'ordre des affaires à traiter par les deux conseils. Il est rarement tenu compte de l'urgence qu'il y a à ce que le parlement adopte un projet de loi et encore moins des liens matériels existant entre les divers objets justifiant ainsi leur regroupement à l'intérieur du programme des délibérations. L'ordre des affaires à traiter est avant tout déterminé par l'ordre dans lequel les messages du Conseil fédéral parviennent aux conseils, ce qui est contraire à l'esprit de l'autonomie du parlement dans l'établissement du programme de ses séances¹²².

En matière de planification de ses travaux, le BT jouit d'une évidente supériorité sur le CN et le CE. L'organisation des débats est confiée à l'Aeltestenrat qui, après avoir déterminé l'horaire des séances, établira un double plan de travail¹²³. L'un à court terme et qui portera sur la prochaine semaine de séances; l'autre à long terme et qui s'étendra sur plusieurs semaines de séances à venir. L'ordre des délibérations est déterminé par des critères objectifs tels que l'importance accordée à un projet par le gouvernement, le rapport direct qu'un sujet peut avoir avec l'actualité ou encore la volonté d'un groupe parlementaire d'engager un débat sur un thème controversé. Juridiquement, le gouvernement ne peut en aucun cas imposer au parlement la discussion d'un projet; le plan de travail de l'Aeltestenrat n'a d'ailleurs pas la valeur d'une décision du BT. Il ne s'agit que d'une proposition faite au plénum, lequel est en dernier ressort seul apte à décider de l'ordre du jour¹²⁴.

Pour ce qui est de l'examen des projets à l'intérieur du parlement, l'Aeltestenrat joue un rôle bien plus important que les bureaux des conseils et la conférence des présidents de groupe. Pour chaque objet, il peut proposer qu'ait lieu une première discussion générale ou, au contraire, que le plénum y renonce. Il désigne, également sous réserve de l'approbation du plénum, la ou les commissions chargées de l'examen du projet. Il peut encore proposer de passer directement de la deuxième à la troisième discussion et de fixer pour chacune d'elles un temps de parole déterminé. Dans tous ces cas, l'Aeltestenrat ne peut faire de propositions que si ses membres parviennent à un accord. Elles auront qualité de décisions du plénum, si aucun député ne s'y sera opposé.

Les défauts du système suisse sont manifestes. Il n'y a pas de planification à long terme des travaux du parlement; l'Assemblée fédérale ne dispose d'aucun organe propre dont la tâche serait de discuter du programme des délibérations avec le Conseil fédéral.

Pour rendre aux conseils une compétence qui juridiquement leur appartient, une modification de la loi sur les rapports ainsi que du règlement du CN semble dès lors nécessaire. La loi devrait d'abord prévoir un organe commun aux deux conseils¹²⁵, chargé non seulement de répartir les affaires entre les deux chambres,

¹²² «Avenir du parlement», p. 62.

¹²³ Pour plus de détails, *Schaefer*, p. 101.

¹²⁴ *Schaefer*, p. 100; *Steiger*, p. 118; *Roehring/Sontheimer*, p. 33; *Lechner/Huetshoff*, p. 190, note 7 du § 6.

¹²⁵ Lequel serait plus ou moins semblable à la «commission de coordination» proposée par le rapport «Avenir du parlement», p. 126.

mais surtout de fixer le plan de travail du parlement¹²⁶. Ce plan ne devrait pas s'étendre sur une session uniquement, mais sur une année au moins. Le Conseil fédéral serait ainsi obligé d'informer l'Assemblée fédérale de ses intentions relativement longtemps à l'avance et le parlement aurait une vue générale des tâches qui l'attendraient. Il pourrait dès lors déterminer son plan de travail de manière plus souple et la distribution des affaires entre les conseils devrait ainsi s'effectuer selon des critères plus rationnels qu'actuellement. En tant qu'institution commune aux deux conseils, cet organe devrait se composer des présidents et vice-présidents de chacune des deux chambres. Le plan de travail qu'il aurait élaboré aurait valeur d'une décision d'un organe de l'Assemblée fédérale et lierait ainsi les deux conseils.

Comme maintenant, les bureaux seraient chargés d'organiser les délibérations à l'intérieur des conseils. Afin de simplifier le travail au sein du CN, le règlement devrait cependant prévoir la fusion du bureau actuel avec la conférence des présidents de groupe en un bureau «élargi». Le bureau du CN se composerait dès lors du président et du vice-président du conseil, des huit scrutateurs ainsi que des présidents de groupe. Il faudrait cependant veiller à ce que plus de la moitié des membres du bureau continue à être élus par le plénum lui-même et non par les groupes¹²⁷.

Une telle solution clarifierait la situation, car elle confierait à un seul organe le soin de préparer les délibérations du conseil. Ainsi conçu, le nouveau système aurait le triple avantage de libérer le parlement de la contrainte gouvernementale lors de l'établissement de son programme, de laisser à l'Assemblée fédérale une certaine souplesse dans le déroulement de ses travaux et de renforcer la structure interne du CN.

IV *Droit de fixer l'ordre du jour*

1. *L'ordre du jour distribué n'est qu'un projet*

L'ordre du jour est la liste des objets à traiter par la chambre durant une séance déterminée. Le projet d'ordre du jour émane d'un accord au sein de l'Aeltestenrat¹²⁸, de la conférence des présidents du CN ou du bureau du CE et demande l'approbation des députés. En général, il n'est procédé à aucun vote et la proposition d'ordre du jour soumise par le président est tacitement acceptée¹²⁹. Il n'en reste pas moins que l'ordre du jour présenté n'est qu'un projet requérant l'assentiment du plénum, car le droit de décider définitivement de la liste des objets à traiter est du seul ressort de la majorité des députés¹³⁰.

Lorsque les organes chargés de préparer le projet d'ordre du jour ne parviennent pas à s'entendre, ils sont aussitôt dessaisis de leur compétence et le plénum établit lui-même, sur la base de propositions de députés, la liste des objets à traiter.

2. *Un ordre du jour pour chaque séance*

L'ordre du jour approuvé tacitement par les députés ne vaut que pour une seule séance et peut être fixé ou à la fin de la réunion précédente¹³¹ ou au début de la

¹²⁶ «Avenir du parlement», p. 126.

¹²⁷ Déjà dans ce sens: *Karrer*, p. 91.

¹²⁸ § 24 I GO.

¹²⁹ *Trossmann*, § 24 6; *Steiger*, p. 92; *Ritzel-Buscher*, p. 324.

¹³⁰ *Contra: Giacometti*, p. 353.

¹³¹ Art. 47 I I RCN et 44 I I RCE.

séance¹³². Chaque réunion du plénum doit être considérée comme une entité distincte à l'intérieur de laquelle chaque député peut faire valoir ses droits, car en fixant la liste des objets à traiter pour une période relativement longue, la chambre réduirait à l'excès le droit qu'à chaque parlementaire de faire opposition à l'ordre du jour avant son adoption par le plénum¹³³. Même si l'Aeltestenrat établit un programme s'étendant sur une semaine de séances, même si la conférence des présidents du CN et le bureau du CE fixent pour chaque session la liste des objets à traiter par chacune des deux chambres, il ressort cependant des règlements que les députés doivent à chaque séance décider de l'ordre du jour¹³⁴.

3. *La majorité décide de l'ordre du jour*

L'ordre du jour est considéré comme adopté lorsque aucune opposition n'a été soulevée à son sujet, que ce soit avant l'évocation du point un¹³⁵ ou avant la clôture de la séance. La fixation de l'ordre du jour est une décision de la chambre¹³⁶, plus exactement de la majorité de ses membres.

Ni le gouvernement, ni une minorité de parlementaires ne peuvent imposer au plénum la discussion d'un objet sans que la moitié des députés plus un n'ait donné son accord. En ce sens, l'adoption de l'ordre du jour est toujours un moyen donné à la majorité d'influencer le travail de l'assemblée. Même s'il peut paraître injuste, ce principe doit cependant être admis, car il n'est que l'application de la règle selon laquelle les décisions du parlement doivent refléter la volonté de la majorité des députés.

4. *Ordre des objets à traiter*

Le parlement est maître de son ordre du jour et de son déroulement. Seul le plénum est compétent pour décider de quoi il va discuter et il ne peut déléguer cette tâche ni à un autre organe de la chambre, ni à une minorité de députés, ni au gouvernement.

Le droit de la chambre de disposer de son ordre du jour trouve ses limites dans la constitution et dans les lois. Ainsi, l'élection du chancelier fédéral¹³⁷ ou des membres du Conseil fédéral¹³⁸ doit avoir lieu dans les plus brefs délais dès la constitution du BT ou du CN; le budget doit être adopté avant l'écoulement de l'exercice précédent; à la première session de mars ou de juin de la législature, les deux conseils doivent discuter du rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale. Celui-ci dresse le bilan de la législature écoulée et expose les buts que s'est fixés le Conseil fédéral pour la période à venir¹³⁹.

Résultant de la constitution ou de la loi, ces obligations ne peuvent être éludées par les députés. Malgré cela, le principe de la liberté du plénum de fixer l'ordre des objets à traiter subsiste, si bien que le gouvernement ne peut en aucun cas exiger que ses propres projets passent en discussion avant ceux des députés¹⁴⁰. En établissant l'ordre du jour, la chambre doit avoir surtout en vue le déroulement rationnel de ses délibérations.

¹³² § 24 II GO.

¹³³ § 24 II 3 GO.

¹³⁴ Art. 47 I 1 RCN et 44 I 1 RCE.

¹³⁵ § 24 II 2 GO.

¹³⁶ Note 130, p. 69.

¹³⁷ Trautmann, § 4, 7-9.

¹³⁸ Art. 96 II Cst féd.

¹³⁹ Art. 45bis à 45quater LRC.

¹⁴⁰ Steiger, p. 93; Trautmann, § 24 2; en fait, c'est souvent le cas.

5. Propositions de modifications

L'ordre du jour est toujours modifiable; certains points peuvent être ajoutés, d'autres retranchés. Avant l'adoption de l'ordre du jour, chaque membre du BT peut proposer l'élargissement de la liste des objets à traiter¹⁴¹. Le règlement prévoit également la faculté de modifier l'ordre du jour après son adoption. Les propositions peuvent tendre à ajouter un nouveau point¹⁴², ou au contraire à biffer un objet¹⁴³. A chaque séance enfin, la liste des objets à traiter peut être remaniée.

Aucun des règlements des conseils ne mentionne la faculté de proposer l'élargissement de l'ordre du jour avant son adoption. Il ne devrait s'agir que d'un oubli, car le refus de ce droit serait contraire au système voulant que l'ordre du jour présenté ne soit qu'un projet. Malgré le silence des textes, l'on devrait admettre que chaque membre des conseils puisse demander que soit élargie la liste des objets à traiter, et ceci avant son adoption par le plénum¹⁴⁴.

Du règlement du CN, il ressort que l'ordre du jour fixé la veille ne peut être que complété¹⁴⁵. Les députés suisses sont ainsi moins bien pourvus en droits d'amendements que les membres du BT. Le refus d'entrer en matière sur une proposition¹⁴⁶ équivaut cependant à biffer un point de l'ordre du jour. Cela ne se produit pas très souvent et il faut bien constater que dans presque tous les cas, tant au BT qu'au sein des conseils, le biffage d'un point de l'ordre du jour revient à porter atteinte au droit de proposition des députés ou des groupes parlementaires.

La différence entre le BT et les conseils ne réside cependant pas tellement dans le nombre, mais bien plutôt dans les détenteurs des moyens propres à modifier l'ordre du jour. Au BT, l'impulsion vient presque uniquement des députés (ou des fractions), alors qu'au sein de chacun des conseils l'initiative émane surtout des bureaux et de la conférence des présidents ou encore du Conseil fédéral.

6. Droits d'opposition

L'ordre du jour est un outil aux mains de la majorité de la chambre qui use le plus souvent de sa force numérique pour infléchir les travaux du plénum et contraindre la minorité à discuter de thèmes qu'elle-même n'aurait pas choisis. Les députés minoritaires ne peuvent dans la plupart des cas manifester leur désaccord qu'en provoquant un vote sur l'ordre du jour ou en contestant l'un de ses points; ils ne disposent que rarement d'un véritable droit de veto.

Avant son adoption par le plénum, chaque député peut s'opposer à l'un des points de l'ordre du jour. Il s'agit ici d'une compétence naturelle découlant de la nature juridique de l'ordre du jour. Ce n'est qu'un projet élaboré par la conférence des présidents du CN, le bureau du CE ou l'Aeltestenrat. En tant que tel, il est toujours modifiable et ne devient définitif qu'avec l'approbation tacite de l'ensemble des députés. Même si elle n'est pas mentionnée expressément par le règlement, la faculté d'amendement de l'ordre du jour avant son adoption devrait être reconnue, car au cas contraire le plénum serait dessaisi au profit d'autres organes de la chambre de la compétence de déterminer lui-même le déroulement de ses délibérations¹⁴⁷.

¹⁴¹ § 24 II 3 GO.

¹⁴² § 24 III GO.

¹⁴³ § 24 II 4 GO.

¹⁴⁴ Contra: *Giacometti*, p. 353 (pour le droit cantonal).

¹⁴⁵ Art. 47 III RCN.

¹⁴⁶ Art. 64 I 1 RCN et 62 I 1 RCE.

¹⁴⁷ Contra: *Giacometti*, p. 353.

L'opposition avant l'adoption est surtout utilisée au BT pour forcer la discussion de projets dont l'inscription a été refusée par les organes chargés de préparer la liste des objets à traiter. A son sujet, le plénum tranche à la majorité simple, si bien qu'elle est davantage un instrument aux mains de la majorité qu'une concession faite à la minorité¹⁴⁸.

Après son adoption, l'ordre du jour peut toujours être complété. La décision d'ajouter un point à la liste des objets à traiter n'est pas sans importance, car elle permet à une majorité de députés d'obliger une minorité du parlement à discuter d'un sujet auquel elle n'est pas forcément préparée. La majorité dispose dans ce cas d'une arme redoutable, ce qui montre encore une fois que lorsque le règlement ne prévoit aucun droit de veto à l'encontre de la modification de la liste des objets à traiter, l'ordre du jour devient une arme de la majorité contre la minorité de la chambre.

En prévisions d'abus possibles, le règlement du BT stipule qu'un élargissement de l'ordre du jour après son adoption échoue déjà lorsqu'il rencontre l'opposition de cinq députés présents¹⁴⁹. Une minorité de parlementaires dispose ainsi d'un véritable droit de veto contre toute manipulation abusive de l'ordre du jour¹⁵⁰.

Une telle protection des minorités n'existe pas en Suisse. Toute modification de l'ordre du jour après son adoption est laissée à l'appréciation souveraine de la majorité de chacune des chambres, sans égard aux objections que pourrait soulever une minorité même importante de députés. Le principe de la majorité s'applique sans réserve.

*7. Droit du président de fixer l'ordre du jour*¹⁵¹

Il est des cas où le BT se sépare sans avoir pu fixer la date ou l'ordre du jour de sa prochaine séance¹⁵². Le président est alors autorisé à convoquer lui-même les députés qui, faute d'avoir déterminé le moment de leur prochaine réunion, ne peuvent plus se rassembler.

Le droit du président de réunir le parlement n'emporte pas celui d'établir définitivement l'ordre du jour, car le principe voulant que seule la majorité des députés puisse décider de quoi elle va discuter vaut toujours et en toutes circonstances. La compétence de convoquer le BT et celle de fixer son ordre du jour sont deux choses différentes. La constitution peut exceptionnellement attribuer la première à une minorité de députés¹⁵³, elle ne peut jamais dessaisir le plénum de la seconde. Le pouvoir du président d'arrêter définitivement la liste des objets à traiter signifierait l'impossibilité pour les députés de s'opposer à l'ordre du jour, droit pourtant garanti par le règlement. En outre, l'ordre du jour est une décision du parlement dont la préparation a été confiée à différents organes, mais au sujet duquel seul le plénum peut se prononcer de manière définitive.

¹⁴⁸ Steiger, p. 92.

¹⁴⁹ § 24 III GO; Trautmann, § 27 7.

¹⁵⁰ Trautmann, § 16 11.1; Ritzel-Buecher, p. 331; Schaefer, p. 81.

¹⁵¹ Ce cas n'est applicable qu'au Bundestag.

¹⁵² § 44, première phrase GO.

¹⁵³ P. 64.

V Droit de s'ajourner

1. Ajournement

L'ajournement est une décision de la chambre consistant à renvoyer à plus tard que prévu la prochaine réunion du plénum. Comme il s'agit d'un moyen permettant de modifier la date des séances ou des sessions, l'ajournement est un aspect du droit de s'assembler librement: la chambre est non seulement libre de fixer la fin et la reprise de ses réunions, elle est encore autorisée à en repousser le moment.

Au BT, la proposition d'ajournement peut émaner du président ou d'un nombre de députés dont la force correspond à celle d'un groupe¹⁵⁴. Elle doit être présentée avant l'épuisement de l'ordre du jour et le plénum devra se prononcer à son sujet¹⁵⁵. Il s'agit donc d'un droit de minorités relatif¹⁵⁶.

Dans un parlement bicaméral, l'ajournement résulte forcément d'une décision concordante des deux chambres, car un seul conseil ne peut retarder la reprise de ses séances de quelques semaines sans violer la règle voulant que les sessions des deux sections de l'Assemblée fédérale soient simultanées. En d'autres termes, l'ajournement est ici une notion qui n'a trait qu'aux sessions et non aux séances, celles-ci ne pouvant être qu'espacées dans les limites de l'article 3 LRC. Chaque député peut proposer l'ajournement d'une session. Pour aboutir, la proposition doit cependant être acceptée par la chambre de l'auteur de la requête et par l'autre chambre.

En décidant de s'ajourner, le parlement fixe en général la date de sa prochaine réunion. S'il ne l'a pas fait et quels qu'en soient les motifs, le président du BT et le secrétariat de l'Assemblée fédérale sont dans l'obligation de convoquer eux-mêmes les députés. Que ce soit en permanence comme le BT ou à intervalles réguliers comme les Chambres fédérales, le parlement a en effet le devoir de siéger; c'est une prescription impérative de la constitution¹⁵⁷. Lorsque les conseils ou le BT sont dans l'incapacité de fixer eux-mêmes le début de leur prochaine réunion par décision du plénum, il est dès lors normal que d'autres organes de la chambre se chargent de le faire à la place des députés.

La liberté d'ajournement n'est pas totale. C'est le propre d'un parlement que d'être réuni et ce n'est que de cette façon qu'il peut accomplir au mieux sa mission de contrôle et de décision. L'ajournement ne doit donc pas servir d'arme à la majorité pour empêcher toute activité parlementaire. Pour cette raison, la durée pendant laquelle les travaux du parlement pourront être suspendus ne devra pas être excessive; elle ne pourra s'étendre que sur quelques jours au maximum.

Une seconde limite au droit d'ajournement réside dans la possibilité offerte à un certain nombre de parlementaires ou au gouvernement de convoquer le parlement plus tôt qu'il ne l'avait décidé en s'ajournant¹⁵⁸. En agissant de la sorte, l'exécutif et une minorité de députés annulent la décision du plénum de suspendre ses réunions jusqu'à une certaine date, ce qui témoigne du caractère exceptionnel du droit qui leur est conféré par la constitution. Si la majorité du parlement conserve ici encore la compétence de décider de l'ordre du jour, elle ne peut cependant voter un nouvel ajournement de la séance ou de la session sans par là rendre illusoire le droit reconnu par les articles 86 II Cst féd. et 39 III 3 GG.

¹⁵⁴ Vingt-six députés au moins, voir p. 161.

¹⁵⁵ § 31 GO.

¹⁵⁶ P. 38.

¹⁵⁷ Art. 86 I Cst féd.; art. 39 III 1 GG.

¹⁵⁸ Art. 86 II Cst féd.; art. 39 III 3 GG.

2. Interruption des séances

L'interruption d'une séance est une décision tendant à suspendre le travail du plénum et à le reprendre peu après dans l'état où il a été laissé¹⁵⁹. Elle diffère à tout point de vue de l'ajournement et n'a de liens avec le droit de s'assembler librement que parce qu'elle représente une exception au principe voulant que le plénum décide seul de la reprise de ses séances. A la différence de l'ajournement, l'interruption des séances n'est pas une décision prise par la majorité des députés et pour un temps relativement long. Elle relève du seul président et ne peut être que de courte durée¹⁶⁰. L'interruption ne provoque pas la fin, mais la suspension de la séance, si bien qu'il n'est pas nécessaire de fixer un nouvel ordre du jour. Enfin c'est l'essentiel, l'interruption de la séance ne peut avoir lieu qu'en cas de trouble parmi les députés¹⁶¹. Par là, elle se distingue de l'interruption policière qui a lieu en cas de trouble dans les tribunes. L'interruption dont il s'agit ici a donc la valeur d'une véritable mesure disciplinaire qui, comme telle, relève de la seule compétence du président.

§ 2 DROIT DE S'ORGANISER LIBREMENT

Le droit de s'organiser librement est une compétence naturelle reconnue à tout parlement. Il n'est pas mentionné expressément par la Constitution fédérale ou la Grundgesetz, mais est considéré comme allant de soi et découlant de l'autonomie réglementaire des deux conseils et du BT¹⁶². Pour accomplir les fonctions qui lui sont attribuées par la constitution, chaque corporation a en effet besoin d'une pleine liberté d'organisation lui permettant de répartir ces tâches entre les différents organes qu'elle aura librement institués. Le droit de s'organiser répond à une nécessité pratique: celle d'un développement rationnel du travail parlementaire.

En règle générale, la chambre peut mettre sur pied autant d'organes qu'elle le désire et en déterminer seule la composition ainsi que la durée de fonction. Lorsque l'affaire est trop importante pour être cédée au détenteur du pouvoir réglementaire, le législateur ou le constituant peuvent édicter eux-mêmes des règles sur l'institution d'organes. Il faudra alors distinguer entre deux catégories d'organes: ceux prévus par la loi ou la constitution et ceux laissés à la liberté d'organisation de la chambre. La différence est d'importance, car seuls les premiers seront obligatoires et devront être institués alors que les seconds seront facultatifs et ne disposeront d'aucun droit à l'existence.

Les organes de la chambre ne détiennent aucune compétence propre, mais n'agissent au contraire que pour la chambre et en son nom, car elle seule a qualité d'organe étatique pourvu de droits et de devoirs garantis par la constitution. Chaque organe parlementaire agit sur la base d'une délégation de compétence du plénum. Ce n'est cependant pas le droit lui-même qui est transféré, mais son exercice uniquement, si bien que les actes des organes restent ceux de la chambre tout entière qui en endossera seule la responsabilité¹⁶³. Quelle que soit l'ampleur de la délégation,

¹⁵⁹ Art. 48 II 2 RCN et 7 I 2 RCE; § 44 GO.

¹⁶⁰ § 44 GO phrase 1.

¹⁶¹ Rüzel-Buscher, p. 410.

¹⁶² Maurz-Duerig-Herzog, art. 40; Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 40 5; Schafger, p. 69; Arndt, p. 68.

¹⁶³ Maurz-Duerig-Herzog, art. 40.

le plénum ne pourra jamais aller jusqu'à se dessaisir de son devoir de décider lui-même et en dernier ressort de tous les objets qui lui sont soumis. En d'autres termes, les autres organes de la chambre n'ont que des fonctions secondaires dont le seul but est de préparer et de faciliter les délibérations de l'assemblée plénière¹⁶⁴. S'ils jouissent de moyens relativement étendus, ils ne peuvent cependant pas prétendre au droit de statuer définitivement à la place du plénum.

I Président du parlement

1. Organe du parlement

Le président est un organe du parlement. En tant que tel, il relève entièrement de l'autonomie d'organisation de la chambre et pourrait être totalement passé sous silence par la constitution ou la loi. Cela n'est cependant pas le cas et l'on peut y voir deux raisons. En lui consacrant une règle spéciale, la constitution veut d'abord insister sur le fait que son élection est du seul ressort de la chambre et exclure ainsi tout droit de participation du gouvernement. Vu sous cet angle, le texte constitutionnel a avant tout une valeur déclarative. Le plus souvent cependant, la constitution ne se contente pas de constater la compétence de l'assemblée, mais tient à poser des limites au droit d'organisation de la chambre. Elle pourra ainsi fixer la durée de la fonction ou établir certains critères quant au choix des personnes. Ces règles ont avant tout un caractère d'exception et n'affaiblissent en rien le principe selon lequel le président est un organe de la chambre ne jouissant d'aucune compétence propre, mais agissant pour le compte et au nom de l'assemblée.

2. Election

a) Droit de proposition

L'élection du président devrait faire partie des opérations constitutives de la chambre. Le BT l'a toujours conçu ainsi, qui ne se considère comme constitué qu'après la reprise de son règlement et l'élection de son président. A ses débuts, le CN a procédé de même, mais, depuis le règlement de 1903, la validation des mandats d'au moins la moitié (aujourd'hui des deux tiers) des membres a été considérée comme suffisante pour la constitution du conseil. Dès lors, c'est encore le président provisoire qui dirige l'élection du président définitif, alors que la chambre est déjà constituée. Cela n'est pas très logique et il faut souhaiter qu'une fois le CN en revienne à la solution du règlement de 1850¹⁶⁵.

Si en théorie tout député peut se porter candidat à la présidence de la chambre, ce droit n'est exercé en réalité que par les seuls groupes politiques. Chacun d'eux, et non pas seulement le plus fort d'entre eux, est autorisé à soumettre un candidat au plénum.

Depuis 1947, le CN a pris l'habitude de désigner son président selon un tournoi établi par les groupes. Formant les trois plus fortes fractions, les démocrates-chrétiens, les socialistes et les radicaux envoient tour à tour l'un des leurs à la présidence. La charge durant un an, ils sont cependant d'accord de céder le siège tous les quatre ans à un groupe plus petit. Les démocrates du centre sont les principaux bénéficiaires de cet arrangement, puisqu'ils ont la possibilité de proposer deux fois

¹⁶⁴ *Hauenschild*, pp. 165 s.

¹⁶⁵ *Idem: Cran*, p. 95.

de suite un candidat. La place laissée libre tous les douze ans par les partis gouvernementaux est attribuée alternativement aux libéraux et aux indépendants. Chacun de ces deux groupes ne peut dès lors déléguer l'un de ses membres à la présidence que tous les vingt-quatre ans.

Au BT, le président appartient régulièrement à la fraction la plus forte, les autres groupes renonçant à présenter un contre-candidat. Cette pratique fut déjà observée au Reichstag dès 1928¹⁶⁶.

Ni au CN, ni au BT on ne peut parler d'un droit de certains groupes à la présidence de la chambre¹⁶⁷. Le fait qu'il n'y ait jamais de contre-candidat n'est pas un argument convaincant, car les députés sont toujours libres de refuser la proposition qui leur est faite ou de voter pour une autre personne. Attribuer aux fractions un droit à la présidence reviendrait à donner la compétence à leur assemblée de statuer définitivement à la place du plénum. L'élection par l'ensemble des députés serait alors inutile. Cela irait de plus à l'encontre de la constitution qui garantit expressément le droit exclusif de l'assemblée plénière de choisir le président de la chambre.

b) Mode d'élection

Le mode d'élection du président est laissé au pouvoir réglementaire des conseils et du BT. La constitution ne contient rien d'impératif à ce sujet, même pas les articles 88 Cst féd. et 42 II 1 GG, car ces dispositions ne concernent pas les décisions internes des conseils et du BT, mais uniquement celles qui ont un effet externe (lois ou AF). Cette autonomie est confirmée par la seconde phrase de l'article 42 II GG selon laquelle le règlement du BT peut déroger au principe de la majorité absolue des voix lorsque les députés doivent procéder à des élections internes.

Le président est élu au scrutin secret¹⁶⁸. Il ne s'agit pas pour autant d'une violation du principe de la publicité, car celui-ci ne concerne que les délibérations et non les élections. En outre, il y a là une garantie de l'indépendance du président face aux députés, car il ne saura jamais exactement quels sont ceux qui l'ont soutenu et quels sont ceux qui n'ont pas voté pour lui.

Est élu, celui qui au premier tour obtient la majorité absolue des membres (BT) ou des votants (CN, CE). Au cas où le premier scrutin ne donne aucun résultat, il est toujours possible de présenter un autre candidat pour le deuxième tour. S'il ne se dessine encore aucune majorité absolue des membres ou des votants, un troisième tour de scrutin est nécessaire¹⁶⁹. Au BT, le troisième tour est aussi le dernier, si bien que seuls les deux meilleurs candidats du deuxième tour peuvent s'y présenter. Le plénum se prononce alors à la majorité relative des membres. S'il ne se dessine aucune décision, le sort tranche¹⁷⁰.

Dans chacun des deux conseils, le troisième tour de scrutin sert à éliminer le candidat qui a obtenu le moins de voix, aucune nouvelle proposition ne pouvant être faite. L'élection ne sera définitive que lorsqu'il n'y aura plus que deux concurrents sur les rangs et que l'un d'entre eux aura obtenu la majorité absolue des voix. En cas d'égalité, le sort décide de l'élection¹⁷¹.

¹⁶⁶ *Paritsch*, p. 18.

¹⁶⁷ *Trossmann*, § 2 3; contra: *Kleinschnittger*, p. 18; *Schäfer*, p. 97; *Lehmer/Huelsboff*, p. 187; *Ritzel-Buecker*, p. 206; *Wollmann*, p. 82; *Lohmann*, p. 44; *Achterberg*, p. 25.

¹⁶⁸ Art. 79 I RCN et 75 I RCE; § 2 I GO.

¹⁶⁹ Art. 81 RCN et 77 RCE; § 2 II GO.

¹⁷⁰ § 2 II 3 et 4 GO.

¹⁷¹ Art. 81 II et III RCN et 77 II et III RCE.

Etant donné l'accord préalable des groupes, le CN n'a, depuis 1947, jamais dû recourir à plus d'un tour de scrutin. La désignation du président est en quelque sorte devenue une formalité.

Au BT, le doyen d'âge prie d'abord le président de la plus forte fraction de faire une proposition au plénum; après quoi il demande encore aux députés s'il y a d'autres candidats, ce qui prouve encore une fois que la fraction la plus forte n'a juridiquement aucun droit à occuper la présidence du BT. Il est ensuite procédé au vote. Le candidat proposé est en général élu au premier tour. Il reçoit ainsi non seulement les voix de son propre groupe, mais également celles de la plupart des députés des autres fractions. Son autorité sur l'ensemble du parlement s'en trouve d'autant renforcée.

c) Durée de la fonction

Aux termes de la Constitution fédérale¹⁷², le président de chacun des conseils est élu pour une session ordinaire, ce qui équivalait autrefois à un an. Avec l'interprétation actuelle de l'article 86 Cst féd., la durée de la fonction n'a pas varié, mais elle s'étend désormais sur quatre sessions ordinaires au lieu d'une. Toujours selon la lettre de la constitution, les conseils devraient procéder à une nouvelle élection lors de chaque session extraordinaire. On admet cependant que, si le président est élu pour un an, il est en droit durant cette période de diriger toute séance de la chambre, qu'elle ait lieu dans le cadre d'une session ordinaire ou dans le cadre d'une session extraordinaire¹⁷³.

Le BT est libre de déterminer seul la durée de la fonction de son président. La notion de session ayant disparu, il n'était que logique que la charge s'étende sur les quatre années de la législature. Cela correspond aussi au principe de la discontinuité du parlement voulant que la composition du plénum et des autres organes du BT ne soit modifiée qu'après chaque élection, donc tous les quatre ans seulement.

d) Perte de la fonction

Élu pour un temps déterminé, le président ne peut pas être destitué. Les seuls motifs entraînant la perte de la fonction sont la mort, la renonciation et les cas d'incompatibilités avec le siège de député. Il n'est pas non plus possible aux parlementaires de critiquer la manière dont le président dirige les délibérations, encore moins de déposer contre lui une motion de défiance ou de désapprobation¹⁷⁴. Les règles du parlementarisme ne peuvent pas s'appliquer aux rapports existant entre le plénum et le président. Celui-ci ne représente pas la majorité qui l'a élu, mais la chambre dans son ensemble et a aussi pour tâche de veiller aux intérêts de la minorité. Son rôle est celui d'un arbitre plus que celui d'un chef d'une majorité de députés¹⁷⁵. Il n'est malgré tout pas exclu que le président puisse être poussé à se retirer, au cas où il ne serait pas ou plus dans la situation de faire valoir son autorité à l'égard des députés. La décision ne peut cependant être prise que par lui seul.

¹⁷² Art. 78 et 82 Cst féd.

¹⁷³ *Burckhardt*, p. 656; *Fleiner-Giacometti*, pp. 543-544; *Cran*, p. 80; *Aubert*, N° 1384.

¹⁷⁴ Ce fut pourtant le cas en 1949 (motion du parti communiste) et en 1950 (motion du parti socialiste). Dans les deux cas, les propositions ne furent pas reçues. *Trossmann*, § 2.1.3; *Kleinschnittger*, p. 27.

¹⁷⁵ *Partsch*, p. 38; contra: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 40.1.

3. Droits et devoirs

a) Représentation de la chambre

Le président de la chambre n'a aucun droit qui lui soit propre. Il agit toujours en représentant de l'assemblée et non pas en son nom à lui. Le devoir de représentation est avant tout dirigé vers l'extérieur et le président remplit dans ce cas une fonction surtout symbolique. Lors de manifestations officielles ou de cérémonies, il incarne l'un des trois pouvoirs étatiques et assure le lien entre le peuple et ses représentants. Le sentiment que le pays a du parlement dépend pour une partie de la personnalité de son président. Le président est également le représentant juridique de la chambre devant les autres organes de l'Etat. Des difficultés peuvent surgir au BT lorsque l'opposition, à laquelle peut appartenir le président, demande au tribunal de Karlsruhe de statuer sur la constitutionnalité d'une loi. Pour éviter que le président ne soit contraint de défendre une position qui n'est pas la sienne, le plénum peut charger un représentant de la défense des intérêts du parlement devant le tribunal¹⁷⁶.

b) Neutralité

La confiance que les députés ont placée en lui oblige le président à faire preuve de neutralité et à agir non pas en tant que représentant d'un parti, mais uniquement en tant que garant des intérêts de la chambre. En accédant à la fonction présidentielle, le député acquiert de nouveaux droits et de nouveaux devoirs dont les plus importants sont le maintien de la discipline au sein du plénum et la garantie de l'honneur de la chambre. Le président sort ainsi du cercle des simples députés et se voit contraint à une certaine retenue.

Neutralité ne signifie pas neutralisation. Si le président se doit de diriger les délibérations de manière objective, il n'est cependant pas tenu de renier ses opinions politiques, ni de renoncer à sa qualité de membre d'un groupe parlementaire.

Le président est toujours en droit de prendre part à la discussion¹⁷⁷. Il ne peut cependant le faire en sa qualité de président de la chambre, si bien qu'il devra céder sa place au vice-président et parler depuis le pupitre des orateurs. Redevenant simple député, il sera soumis au pouvoir disciplinaire du vice-président et ne pourra s'y soustraire en invoquant sa qualité de président.

En participant aux débats et aux votes, le président empêche le vice-président d'en faire de même. Pour prévenir ce cas, le règlement du CN a dès 1920 confié au président sortant de charge la tâche de diriger alors les travaux du plénum¹⁷⁸. Ayant quatre vice-présidents, le BT a moins de problèmes pour régler la suppléance du président. Au cas où les cinq membres du présidium en seraient empêchés, le devoir de mener les débats est confié à l'Alterspräsident (doyen)¹⁷⁹.

L'abstention lors des votes est le signe le plus tangible de la neutralité du président. Ce devoir ne fait l'objet d'aucune règle constitutionnelle et relève de la seule autonomie parlementaire¹⁸⁰. Au contraire des conseils¹⁸¹, le BT ne pousse pas la neutralité du président jusqu'à cette ultime conséquence, sa voix étant toujours comptée lors des décisions du plénum. Il devra cependant à chaque fois pouvoir

¹⁷⁶ Trautmann, § 7 3-4.

¹⁷⁷ Art. 58 I RCN et 57 RCE.

¹⁷⁸ Cron, p. 128.

¹⁷⁹ § 8 II 2 GO.

¹⁸⁰ P. 93.

¹⁸¹ Art. 78 I RCN et 74 I RCE; une exception pourtant importante est constituée par le vote sur la clause d'urgence, art. 89bis I Cst féd.

discerner jusqu'où va son appartenance à un parti et à partir de quel moment l'intérêt du parlement l'emporte sur celui d'un groupe politique. N'étant pas neutre lors des votations, le président du BT ne pourra pas jouer le rôle d'arbitre qui est dévolu aux présidents du CN et du CE en cas d'égalité de voix¹⁸². Cette possibilité de trancher dans un sens ou dans un autre devrait elle aussi être utilisée avant tout dans l'intérêt du parlement et non en fonction de vues partisans.

c) Droit de participer aux séances des commissions

Le président du BT peut participer aux séances des commissions avec voix délibérative¹⁸³. Il fait cependant très rarement usage de ce droit jugé peu compatible avec son devoir de neutralité lors des discussions du parlement¹⁸⁴. C'est sans doute aussi parce que les présidents sont considérés comme au-dessus des partis qu'aucun des règlements des conseils ne leur donne la possibilité d'assister aux séances des commissions.

d) Droit d'interpréter le règlement

Tout comme sa codification, l'interprétation du règlement relève de la seule compétence du plénum. En cas de doute sur le sens à donner à une disposition dans un cas particulier, le paragraphe 128 GO permet cependant au président du BT d'interpréter lui-même le règlement. La règle a été édictée dans le but d'éviter de trop longs débats de procédure. Cette compétence ne figure pas expressément dans les règlements des conseils, mais peut se déduire du pouvoir du président de diriger les délibérations¹⁸⁵.

Le droit d'interpréter le règlement suppose un doute sur l'application d'une disposition existante. Il ne doit donc pas permettre au président de combler une lacune du règlement, car cette compétence appartient au seul plénum. Lorsqu'il a des doutes sur sa propre interprétation, le président peut soumettre la question aux députés; le paragraphe 128 GO ne lui fait aucune obligation de décider lui-même du sens à donner à une disposition¹⁸⁶.

La solution donnée par le président est inattaquable, mais ne vaut que pour ce cas précis, ce qui exclut une interprétation valable également pour le futur¹⁸⁷.

Les présidents de chacun des conseils ne peuvent interpréter lors d'un cas déterminé que les règlements intérieurs. La loi sur les rapports ainsi que tout ce qui n'est pas uniquement l'œuvre de la chambre sont soustraits au pouvoir d'interprétation des présidents.

4. Direction des débats; maintien de l'ordre

a) Compétence du parlement exercée par le président

Le président dirige les délibérations et maintient l'ordre dans la salle¹⁸⁸. Pour ce faire, il ne fait usage d'aucun droit propre, mais exerce une compétence attribuée au BT et aux conseils par la constitution et contenue tant dans le devoir de

¹⁸² Art. 78 I 2 RCN et 75 I 2 RCE.

¹⁸³ § 7 I 3 GO.

¹⁸⁴ Ritzel-Buecher, p. 233; Trassmann, § 7 35.

¹⁸⁵ Art. 46 I 2 RCN et 7 I 2 RCE; Cron, p. 122.

¹⁸⁶ Trassmann, § 128 5; Schaefer, p. 67.

¹⁸⁷ Trassmann, § 128 11.1; Kleinschmittger, p. 77.

¹⁸⁸ Art. 46 RCN et 7 RCE; § 7 I 2 GO.

se donner un règlement que dans le droit exprès ou implicite de poser des bornes au principe de la publicité des débats¹⁸⁹. La volonté de l'assemblée est la source et la limite de tous les pouvoirs du président. Dans l'accomplissement de sa tâche, il est dès lors lui aussi soumis au règlement et ne peut prendre aucune mesure qui ne soit pas prévue par le droit interne de la chambre¹⁹⁰.

b) Contenu

Le président doit ouvrir et clore la séance. Après avoir ouvert la délibération, il octroie la parole et détermine l'ordre des orateurs; lorsque la parole n'est plus demandée, il déclare la discussion close et, avant la votation, fixe la manière dont sera posée la question au plénum. Il doit dans certains cas constater expressément que la majorité requise par la constitution, la loi ou le règlement est atteinte¹⁹¹; il peut enfin, lorsqu'un doute apparaît dans un cas particulier, interpréter le règlement.

Le président doit veiller à ce que les débats se déroulent sans désordre. Pour cela, il dispose de deux moyens: le droit disciplinaire et le droit de faire régner l'ordre à l'intérieur de la salle (*Hausrecht*). Les mesures disciplinaires¹⁹² sont un aspect de l'autonomie parlementaire, car la compétence d'édicter un règlement renferme aussi celle d'en sanctionner les violations. Le droit disciplinaire fait partie du droit subjectif de la chambre; il ne peut dès lors s'appliquer qu'aux députés.

Or le président doit également pouvoir sévir contre le public et contre les membres du gouvernement¹⁹³. Pour ce faire, il ne peut agir que sur la base de dispositions parlementaires objectives, seules à même de produire des effets sur des personnes extérieures au parlement. Les mesures prises dans le but de faire régner l'ordre dans la salle (*Hausrecht*)¹⁹⁴ ne peuvent dès lors ni se fonder sur le règlement de la chambre, ni être de nature disciplinaire. Il s'agit en fait de règles relevant de la constitution ou de la loi. Bien qu'ils soient formellement des dispositions internes des conseils, les articles 48 III RCN et 46 II RCE ont matériellement qualité de loi.

Le droit disciplinaire et le droit de faire régner l'ordre dans la salle (*Hausrecht*) sont des compétences propres de la chambre dont l'exercice est généralement confié au président par le plénum. La *Grundgesetz* accorde cependant spécialement au président du BT l'exercice du droit de faire régner l'ordre dans la salle¹⁹⁵. Les mesures frappant le public ou le gouvernement s'appuient ainsi sur la constitution elle-même. Le paragraphe 45 GO, dont on peut se demander s'il a sa place dans le règlement du BT, n'a dès lors qu'une valeur déclarative.

c) Les critiques ne sont pas admises

Les sentences du président ne peuvent être discutées¹⁹⁶. Elles sont considérées comme définitives, si bien qu'il peut diriger les débats et maintenir l'ordre dans la salle de manière pratiquement souveraine. Cette restriction des droits des députés

¹⁸⁹ P. 38, note 53.

¹⁹⁰ *Fleiner-Giacometti*, p. 502; *Cron*, p. 121; *Trossmann*, § 7 30; contra: *Arndt*, p. 107.

¹⁹¹ P. 91.

¹⁹² Art. 48 I et II RCN; art. 46 III et RCE; §§ 40, 41, 42, 44 GO.

¹⁹³ Car, même lorsqu'ils sont députés, les ministres assistent généralement aux séances du BT en leur qualité de membres du gouvernement et non en celle de parlementaires.

¹⁹⁴ Art. 48 III et IV RCN; art. 46 II et III RCE; § 45 GO.

¹⁹⁵ Art. 40 II 1 GG.

¹⁹⁶ Exceptions: art. 48 I 3, 48 III 2 RCN; 59 RCE; § 43 GO.

se justifie tant qu'il s'agit de simplifier le travail du plénum. Par contre, dès que la mesure prise par le président a pour effet de réduire de manière importante un des droits des parlementaires, elle doit pouvoir être soumise au plénum afin qu'il décide en dernier ressort. Il en va ainsi du retrait de la parole au CN et de l'expulsion au BT où la chambre dans son ensemble, comme titulaire du pouvoir disciplinaire, se réserve le droit de trancher en dernier lieu lorsqu'il y a recours du député touché par la mesure¹⁹⁷.

II *Vice-président*

1. *Election*

Immédiatement après celle de son président, la chambre doit procéder à l'élection de son ou de ses vice-présidents. Ici aussi, seuls les groupes ont un droit de proposition. Cette pratique a été renforcée au CN avec l'application de l'accord de 1947¹⁹⁸ et au BT avec la répartition des quatre vice-présidents entre les fractions selon le système proportionnel. Le vice-président du CN dirigera la chambre l'année suivant son élection, si bien que lorsqu'un démocrate du centre est président, la vice-présidence est attribuée à un démocrate-chrétien sous la présidence duquel un socialiste deviendra vice-président. Celui-ci ayant accédé à la présidence, c'est un radical qui sera vice-président et qui, une fois devenu président, sera assisté par un vice-président démocrate du centre. Après quoi, le tournus recommencera.

De même que le président, les vice-présidents du BT sont élus pour la durée de la législature. Fort de son autonomie, le parlement s'est donné quatre vice-présidents, la fraction la plus forte ayant droit à l'un d'entre eux, la deuxième fraction à deux et la troisième fraction à un vice-président¹⁹⁹.

Le CN et le CE élisent leur vice-président au scrutin secret. Est élu celui qui obtient la majorité absolue des voix. Si le premier tour ne donne aucun résultat, la procédure est alors la même que lors de l'élection du président.

Sur la base d'un accord entre fractions, les vice-présidents du BT sont élus ensemble au scrutin public. Il s'agit d'une dérogation au paragraphe 2 I GO, mais admise dans la mesure où aucun député ne s'y oppose²⁰⁰.

Elus pour une durée déterminée, le ou les vice-présidents ne peuvent être destitués, ni perdre leur fonction pour un autre motif que la mort, la renonciation et les cas d'incompatibilités avec le siège de député.

2. *Fonctions*

Lorsqu'il est appelé à suppléer le président, le vice-président a fondamentalement les mêmes droits et les mêmes devoirs qu'un président ordinaire. Il doit diriger les débats de manière objective, peut interpréter le règlement et jouit du droit disciplinaire comme de celui de faire régner l'ordre à l'intérieur de la salle (Hausrecht). Il est également soumis au devoir de neutralité, concrétisé au CN et au CE par l'obligation de s'abstenir lors des votes. Quand le vice-président est

¹⁹⁷ Art. 48 I 3 RCN; § 43 GO.

¹⁹⁸ P. 75.

¹⁹⁹ *Troszmann*, § 2 24; *Ritzel-Buescher*, p. 209; *Schaefer*, p. 71.

²⁰⁰ *Troszmann*, § 2 12.

empêché de remplacer le président, la direction des débats des conseils est confiée au président sortant de charge ou à l'un de ses prédécesseurs.

Au BT, le président établit d'entente avec les quatre vice-présidents l'ordre dans lequel chacun d'eux pourra être appelé à présider les délibérations en cas d'empêchement de l'un des membres du présidium²⁰¹.

III Scrutateurs

1. Organes de la chambre; nombre

A eux seuls, les scrutateurs ne forment pas un organe de la chambre, mais sont ou bien les auxiliaires du président pendant les séances²⁰², ou bien les membres avec le président et le vice-président d'un organe parlementaire²⁰³. La désignation des scrutateurs fait partie du droit de s'organiser, inhérent à toute assemblée. Comme pour celle du président, la mention expresse des scrutateurs par la Grundgesetz n'a qu'une valeur déclarative puisqu'elle n'est en fait qu'un cas d'application de la compétence générale du BT de se donner un règlement.

Au contraire des conseils, le règlement du BT ne fixe pas le nombre des scrutateurs à élire, si bien qu'à chaque renouvellement le parlement est libre d'en modifier l'effectif sans pour cela devoir changer le règlement.

Le CN compte actuellement huit scrutateurs choisis selon le principe proportionnel. Les trois plus forts groupes disposent chacun de deux représentants dont l'un est alémanique et l'autre romand ou tessinois; le groupe indépendant/évangélique²⁰⁴ et celui des démocrates du centre envoient un député chacun. L'équilibre entre les langues officielles et les régions du pays²⁰⁵ est assuré puisque sur les huit scrutateurs on trouve ainsi cinq alémaniques et trois latins dont deux romands et un tessinois²⁰⁶.

2. Election

Au CN et au BT, les scrutateurs sont élus sur la base d'une liste commune établie par les groupes et présentée au plénum par le président²⁰⁷. Au CE par contre, l'élection est individuelle²⁰⁸. Dans chacun des deux conseils, le scrutin est secret, alors qu'il est public au BT²⁰⁹. Si les députés se contentent en général de ratifier le choix qui leur est proposé par les fractions, il leur est cependant toujours possible de biffer un ou plusieurs noms. Lorsqu'au premier tour le nombre de candidats ayant atteint la majorité absolue des voix est insuffisant, un second tour de scrutin a lieu pour les mandats non attribués.

Les scrutateurs du CN et du BT sont élus pour quatre ans et leur fonction ne peut prendre fin qu'avec le terme de la législature. La règle figure en toute lettre

²⁰¹ *Trasmann*, § 8 3.

²⁰² § 8 I GO.

²⁰³ Art. 7 I 1 RCN et 5 I RCE.

²⁰⁴ Le groupe est représenté par un député évangélique.

²⁰⁵ Art. 7 III 2 RCN.

²⁰⁶ Clé de répartition de la législature 1979/1983.

²⁰⁷ Art. 82 I RCN; *Trasmann*, § 3 1.

²⁰⁸ Art. 77 I RCE.

²⁰⁹ Art. 79 I RCN et 75 I RCE; *Trasmann*, § 3 1.

dans le règlement du CN²¹⁰, mais ne se lit nulle part dans la Geschäftsordnung du BT. On peut cependant parler d'usage parlementaire trouvant sa raison d'être dans le principe de la discontinuité du BT.

Le règlement du CN interdit à un député qui a rempli la fonction de scrutateur pendant deux législatures successives de se présenter une troisième fois au même poste. Après avoir ancré le principe de la représentation des groupes, des langues officielles et des régions du pays lors du choix des scrutateurs, c'était le seul moyen pour le conseil de favoriser les changements au sein du bureau.

3. *Fonctions*

Les scrutateurs ont pour fonction d'assister le président dans la direction des séances. Le travail consiste principalement en l'établissement ou en l'examen du procès-verbal de chaque séance et en la constatation des résultats des élections et votations. Au BT, l'un des scrutateurs est chargé de mettre sur pied la liste des orateurs puis de la proposer au président, l'autre devant s'occuper du procès-verbal, à savoir recenser les décisions du plénum sur les projets et propositions de lois et déterminer le résultat des votations et élections²¹¹.

IV *Bureau*

1. *Organe des conseils*

Le bureau est un organe typique du CN et du CE. Il n'a pas son équivalent au BT où le président et deux des scrutateurs sont bien réunis sous une appellation commune (Sitzungsvorstand), mais ne se voient confier aucune compétence particulière. Les bureaux des conseils se composent du président et du vice-président ainsi que des scrutateurs²¹². Ils ne sont dès lors pas élus en bloc, mais procèdent au contraire de trois élections successives: celle du président du conseil et celle du vice-président qui ont lieu chaque année et celle des scrutateurs qui se déroule tous les quatre ans. Par sa composition, le bureau du CN reflète lui aussi l'importance des groupes, des langues officielles et des régions du pays.

2. *Fonctions*

En tant qu'organes des chambres, les bureaux sont appelés à prendre de véritables décisions au nom des conseils dont la plus importante est assurément la désignation des commissions²¹³. Le bureau du CN a une compétence générale puisqu'il fixe le nombre des membres, nomme les présidents et détermine quels seront les députés qui feront partie des commissions permanentes ainsi que non-permanentes. Au CE, le bureau ne peut désigner que les commissions non-permanentes et leurs présidents, le plénum constituant seul les commissions permanentes²¹⁴. Malgré son caractère étendu, la délégation des conseils aux bureaux ne va cependant pas jusqu'à priver le plénum de son droit originaire de former les commissions. Ainsi, lorsqu'un groupe persiste à maintenir une candidature rejetée

²¹⁰ Art. 8 II 1 RCN.

²¹¹ Schaefer, p. 71 et pp. 213-214.

²¹² Art. 7 I 1 RCN et 5 I RCE.

²¹³ Art. 14 RCN.

²¹⁴ Art. 10 et 11 RCE.

par le bureau, le CN en décide lui-même et sans débat²¹⁵. De même, le droit d'exclure un membre d'une commission ne peut appartenir aux bureaux. En raison de sa nature disciplinaire²¹⁶, une telle mesure ne peut être prononcée que par le président du conseil avec la possibilité pour le député touché par la sanction de demander au plénum qu'il statue définitivement à son sujet²¹⁷.

Après avoir formé les commissions, le bureau leur attribue les affaires à traiter. Comme il est parfois difficile de discerner d'emblée si un projet doit être envoyé à une commission plutôt qu'à une autre, le bureau exerce ici encore une activité décisive pour l'avenir des délibérations. Selon sa composition, la commission peut en effet être plus ou moins favorable aux propositions qui sont faites au conseil et les amender dans un sens plus ou moins restrictif. Le choix du bureau est dès lors de première importance.

Le bureau du CE est en plus chargé de fixer avec la conférence des présidents de groupe du CN le début et la durée probable des sessions ordinaires, ainsi qu'avant chaque session le programme de celle-ci²¹⁸.

Le «Sitzungsvorstand» du BT ne dispose d'aucune compétence particulière, si bien qu'on ne peut lui donner le nom d'organe parlementaire. C'est en fait un collège²¹⁹, dont l'un des rôles est de déterminer le résultat des votes. Quand il y a désaccord sur l'issue du scrutin, il faut répéter la votation et si cette fois encore le «Sitzungsvorstand» doute du résultat, il faut procéder au comptage des voix²²⁰.

La seconde tâche du «Sitzungsvorstand» est de se prononcer sur le quorum lorsque celui-ci est mis en doute par des membres du BT²²¹. Il ne peut le faire de lui-même, car ce serait aller contre la présomption selon laquelle le parlement est toujours apte à prendre des décisions (beschlussfähig)²²². Lorsque le quorum n'est pas unanimement approuvé ou lorsqu'il est mis en doute par les trois membres du «Sitzungsvorstand», le vote doit avoir lieu selon la procédure du comptage des voix. S'il s'avère que le quorum n'est effectivement pas atteint, le président doit immédiatement lever la séance²²³.

V Conférence des présidents de groupe; Aeltestenrat

1. Histoire

La conférence des présidents de groupe et l'Aeltestenrat ont en commun de réunir en leur sein l'ensemble des tendances partisans exprimées au plénum. Cette idée de disposer d'un organe directeur dont les membres sont les représentants de tous les courants d'opinion composant la chambre est apparue relativement tard au CN. Il fallut en fait attendre 1919 et l'élection des conseillers nationaux selon le principe de la représentation proportionnelle. Les socialistes doubleraient alors le nombre de leurs sièges et les agrariens faisaient leur entrée au conseil avec vingt-neuf députés. C'était suffisant pour briser la majorité absolue des membres détenue depuis 1848 par les radicaux et pour décider le CN à intro-

²¹⁵ Art. 14 V RCN.

²¹⁶ Par B, l'exclusion se distingue du dessaisissement, voir p. 209.

²¹⁷ Fleiner-Giacometti, p. 502.

²¹⁸ P. 67; art. 6 RCE.

²¹⁹ Hatschek, p. 217; Trossmann, § 8 I; Ritzel-Buecker, p. 246; contra: Schaeffer, p. 213.

²²⁰ § 56 GO.

²²¹ § 49 II GO.

²²² Schaeffer, p. 215; Lechner/Huelsbuff, § 49 note 2, p. 207; Schmitt, p. 64; Roehring/Sontheimer, p. 52.

²²³ § 49 III GO.

duire dans son règlement un nouvel organe au sein duquel chaque groupe parlementaire pouvait envoyer l'un des siens.

L'introduction de la représentation proportionnelle est dès lors un moment décisif dans l'histoire du CN. Le nouveau mode d'élection a non seulement consacré officiellement l'existence des groupes politiques²²⁴, il a encore profondément transformé les méthodes de travail du conseil. L'activité parlementaire, auparavant conduite essentiellement par la forte majorité radicale, est devenue dès 1920 l'œuvre commune de tous les groupes partisans. On passait d'une politique de domination à une politique de négociation.

A la différence de la conférence des présidents, l'Aeltestenrat n'est pas né de la modification du système électoral. C'est au contraire un organe commun à tous les parlements allemands, depuis la Chambre des députés de la Prusse et le Reichstag de l'époque bismarckienne jusqu'au Bundestag de la République de Bonn.

Bien que faisant l'objet d'une disposition écrite du règlement depuis 1922 seulement, l'Aeltestenrat est une véritable institution du droit parlementaire allemand. C'est, sous l'ancien Reichstag, une réunion informelle des chefs de fraction (Seniorenkonvent) dont la tâche principale est de répartir les sièges des commissions entre les divers groupes du parlement²²⁵. Le Seniorenkonvent est alors avant tout institué dans le but de garantir une représentation équitable des minorités²²⁶.

Puis, le Seniorenkonvent s'attribuera très vite d'autres fonctions. Ainsi, il distribuera aux différentes fractions les postes de président et de vice-président des commissions, déterminera le plan de travail du parlement ainsi que l'ordre du jour des séances plénières et deviendra alors, malgré l'existence d'un bureau, l'organe central du Reichstag.

En 1922, il est reconnu formellement par le règlement du nouveau Reichstag sous le nom d'Aeltestenrat²²⁷. Depuis ce moment, il ne disparaîtra plus du droit parlementaire interne écrit, le BT reprenant telles quelles les dispositions de 1922²²⁸.

En 1969, la position de l'Aeltestenrat est encore renforcée. Dorénavant, c'est également lui qui s'occupe des affaires administratives du parlement. Il se substitue alors au bureau qui perd ainsi sa raison d'être et disparaît du règlement du BT.

Aujourd'hui, l'Aeltestenrat²²⁹ est l'organe le plus important du parlement. C'est en son sein que tout se discute. De l'attribution d'un projet de loi à une commission jusqu'au temps de parole à accorder à chaque fraction en passant par l'établissement du plan de travail et de l'ordre du jour, tout doit d'abord être l'objet d'un débat à l'intérieur de l'Aeltestenrat et ce n'est qu'ensuite que le plénum pourra être saisi et statuer définitivement. Même s'il n'est pas investi d'un pouvoir de décision, l'Aeltestenrat exerce cependant une influence considérable sur le déroulement des travaux parlementaires. En un siècle, il a ainsi passé du stade d'une simple réunion informelle de députés à celui d'un organe interne essentiel et indispensable du parlement.

²²⁴ Aubert, N° 198; voir pp. 157 ss.

²²⁵ Haischek, pp. 175 et 185; Roehring/Sonthheimer, p. 28.

²²⁶ Haischek, p. 175.

²²⁷ §§ 10-12 GORT 1922.

²²⁸ §§ 13-15 GOBT 1951.

²²⁹ § 6 GOBT 1970.

2. Composition

La conférence des présidents et l'Aeltestenrat sont des créations des groupes. Dès lors, eux seuls peuvent y déléguer des membres. Pour ne pas être éliminés du processus de décision, les autres députés doivent ou bien adhérer à un groupe existant ou bien en créer un nouveau. En ce sens, la conférence des présidents et l'Aeltestenrat sont également des créateurs de groupes parlementaires.

Dès qu'elle fut mise sur pied, la conférence des présidents fut dirigée par le président du CN²³⁰. Ce ne fut pourtant pas le cas au Reichstag où, jusqu'en 1899, le président du parlement ne fit jamais partie du Seniorenkonvent. C'était là une conséquence du fait que, par son élection à la présidence du Reichstag, le député devait renoncer à sa qualité de membre d'une fraction²³¹. Le Seniorenkonvent choisissait dès lors lui-même, en son sein, son président.

Outre le président du conseil, la conférence des présidents comprend actuellement le vice-président du conseil ainsi que les présidents des sept groupes composant le CN²³². Quelle que soit sa force, chaque fraction est ainsi représentée par un de ses membres, ce qui est un avantage indéniable pour les petites formations.

Le Reichstag a, jusqu'en 1890, opté pour la même formule: chaque fraction envoyait un seul membre au Seniorenkonvent qui n'était dès lors composé que d'un petit nombre de députés (cinq à dix). A partir de 1893 cependant, chaque groupe put déléguer un nombre de représentants égal à sa force numérique au sein du plénum²³³.

Lors de sa reconnaissance par le règlement de 1922, l'Aeltestenrat se composait du président du Reichstag ainsi que des trois vice-présidents (membres de droit), plus vingt et un autres membres nommés par les fractions. Sous le règlement de 1952, l'Aeltestenrat du BT réunissait le président du BT et les deux vice-présidents ainsi que d'autres membres nommés par les fractions. Le nombre de ces «autres membres» n'étant cependant pas fixé, il incombait au plénum de déterminer à chaque début de législature l'effectif de l'Aeltestenrat.

Avec la modification survenue en 1969²³⁴, le BT est revenu à la solution de 1922. L'Aeltestenrat compte désormais cinq membres de droit (le président du parlement ainsi que ses quatre représentants) et vingt-trois autres membres nommés par les fractions selon le principe proportionnel²³⁵. Comme en Suisse, les chefs de groupe font partie de l'Aeltestenrat. Il est également de règle que le président de la commission de vérification des pouvoirs et du règlement, de même que celui de la commission du budget soient membres de l'Aeltestenrat²³⁶.

Quand on examine de plus près la composition de la conférence des présidents et de l'Aeltestenrat, deux choses frappent. Premièrement, le droit exclusif qu'ont les groupes de siéger au sein de ces organes; deuxièmement, l'infériorité numérique dans laquelle se trouvent les membres élus par le plénum. Ces deux traits trouvent cependant leur fondement dans la nature de la conférence des présidents et de l'Aeltestenrat. Plus qu'un organe de la chambre, ils sont un organe des groupes

²³⁰ Art. 16 I RCN 1920.

²³¹ *Hatschek*, pp. 175 ss; *Roebbing/Smitzheimer*, p. 28.

²³² Ni le règlement de 1920, ni celui de 1946 ne prévoyaient la participation du vice-président du CN (art. 16 I RCN 1920; art. 18 I RCN 1946).

²³³ *Hatschek*, p. 180.

²³⁴ p. 85.

²³⁵ § 6 I GOBT 1970.

²³⁶ *Schaefer*, p. 99; *Lechner/Huelshoff*, § 6 GO note 4, p. 190.

politiques présents à la chambre²³⁷. Il est dès lors naturel que seuls ces derniers soient légitimés à en déterminer la composition.

Même si les membres élus par les députés ne forment qu'un petit nombre par rapport à ceux nommés par les fractions, il est cependant difficile d'imaginer un mode d'élection donnant plus de satisfaction que l'actuel. Une élection directe par le CN de l'ensemble des membres de la conférence des présidents est déjà impossible par le fait que les groupes sont seuls compétents pour choisir leur président.

En fait, si une modification du règlement du CN devait avoir lieu, elle ne devrait pas se limiter à remanier la composition de la conférence des présidents, mais devrait au contraire l'intégrer dans l'actuel bureau afin d'élargir ce dernier. Le nouveau bureau du CN serait alors composé du président et du vice-président du conseil, des huit scrutateurs ainsi que des présidents de groupe. Le plénum élit plus de la moitié des membres, ce nouveau bureau aurait davantage que la conférence des présidents le caractère d'un véritable organe de la chambre²³⁸.

3. *Compétences*

La conférence des présidents et l'Aeltestenrat n'ont en commun qu'une seule compétence: celle de fixer l'horaire ainsi que le plan de travail de la chambre. Il ne s'agit cependant que d'une décision prise sous réserve de l'approbation par le plénum qui, en la matière, a juridiquement le dernier mot²³⁹. Comme les propositions de la conférence des présidents et de l'Aeltestenrat sont malgré tout rarement modifiées par les députés, on peut, en fait, leur conférer un caractère définitif.

Etant l'unique organe central du BT, l'Aeltestenrat se voit confier d'autres tâches encore qui, au CN, sont du ressort du bureau. Dans l'exercice de ses attributions, l'Aeltestenrat ne dispose cependant d'aucun pouvoir de décision et ne peut que soumettre des propositions au plénum.

En outre, tout ce que l'Aeltestenrat transmet aux députés procède toujours d'un accord intervenu au sein de ses membres et non d'un vote par lequel la majorité l'aurait emporté sur la minorité. L'Aeltestenrat est un organe de négociations et non un organe de décisions²⁴⁰.

L'Aeltestenrat doit ainsi amener les fractions à s'entendre sur l'attribution des présidences et vice-présidences des commissions²⁴¹. S'il y a désaccord entre les groupes, le plénum tranche, ce qui n'est pas le cas au CN, où le bureau est seul compétent pour nommer les présidents²⁴².

Dans certains cas, l'Aeltestenrat peut aussi proposer de limiter le temps global de parole, mais là encore c'est le plénum qui décide en dernier ressort²⁴³.

Ce n'est que lorsqu'il s'occupe des affaires administratives du parlement que l'Aeltestenrat a qualité d'organe doté d'un pouvoir de décision²⁴⁴. Chaque fois qu'il prend des mesures concernant l'administration du BT, l'Aeltestenrat doit dès lors voter et la décision sera celle voulue par la majorité de ses membres.

²³⁷ *Hatschek*, p. 192.

²³⁸ Pp. 68-69.

²³⁹ P. 67.

²⁴⁰ *Frassmann*, § 6 3 et 5; *Schaefer*, p. 100; *Roehring/Sontheimer*, p. 29; *Hatschek*, p. 177.

²⁴¹ § 6 II GO.

²⁴² Art. 14 I RCN.

²⁴³ § 39 I GO.

²⁴⁴ § 6 III et IV GO; *Ritzel-Buecker*, p. 224; *Steiger*, p. 118; *Schaefer*, p. 107; *Roehring/Sontheimer*, p. 29.

VI Comité chargé d'autoriser la levée du secret postal

Lorsqu'il s'agit de surveiller un tiers avec lequel un membre de l'Assemblée fédérale est en relation en raison de ses fonctions officielles, la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et des fonctionnaires délègue à un comité spécial la compétence de permettre que soit levé le secret postal du député concerné²⁴⁵.

A plusieurs titres, ce comité spécial se distingue des commissions ordinaires. Comme pour certains organes des chambres, sa composition est certes entièrement réglée par la loi; formé des présidents et des vice-présidents des deux conseils, il a cependant un nombre de membres qui se déduit directement de la constitution²⁴⁶.

En outre, ses délibérations et ses décisions sont secrètes²⁴⁷. Les membres du Conseil fédéral ne peuvent donc pas assister aux séances, comme ils peuvent le faire quand il s'agit de commissions ordinaires. De plus, une décision n'est valable que si elle a obtenu l'approbation d'au moins trois des quatre membres du comité²⁴⁸. Une semblable exigence de majorité qualifiée pour les recommandations des commissions ordinaires ne se retrouve dans aucun autre texte juridique.

Enfin, le comité statue de manière définitive²⁴⁹. Son vote n'a donc pas la valeur d'une simple indication donnée aux membres des conseils, mais constitue une décision définitive aux termes de laquelle la délivrance de l'autorisation est approuvée ou refusée.

Ce trait est peut-être le plus distinctif de ceux caractérisant le comité, car il montre bien que l'on n'a pas affaire à une commission au sens habituel du mot, mais à un groupe organisé de personnes disposant de compétences propres. Lorsqu'ils sont réunis, les présidents et vice-présidents des conseils n'agissent pas au nom de l'Assemblée fédérale, mais en celui du comité dont ils sont les membres. Leur rôle n'est pas d'exercer une compétence appartenant au plénum, mais de s'acquitter d'un devoir leur incombant directement en vertu de la loi.

§ 3 PRINCIPE DE LA MAJORITÉ

I Définition; base constitutionnelle

Le parlement prend ses décisions à la majorité absolue des votants²⁵⁰. L'unanimité est non seulement rare, mais conduit le plus souvent à la dictature de la minorité. Or, plutôt que de voir un petit nombre imposer ses vues à la majorité, il apparaît plus démocratique de donner au plus grand nombre le droit de décider pour le tout. Le principe de la majorité trouve dès lors son fondement dans la démocratie.

²⁴⁵ Art. 14bis de la LF sur la responsabilité de la Confédération... inséré en vertu de la LF du 6 octobre 1972.

²⁴⁶ Art. 78 et 82 Cst féd.

²⁴⁷ Art. 14bis III LF sur la responsabilité de la Confédération... et p. 212 note 106.

²⁴⁸ Art. 14bis II 2 LF sur la responsabilité de la Confédération...

²⁴⁹ Art. 14bis II 1 LF sur la responsabilité de la Confédération...

²⁵⁰ Art. 88 Cst féd.; art. 42 II 1 GG.

Tout vote est une décision du parlement dans son ensemble et non pas une décision prise par la majorité contre la minorité. Ceci oblige la majorité d'aujourd'hui à ne pas s'identifier avec le parlement, mais à reconnaître qu'existe à côté d'elle une opposition qui pourra fort bien former la majorité de demain. Car, la démocratie est de nature égalitaire et doit garantir à chaque député les mêmes chances dans la formation de la volonté du parlement. Comme la règle de la majorité, la possibilité d'une alternance est elle aussi une manifestation du principe démocratique.

Le principe de la majorité est ancré dans les articles 88 Cst féd. et 42 II 1 GG. Ces deux dispositions ne concernent cependant que les décisions finales du parlement, celles touchant au fond de la question. Par contre, lorsqu'il s'agit de points de procédure ne préjugant en rien du contenu du problème soumis au plénum, le BT et les deux conseils sont libres de déroger à la règle de la majorité.

Tous les droits de minorités ainsi que tous les droits de veto sont dès lors autant de dérogations au principe majoritaire, mais admises dans la mesure où elles ne sont prohibées ni par la constitution, ni par la loi.

II Détermination de la majorité

1. Sortes de majorités

Que ce soit dans la constitution, dans les lois ou les règlements, on se trouve toujours en présence de dispositions obligeant la chambre à statuer à une majorité particulière calculée sur une base déterminée. La notion de majorité se compose ainsi de deux éléments. Le premier est purement quantitatif et exprime le rapport numérique existant entre les diverses parties du tout. On parlera alors de majorité absolue, relative ou qualifiée. Le second est qualitatif et sert à distinguer les différentes majorités en fonction de leur base de calcul. On parlera alors de majorité des votants, des membres ou des présents.

Il est clair que ni l'aspect quantitatif, ni l'aspect qualitatif ne peuvent être pris isolément. La majorité est au contraire la combinaison de ces deux éléments. Dans la constitution, les lois ou les règlements, il s'agira ainsi toujours de majorité absolue, relative ou qualifiée calculée sur la base des votes, des membres ou des présents.

En règle générale, le BT et les deux conseils prennent leurs décisions à la majorité absolue des votants²⁵¹. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le nombre des voix exprimées et non celui des députés présents qui constitue la base de calcul²⁵². L'abstention ne joue dès lors aucun rôle et ne peut en particulier pas être assimilée à une opinion négative. Comme il ne ressort ni de la Grundgesetz, ni de la Constitution fédérale qu'un nombre déterminé de membres doit participer au vote, il est de plus théoriquement possible que la chambre adopte un projet à une majorité de deux contre un.

À la différence de ce qui se passe en Suisse, la Grundgesetz exige souvent des majorités spéciales. Ainsi, le BT ne peut élire le chancelier²⁵³, le désavouer²⁵⁴ ou au contraire lui manifester sa confiance²⁵⁵ que par une décision prise à la majorité absolue de ses membres. La même majorité est requise au sein des conseils lors

²⁵¹ Art. 88 Cst féd.; art. 42 II 1 GG.

²⁵² Les absences dues à la mort, la maladie ou la démission n'entrent dès lors pas en ligne de compte.

²⁵³ Art. 63 II 1 GG; à certaines conditions, la majorité relative peut cependant suffire, art. 63 IV GG.

²⁵⁴ Art. 67 I 1 GG.

²⁵⁵ Art. 68 I 1 GG.

d'un vote sur la clause d'urgence²⁵⁶. Dans ce cas, la base de calcul est formée par le nombre total des députés inscrit dans la constitution ou la loi. Les absences dues à la mort, la maladie ou à une démission ne sont dès lors pas prises en considération.

Lorsqu'il s'agit de prononcer le huis clos, de surmonter le veto opposé à une loi par les deux tiers des voix du Bundesrat ou encore de constater l'état de défense, le BT doit statuer à la majorité des deux tiers des voix²⁵⁷.

Le même BT ne peut décider la mise en accusation du président fédéral ou la modification de la Grundgesetz qu'avec l'accord des deux tiers de ses membres²⁵⁸.

Tant et aussi longtemps que les décisions de la chambre concernent des tiers ou d'autres organes de l'Etat et sortent dès lors du cadre des affaires purement internes de l'assemblée, chaque dérogation au principe de la majorité absolue des votants doit faire l'objet d'une disposition constitutionnelle. Par contre, dès qu'il s'agit d'une simple règle de procédure ne touchant pas au fond du problème soumis au plénum, la chambre est, sauf prescriptions contraires de la constitution ou de la loi, libre de fixer dans le seul règlement l'exigence de majorités qualifiées. Les articles 88 Cst féd. et 42 II 1 GG ne s'appliquent ainsi qu'aux décisions finales des conseils et du BT.

Sous le règlement de 1946²⁵⁹, le CN ne pouvait clore les débats qu'avec l'accord des deux tiers des votants; le délai de trois jours devant s'écouler au BT entré la remise des documents aux députés et le début des délibérations du projet de loi est toujours susceptible d'être écourté, mais la moindre opposition oblige le plénum à en décider à la majorité des deux tiers des présents²⁶⁰; chaque dérogation au règlement du BT pour un cas particulier requiert l'approbation des deux tiers des présents²⁶¹. Toutes ces règles brisent le principe d'égalité des voix contenu aux articles 88 Cst féd. et 42 II 1 GG, mais sont admises dans la mesure où il ne s'agit que de dispositions de procédure interne.

Pour la même raison, la chambre est libre d'élire son président et son ou ses vice-présidents selon un mode de scrutin choisi par elle seule. Si, en la matière, les conseils ne dérogent pas au principe général de la majorité absolue des voix²⁶², le BT par contre se prononce à la majorité absolue des membres lors des deux premiers tours et à la majorité relative lors du troisième et dernier tour²⁶³.

2. *Quorum*

Le quorum est le nombre minimum de membres présents, exigé pour qu'une assemblée puisse valablement prendre une décision. De nature constitutionnelle en Suisse²⁶⁴, mais laissé à l'autonomie réglementaire du BT en Allemagne²⁶⁵, le quorum obéit à trois principes.

Il ne se calcule d'abord que sur la base du nombre total des députés inscrit dans la constitution ou la loi, ce qui exclut la prise en considération des absences dues

²⁵⁶ Art. 89bis 1 Cst féd.; voir encore Part. 13 DT (frein aux dépenses) ROLF 1975, 1799; valable jusqu'au 31 décembre 1979, Part. 13 DT ne fut jamais appliqué!

²⁵⁷ Art. 42 I 2 GG, 77 IV 2 GG, 115a I 2 GG.

²⁵⁸ Art. 61 I 3 GG, 79 II GG.

²⁵⁹ Art. 70 II RCN 1946.

²⁶⁰ § 77 II 2 GO.

²⁶¹ § 127 GO.

²⁶² Art. 81 I RCN et 77 I RCE.

²⁶³ § 2 II GO.

²⁶⁴ Art. 87 Cst féd.

²⁶⁵ § 49 GO.

à la mort, la maladie ou à une démission²⁶⁶. Tant les deux conseils que le BT ont un nombre constant de membres qu'aucune circonstance ne peut modifier. La loi y a d'ailleurs veillé en prescrivant l'élection automatique du premier des suppléants figurant sur la liste d'un député quittant le CN ou le BT avant l'expiration de la législature²⁶⁷.

Le quorum ne s'applique ensuite qu'aux décisions et non aux discussions de la chambre²⁶⁸. Il s'agit en effet de faire correspondre le plus possible les décisions des députés avec l'exacte volonté de la chambre. Or, cette volonté ne se manifeste véritablement qu'aux moments des votes et non pas tellement au cours des discussions du plénum. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'on sait que les projets se discutent pour l'essentiel au sein des commissions et que les discours en séances plénières sont surtout destinés au public. Il n'est dès lors ni nécessaire, ni opportun d'exiger que plus de la moitié des membres soient présents dans la salle durant les débats. Il importe bien plutôt de prévenir les majorités de hasard aux moments décisifs, c'est-à-dire lors des votes. C'est là que doit résider le but principal du quorum. En conséquence, le terme «délibérer» utilisé par la Constitution fédérale (art. 87) ne peut s'interpréter que restrictivement et se traduire uniquement par «décider».

Cette dernière remarque semble être en opposition avec la règle voulant qu'au début de chaque séance, une liste de présence soit déposée dans la salle du CN²⁶⁹ et qu'il soit procédé à un appel nominal au CE²⁷⁰; en opposition aussi avec le pouvoir des présidents des chambres de s'assurer en tout temps de la participation suffisante des députés lors des débats²⁷¹.

La contradiction n'est cependant qu'apparente. Chaque conseil est en effet libre d'instituer un quorum de présence pour les débats. Ce faisant, il ne déroge à aucune disposition constitutionnelle, mais use simplement de son droit de régler seul sa procédure interne. L'exigence d'un quorum de présence également pour les discussions va certes plus loin que l'obligation d'assister aux votations uniquement. Elle n'outrepasse pourtant pas les limites imposées au pouvoir réglementaire des conseils par la constitution et les lois, mais montre au contraire qu'en principe, les chambres sont libres d'édicter des règles sur la manière dont elles délibéreront.

Enfin, le quorum est toujours présumé. Il ne peut dès lors être mis en doute que si la demande en est faite par un certain nombre de députés. Selon le règlement du BT²⁷², ce droit appartient à cinq membres présents et, malgré le silence des textes, la doctrine reconnaît la même faculté à tout député du CN ou du CE²⁷³. En outre, la présomption du quorum ne dispense pas les présidents du CN et du CE de procéder à sa vérification au début comme au cours de chaque séance²⁷⁴.

Suivant où l'on se trouve, les dispositions sur le quorum jouent un rôle entièrement différent. En Suisse, elles ont avant tout pour but de sauvegarder l'honneur du parlement²⁷⁵ en évitant que la décision ne soit le fait d'un trop petit nombre de

²⁶⁶ *Fleiner/Giacometti*, p. 546; *Cron*, p. 101; *Aubert*, No 1393; *Giacometti*, p. 351; *Trossmann*, §49 2; contra: *Burckhardt*, p. 699; *Seeger*, p. 96.

²⁶⁷ Art. 55 LDP; § 48 BWahlG qui admet cependant qu'en cas d'épuisement de la liste, le siège reste inoccupé.

²⁶⁸ *Aubert*, No 1393; contra: *Burckhardt*, p. 699; *Fleiner/Giacometti*, p. 546; *Cron*, p. 100; *Seeger*, p. 95; *Giacometti*, p. 351.

²⁶⁹ Art. 44 I RCN.

²⁷⁰ Art. 41 I 2 RCIE.

²⁷¹ Art. 44 III RCN et 41 II RCE.

²⁷² § 49 II I GO.

²⁷³ *Giacometti*, p. 352; *Cron*, p. 217; *Seeger*, p. 98.

²⁷⁴ Art. 44 III RCN et 41 II RCE.

²⁷⁵ *Cron*, p. 101.

parlementaires. Bien que figurant dans la constitution et les règlements, ces règles ont peu de valeur juridique. Les présidents remplissent en effet rarement le devoir qui leur est imposé par les dispositions internes des chambres et il arrive fréquemment aux conseils de transgresser l'article 87 Cst féd.²⁷⁶ Les textes adoptés n'en sont pas pour autant privés de validité²⁷⁷, si bien qu'on ne peut reconnaître aux prescriptions sur la présence des députés pendant les débats et pendant les votes que la qualité de lois imparfaites²⁷⁸.

En Allemagne par contre, la mise en doute du quorum est un moyen de procédure permettant à celui qui l'invoque de retarder le vote du plénum. La vérification de la présence suffisante des députés en salle plénière doit dès lors être demandée immédiatement avant et non après la votation, comme c'est le cas au sein des conseils. Si le bureau est unanime pour constater que le quorum est atteint, la demande devient sans objet. Mais, lorsque le bureau partage les doutes des députés sur la présence en nombre suffisant des membres du BT, le vote doit se dérouler au comptage des voix ou, si vingt-six députés l'exigent, à l'appel nominal. S'il se révèle que le BT est effectivement dans l'incapacité de prendre une décision, le président doit aussitôt lever la séance²⁷⁹.

Vue sous cet aspect, la mise en doute du quorum n'a pas vraiment pour but de contraindre le plus de députés possible à être présents lors des votes, car le BT a très souvent adopté des lois alors même que plus de la moitié de ses membres étaient absents de la salle plénière²⁸⁰. Elle est essentiellement un moyen d'obstruction parlementaire à la disposition de la minorité comme de la majorité. C'est dans ce sens que le groupe CDU/CSU (alors majoritaire) a utilisé le paragraphe 49 GO lorsque, le 18 mars 1963, il se retira de la séance et empêcha ainsi le plénum de se prononcer de manière défavorable sur un projet du gouvernement²⁸¹.

3. *Abstentions*

a) En général

L'abstention est le fait de ne pas prendre part au vote, tout en restant cependant présent dans la salle plénière. Celui qui s'abstient n'exprime, par définition, aucun avis, si bien que l'abstention est de nul effet sur la validité des décisions du plénum; elle n'est en particulier pas un moyen de rendre la chambre incapable de statuer, car elle n'implique pas l'absence, mais au contraire la présence des députés lors des votes.

A chaque fois que la constitution, la loi ou le règlement prennent pour base de calcul de la majorité non plus les voix, mais les membres ou les présents²⁸², les abstentions sont cependant valorisées. La plupart des dispositions dérogeant au principe de la majorité des votants assimilent en effet l'abstention à un non et lui donnent la nature d'un droit de veto.

La règle générale veut malgré tout que la chambre se prononce à la majorité absolue des voix données et qu'au moment d'établir le résultat de la votation, seuls soient pris en considération le nombre de oui et le nombre de non.

²⁷⁶ Seeger, p. 99; Aubert, N° 1393.

²⁷⁷ contra: Burekhardt, p. 700; Fleiner/Giacometti, p. 546; Cron, p. 217; Giacometti, p. 353.

²⁷⁸ Seeger, p. 99; contra: Giacometti, p. 312.

²⁷⁹ § 49 GO.

²⁸⁰ Roehring/Sontheimer, p. 52.

²⁸¹ Schaefer, p. 81.

²⁸² Pp. 89 s.

b) Abstention du président de la chambre

La neutralité du président de la chambre²⁸³ peut se concevoir de différentes manières. Selon l'usage parlementaire allemand, le président du parlement doit rester neutre lors de la direction des débats, mais jouit pour le reste des mêmes droits que les autres députés. Au contraire des présidents des conseils, il dispose en particulier de droit de vote lors de chaque décision du plénum. Au BT, un nombre égal de oui et de non entraîne dès lors fatalement l'échec du projet²⁸⁴. En plus du droit de vote, il n'est en effet pas possible d'offrir au président la faculté de faire prévaloir une opinion, car cela équivaldrait à lui donner deux voix et à briser ainsi le principe d'égalité entre les membres du parlement.

On peut certes imaginer une neutralité absolue du président et lui refuser même le droit de trancher en cas d'égalité des voix. Que ce soit sous forme d'acceptation ou de rejet, le parlement a cependant le devoir de se prononcer sur tous les objets qui lui sont soumis. L'égalité des voix alliée à une stricte neutralité du président signifierait dès lors l'échec du projet, puisqu'il n'aurait pas trouvé l'approbation de la majorité des votants.

Les présidents des conseils ont un devoir relatif d'abstention. Si, en règle générale, il ne leur est pas permis de voter les propositions soumises au plénum, ils sont cependant, en cas d'égalité des voix, obligés de sortir de leur réserve et de départager²⁸⁵. La neutralité des présidents au moment des votes est donc assortie d'une nuance, nécessaire toutefois au vu du devoir qu'ont les chambres de prendre position sur chaque objet.

De nature réglementaire, l'abstention des présidents est couverte par la Constitution fédérale. Si le texte constitutionnel (art. 88) demandait une majorité des membres, il obligerait les présidents à voter, donc à sortir de leur neutralité. En exigeant des deux conseils qu'ils se prononcent à la majorité des voix uniquement, l'article 88 Cst féd. laisse au droit parlementaire subjectif la compétence de régler l'exercice du droit de vote des présidents, en particulier celle de les contraindre à une abstention relative²⁸⁶.

III Minorités parlementaires

1. Définitions

La minorité réunit l'ensemble des voix qui, lors d'un vote sur un objet particulier, se trouvent en situation d'infériorité numérique face à la majorité. C'est d'abord une notion changeante dont le rapport de force avec la majorité varie lors de chaque décision du plénum.

Au sein de chacun des conseils, la minorité ne constitue pas un bloc homogène s'opposant régulièrement aux projets du Conseil fédéral. Il existe bien plutôt des majorités de circonstances se formant l'espace d'un vote pour se défaire ensuite. La Suisse ne connaît en effet pas de système parlementaire et aucun groupe, même

²⁸³ Pp. 78 s.

²⁸⁴ *Strasberger*, p. 68; *Schmitt H.*, p. 79.

²⁸⁵ Art. 78 I RCN et 74 RCE.

²⁸⁶ Par contre, lorsque la chambre se prononce sur la clause d'urgence, le président est dans l'obligation de participer au vote, art. 89bis Cst féd. et 34 LRC.

ceux représentés au sein du Conseil fédéral, n'est obligé de soutenir totalement le gouvernement. La dissidence est permise, ceci d'autant plus qu'elle n'a pas d'influence sur l'existence du gouvernement dont la durée est strictement fixée dans la constitution²⁸⁷. Il arrive dès lors très rarement que le Conseil fédéral reçoive l'appui sans réserve de tous les députés formant entre eux la «majorité gouvernementale».

Le parlementarisme a modifié la notion de minorité. Elle est devenue un terme précis servant à désigner les parlementaires ne soutenant pas le gouvernement. La minorité est alors devenue synonyme d'opposition²⁸⁸. La majorité ayant presque pour unique tâche de soutenir les ministres, seule la minorité joue le rôle exercé autrefois par l'ensemble des députés. C'est elle qui demande au parlement d'exprimer sa défiance au gouvernement, propose des amendements aux projets de lois, interpelle les ministres et contrôle l'activité gouvernementale. Le principe de la séparation des pouvoirs selon lequel le Législatif fait face à l'Exécutif s'est peu à peu transformé et aujourd'hui, la ligne de démarcation ne passe plus entre le gouvernement et le parlement, mais à l'intérieur du parlement lui-même²⁸⁹.

2. Droits de la minorité

a) Généralités

La démocratie est de nature participative. Elle exige dès lors la prise en considération de la minorité dans le processus de décision. Car, même si la règle de la majorité donne au plus grand nombre le droit de décider pour l'ensemble, elle ne va cependant pas jusqu'à nier tout droit aux différentes minorités. Si tel était le cas, le risque serait gros d'aboutir à une dictature de la majorité et de s'éloigner quelque peu du principe de la démocratie sur lequel se fonde pourtant la règle de la majorité simple des votants. Tout en donnant au plus grand nombre le droit de décider en dernier ressort, le principe de la majorité doit donc permettre à la minorité de participer à la manière dont sera prise la décision²⁹⁰.

Dans une démocratie représentative où la volonté populaire ne s'exprime que par l'intermédiaire du parlement, il est naturel de trouver les règles sur la participation de la minorité dans les dispositions du droit parlementaire lui-même. Car, ce n'est qu'à l'intérieur de l'assemblée que l'opposition pourra influencer, voire contrer la volonté de la majorité.

Dans une démocratie semi-directe, le parlement n'a pas le dernier mot. Ses décisions ne sont en général pas définitives, mais la plupart d'entre elles doivent être soumises à l'approbation du corps électoral, si une fraction d'électeurs le demande²⁹¹. De même, l'assemblée peut se voir obligée d'examiner un projet lorsque la requête émane d'un certain nombre de citoyens²⁹². Le parlement est dès lors constamment sous contrôle populaire et son règlement n'a pas besoin de garantir outre mesure les droits de la minorité des députés. Les règles sur le référendum et l'initiative s'en chargent pour lui.

²⁸⁷ Art. 96 I 1 Cst féd. (quatre ans).

²⁸⁸ Scharfer, p. 78; Roehring/Sontheimer, pp. 314 ss; Steiger, p. 83; Lohmann, p. 88.

²⁸⁹ Sans aller jusque-là, le tribunal constitutionnel reconnaît pourtant la communauté d'intérêts liant la majorité parlementaire au gouvernement, BVcrfGE: 10, 4 (17-19).

²⁹⁰ Duverger, p. 138.

²⁹¹ Art. 89 II Cst féd.; dans certains cantons, une minorité parlementaire peut exiger qu'une loi adoptée par le Grand Conseil soit soumise au vote du peuple, Giacometti, p. 480.

²⁹² Art. 121 II Cst féd.

Cette distinction entre démocratie représentative et démocratie semi-directe explique en bonne partie pourquoi la Grundgesetz et le règlement du BT sont si abondants en droits de minorités parlementaires, alors que la Constitution fédérale, les lois et les règlements des conseils n'en contiennent que bien peu.

b) Nature juridique

Les droits de référendum et d'initiative ainsi que ceux des minorités parlementaires ont en commun de permettre à une fraction du corps électoral ou du parlement d'intervenir dans le processus législatif. Ils ont au départ, mais au départ seulement, la même fonction: celle de défendre les minorités.

Quand cinquante mille citoyens peuvent exiger qu'une décision des deux conseils soit soumise au verdict populaire ou quand cent mille signatures suffisent pour obliger les députés à discuter d'un projet d'article constitutionnel, il n'y a là rien d'autre que la faculté donnée à un petit nombre d'individus d'essayer de faire prévaloir son opinion face à celle de la majorité de l'Assemblée fédérale. Quand vingt-six députés demandent que le BT vote à l'appel nominal, ils font ici aussi usage d'un droit de minorité.

La comparaison entre le référendum, l'initiative et les droits de minorités parlementaires doit cependant s'arrêter là. Car, alors que dans les deux premiers cas, le dernier mot appartient toujours à la majorité du peuple ou du peuple et des cantons, le propre des droits (absolus) de minorités est de contraindre tous les députés à délibérer selon le mode choisi par quelques-uns d'entre eux seulement. En d'autres termes, les institutions de démocratie directe favorisent les minorités, mais ne brisent pas le principe de la majorité. Par contre, l'instauration au parlement de droits absolus de minorités constitue une véritable dérogation à la règle de la majorité des voix. Il n'est en effet procédé à aucun vote à leur sujet: le seul fait d'être invoqués rend ces droits obligatoires pour l'ensemble du plénum.

Pour cette raison, les droits de minorités ne peuvent aller jusqu'à déterminer eux-mêmes le contenu de la décision finale qu'auront à prendre les députés. C'est là l'affaire de la seule majorité. Les droits de minorités sont dès lors de simples dispositions de procédure interne que le parlement est libre d'édicter dans les limites qui lui sont tracées par la constitution et les lois²⁹³.

c) Fonctions

Les droits de minorités ont une fonction générale de protection. C'est là leur premier rôle et l'on a souvent assimilé l'existence d'un règlement écrit à la reconnaissance par la majorité parlementaire de la nécessité de limiter son propre pouvoir face à la minorité²⁹⁴. Cette définition est cependant incomplète, car elle donne aux droits de minorités un caractère avant tout défensif, alors que leur tâche consiste aussi et surtout à inciter et à forcer la majorité de la chambre à agir selon une procédure qu'elle aurait préféré ne pas suivre.

Les droits de minorités sont absolus si le simple fait de les invoquer les rend obligatoires. Ils auront par contre une valeur relative si leur application dépend de l'accord de la majorité des députés. Quelle que soit leur nature, les droits de la minorité sont de simples règles procédurales et cherchent uniquement à influencer sur le cours des délibérations. Ils ne pourront dès lors jamais déroger au principe

²⁹³ Schaefer, p. 78; Roehring/Sontheimer, p. 285; Wollmann, p. 32; Achterberg, p. 44.

²⁹⁴ Schaefer, p. 78.

constitutionnel selon lequel la majorité absolue des votants est seule apte à statuer définitivement sur le fond du problème.

Ceci les distingue des droits de veto dont la fonction est justement de forcer le plénum à déroger à la règle de la majorité absolue des votants en donnant à une fraction de députés la possibilité de bloquer une décision matérielle (finale) du parlement²⁹⁵. Dans la mesure où ils permettent à la minorité de faire échec à la volonté de la majorité au moment même de la décision finale, les droits de veto sont des armes beaucoup plus radicales que les droits de minorités.

Différents pour ce qui est de leurs effets, les droits de minorités (absolus et relatifs) et les droits de veto visent cependant le même but: assurer un contrôle tant à l'intérieur du parlement qu'entre le parlement et l'exécutif. Ce besoin est peu ressenti en Suisse où le peuple dispose du droit de référendum et d'initiative. En Allemagne par contre, le corps électoral a pour seule fonction d'élire tous les quatre ans le BT. La surveillance et la stimulation de l'activité de l'assemblée sont dès lors, comme dans tout système parlementaire, confiées à la minorité du plénum, la majorité ayant pour tâche de soutenir le gouvernement.

De plus, l'introduction dans la loi de l'obligation pour chaque parti qui veut être représenté au BT de recueillir ou le cinq pour cent des deuxièmes voix exprimées sur l'ensemble du territoire fédéral ou au moins trois sièges de circonscription²⁹⁶, a empêché la création de petits partis. La minorité parlementaire s'est depuis lors très vite réduite à une seule fraction et est devenue synonyme d'opposition, ce qui a contribué à transformer les droits de minorités en droits de l'opposition et à leur conférer ainsi un caractère institutionnel.

Les droits des minorités ont pour fonction de permettre un contrôle tant intra-organique qu'interorganique²⁹⁷. Dans le système parlementaire, l'opposition joue ainsi le rôle de contrôleur de la majorité au sein du parlement et de contrôleur du gouvernement dans le cadre des rapports entre le Législatif et l'Exécutif.

d) Garantie juridictionnelle

Tous les droits des minorités sont des règles de procédure. Le plus souvent cependant, l'ordre juridique établit une hiérarchie entre eux et utilise pour ce faire diverses techniques. Un des moyens consiste à faire figurer ces droits dans la constitution ou dans la loi plutôt que dans le règlement et de rendre ainsi leur modification plus difficile. Une deuxième possibilité réside dans la distinction entre droits absolus et droits relatifs, seuls les premiers étant contraignants pour les députés. On peut enfin concevoir que la violation de certains droits uniquement fasse l'objet d'un recours auprès d'une instance judiciaire, les conséquences à tirer d'infractions à d'autres dispositions parlementaires étant du seul ressort du plénum.

Au contraire de la Suisse qui n'a choisi que les deux premières techniques²⁹⁸, l'Allemagne a opté pour les trois voies. Sous certaines conditions, le Tribunal constitutionnel peut donc aussi être appelé à statuer sur la violation d'un droit de minorités.

²⁹⁵ Voir des exemples de droits de veto aux pages 89-90.

²⁹⁶ § 6 IV BWahlG.

²⁹⁷ *Achterberg*, p. 44; *Loewenstein*, p. 180.

²⁹⁸ Droits garantis par la Constitution fédérale: droit d'initiative (art. 93); droit de demander la convocation extraordinaire de l'Assemblée fédérale (art. 86 II).

Droits garantis par la loi: droit d'un certain nombre de députés de former un groupe parlementaire (art. 11 *quater* LRC), avec pourtant la réserve exprimée à la page 159, note 18; droit des groupes d'être représentés de manière équitable au sein des commissions (art. 11 *ter* LRC); droit des groupes de recevoir des contributions annuelles pour couvrir leurs frais de secrétariat (art. 9 L.F. sur les indemnités); droit des

Il ne doit cependant pas s'agir de n'importe quelle minorité issue d'un vote du plénum. Il faut au contraire être en présence d'un nombre déterminé de députés auxquels la Grundgesetz a confié certaines fonctions ou, comme le dit le tribunal de Karlsruhe, avoir affaire à un groupe indépendant de députés pourvu de droits propres, dont le but est d'accomplir et de faciliter les tâches du parlement²⁹⁹. En d'autres termes, la minorité au sens où elle est définie maintenant doit avoir qualité d'organe du BT, car ce n'est qu'à cette condition qu'elle pourra agir par la voie de l'article 93 I 1^o GG.

Cette conception organique de la minorité n'apparaît pas dans la Grundgesetz, celle-ci ne faisant allusion ni à l'opposition, ni aux fractions. La loi sur le Tribunal constitutionnel parle bien de « parties d'organes » (« Organteile », § 63 BVerfGG), mais ne précise pas pour autant ce que recouvre ce terme. C'est dès lors le Tribunal constitutionnel lui-même qui, par une interprétation extensive du paragraphe 63 BVerfGG, a reconnu à toute minorité structurée la qualité de partie du parlement dans la mesure où, dans un cas particulier, elle se voit attribuer une compétence concrète par la Grundgesetz ou le règlement du BT³⁰⁰.

De même qu'il ne peut s'agir de n'importe quelle minorité, il n'est pas non plus du ressort du Tribunal constitutionnel de statuer sur la violation de n'importe quel droit. Lors d'un conflit entre organes, la compétence de la cour se limite à l'interprétation de la constitution, si bien que seuls les droits mentionnés dans la Grundgesetz peuvent être l'objet d'une garantie juridictionnelle³⁰¹. Ceux conférés par le règlement ne sont pas protégés par la juridiction constitutionnelle; leur limitation est ainsi laissée au pouvoir réglementaire du parlement.

Dans la mesure où cependant des dispositions internes du parlement concrétisent certaines règles constitutionnelles, le tribunal est tout naturellement appelé à vérifier la conformité du règlement du BT à la Grundgesetz, donc à interpréter le droit parlementaire subjectif. Le principe de l'autonomie parlementaire selon lequel toutes les affaires internes du parlement sont du seul ressort du plénum est dès lors quelque peu entravé. On ne peut cependant pas conclure à une contradiction entre les articles 40 I 2 et 93 I 1^o de la Grundgesetz. L'autonomie réglementaire ne dispense en effet pas le BT de la fidélité à la constitution, mais l'oblige au contraire à agir dans le cadre de l'ordre constitutionnel auquel il doit sa relative indépendance face aux autres organes de l'État.

groupes de faire appel au service de documentation de l'Assemblée fédérale (art. 11 AF sur les services du Parlement).

Droits garantis par les règlements: droit de l'auteur d'une proposition de justifier son intervention (art. 59 I 2 RCN); droit des groupes d'exposer leur point de vue avant le vote final (art. 72 RCN); droit de trente conseillers nationaux ou de dix conseillers aux États de demander le vote à l'appel nominal (art. 77 I RCN et 73 I RCE).

Droits absolus: droit de demander la convocation extraordinaire de l'Assemblée fédérale (art. 86 II Cst féd.); droit d'un certain nombre de députés de former un groupe parlementaire (art. 11^{quater} LRC); droit des groupes de recevoir des contributions annuelles pour couvrir leurs frais de secrétariat (art. 9 LF sur les indemnités); droit des groupes de faire appel au service de documentation de l'Assemblée fédérale (art. 11 AF sur les services du Parlement); droit de l'auteur d'une proposition de justifier son intervention (art. 59 I 2 RCN); droit des groupes d'exposer leur point de vue avant le vote final (art. 72 RCN); droit de trente conseillers nationaux ou de dix conseillers aux États de demander le vote à l'appel nominal (art. 77 I RCN et 73 I RCE).

Droits relatifs: droit d'initiative (art. 93 Cst féd.); droit des groupes d'être représentés de manière équitable au sein des commissions (art. 11^{ter} LRC).

²⁹⁹ BVerfGE: 2, 143 (159); Lörken, p. 126; Schaefer, p. 84.

³⁰⁰ BVerfGE: 2, 143 (159).

³⁰¹ Art. 93 I 1^o GG; Wollmann, p. 219; Lörken, p. 215; Roehring/Sontheimer, p. 286.

e) Liste des droits de la minorité

Parmi les droits de la minorité figurant dans la Grundgesetz, il faut mentionner:

- l'article 39 III 3 qui permet à un tiers des membres du BT d'exiger la réunion du parlement³⁰²;
- l'article 42 I 2 qui donne à un dixième des membres du BT le droit de proposer le huis clos³⁰³;
- l'article 43 d'après lequel vingt-six députés peuvent demander la présence de tout membre du gouvernement³⁰⁴;
- l'article 44 qui permet à un quart des membres du BT d'exiger la mise sur pied d'une commission d'enquête;
- l'article 45 a II selon lequel la commission de la défense doit se transformer en commission d'enquête lorsqu'un quart de ses membres le demande;
- l'article 76 I 1 qui donne à vingt-six députés le droit de déposer une proposition de loi³⁰⁵.

Les droits tirés des articles 39 III 3, 44 et 45a II ont un caractère absolu, si bien qu'ils sont soustraits à tout vote du plénum³⁰⁶. Par contre, les articles 42 I 2, 43 et 76 I 1 ne donnent à une minorité déterminée qu'un droit de proposition au sujet duquel les députés devront se prononcer. Les droits contenus dans ces dernières dispositions n'ont ainsi qu'un caractère relatif.

Il n'est pas possible d'énumérer tous les droits de minorités contenus dans le règlement du BT³⁰⁷. A titre d'exemple et en comparaison avec les rares droits des règlements des conseils, on peut cependant citer:

- le droit des députés auteurs d'une proposition de loi de prendre la parole en premier pour justifier leur intervention (§ 33 III 2 GO). Cette disposition trouve son équivalent à l'article 59 I 2 du règlement du CN. Dans les deux cas, il s'agit d'un droit absolu.
- Le droit absolu de chaque membre et de chaque fraction du BT d'exposer son point de vue avant le vote final, paragraphe 59 GO. Le règlement du CN n'accorde cette faculté qu'aux groupes parlementaires (art. 72 RCN).
- Le droit qu'ont vingt-six députés au BT, trente membres du CN ou dix conseillers aux Etats de demander le vote à l'appel nominal, paragraphe 57 GO, articles 77 I RCN et 73 I RCE. Au sein des conseils, les conditions sont numériquement plus strictes qu'au BT³⁰⁸. En Suisse comme en Allemagne, ce droit est de nature absolue.

§ 4 PRINCIPE DE LA PUBLICITÉ

I Définition; buts

La publicité consiste à laisser entrer le public dans les tribunes qui lui sont réservées, à permettre à la presse de rendre compte des délibérations parlementaires ainsi qu'en la publication officielle des débats du plénum.

³⁰² Pp. 64.

³⁰³ P. 103.

³⁰⁴ P. 219.

³⁰⁵ P. 181.

³⁰⁶ P. 95.

³⁰⁷ *Trossmann*, introduction aux §§ 16-22 GO, en dénombre une trentaine.

³⁰⁸ Il suffit d'environ cinq pour cent des membres du BT, mais quinze pour cent des membres sont nécessaires au CN et vingt pour cent environ au CE.

Il ne s'agit pas d'un droit, mais au contraire d'un devoir du parlement trouvant sa source dans le principe démocratique. Hormis les moyens propres à la démocratie semi-directe, la publicité des délibérations constitue en effet l'unique possibilité pour le peuple de contrôler l'activité de ses représentants. Une assemblée dont les séances seraient secrètes et soustraites à tout contrôle populaire ne pourrait être qualifiée de représentative, car elle ne serait ni capable de réaliser l'intégration entre le parlement et la population, ni apte à permettre l'influence réciproque de l'un sur l'autre, ces deux buts étant pourtant inhérents à tout système de représentation³⁰⁹.

La publicité est un principe constitutionnel³¹⁰ et prime dès lors le droit interne du BT ou des deux conseils. Elle n'a cependant pas une valeur absolue et la chambre est en droit d'y déroger lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent. De rang inférieur à la constitution, les règlements sont cependant impropres à limiter la publicité au point de la vider de sa substance.

Idéalement, la publicité tend à favoriser la justesse des décisions et le choix des meilleurs représentants. Ces buts se déduisent d'une conception elle aussi idéale du parlement.

D'après la doctrine libérale du milieu du XIX^e siècle, les membres du parlement proviennent de l'élite de la population. Eux seuls sont à même de préparer et de voter des lois raisonnables, c'est-à-dire conformes à la volonté populaire. La discussion parlementaire, faite de discours et de répliques, sert surtout à convaincre l'adversaire politique au sein du plénum pour aboutir finalement à la décision la plus rationnelle. La publicité des délibérations doit permettre au corps électoral de choisir les meilleurs parmi les meilleurs et d'assurer ainsi le caractère raisonnable des actes législatifs³¹¹.

En réalité, la publicité est d'abord un moyen donné aux citoyens d'examiner et de critiquer les positions adoptées par les députés lors des débats et des votes. Elle rend ainsi contrôlable par chacun l'ensemble de l'action des parlementaires. Ceux-ci se voient en effet confier un certain nombre de tâches pour un temps déterminé. Cette qualité de représentants requiert l'existence de conditions propres à faciliter la surveillance constante des députés par le peuple. Dans ce but, il est nécessaire de rendre le travail parlementaire le plus transparent possible, sans pour autant l'entraver inutilement par des mesures prises en faveur de la publicité uniquement³¹². A chaque fois, il faudra savoir distinguer entre l'intérêt du parlement à préparer ses décisions dans le calme, donc sans la présence du public, et celui des citoyens à pouvoir contrôler le plus largement possible l'activité de leurs représentants.

La publicité permet ensuite aux groupes parlementaires de justifier leur position face à l'opinion publique. Les discours des députés ne cherchent en effet pas tellement à convaincre l'adversaire politique au sein du plénum. Ils sont davantage destinés aux citoyens afin de les aider à faire un choix entre les différents avis exprimés à la chambre³¹³. Le devoir de la majorité sera alors d'essayer de faire admettre ses vues, celui de la minorité d'exposer les motifs de son opposition. La publicité doit de plus offrir aux députés dissidents la possibilité d'expliquer les raisons de leur attitude et donner aux « hors partis » l'occasion de s'exprimer. Les citoyens sont ainsi amenés à critiquer les thèses de l'un et l'autre camp et à se forger

³⁰⁹ Dieterich, p. 38; Huber, p. 887; Steiger, p. 151; Schmitt C., pp. 208-209; Ritzel/Buecker, p. 318; Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 42 4; Roehring/Sonthheimer, p. 308; Lohmann, p. 52; Giacometti, p. 291.

³¹⁰ Art. 94 Cst. féd.; art. 42 1 1 GG.

³¹¹ Dieterich, pp. 35 ss; Steiger, p. 87.

³¹² Achterberg, p. 70.

³¹³ Apelt W.: « Geschichte d. Weimarer Verfassung », 2^e éd. (1964), p. 191; cité par Dieterich, p. 59.

leur propre opinion de ce qui se discute à la chambre. En ce sens, la publicité répond au droit de tout individu d'être informé³¹⁴.

Enfin, la publicité n'est pas seulement un facteur de liaison entre le public et le parlement; elle peut aussi se limiter au cercle des seuls députés et permettre aux groupes parlementaires de contrôler leurs propres membres. Il est par exemple facile aux chefs de fractions de veiller à la discipline au sein des groupes en observant la conduite de leurs collègues lors des votes du plénum. Une telle pratique restreint fortement la liberté qu'a tout parlementaire d'exercer son mandat sans entrave, mais reste néanmoins admissible tant qu'elle ne s'attaque pas aux droits élémentaires formant entre eux le statut du député³¹⁵.

II *Etendue du principe de la publicité*

La publicité concerne les séances du plénum. La salle plénière doit donc être aménagée de telle façon que les places mises à la disposition du public et des journalistes soient en quantité suffisante. Un parlement qui limiterait l'assistance à un nombre exagérément bas de personnes et de représentants de la presse ne respecterait assurément pas le principe de la publicité.

En général, il existe une tribune réservée aux spectateurs et une autre réservée aux journalistes. Quiconque le désire, doit pouvoir assister aux débats de la chambre. Les seules restrictions admissibles de ce droit doivent se baser sur des raisons pratiques ou sur des motifs de sécurité. Ainsi, le fait de ne pouvoir assister à une séance que si la demande en a été faite à l'avance et de ne pouvoir pénétrer dans les tribunes que sur présentation d'une carte de spectateur n'enfreint pas le principe de la publicité. Il s'agit au contraire d'une mesure de rationalisation visant à procurer au plus grand nombre l'occasion d'assister au moins une fois aux délibérations du plénum³¹⁶.

Tout journaliste qui le désire peut se faire accréditer au parlement. C'est là le deuxième volet du principe de la publicité des débats. Le droit de rendre compte des délibérations des députés est un aspect de la liberté de presse garantie expressément par la Grundgesetz³¹⁷ et la Constitution fédérale³¹⁸.

Aucun principe constitutionnel ne vaut de manière absolue; chacun d'eux est au contraire l'objet de limites immanentes et de limites imposées par ses rapports avec les autres prescriptions constitutionnelles. En général cependant, toute atteinte à un droit individuel doit revêtir la forme d'une règle constitutionnelle ou légale. Il est de plus toujours possible au constituant ou au législateur de déléguer sa compétence au moyen d'une disposition générale et abstraite.

C'est ainsi que le BT se voit attribuer par la Grundgesetz le droit de prendre des mesures d'ordre à l'égard des tiers, donc également d'exclure du plénum un journaliste qui aurait abusé des droits qui lui sont garantis par l'article 5 I 2 GG³¹⁹. Cette compétence fait l'objet d'une disposition spéciale de la constitution et n'est en particulier pas englobée dans le pouvoir général du BT de se donner un règlement. Ceci montre bien la volonté du constituant de distinguer les règles parlementaires

³¹⁴ Liberté explicite de la Grundgesetz: art. 5 I 1; liberté implicite de la Constitution fédérale, *Aubert*, N° 2093.

³¹⁵ Pp. 120 ss.

³¹⁶ *Lehner/Huelshoff*, p. 197, § 23 note 2; *Ritzel-Buecker*, p. 319; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 42 4.

³¹⁷ Art. 5 I 2 GG.

³¹⁸ Art. 55 Cst féd.

³¹⁹ Art. 40 II 1 GG.

internes de celles propres à faire régner l'ordre au sein du BT (Hausrecht)³²⁰. Les premières s'appliquent aux seuls députés, les secondes s'adressent aux tiers et, vu leur tendance à porter atteinte aux libertés individuelles, nécessitent une habilitation au moins implicite de la Grundgesetz.

Il n'est question nulle part dans la Constitution fédérale d'une délégation permettant aux conseils de limiter les libertés personnelles. Du principe de la publicité et de son caractère relatif, on peut certes déduire la faculté de prendre certaines sanctions dans le but de faire régner l'ordre dans la salle, car il s'agit alors d'une limitation naturelle de la règle de la publicité³²¹.

La loi sur les rapports ne contient aucune disposition déléguant aux deux chambres la compétence de déroger, dans certains cas, à la liberté de presse. Le manque de base légale devrait inciter les conseils à d'autant plus de prudence lorsqu'ils introduisent dans leur droit interne des règles limitant l'activité des journalistes. L'article 94 Cst féd. n'autorise pas n'importe quelle mesure et surtout pas une restriction aussi sévère que celle privant durablement les gens de presse de tout accès aux documents nécessaires à leur travail³²². Même si elle est justifiée par des motifs d'ordre public et même si elle est proportionnée au but recherché, une telle sanction rend l'activité des journalistes particulièrement difficile. Elle peut, de ce fait, constituer une atteinte à la liberté de presse autrement plus grave que celle pouvant être raisonnablement déduite des limitations immanentes du principe de la publicité.

Une restriction si importante d'un droit garanti par la constitution devrait faire l'objet d'une règle générale et abstraite dont l'auteur est le législateur. Autrement dit, c'est à notre avis interpréter trop extensivement l'article 94 Cst féd. que de le considérer comme base suffisante d'une mesure aussi rigoureuse que celle d'un retrait durable des facilités accordées à la presse. Seule une disposition légale devrait être à même d'attribuer aux conseils la compétence de sévir efficacement contre des journalistes peu scrupuleux. Dès lors, tant que la loi restera muette sur ce point, la sanction prévue par les règlements des chambres nous paraît peu compatible avec le principe constitutionnel de la publicité.

La publicité des débats a *enfin* pour conséquence de permettre à la chambre de consigner officiellement ses délibérations. La création d'un bulletin sténographique ne répond pas seulement au droit des députés de voir leurs déclarations reproduites, mais aussi au devoir des assemblées de donner le reflet le plus exact possible des discussions qui ont lieu en leur sein. Avec le libre accès du public aux tribunes et le droit de rendre compte des débats du plénum, la publication officielle des délibérations de la chambre constitue le troisième élément du principe de la publicité³²³.

Suivant en cela l'exemple des constitutions bismarckienne (1871) et de Weimar (1919), la Grundgesetz exige que les relations des séances publiques du BT soient conformes à la vérité et complètes³²⁴. Elle pose ainsi des conditions strictes que la loi sur les rapports ne connaît pas. Malgré tout, l'exécution du principe de la publication officielle des débats parlementaires reste, tant en Allemagne qu'en Suisse, du domaine du règlement.

Les délibérations publiques de l'Assemblée fédérale ne sont publiées officiellement que depuis 1891. Le recueil a d'abord paru sous le titre de «Bulletin sténographique»; dès 1962, il s'est intitulé «Bulletin officiel des délibérations de l'Assemblée

³²⁰ Ou: «droit de police».

³²¹ Pp. 80.

³²² Art. 50 V RCN.

³²³ Dieterich, p. 48; Roehring/Sontheimer, p. 484; Burschardt, p. 722; Fleiner/Giacometti, p. 545; Giacometti, p. 349.

³²⁴ Art. 42 III GG; Maunz-Duerig-Herzog, art. 42 33.

fédérale». Pendant longtemps, seuls les débats ayant trait aux actes soumis à référendum furent publiés, les conseils étant cependant libres de faire imprimer les discussions concernant un autre objet. A partir de 1971, la publication porte sur l'ensemble des délibérations publiques, quelle que soit la forme que revêtiront les textes adoptés par les chambres.

Le compte rendu des séances des deux conseils et du BT reproduit toutes les déclarations des députés et du président, qu'il s'agisse de discours, de propositions ou de questions, ainsi que les réponses du gouvernement aux demandes d'explications des parlementaires³²⁵. Il est également fait mention des applaudissements, des rires ou des désordres pouvant se manifester lors des débats.

Sous forme d'annexe, le compte rendu des séances du BT contient les déclarations écrites que peuvent faire les députés ou les groupes avant chaque vote final (§ 59 GO) de même que la liste des membres dont l'absence a été excusée³²⁶.

Avant l'impression du Bulletin, chaque orateur reçoit pour examen un manuscrit de son intervention. Les seules modifications autorisées sont d'ordre rédactionnel et le texte corrigé doit parvenir au service des procès-verbaux dans un délai fixé par le règlement des conseils ou par l'Aeltestenrat³²⁷.

A côté d'un bulletin des délibérations, il existe pour chaque séance publique ou non publique un procès-verbal³²⁸. Celui du CN et du CE est dressé dans la langue du président et mentionne, en plus des débats et des résultats des votations et élections, la liste des membres absents lors de la première séance de la journée. Après avoir été examiné par les scrutateurs et après que les divergences éventuelles ont été aplanies, le procès-verbal est approuvé et signé par le président du conseil.

Le procès-verbal du BT est rédigé par les services du parlement et authentifié par le président. Il est considéré comme accepté si, au cours de la séance qui suit, aucun député ne s'y oppose. Le procès-verbal du BT est un document qui, pour les décisions du plénum, a force probante et à côté duquel le compte rendu des séances n'a qu'une valeur informative³²⁹.

Avec l'apparition de la radio puis de la télévision, le public ne se limite plus aux spectateurs assis dans les tribunes, mais s'étend aux auditeurs et aux téléspectateurs qui, depuis chez eux, peuvent assister à une séance de la chambre.

Les transmissions radiodiffusées et télévisées incitent les députés à s'adresser dans leurs discours directement aux électeurs et, par voie de conséquence, diminuent encore le rôle traditionnel de forum attribué au plénum. Pour cette raison, la chambre n'autorise qu'avec réserve la diffusion des délibérations par la radio ou la télévision. Ainsi, la transmission directe et complète d'une séance requiert au BT et au CN l'approbation des présidents, au CE celle du bureau³³⁰. En outre, l'objet du débat doit revêtir au BT un intérêt particulier.

L'enregistrement par la radio ou la télévision de parties de délibérations est libre au CN et au CE³³¹, mais soumis à l'autorisation du président au BT³³². En raison de leur situation de quasi-monopole, la radio et la télévision suisse doivent donner des débats un reflet objectif et instructif³³³.

³²⁵ Art. 54 IV RCN et 53 IV RCE; *Trossmann*, § 117 1.

³²⁶ *Trossmann*, § 117 2.

³²⁷ Art. 54 II et III RCN; art. 53 III RCE; §§ 118 et 119 GO.

³²⁸ Art. 53 RCN et 52 RCE; § 121 GO.

³²⁹ *Trossmann*, § 121 2; contra: *Roehring/Sontheimer*, p. 484.

³³⁰ Art. 51 II RCN et 48 II RCE; *Ritzel-Buecker*, p. 319; *Dieterich*, p. 88, considère cette pratique comme contraire au droit de chacun de s'informer.

³³¹ Art. 51 I RCN et 48 I RCE.

³³² Note 330.

³³³ Art. 51 I 2 RCN et 48 IV RCE.

L'information sur les séances publiques du BT et de ses commissions doit se faire de manière conforme à la vérité³³⁴. Les comptes rendus de la presse écrite et parlée doivent tenir d'être objectifs et complets, par quoi il faut surtout entendre la présentation des diverses opinions exprimées au parlement et la restitution d'un grand nombre d'arguments développés par les députés. La Grundgesetz ne demande cependant ni l'objectivité totale³³⁵, ni la relation des débats dans leur intégrité absolue.

III Entorses au principe de la publicité

1. Huis clos

Malgré son caractère constitutionnel, le principe de la publicité n'est pas absolu. Dans certains cas en effet, le huis clos est une nécessité pour la chambre, car ce n'est qu'une fois les tribunes évacuées que les débats pourront se dérouler sereinement.

A la différence des mesures visant à expulser un ou plusieurs spectateurs de la salle, la décision d'exclure le public des délibérations ne peut se baser sur le droit du président de faire régner l'ordre à l'intérieur de la chambre. Le huis clos porte au contraire directement atteinte au principe de la représentation. C'est un acte autrement plus grave qu'une simple mesure d'ordre, car il a entre autres pour conséquences que les débats ne sont pas consignés officiellement et que les comptes rendus sont inaccessibles au public.

Au vu de son importance, le huis clos est le plus souvent prévu de manière expresse par la constitution elle-même³³⁶. Il pourrait cependant tout aussi bien ne faire l'objet d'aucune disposition constitutionnelle écrite, sans pour autant priver la chambre de son droit d'éloigner le public. La possibilité de décréter le huis clos devrait en effet être vue comme une restriction implicite du principe de la publicité et être admise dans la mesure où l'évacuation des tribunes contribue non seulement à la sérénité des débats, mais encore à la protection d'intérêts personnels ou publics³³⁷.

Alors que les conseils sont libres d'établir eux-mêmes la procédure à suivre pour une demande de huis clos, le BT doit observer les règles strictes déjà contenues dans la constitution. Comme les règlements, la Grundgesetz n'est cependant pas exhaustive et ne précise en particulier pas les motifs pour lesquels le public peut être exclu des délibérations du plénum. Au vu de la nature constitutionnelle du principe de la publicité et de sa signification dans un système représentatif, les dispositions sur le huis clos ne devraient toutefois être appliquées qu'en cas de circonstances exceptionnelles³³⁸.

La faculté de demander le huis clos appartient à un certain nombre de députés ainsi qu'au gouvernement agissant comme organe collégial³³⁹. Un dixième du nombre légal des membres du BT, trente conseillers nationaux ou cinq conseillers aux

³³⁴ Art. 42 III GG.

³³⁵ La Grundgesetz est ainsi plus large que les règlements des conseils.

³³⁶ Art. 94 II, Cst féd.; art. 42 I 2 et 3 GG.

³³⁷ Pour le droit cantonal, voir ATF 105 Ia 181 (Grieder c. Landrat du canton de Bâle-Campagne.)

³³⁸ En Suisse, le huis clos ne fut prononcé qu'au cours des années 1942-1943 lorsque l'Assemblée fédérale eut à traiter de recours en grâce, *Féiner/Giacometti*, p. 546, note 35.

³³⁹ Art. 42 I 2 GG; art. 52 I RCN et 49 I RCE; *Trossmann*, § 23 22; *Ritzel-Buecker*, p. 320; *Maurz-Duerig-Herszog*, art. 42 8.

Etats peuvent faire usage de ce droit³⁴⁰. A son sujet, le plénum se prononce par un vote, ce qui confère à la requête émanant d'un groupe de parlementaires le caractère d'un droit de minorité relatif³⁴¹.

La discussion ainsi que la décision des députés sur la demande de huis clos ont lieu en l'absence du public³⁴², mais en présence du gouvernement qui, en vertu de son droit d'accès à toutes les séances du parlement³⁴³, peut rester dans la salle.

Les règlements n'exigent pas des conseils qu'ils votent la proposition à une majorité qualifiée; par contre, la Grundgesetz oblige le BT à se prononcer à la majorité des deux tiers des voix et attribue ainsi à l'autre tiers un droit de veto contre la requête de délibérer à huis clos³⁴⁴.

2. Mesures d'expulsion à l'égard du public

Lorsqu'il pénètre dans l'enceinte de la chambre, tout spectateur et tout journaliste se soumet tacitement à l'autorité de l'assemblée, en particulier au droit de son président de faire régner l'ordre à l'intérieur des bâtiments. Les mesures prises dans ce but s'appliquent toutefois à d'autres personnes que les députés et ne peuvent dès lors s'appuyer sur le règlement du BT ou de chacun des deux conseils.

En vertu du principe voulant que les règles internes d'un organe n'engagent que leur auteur, les dispositions parlementaires internes ne peuvent lier que les membres de la chambre et sont dépourvues de tout effet externe. Le droit parlementaire subjectif n'oblige ainsi que les députés et n'a aucun caractère contraignant pour les tiers. En conséquence, des sanctions telles que l'expulsion d'une ou de plusieurs personnes des tribunes ne peuvent découler directement du règlement, mais doivent plutôt se déduire d'une compétence accordée expressément au président par la constitution (Hausrecht, art. 40 II 1 GG) ou d'une limitation implicite du principe constitutionnel de la publicité des débats (art. 94 Cst féd.)³⁴⁵.

L'expulsion de spectateurs constitue la sanction la plus grave à laquelle peut s'exposer le public. Dès lors, avant d'y recourir, le président devra faire usage de moyens plus modérés, tel le rappel à l'ordre.

Même si elle aboutit à une évacuation totale des tribunes, la mesure prise ne peut cependant être assimilée à un huis clos³⁴⁶. D'une part, l'ordre d'expulsion est une décision du président, alors que le huis clos procède obligatoirement d'un vote de la chambre³⁴⁷. D'autre part, l'expulsion des spectateurs, même si elle est totale, n'empêche pas la consignation des débats et leur publication dans le «Bulletin officiel», alors que l'un des principaux buts du huis clos est précisément de prohiber toute parution des délibérations du plénum. Enfin, si tant le huis clos que l'évacuation des tribunes sont des mesures de protection prises principalement dans l'intérêt du parlement, seule l'expulsion des spectateurs a un caractère répressif.

Les sanctions prononcées à l'encontre du public ou d'une partie de celui-ci sont des mesures d'ordre de nature policière décidées par le président au nom de la chambre.

Lorsque la constitution ou la loi attribuent expressément au président l'exercice du droit de faire régner l'ordre dans la salle, l'on devrait écarter toute possibilité

³⁴⁰ Art. 42 I 2 GG; art. 52 I RCN et 49 I RCE.

³⁴¹ P. 95.

³⁴² Art. 42 I 3 GG; art. 52 I 2 RCN et 49 II RCE.

³⁴³ Art. 43 II GG; art. 101 Cst féd.

³⁴⁴ Art. 42 I 2 GG; pp. 90 et 95.

³⁴⁵ Trassmann, § 45 22; Kleinschmittger, p. 123; Ritzel-Buecker, p. 386; Schaefer, p. 73; Vogler, p. 51.

³⁴⁶ Vogler, pp. 52-53.

³⁴⁷ P. 103.

de revision se basant sur le règlement uniquement, car la disposition constitutionnelle ou légale a justement pour but de placer le président en situation de juge de première et dernière instance, donc d'exclure un recours contre ses décisions.

S'il doit malgré tout y avoir un organe de revision, celui-ci ne peut être que la chambre elle-même. Un recours aux tribunaux est déjà exclu par le principe de la séparation des pouvoirs qui interdit à l'autorité judiciaire de s'immiscer dans les affaires internes du Législatif. La question se ramène donc exclusivement à déterminer qui, au sein de la chambre, est autorisé à revoir la décision du président.

La Grundgesetz³⁴⁸ et les règlements des chambres³⁴⁹ n'ont délégué aux présidents du BT et des conseils que l'exercice du droit constitutionnel de prendre des sanctions à l'égard du public. Le titulaire originaire de cette compétence expresse ou implicite reste cependant le plénum. Lui seul devrait ainsi être habilité à revoir une mesure d'expulsion.

Le CN ne l'a pas vu ainsi, qui confère au bureau le soin de trancher sur les recours émanant de personnes touchées par des mesures d'expulsion³⁵⁰. Cette règle est couverte par l'autonomie réglementaire de la chambre, mais semble ne pas être en accord parfait avec le principe voulant que le président dirige seul les délibérations³⁵¹. En permettant que soit revue la manière dont les débats sont menés, le règlement du CN affaiblit quelque peu la position du président au profit de celle du bureau.

3. *Vote secret*

Aucune disposition de la Constitution fédérale ou de la Grundgesetz ne prescrit aux conseils ou au BT un mode de scrutin particulier. Au contraire, les articles 94 Cst féd. et 42 I 2 GG ne font que poser un principe général: celui de la publicité des séances du plénum; ils n'imposent en aucun cas aux députés l'obligation de se prononcer à chaque fois, au scrutin public. Preuve en sont les élections internes de la chambre qui se déroulent souvent au bulletin secret³⁵², sans pour cela violer le principe de la publicité des séances. Formellement, il ne devrait donc y avoir aucun obstacle à l'introduction du vote secret au sein du plénum lors de décisions autres que des élections.

Vu le silence de la Grundgesetz à ce sujet, certains ont affirmé que la constitution déléguait implicitement au parlement le droit de statuer lui-même sur les formes de scrutin, qu'elle lui laissait ainsi la faculté d'instituer le vote secret par voie réglementaire³⁵³. D'autres sont allés plus loin encore en qualifiant la disposition du règlement du BT excluant le vote secret pour des décisions autres que les élections³⁵⁴ de contraire à la liberté des députés³⁵⁵. A les entendre, le paragraphe 54 GO (et, par analogie, les art. 75 I RCN et 71 RCE) serait peu conciliable avec le principe constitutionnel du libre mandat (art. 38 I 2 GG; art. 91 Cst féd.). Dans certains cas en effet, le vote secret serait le seul moyen pour les députés de se soustraire aux pressions et aux sanctions de leur groupe et de conserver ainsi une partie au moins de l'indépendance qui leur est garantie par la constitution.

³⁴⁸ Art. 40 II GG.

³⁴⁹ Art. 46 I et 48 III RCN; 7 I et 46 II RCE.

³⁵⁰ Art. 48 III 2 RCN.

³⁵¹ Art. 10 I 1 RCN.

³⁵² Pp. 76, 81, 82.

³⁵³ *Troszmann*, § 54 2; *Maunz-Duerig-Herzog*, art. 42 3; *Vaerst.*, p. 199.

³⁵⁴ § 54 GO.

³⁵⁵ *Dieterich*, p. 70; *Kemmler*, p. 137.

Ces arguments ne sont pas convaincants. Bien que la constitution n'interdise pas expressément au parlement de se prononcer au vote secret, elle lui ordonne cependant de siéger publiquement³⁵⁶. L'électeur doit ainsi pouvoir vérifier l'activité de ses représentants. Il est nécessaire que chaque député se sente contrôlé tant au moment de ses déclarations qu'à celui où il exprime son suffrage, car sinon la tentation serait grande pour lui de fuir les responsabilités qu'il a accepté d'endosser en se faisant d'abord porter sur une liste de parti, puis en devenant membre d'un groupe parlementaire. La sécurité que pourrait procurer aux membres de la chambre l'introduction du vote secret doit céder le pas devant le droit du public de contrôler le comportement des députés.

De plus, la transparence du travail du plénum ne saurait se limiter aux seuls débats sans enfreindre gravement le principe de la publicité. Celui-ci doit être vu comme l'un des éléments essentiels de la démocratie et permettre un contrôle global des représentants par les représentés. De nature constitutionnelle, le principe de la publicité ne peut être laissé entièrement au pouvoir réglementaire de la chambre si bien que, formellement, l'introduction du vote secret exige au moins la présence d'une base légale. A supposer que les conditions formelles soient remplies, le vote secret resterait pourtant incompatible avec l'esprit démocratique de la constitution, car il limiterait par trop le droit des citoyens de contrôler leurs représentants³⁵⁷.

Il est enfin illusoire de prétendre que le vote secret redonnerait un peu de sa valeur au libre mandat. Par leurs interventions au sein de leur groupe ou par leurs déclarations en commissions, les députés dissidents se font tout de suite remarquer des membres influents de leur fraction. Que le vote au plénum soit secret ou public, il n'est pas difficile pour les groupes de faire le tri entre les «bonnes» et les «mauvaises» voix et, éventuellement, de sévir contre les réfractaires.

La garantie du libre mandat ne protège en effet pas les députés de ces sanctions qui, comme telles, relèvent de l'autonomie des fractions³⁵⁸. La constitution peut seulement empêcher qu'un député perde sa qualité de membre du parlement en raison d'une opinion exprimée au plénum; elle ne le met par contre pas à l'abri d'autres mesures, telles que l'exclusion de son propre groupe.

³⁵⁶ Art. 94 Cst féd.; art. 42 I 1 GG.

³⁵⁷ Strassberger, p. 59; Kremer, p. 97; Arridit, p. 69; Cron, p. 227.

³⁵⁸ p. 117.

CHAPITRE III

LE DÉPUTÉ

§ 1 ACQUISITION ET PERTE DE LA QUALITÉ DE DÉPUTÉ

I Acquisition du mandat

L'attribution des mandats aux candidats représente l'aboutissement de la procédure d'élection à laquelle a participé le corps électoral.

La loi fédérale sur les droits politiques¹ ainsi que l'ordonnance s'y rapportant² demandent à chaque gouvernement cantonal de publier les résultats des votations dans la feuille officielle du canton et d'informer par écrit et sans retard les candidats de leur élection³.

La règle est différente en Allemagne. Selon la loi électorale (Bundeswahlgesetz)⁴, les candidats élus au BT doivent faire parvenir aux personnes responsables des opérations électorales une déclaration écrite aux termes de laquelle ils acceptent leur élection. Ils disposent pour cela d'une semaine, mais leur accord est considéré comme tacite si, passé ce laps de temps, ils ne transmettent aucune réponse⁵. Les résultats sont ensuite constatés puis publiés officiellement (§ 76 Bundeswahlordnung)⁶. Sur la base de cette publication, le président du BT encore en exercice convoque les élus pour la séance constitutive⁷.

L'acquisition du mandat n'équivaut cependant pas à l'acquisition des droits et devoirs attachés au statut du député. Ceux-ci ne peuvent être exercés que lorsque la chambre s'est constituée et est en situation de délibérer. Pour pouvoir jouir de leurs droits, les conseillers nationaux devront au préalable valider au moins les deux tiers de leurs mandats et prêter serment ou faire la promesse⁸; quant aux nouveaux membres du BT, ils devront d'abord procéder à l'élection du président⁹ et des vice-présidents¹⁰ du parlement.

II Procédure de vérification des pouvoirs

La procédure de vérification des pouvoirs du CN diffère sur plusieurs points de celle du BT.

En Suisse, la validation des mandats est une condition nécessaire à la constitution du CN. Qu'il y ait opposition ou non contre certaines élections, les députés ont l'obligation de se prononcer sur la régularité des opérations de vote.

¹ RS 161.1.

² RS 161.11.

³ Art. 52 LDP et art. 13 ODP.

⁴ BGBl I p. 2325.

⁵ §§ 41 II et 42 III BWahlG.

⁶ BGBl I p. 239.

⁷ Pp. 45 ss, 52, 55, 64.

⁸ Art. 3 II RCN et 4 I 2 RCE.

⁹ Trassmann, § 1 II.2; p. 75.

¹⁰ P. 81.

Le conseil n'étant, à ce moment, pas encore constitué, l'organe chargé de vérifier l'acquisition des mandats ne pourra être formé que pour l'accomplissement de cette tâche, après quoi il devra être dissout. La proposition de valider les élections émane aujourd'hui du bureau provisoire, autrefois d'une commission provisoire de vérification des pouvoirs¹¹.

Enfin, la décision du plénum d'accepter la recommandation du bureau provisoire est définitive. Aucun recours, qu'il provienne de particuliers ou de députés n'est recevable contre la validation des mandats par le CN.

Tout autre est la situation au sein du BT où la vérification des pouvoirs n'est pas une condition indispensable à la constitution du parlement. Il suffit bien plutôt que les députés se soient donné un nouveau règlement et aient élu leur président ainsi que les quatre vice-présidents. L'examen par le plénum de la validité d'une élection n'a donc jamais lieu d'office, mais toujours sur recours¹².

La décision du parlement est préparée par une commission permanente dont la loi sur la vérification des pouvoirs¹³ règle la composition, la procédure interne ainsi que les compétences.

La procédure à l'intérieur de la commission se divise en trois phases: celle de l'examen préalable (Vorprüfung), celle des débats (Verhandlungen) et celle de la délibération finale (Schlussberatung).

Lors de l'examen préalable, la commission doit s'assurer que le recours satisfait aux conditions de forme exigées par la loi, en particulier qu'il a été déposé dans le délai prévu. Ce premier contrôle doit également permettre aux commissaires de préparer leurs délibérations en exigeant, si nécessaire, la collaboration des tribunaux et de l'administration ainsi que la citation de témoins et d'experts¹⁴.

Si le recours a été déposé pendant le délai prévu et s'il n'est pas manifestement mal fondé, la phase des débats succède à celle de l'examen préalable. Le rapporteur de la commission s'exprime en premier, expose la situation et les résultats de l'examen préalable. Après quoi, la parole est donnée au recourant puis au député dont l'élection est contestée. Cette deuxième phase est publique, ce qui confère à la commission le caractère d'une sorte de tribunal¹⁵.

La délibération finale forme la troisième phase. Seuls les membres de la commission peuvent y prendre part. La commission ne peut faire de recommandation que si la moitié du nombre légal de ses membres (sept) sont présents et, au vote final, les abstentions sont assimilées à un rejet du recours¹⁶. On devine ici la volonté du législateur d'éviter que la composition du parlement ne puisse être remise en question à la moindre occasion¹⁷.

La recommandation de la commission est ensuite soumise au plénum. A moins que leur nombre ne soit supérieur à dix, les députés dont l'élection est contestée n'ont pas le droit de participer aux délibérations et au vote du BT¹⁸. Le plénum ne peut qu'approuver la recommandation de la commission ou la lui renvoyer pour réexamen. Il ne peut pas de lui-même formuler une décision dérogeant à la proposition des commissaires. Dans un tel cas, il s'attribuerait en effet une compétence quasi judiciaire qui a été légalement octroyée à la seule commission de vérification

¹¹ Art. 2 RCN (1979); art. 2 a. RCN.

¹² § 2 WPrG; *Schmitt-Vockenhausen*, p. 33; *Schaefer*, p. 166; *Roehring/Sautheimer*, p. 517.

¹³ Wahlprüfungsgesetz du 12 mars 1951 (WPrG) BGBI. I p. 166.

¹⁴ §§ 5-6 WPrG.

¹⁵ §§ 7-8 WPrG.

¹⁶ § 10 WPrG.

¹⁷ *Trossmann*, § 64 3.

¹⁸ § 17 WPrG.

des pouvoirs. En conséquence, un nouveau projet de résolution de la commission ne pourra être rejeté que par l'acceptation d'une autre recommandation faite au BT¹⁹.

La décision du plénum n'est pas, comme au CN, définitive. Elle est toujours susceptible d'être portée devant le Tribunal constitutionnel. La qualité pour agir est reconnue non seulement au député dont l'élection est contestée ainsi qu'à l'électeur dont le recours a été rejeté par le BT, mais aussi à un groupe parlementaire et à une minorité de députés dont la force équivaut à un dixième au moins du nombre légal des membres du BT²⁰. Comme en toute autre matière, la décision du Tribunal constitutionnel est, ici aussi, définitive.

Malgré ces divergences, la procédure de vérification des pouvoirs obéit aussi bien en Suisse qu'en Allemagne aux mêmes principes. Elle a certes pour objet l'examen de l'ensemble des opérations électorales, mais son but se limite à éviter une fausse répartition des sièges au plénum. Autrement dit, le recours n'est bien fondé que lorsqu'il met en lumière des défauts de procédure graves au point de déformer le résultat de l'élection et de priver un candidat de son mandat²¹.

La vérification des pouvoirs n'a donc pas pour objet la protection des droits subjectifs des électeurs ou des candidats, mais se borne à contrôler le respect du droit électoral objectif.

III *Perte de la qualité de membre*

1. *Généralités*

La perte du mandat de conseiller national, de conseiller aux Etats ou de membre du BT procède d'abord de quatre causes générales: l'invalidation de l'élection, la perte d'une des conditions d'éligibilité, la renonciation et la non-réélection²².

De plus, la Constitution fédérale déclare incompatible la charge de conseiller national ou de conseiller aux Etats avec l'acceptation d'une pension ou d'un traitement, d'un titre ou d'une décoration offerts par un gouvernement étranger²³.

A côté de ces quatre causes générales et de cette interdiction particulière à la Suisse, la perte de la qualité de député résulte le plus souvent de l'apparition d'incompatibilités. De même qu'aucun membre de l'Assemblée fédérale ne peut être simultanément conseiller fédéral, juge fédéral ou chancelier de la Confédération²⁴, de même aucun membre du BT n'a le droit d'exercer, en plus de sa charge, celle de président fédéral, de juge constitutionnel ou de juge ordinaire²⁵. En acceptant son élection à l'une de ces fonctions, le député renonce dès lors à sa qualité de membre du parlement.

2. *En raison du bicamérisme*

En raison du bicamérisme, la Constitution fédérale interdit à tout député d'appartenir aux deux conseils à la fois²⁶. Lorsqu'un conseiller national devient membre

¹⁹ Lechner/Huelshoff, p. 163, § 13 WPrG note 2.

²⁰ § 48 BVVerfGG.

²¹ Tratzmann, § 64 6; Schaefer, p. 167; Roehring/Sontheimer, p. 518.

²² Art. 75 Cst féd. a contrario pour les conseillers nationaux; pour les conseillers aux Etats, voir les diverses constitutions et lois cantonales; § 46 BWahlG.

La non-réélection entraîne la perte du mandat, car les législatures sont continues entre elles, pp. 51 ss.

²³ Art. 12 Cst féd.

²⁴ Art. 77 et 81 Cst féd.; art. 108 II Cst féd.

²⁵ Art. 55 I GG; art. 94 I 3 GG; §§ 5 et 8 AbgG du 18 février 1977, BGBl I 297.

²⁶ Art. 77 et 81 Cst féd.

du CE ou lorsqu'un conseiller aux Etats est élu membre du CN, il est dans l'obligation d'opter pour l'un des deux mandats. Il le fera en déclarant quelle charge il entend désormais assumer.

Si un conseiller national est élu au CE, mais n'opte pas, il semble qu'il doive conserver son siège au CN. Selon la LDP (art. 54), la renonciation au mandat de conseiller national doit être précédée d'une déclaration écrite de démission auprès du président du conseil. En ne choisissant pas entre sa fonction actuelle et celle à laquelle il a été élu, le député ne remplit pas la condition nécessaire à une telle démission. Ne pas opter équivaut dans ce cas à ne pas vouloir abandonner son mandat de conseiller national sur lequel le droit cantonal ne peut avoir aucune influence. L'élection au CE devrait dès lors être considérée comme caduque.

Si un conseiller aux Etats est élu au CN, mais ne choisit pas entre les deux fonctions, son siège à la Chambre des cantons doit être considéré comme perdu, car le droit fédéral interdit à un conseiller national d'être également membre du CE. En outre, il n'est pas du ressort du droit cantonal de dire quand un mandat au CN est acquis²⁷.

3. En raison de la structure fédérale

A l'époque bismarckienne, l'incompatibilité entre un mandat au Reichstag et le fait de siéger au Bundesrat faisait l'objet d'une disposition constitutionnelle (art. 9, 2^e phrase BRV). Cette règle fut considérée comme la pierre angulaire du régime²⁸. En effet, même s'il n'appartenait pas au Bundesrat, le chancelier du Reich en présidait cependant les séances et y représentait la Prusse. Il lui était donc pratiquement impossible de renoncer à ses fonctions au Bundesrat afin de pouvoir être membre du Reichstag. C'était pourtant ce dernier qui avait seul la qualité de parlement national, le Bundesrat n'étant qu'un congrès de délégués des Länder²⁹. L'article 9 BRV empêchait ainsi tout système parlementaire.

C'est en réaction contre cette disposition que la Constitution de Weimar a supprimé toute incompatibilité entre le mandat de député au Reichstag et la charge de délégué au Reichsrat³⁰. Le cumul de fonctions n'en restait pas moins irréalisable juridiquement. Comme auparavant, le Reichstag était le seul organe parlementaire de l'Etat central et ses membres se distinguaient fondamentalement des délégués siégeant au Reichsrat.

Le trait essentiel du député est en effet de pouvoir exercer son mandat librement ou, plus exactement, de n'être lié à aucune instruction. Or les envoyés au Reichsrat avaient justement pour devoir de respecter les directives des gouvernements des Länder. Ils n'étaient dès lors pas libres de voter selon leur conscience comme l'exigeait l'article 21 WRV pour les membres du Reichstag. A défaut d'une règle expresse d'incompatibilité entre députés au Reichstag et délégués au Reichsrat, il ressortait de la nature des choses que les deux charges étaient inconciliables.

La Grundgesetz ne connaît pas non plus de disposition traitant de l'interdiction pour un membre du BT d'être en même temps envoyé de son gouvernement au Bundesrat. La Constitution de 1949 n'a cependant rien changé au fait qu'un seul organe joue le rôle de parlement national. Elle a également laissé intact le principe du libre mandat pour les députés au BT, si bien que le raisonnement autrefois déduit de l'article 21, 2^e phrase WRV peut maintenant s'appliquer à l'article 38 I 2 GG.

²⁷ Aubert, N° 1269 et 1286.

²⁸ Huber, p. 829; Schmitt C., p. 190.

²⁹ Huber, pp. 852-853.

³⁰ Schmitt C., p. 190.

Ainsi, lorsqu'un membre du BT accepte d'endosser la charge de ministre-président d'un Land ou est d'accord de devenir ministre d'un gouvernement régional, il se trouve dans l'obligation de renoncer à sa qualité de député au BT, et ceci dès son élection ou sa nomination³¹. Par contre, il ne doit pas y avoir d'incompatibilité juridique entre un mandat au sein d'un parlement régional (ou communal) et un mandat au BT, car alors la liberté du député d'exercer sa charge selon sa conscience n'est pas entravée. Reste cependant à savoir si les deux fonctions sont pratiquement conciliables³².

A l'inverse de ce qui se produit en Allemagne, les membres du Parlement fédéral suisse ne sont pas toujours tenus d'abandonner leur mandat lorsqu'ils sont élus à un Exécutif cantonal. L'union personnelle est souvent pratiquée et parfois souhaitée, car le conseiller d'Etat, en ayant accès aux dossiers de l'administration de son canton, apparaît comme particulièrement bien placé pour défendre les intérêts de sa région aux Chambres fédérales.

Tous les cantons ne partagent cependant pas le même avis sur le cumul des mandats. Ainsi, un conseiller d'Etat tessinois ne peut siéger ni au CN, ni au CE³³. Le conseiller national élu au gouvernement du Tessin devra donc opter pour l'une des deux fonctions. S'il ne le fait pas, son élection au Conseil d'Etat sera considérée comme caduque, car les incompatibilités frappant les membres du CN sont du seul ressort du droit fédéral, sans aucune possibilité de dérogation par la législation cantonale³⁴.

Par contre, lorsqu'un conseiller aux Etats est élu au gouvernement de son canton, mais qu'il n'opte pour aucune charge, le mandat fédéral peut devenir caduc en vertu de dispositions cantonales. Dans ce cas en effet, la question des incompatibilités relève entièrement du droit des cantons.

4. En raison de l'exercice d'une charge publique

La qualité de parlementaire est souvent incompatible avec celle de fonctionnaire. Edictée autrefois pour éviter que le parlement ne se compose de personnes par trop fidèles au gouvernement, la règle tend aujourd'hui à empêcher que l'administration puisse être contrôlée par ses propres membres³⁵. De plus, des motifs pratiques sont le plus souvent invoqués: ainsi, le fonctionnaire doit consacrer la plus grande partie de son temps à son activité professionnelle; la retenue imposée aux membres de l'administration se concilie difficilement avec un mandat de député.

Pour ces raisons, la Constitution fédérale (art. 77) interdit à tout conseiller national d'être membre de l'administration fédérale à moins d'avoir au préalable renoncé à son mandat de parlementaire. L'abandon de sa charge par le député signifie ici l'accomplissement de la condition suspensive requis pour sa nomination comme fonctionnaire fédéral³⁶. Quand le conseiller national n'opte pas, il semble que la désignation doive être considérée comme caduque, car l'avènement de la condition exigée pour que la nomination déploie ses effets ne s'est pas réalisé.

Alors que le droit suisse limite l'incompatibilité à l'administration fédérale, le droit allemand est plus sévère. Sans avoir auparavant renoncé à sa qualité de membre du parlement, aucun député du BT ne peut en effet être nommé fonctionnaire du Bund, d'un Land ou d'une Commune³⁷.

³¹ *Raebling/Sontheimer*, pp. 205-208.

³² *Raebling/Sontheimer*, p. 207; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 66 1.

³³ *Giacometti*, p. 281 note 5.

³⁴ *Aubert*, No 1269.

³⁵ *Aubert*, No 1264; *Grisel*, p. 98.

³⁶ *Grisel*, p. 242.

³⁷ §§ 5 et 8 AbgG.

Il est par contre permis à tout conseiller aux Etats de devenir fonctionnaire fédéral et de continuer d'exercer sa charge de parlementaire³⁸. En cas d'élection d'un membre de l'administration fédérale au CE, cette double activité est cependant soumise à une autorisation de service³⁹. Dans le cas d'un conseiller aux Etats nommé fonctionnaire fédéral, la désignation devrait tenir lieu de consentement de l'administration fédérale à ce que l'un de ses membres assume un mandat au Parlement fédéral.

En règle générale, l'autorisation est accordée⁴⁰. Lorsque sa position au sein de l'administration lui impose une retenue particulière ou est suffisamment importante pour lui prendre la majeure partie de son temps, il paraît cependant indiqué d'exiger d'un conseiller aux Etats qu'il choisisse entre sa charge politique et sa situation de fonctionnaire fédéral.

Tout en prévoyant l'incompatibilité entre le statut de membre de l'administration et le mandat de député au BT, le droit allemand présente une particularité. Contrairement à ce qui est prévu en Suisse pour le CN, l'élection d'un fonctionnaire au BT n'entraîne pas l'extinction des rapports de service, mais leur simple suspension⁴¹. Autrement dit, le membre de l'administration est, dès l'acceptation de son mandat de député, mis en congé. A l'exception de l'obligation de garder le secret de fonction et de l'interdiction de recevoir des récompenses ou des cadeaux, ses droits et devoirs de fonctionnaire sont alors suspendus⁴².

Lorsqu'il renonce à sa qualité de député, le fonctionnaire peut, s'il le demande, réintégrer le poste qu'il occupait dans l'administration et retrouver les avantages qui lui étaient garantis⁴³.

Ceci explique en partie pourquoi le BT se composait pendant la législature 1972-1976 à 39,2 % de membres des services publics⁴⁴.

5. *En raison de l'interdiction d'un parti*

L'Etat sera toujours confronté à des problèmes de tensions internes, le plus important d'entre eux étant de maintenir un juste équilibre entre la garantie des libertés individuelles et la répression de leurs abus.

L'attitude de l'autorité face aux partis politiques est l'un des aspects de la question, car, de la position adoptée par l'Etat et des conséquences qui en découleront, il sera possible de juger du rapport de force entre les particuliers et le pouvoir et de déterminer ce qui, du libéralisme ou de l'intolérance, l'aura emporté. Les problèmes soulevés en Suisse à la fin des années trente et en Allemagne pendant les années cinquante par l'interdiction de partis politiques n'ont dès lors en rien perdu de leur importance.

En fait, tout se ramène à deux interrogations: l'inconstitutionnalité d'un parti entraîne-t-elle automatiquement la perte des sièges qu'il détenait au parlement? Le vrai rôle du député est-il de représenter son parti? Formulé autrement: les députés dont le parti est déclaré inconstitutionnel ont-ils le droit de conserver leur mandat et de siéger comme «hors parti»? Chaque parlementaire exerce-t-il son mandat en étant libre de toute instruction?

³⁸ Art. 77 Cst féd. a contrario.

³⁹ *Griest*, p. 251; l'élection de 1979 a permis à un fonctionnaire fédéral de devenir membre du CE (M. O. Piller, socialiste FR, est physicien à l'Office fédéral de météorologie).

⁴⁰ *Griest*, p. 251.

⁴¹ § 511 AbgG.

⁴² § 511 AbgG.

⁴³ § 6 AbgG.

⁴⁴ *Ellwein*, p. 251.

Les deux questions sont liées, car si la première tâche d'un député est d'être le porte-parole de son parti au parlement, toute interdiction de celui-ci devrait entraîner la perte du mandat. Par contre, si le parlementaire n'est pas tenu d'obéir aux mots d'ordre de son parti, mais est d'abord libre d'exercer sa fonction selon sa conscience, l'inconstitutionnalité du parti auquel il doit son élection ne devrait avoir aucune influence sur le mandat.

Autrement dit, il s'agit de choisir entre deux systèmes. Celui d'un Etat où l'ensemble du processus de décision (de l'élection du parlement jusqu'au vote de la loi) est entre les mains des partis politiques (Parteienstaat) ou celui dans lequel le principe du libre mandat a plus de valeur que la couleur politique d'un député. En résumé, il faut déterminer si les parlementaires ne sont que les instruments des partis au sein d'un organe étatique ou, au contraire, si les partis politiques servent de moyens aux députés pour obtenir un siège au parlement.

Lorsqu'ils eurent à se prononcer, le Tribunal fédéral⁴⁵ et le Tribunal constitutionnel⁴⁶ ont choisi l'interprétation la plus rigoureuse. Aux yeux des juges, l'inconstitutionnalité d'un parti politique entraîne la perte automatique de ses sièges au parlement⁴⁷. Selon le tribunal de Karlsruhe, l'exclusion d'un parti de la vie politique ne se réalise pas seulement par la dissolution de ses organes, mais exige encore l'élimination de ses idées du processus de formation de la volonté politique. Ceci oblige nécessairement un député dont le parti est déclaré inconstitutionnel à renoncer à son mandat au parlement. La possibilité d'opter entre la charge de parlementaire et la qualité de membre d'un parti n'existe pas, si bien que l'on n'a pas affaire ici à un cas d'incompatibilité, mais à un cas d'inéligibilité en raison d'opinion politique.

La solution des tribunaux est contestable, car elle ne voit dans le député qu'un moyen pour les différentes tendances politiques de faire valoir leur point de vue au sein d'un organe de l'Etat. Une telle médiatisation du parlementaire est en contradiction avec le principe du libre mandat⁴⁸ et tient trop peu compte de la réalité.

Le parlement est composé d'individus qui, bien qu'étant presque tous affiliés à un groupe, participent aux travaux de l'assemblée sans recevoir de mots d'ordre impératifs de leur parti. De plus, il est rare qu'une parfaite harmonie règne entre les idées des députés et la tendance partisane qu'ils incarnent. Il existe bien plutôt des divergences de détails et c'est ici que la règle du libre mandat trouve sa pleine justification.

Au sein des commissions et du plénum, le choix des commissaires et des orateurs a d'abord lieu en fonction des connaissances propres à chaque député et ensuite seulement d'après la fidélité aux objectifs d'un mouvement politique.

Souvent, le parlementaire représente en premier lieu son parti. Très souvent cependant, il exprime une opinion personnelle qui, si elle s'accorde très généralement avec une tendance politique déterminée, ne lui est pourtant pas toujours identique.

⁴⁵ ATF du 7 mai 1937 (non publié); le recours était dirigé contre la décision du Conseil d'Etat neuchâtelais du 30 janvier 1937 et tendant à interdire l'activité du parti communiste sur territoire neuchâtelais; *Humbert-Droz J.*, «Mémoires» III, pp. 197 ss.

⁴⁶ BVerfGE: 2, 1 (72) interdiction du SRP; BVerfGE: 5, 85 (392) interdiction du KPD.

⁴⁷ Le CN fut du même avis lorsque, le 12 juin 1941, il procéda à l'expulsion de quatre de ses membres élus sur la liste de la Fédération socialiste suisse.

⁴⁸ *Tatarin-Tarnheyden*, *Hdbuch d. Deutschen Staatsrechts* I, p. 413 (418); *Mauriz-Duerig-Hierzog*, art. 38 27; *Doehring*, p. 193.

Tous les partis, même ceux situés aux extrêmes de l'éventail politique, connaissent des débats d'idées et des dissensions qui, fréquemment, apparaissent au grand jour lors des débats au parlement.

Il paraît dès lors inexact de vouloir assimiler le député à sa couleur politique et lier la perte du mandat à l'interdiction du parti. Il serait plus adéquat de trouver une solution intermédiaire laissant au parlementaire dont le mouvement a été interdit le choix entre conserver son mandat au parlement tout en renonçant à sa qualité de membre du parti (interdit !) ou abandonner sa fonction de député. L'on créerait ainsi une incompatibilité, mais l'on ne rendrait pas inéligible toute personne dont les idées politiques sont réputées dangereuses pour l'Etat⁴⁹.

Une telle solution semblerait mieux tenir compte de la véritable situation des députés. Ceux-ci ne sont pas uniquement les porte-parole de leur parti au parlement et ne sont pas non plus les détenteurs de mandats absolument libres de toute instruction. Leur position se définit par un ensemble de traits issus tant de l'une que de l'autre qualité.

C'est le rôle des organes de l'Etat ainsi que du droit parlementaire (au sens large) de veiller à ce qu'aucune de ces caractéristiques ne l'emporte sur l'autre. Les décisions du Tribunal fédéral et du Tribunal constitutionnel ont malheureusement donné la préférence à la thèse de la supériorité des partis face aux députés et affaibli ainsi la valeur du libre mandat.

6. En raison de la sortie d'un groupe

Lorsqu'un parlementaire quitte son groupe⁵⁰, la réponse au sujet du sort du mandat devrait être trouvée en appliquant la solution médiane proposée plus haut. Il faut cependant distinguer.

Si le député abandonne sa fraction pour passer dans une autre, il semble qu'il doive perdre son siège⁵¹. Le changement de groupe sans perte de fonction favorise en effet par trop le libre mandat aux dépens des partis politiques et peut, à la limite, constituer une tromperie de l'électeur. Il n'existe cependant pas d'obligation juridique pour le député de démissionner, si bien qu'on ne peut parler que d'un devoir moral⁵².

Mais, si un parlementaire sort de son groupe ou de son parti sans pour autant s'affilier à un autre, il devrait pouvoir conserver sa fonction⁵³. La seule appartenance à un mouvement politique ne devrait en effet pas être déterminante pour qualifier le député, car l'équilibre entre le libre mandat et le rôle de représentant d'un parti serait alors rompu.

Le «hors parti» perd certes la plupart de ses fonctions au sein des organes du parlement et son droit à la parole est sensiblement restreint. On ne peut cependant nier toute valeur à son mandat, car cela reviendrait à exiger d'un parlementaire

⁴⁹ *Mauz-Duerig-Herzog*, art. 38 27; *Doehring*, p. 193; contra: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 21 26; *Vaerst*, p. 159; *Aeblerberg*, p. 36; *Steiger*, p. 202.

⁵⁰ Parmi les sorties les plus récentes et les plus spectaculaires, on peut citer le passage de députés SPD et FDP dans le groupe CDU/CSU lors de la ratification des traités avec l'Est, *Ellwein*, pp. 209 et 247.

⁵¹ *Aubert*, No 1191; *Siegfried*, ZRP 1971, 9 (14); *Kriele*, ZRP 1971, 99 (100); *Säcker*, DVB1. 1970, 567 (571); *Steiger*, p. 202; contra: *Doehring*, p. 193; *Aeblerberg*, p. 35; *Ritzel-Buecker*, pp. 262-269; *Hauenschild*, p. 127; *Lohmann*, p. 38; *Vaerst*, p. 174; *Mauz-Duerig-Herzog*, art. 38 21; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 38 22.

⁵² *Bucher*, ZRP 1971, 192 (192).

⁵³ *Mauz-Duerig-Herzog*, art. 38 27; *Doehring*, p. 193; *Aeblerberg*, p. 35; *Ritzel-Buecker*, pp. 262-269; *Hauenschild*, p. 127; *Lohmann*, p. 38.

Le 20 juillet 1981, le député Hansen a été exclu de la SPD par la commission arbitrale du Bas-Rhin. Siégeant dorénavant en qualité de «hors parti», l'ancien membre du parti social-démocrate n'aura presque aucune chance de conserver son mandat lors du prochain renouvellement du Bundestag.

qu'il soit membre d'un groupe et à donner la préférence à la qualité de représentant d'un parti sur celle d'un député cherchant à exercer son activité le plus librement possible.

7. *En raison d'une déclaration de renonciation en blanc*

Une déclaration par laquelle un député s'engage d'avance à renoncer à son siège au parlement si ses opinions ne concordent plus avec celles de son parti, doit être considérée comme nulle⁵⁴.

La durée du mandat résulte en effet de dispositions constitutionnelles et légales; elle ne peut dès lors faire l'objet d'une convention de droit privé entre un parlementaire et un mouvement politique.

D'avantage encore que l'obligation faite au député de quitter sa charge lorsqu'il sort d'un groupe ou quand son parti est interdit, une pareille promesse ignore la double qualité du membre du parlement. Le parlementaire n'est pas à ce point lié à un mouvement politique qu'il lui doive fidélité en toute circonstance et le libre mandat ne peut être à ce point déprécié qu'il puisse être perverti par le rapport existant entre un parti et l'un de ses membres.

§ 2 LE LIBRE MANDAT

I *Le député n'est soumis qu'à sa conscience*

La théorie du libre mandat veut que le député ne soit lié à aucune instruction, mais n'obéisse qu'à sa conscience. Cette thèse est étroitement mêlée à celle de la souveraineté populaire voulant que le parlementaire, comme représentant de la nation, ne soit soumis à aucun intérêt particulier, mais s'efforce au contraire de toujours agir dans le sens du bien public. La recherche d'avantages personnels s'oppose en effet à la poursuite du bien-être général et seule la proscription du mandat impératif exercé au profit de quelques-uns est capable d'atteindre la réalisation d'objectifs servant la nation dans son ensemble.

Le libre mandat fait partie du droit constitutionnel suisse et allemand depuis 1848⁵⁵. Il s'est cependant modifié quant au fond et tend aujourd'hui surtout à lutter contre l'influence croissante des partis politiques plutôt qu'à libérer les députés d'instructions émanant d'une autorité. Avec raison, car la tradition dont est issu le libre mandat voit dans les parlementaires les représentants du peuple dans son entier. Il faut cependant tempérer cette affirmation et voir dans les membres du parlement non pas seulement les mandataires de la population, mais aussi les porte-parole de leur parti, ces deux qualités devant être équivalentes⁵⁶.

La situation de représentants de la nation ne doit pas empêcher les députés de se consacrer plus spécialement à leur région⁵⁷. Ils n'y sont cependant pas obligés

⁵⁴ *Mauoz-Duerig-Herszog*, art. 38 14 et 16; *Schmidt-Bleichner/Klein*, art. 38 22; *Tatarin-Tarnheyden*, p. 419; *Vaerst*, p. 54; *Schaefer*, p. 165; *Roehring/Santheimer*, p. 278.

⁵⁵ Art. 79 Cst féd. 1848; art. 91 Cst féd. 1874; art. 29 BRV; art. 21 WRV; art. 38 I 2 GG.

⁵⁶ *Vaerst*, pp. 150 ss; *Ritzel-Buecker*, p. 263.

⁵⁷ *Burchhardt*, p. 716; *Loerken*, p. 25; *Schaefer*, p. 155; *Tatarin-Tarnheyden*, p. 416.

et ont même le devoir, comme membres d'un organe national, de se pencher avec la même assiduité sur l'ensemble des questions, quelle que soit la circonscription dont ils proviennent.

La qualité de représentant d'un parti peut constituer pour le député le principal obstacle au libre exercice de son mandat. N'étant soumis qu'à sa conscience, mais devant son siège à son parti, le parlementaire peut, dans certains cas, éprouver quelques difficultés à prendre une décision. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'intérêt partisan commande de voter dans un sens que les conceptions morales du député lui prescrivent de condamner.

Le problème semble difficile à résoudre, mais on doit d'abord constater que les véritables questions de conscience sont peu fréquentes. La plupart des décisions du parlement portent sur des points de droit et ont des aspects éminemment politiques qui doivent être soigneusement distingués de la morale.

Lorsque parfois le député se trouve confronté à un cas de conscience⁵⁸, il faudrait lui reconnaître le droit de décider librement et, au besoin, de désobéir au mot d'ordre de son groupe⁵⁹. La charge de parlementaire se caractérise en effet par un juste équilibre entre la qualité de porte-parole d'un parti et celle de représentant du peuple. En aucun cas, l'un de ces traits ne devrait définitivement l'emporter sur l'autre. Il faudrait au contraire décider à chaque fois ce qui, de l'intérêt d'un parti ou de la liberté d'un député, est le plus important. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance des partis politiques par la constitution ou par la loi ne peut aller jusqu'à vider entièrement de sa substance le principe constitutionnel du libre mandat; de même, la reconnaissance du libre mandat ne peut conduire à ignorer totalement l'influence des partis sur les membres du parlement.

La décision devrait toujours être prise de cas en cas. La discipline de groupe⁶⁰ sera le plus souvent déterminante et restreindra d'autant la liberté du député. Lorsqu'il s'agit d'une véritable question de conscience et si l'on ne veut pas voir le parlementaire uniquement comme le porte-parole d'une tendance partisane, il semble qu'il faille donner la préférence au libre mandat sur l'appartenance à un parti.

II *La règle du libre mandat est une loi imparfaite*

Le libre mandat n'a jamais existé de manière absolue. Dès les débuts du parlement, les députés ont toujours été liés de manière plus ou moins intense aux divers groupes politiques⁶¹. Le précepte voulant que le parlementaire exerce sa charge selon sa conscience illustre avant tout un état idéal ou un devoir moral duquel on ne saurait déduire une obligation juridique à la charge du député⁶².

On ne peut dès lors exiger d'un membre du parlement qu'il dépose son mandat parce que son vote aurait été davantage guidé par des impératifs politiques que par des critères moraux. Un tel comportement est d'ailleurs très difficile à prouver et, à supposer qu'il puisse l'être, l'on ne saurait en tirer de pareilles conséquences.

Cela signifierait en effet que l'idée du député sur le bien commun devrait forcément correspondre à celle ancrée dans l'esprit des citoyens. Le parlementaire n'aurait alors plus la qualité d'un représentant, mais celle d'un commissaire dont la

⁵⁸ Exemples: avortement; peine de mort; abandon de la prescription pour les crimes nazis, etc.

⁵⁹ Ritzel-Buecker, p. 266; Achterberg, p. 32; contra: Schaefer, p. 152.

⁶⁰ P. 117.

⁶¹ Hauenschild, p. 124; Ellwein, p. 255; Aubert, No 194.

⁶² Tatarin-Tarnheyden, p. 421; Vaerst, p. 33; Lörken, p. 23; Kremer, p. 61.

fonction serait d'obéir fidèlement aux instructions des électeurs. Le député perdrait ainsi son rôle de double représentation (nationale et partisane) au profit de celui d'un délégué du peuple chargé d'un mandat impératif⁶³.

III Pas de contrainte de groupe

Tous les auteurs sont d'accord pour condamner la contrainte de groupe (*Fraktionszwang*) et la qualifier d'inconstitutionnelle⁶⁴. L'unanimité disparaît pourtant dès qu'il s'agit de déterminer les contours de la contrainte et de la distinguer de la discipline de groupe. La différence est cependant importante, car, alors que la première est prohibée par la constitution, la seconde est toujours admise et quelquefois même rendue nécessaire par le système de gouvernement. Le problème sera donc de savoir jusqu'où peut aller la solidarité de groupe sans attaquer le principe du libre mandat.

Lorsque l'existence du gouvernement dépend du soutien dont il dispose au parlement, la discipline de fraction est particulièrement stricte. Convaincre les dissidents de se rallier à l'avis de leurs collègues fait dès lors l'objet de dures négociations entre les chefs de groupe et les députés rebelles. Ces tractations n'aboutissent jamais à une contrainte, mais ont presque toujours pour but de demander aux dissidents de s'abstenir lors du vote ou de ne pas être présents dans la salle à ce moment-là. Par contre, elles ne peuvent pas forcer un député à voter avec sa fraction⁶⁵.

L'intensité de la pression à laquelle sont soumis les parlementaires n'est pas à elle seule ce qui sépare le plus nettement la Suisse de l'Allemagne. La distinction réside aussi dans le comportement des députés.

Lors des votes des conseils, les membres d'une même fraction s'expriment de manière opposée sans craindre pour autant une sanction. Hormis les cas peu fréquents de questions de conscience lors desquels la liberté de décision est reconnue, une telle attitude est rarissime au BT. L'on juge préférable de s'abstenir ou d'être absent lors du vote, car aucun membre du parlement ne se sent moralement le droit de voter contre son groupe.

La véritable différence entre la contrainte et la discipline de fraction réside dans la nature de la sanction à laquelle s'expose le dissident. Les mesures disciplinaires se situent dans un large éventail allant de la privation d'un siège au sein d'une commission⁶⁶ jusqu'à l'exclusion du groupe (et/ou du parti⁶⁷) en passant par la perte de fonctions à l'intérieur de la fraction (et/ou du parti). Malgré leur particulière gravité, ces sanctions devraient cependant être autorisées, car elles ne vont pas jusqu'à ôter toute signification au statut du député garanti par la constitution. Le parlementaire dispose encore du droit d'assister aux séances du plénum, du droit à la parole et du droit de vote. Il n'est donc pas touché au point que sa charge devienne inutile.

Par contre, dès que la sanction s'en prend directement au statut du député en l'obligeant par exemple à démissionner du parlement, on est en présence d'une véritable contrainte qui, parce qu'elle tend à transformer le libre mandat en mandat impératif, devrait être inconstitutionnelle et ne produire aucun effet juridique.

⁶³ Ritzel-Buecker, p. 266.

⁶⁴ Tatarin-Tarnabyden, p. 416; Huber, p. 892; Maunz-Duerig-Herrig, art. 38 12; Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 38 21; Achlerberg, p. 32; Kramer, p. 45; Ritzel-Buecker, p. 259; Hanenschild, p. 203; Vaerst, p. 46; Rahring/Sautheimer, pp. 18 et 147.

⁶⁵ Schaefer, pp. 151-152.

⁶⁶ Une telle sanction est impossible en Suisse, car seuls les bureaux ou le plénum (au CE) décident de la composition des commissions.

⁶⁷ Voir p. 114, note 53.

IV Rapport entre la légalisation des partis et le libre mandat

1. Légalisation des partis

Les partis politiques sont peu à peu devenus un élément indispensable de la vie publique. Ils représentent une réalité dont il n'est plus possible aujourd'hui de faire abstraction, quel que soit le système électoral en vigueur⁶⁸.

Tant en Suisse qu'en Allemagne, les partis ont été légalisés. L'introduction de la représentation proportionnelle en 1918/1919 a rendu en effet nécessaire l'existence ou la création de mouvements politiques et la mise sur pied d'organisations suffisamment fortes pour faire élire des candidats au parlement⁶⁹.

Depuis 1949, la Grundgesetz (art. 21 I) reconnaît aux partis un droit de collaboration à la formation de la volonté politique du peuple. Plusieurs se sont alors demandé si l'on n'assistait pas à la consécration de l'«Etat des partis» (Parteienstaat)⁷⁰, sous-jacent depuis les débuts de la République de Weimar. En reconnaissant constitutionnellement l'action des partis, la Grundgesetz ne livrait-elle pas l'ensemble de l'activité publique aux différentes forces politiques et ne liait-elle pas l'exercice de toute charge officielle à l'appartenance à une tendance partisane ? En matière parlementaire, il fallait savoir si le libre mandat, garanti pourtant par la constitution, conservait encore sa raison d'être.

D'une manière générale, on ne peut affirmer que l'article 21 I GG a donné naissance à un «Etat des partis»⁷¹. S'il est de règle que (presque) tous les candidats au BT soient présentés par des formations politiques, il est aussi possible pour un hors parti de siéger au parlement. Sortir d'une fraction sans s'affilier à une autre n'entraîne en effet pas la perte du mandat⁷². L'article 21 I GG n'a pas créé une nouvelle condition d'éligibilité⁷³.

Ensuite, la constitution ne donne aux partis qu'un droit de collaboration (Mitwirkung). Ils ne disposent en aucun cas de la compétence de décider définitivement à la place du peuple. Le parlement n'est pas un organe des partis, mais un organe de l'Etat que le peuple élit sur la base de propositions émanant de formations politiques. Le BT est l'œuvre du corps électoral et non des partis qui le composent.

Enfin, hormis les formations politiques, il existe un grand nombre d'autres groupes d'influence. Les partis prennent d'ailleurs soin de présenter sur leur liste un certain nombre de candidats affiliés à l'un ou l'autre de ces groupes de pression. Une fois élus, il est parfois difficile de savoir si les députés s'expriment comme membres de leur fraction ou comme représentants d'une association professionnelle. Les décisions du parlement ne sont donc pas que le fait des partis.

Si la reconnaissance des partis par la Grundgesetz n'a pas créé de «Parteienstaat», on doit pourtant se demander quelle est la fonction de l'article 21 I GG.

Dans la mesure où il protège lui aussi le droit d'association déjà garanti à l'article 9 I GG et où il donne aux partis politiques tant un statut d'associations de droit privé qu'un rôle de quasi-organes constitutionnels⁷⁴, l'article 21 I GG nous paraît

⁶⁸ Anbert, No 194-200; Giacometti, p. 305; Ellwein, pp. 150-184; Roehring/Sautheimer, pp. 366-370.

⁶⁹ Anbert, No 195 et 198; Giacometti, p. 305; la légalisation «formelle» des partis ne date en Allemagne que de 1949.

⁷⁰ Vaerit, p. 141; Ritzel-Buecker, p. 258; Doebring, pp. 146 ss; Lörken, p. 28.

⁷¹ Kremer, p. 87; de même, l'introduction en Suisse de la représentation proportionnelle n'a pas entraîné d'«Etat des partis», Anbert, No 200; contra Giacometti, p. 299.

⁷² P. 114.

⁷³ C'est pourtant la conséquence que tire Giacometti (p. 299) de l'introduction de la représentation proportionnelle dans les cantons suisses.

⁷⁴ Doebring, p. 146.

avoir peu d'utilité et compliquer sans raison la situation juridique. En fait, une règle particulière de la constitution garantissant la collaboration des partis à la formation de la volonté politique n'apporte de nouveau que la surveillance par l'autorité de l'utilisation des moyens financiers que l'Etat devra mettre à leur disposition⁷⁵. C'est une part d'indépendance que les partis perdent face aux pouvoirs publics, ce qui semble déjà être un motif suffisant pour rejeter l'introduction dans la Constitution fédérale d'une règle identique à l'article 21 I GG⁷⁶.

2. *Solution au conflit*

Dans la réalité, le parlementaire est davantage soumis aux impératifs de son parti qu'à ceux de sa conscience. Le libre mandat est, dans la majorité des cas, devenu une règle dérogeant lors de situations particulières au principe général de la solidarité de groupe.

Politiquement, les députés doivent presque tout à leur parti dont l'appareil est indispensable pour obtenir un mandat au parlement. La docilité est pour le parlementaire la seule manière de pouvoir être représenté aux prochaines élections. Si, comme en Allemagne, les listes sont bloquées, le rang attribué aux candidats est de première importance et fait l'objet d'après débats au sein des organes des partis. Le numéro de place décerné aux candidats peut dès lors être souvent interprété comme une marque de confiance ou de méfiance à l'égard du député.

En Suisse par contre, le panachage, le biffage et le cumul donnent plus de chance aux candidats, mais la liste est malgré tout dressée par le parti lui-même. Lui seul décide si un député peut se représenter et ce choix dépend pour beaucoup de la fidélité du candidat aux objectifs du parti pendant la législature écoulée. Les candidatures individuelles sont rarissimes et vouées en général à l'échec.

Pour des motifs de système de gouvernement, la pression exercée sur les parlementaires est plus forte en Allemagne qu'en Suisse. Lorsqu'il s'agit de soutenir le chancelier, et à plus forte raison lorsque l'écart entre la majorité et la minorité est faible, il est naturel que la discipline de groupe soit particulièrement stricte et que la liberté des députés soit entravée.

Comme le chancelier, les conseillers fédéraux sont responsables devant le parlement. Les membres du gouvernement sont certes élus pour une durée déterminée, mais leur non-réélection est devenue exceptionnelle. Le seul risque qu'à courir un conseiller fédéral est celui d'être mal réélu au début de la nouvelle législature. C'est donc rarement la fonction, mais souvent la personnalité qui est en jeu lors de la réélection. Cette mise entre parenthèses de la responsabilité parlementaire du gouvernement pendant la période administrative contribue à assouplir la discipline au sein des groupes.

La liberté des membres des conseils se trouve encore accentuée par l'importance de la majorité sur laquelle peut s'appuyer le Conseil fédéral. Sachant que le gouvernement dispose presque toujours d'un large soutien au plénum, le député peut se permettre de ne pas toujours suivre les mots d'ordre de son groupe. En ce sens, le système suisse est plus favorable au libre mandat que le régime parlementaire.

La liberté de conscience des députés est reconnue au BT et au sein des deux conseils, mais dans des limites variables. La différence provient avant tout de la tendance politique des groupes ainsi que de leur grandeur. La gauche vote en général de façon plus disciplinée que la droite, mais la CDU exige elle aussi une

⁷⁵ Doebring, p. 149.

⁷⁶ Art. 68, Projet de Constitution fédérale.

forte solidarité entre ses membres. Et même les députés de la FDP n'échappent parfois pas aux ordres pressants de leurs chefs de fraction.

On doit reconnaître qu'en légalisant les partis, la constitution et la loi ont placé le député dans une situation inconfortable, celui-ci devant non seulement remplir son mandat selon sa conscience, mais aussi agir comme représentant du parti auquel il doit son élection.

L'opposition de ces deux qualités ne devrait pourtant pas se résoudre au profit d'une seule d'entre elles. Ainsi, le libre mandat ne devrait pas être vu comme une exception pouvant, dans certains cas seulement, s'écarter du principe de la représentation d'un parti par le député⁷⁷. De même, la fonction de porte-parole d'un mouvement politique ne devrait pas être considérée comme une règle spéciale dérogeant, dans certaines situations bien déterminées, à la règle générale du libre mandat⁷⁸. Il faudrait au contraire tendre à un équilibre entre la notion de député exerçant un mandat libre de toute instruction et celle de représentant d'un parti politique⁷⁹. Les parlementaires devraient avoir la liberté de juger eux-mêmes quelle qualité doit, dans chaque cas particulier, l'emporter sur l'autre.

§ 3 DROITS ET DEVOIRS

I Caractéristiques du statut

1. Le député n'a pas qualité d'organe

Le député n'est pas un organe par lequel l'Etat manifeste sa volonté; il n'est pas non plus un organe du parlement dont il devrait, à lui seul ou avec d'autres, exercer les compétences; il est encore moins un organe du corps électoral dont il aurait l'obligation de suivre les instructions.

La caractéristique de l'organe est d'avoir des compétences, c'est-à-dire des devoirs. Le parlement est dans l'obligation de se prononcer sur un projet de loi, les tribunaux sont dans l'obligation de juger et le gouvernement est dans l'obligation de diriger les affaires publiques. Ces compétences étant étatiques, le parlement, les tribunaux et le gouvernement s'expriment à chaque fois au nom de l'Etat à qui leurs actes sont imputés.

Par contre, en accomplissant sa charge, le parlementaire n'agit ni au nom de l'Etat, ni au nom du parlement, mais comme représentant (du peuple et d'un parti) exerçant un libre mandat⁸⁰.

A la différence des fonctionnaires dont les actes peuvent être imputés à l'Etat, le député intervient toujours en son propre nom ou en celui de son groupe, jamais en celui de l'Etat ou en celui du parlement qui n'encourent dès lors aucune responsabilité pour les actes ou les paroles du parlementaire.

Les droits et devoirs issus du statut du député ne sont pas des droits de l'Etat, ni des compétences du parlement, mais des garanties et des obligations conférées

⁷⁷ Est pourtant pour un lien presque impératif entre le parti et le député: *Schaefer*, pp. 151-152.

⁷⁸ Sont pourtant pour la prépondérance du libre mandat: *Ritzel-Buecker*, p. 265; *Kremer*, p. 60; *Roehring/Somtbeimer*, p. 18; *Doehring*, p. 193; *Tatarin-Tarnheyden*, p. 418.

⁷⁹ Sont pour un équilibre entre le libre mandat et la représentation d'un parti: *Vaerst*, p. 172; *Lörken*, p. 31; *Mannix-Duerig-Herzog*, art. 38 18-21; *BVerfGE*, 2, 1 (72-74).

⁸⁰ *Tatarin-Tarnheyden*, p. 415; *Arndt*, p. 162; *Schaefer*, p. 155; contra: *Hatschek*, p. 570; *Giannetti*, p. 311.

au parlementaire par la constitution. Ainsi, le droit de vote n'est que la faculté pour le député de participer à la formation de la décision du plénum; il ne peut être assimilé à la compétence de l'assemblée de se prononcer sur un projet. La loi n'est donc pas l'œuvre de la majorité des votants, mais celle du parlement dans son ensemble. Il en est de même pour toutes les autres fonctions parlementaires (élection, contrôle, budget, etc.) où la volonté particulière des députés ne peut jamais être confondue avec celle du parlement et où les actes de l'assemblée doivent être distingués de ceux de ses membres.

2. *Egalité de droits et de devoirs entre députés*

Le caractère collégial du parlement exige une égalité absolue de droits et de devoirs entre les membres de l'assemblée. Cette proscription de tout rapport de subordination entre les députés est le plus souvent réalisée en droit, mais souffre pourtant quelques exceptions.

Le président a le devoir de diriger les débats et le droit de prendre des mesures disciplinaires⁶¹. Il sort ainsi du cercle des autres membres de la chambre. Le principe d'égalité n'est pas pour autant enfreint, car ces tâches particulières ne sont pas liées à la personne du président, mais découlent bien plutôt de sa fonction. En outre, le président ne fait pas usage de droits qui lui sont propres, mais exerce une compétence attribuée à la chambre par la constitution. Enfin, même s'il peut interpréter le règlement⁶², le président est, comme tous les autres députés, soumis au droit parlementaire subjectif. L'égalité des droits et devoirs est ici respectée.

Lorsqu'il s'agit du droit de vote et du droit à la parole, certaines inégalités sont possibles et même quelquefois voulues.

En permettant à une fraction de députés d'imposer sa volonté à la majorité du plénum, les droits absolus de minorités et les droits de veto constituent autant de dérogations au principe de l'égalité des voix. En effet, quand un tiers des membres peut faire échouer un projet pourtant accepté par les deux autres tiers, cela signifie que certains votes ont deux fois plus de poids que d'autres et que la règle démocratique « un homme, une voix » n'est plus observée⁶³.

Les droits absolus de minorités et les droits de veto sont fréquents en Allemagne, car ils représentent le seul moyen pour l'opposition parlementaire de faire valoir son opinion. Leur nécessité est moins évidente en Suisse où les décisions de l'Assemblée fédérale sont pour la plupart sujettes à référendum.

Selon les règlements, il appartient au plénum du BT ou du CN de fixer un temps global de parole en se basant pour cela sur une proposition de l'Aeltestenrat ou de la conférence des présidents⁶⁴. Suivant son importance, chaque groupe parlementaire se voit attribuer sa part de temps, après quoi il pourra choisir quels seront les orateurs qui le représenteront au plénum.

Tout en étant indispensables, ces dispositions se heurtent cependant à une objection. Jouissant d'un temps de parole limité, les groupes doivent s'exprimer de manière plus tranchée. Leurs divers courants internes ne peuvent que difficilement se manifester à la tribune et c'est dès lors un aspect de la représentation des minorités qui disparaît au profit de la rationalisation du travail parlementaire.

Le temps global de parole crée ainsi une double inégalité: l'une à l'intérieur de la chambre et qui avantage les groupes importants au détriment des plus petits;

⁶¹ Art. 46 I RCN et 7 I RCE; § 7 I GO.

⁶² Art. 46 I 2 RCN et 7 I 2 RCE; § 128 GO; p. 79.

⁶³ Pp. 94 ss.

⁶⁴ Art. 64 a RCN; § 39 I GO.

l'autre à l'intérieur des groupes et qui favorise les fidèles au parti au détriment des dissidents. Tant qu'elle ne franchit pas les limites de l'abus, cette différence de traitement entre députés devrait cependant être admise⁸⁵.

Comme unique devoir, le parlementaire a celui d'assister aux séances du plénum et des commissions. Avec le droit à la parole et le droit de vote, cette obligation découle directement de la constitution; à eux trois, ils forment ce que la doctrine allemande appelle le «statut du député»⁸⁶.

3. Le député est libre de faire usage de ses droits et n'encourt aucune sanction s'il n'exécute pas ses devoirs

Le député qui ne fait usage ni de son droit à la parole, ni de son droit de vote ou qui enfreint son devoir de présence n'encourt aucune sanction, que celle-ci émane de la chambre, d'un tribunal ou du gouvernement.

Les parlementaires sont libres de se taire pendant les débats et de s'abstenir lors des votes. De même, ils ont toute latitude d'être absents des discussions du plénum sans s'exposer à des mesures de caractère punitif venant de la chambre. Si sanctions il devait y avoir, elles devraient selon nous être prévues par la constitution. Et à supposer qu'elles le soient, on pourrait douter de leur compatibilité avec le principe du libre mandat⁸⁷.

Les droits et devoirs issus du statut ont pour le député la même fonction que les droits fondamentaux (libertés individuelles) pour les particuliers. Ce sont essentiellement des moyens de défense contre l'activité étatique et dont le respect s'impose à tous les organes de l'Etat.

Le droit de vote permet au parlementaire d'approuver ou de rejeter un projet. La participation au vote n'est cependant pas obligatoire et tout député est en droit de s'abstenir. Quelle que soit son attitude, aucun membre du parlement ne peut encourir de sanction de la part des organes de l'Etat pour son comportement lors des décisions du plénum.

Le droit à la parole assure à tout député une irresponsabilité totale ou relative pour ses déclarations au parlement⁸⁸. S'ils s'expriment de façon irrévérencieuse, les membres des conseils ne s'exposent à aucune peine de caractère pénal ou civil. Dès qu'ils tiennent des propos de nature calomnieuse, les députés du BT peuvent, par contre, être poursuivis.

Enfin, le devoir de présence n'impose pas au parlementaire d'assister à toutes les séances du plénum et des commissions⁸⁹. Il n'y a pas d'obligation juridique dont la violation serait pourvue d'une sanction telle que la perte de la qualité de député ou l'interdiction temporaire de siéger lors des réunions des organes parlementaires⁹⁰.

De même que l'individu, le député n'est pas un organe de l'Etat. Il n'est pas doté de compétences dont l'exercice serait obligatoire, mais dispose de droits et de devoirs dont il peut faire usage selon sa conscience.

Ces remarques n'enlèvent rien à la validité des dispositions réglementaires soumettant le droit du député de prendre part aux délibérations du conseil à l'obliga-

⁸⁵ BVerfGE: 10, 4 (13).

⁸⁶ Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 38 20-25; Maunz-Dürig-Herzog, art. 38 9; Roehring/Sontheimer, p. 17; Schaefer, p. 163; Trassmann, remarques préliminaires aux §§ 16-22 GO; Stiger, p. 67; Arndt, p. 72.

⁸⁷ Schaefer, p. 67; Trassmann, rem. prél. aux §§ 16-22 GO; Kremer, p. 61; Ritzel-Buecker, p. 295; contra: Tatarin-Tarnbeyden, p. 424; Giacometti, p. 312, pour qui le devoir de présence est la seule véritable obligation juridique du député.

⁸⁸ P. 141.

⁸⁹ Contra: Giacometti, p. 312.

⁹⁰ Sur la perte de l'indemnité journalière en cas d'absence, voir p. 125.

tion de prêter serment ou de signer une promesse⁹¹. L'obtention d'un siège de parlementaire ne signifie en effet pas encore la possibilité d'exercer un mandat. Si les conditions d'éligibilité doivent toutes relever de la constitution ou de la loi, il n'est cependant pas interdit au droit subjectif de la chambre de poser des exigences supplémentaires pour l'acquisition des droits et devoirs issus du statut⁹². Une fois celles-ci satisfaites, le député est libre de déterminer seul la façon dont il remplira sa fonction.

4. *Les députés sont soumis au pouvoir disciplinaire de la chambre*

a) Nature du pouvoir disciplinaire

Le pouvoir disciplinaire est une conséquence naturelle de l'autonomie réglementaire, car le droit de régler le cours des délibérations inclut nécessairement celui d'en sanctionner les violations. Le droit disciplinaire apparaît ainsi comme le second volet⁹³ de l'autonomie de la chambre.

Le droit parlementaire et le droit disciplinaire ne font qu'un⁹⁴; dès lors, ce qui a été dit sur la nature juridique du premier⁹⁵ vaut de la même manière pour la nature juridique du second. Là également, il faut distinguer entre l'Allemagne et la Suisse.

La compétence du BT de prendre des sanctions contre la violation de son règlement découle de la garantie constitutionnelle inscrite à l'article 40 I 2 GG, celle des conseils de la loi sur les rapports (art. 8bis II).

Les mesures disciplinaires sont l'œuvre des seuls députés. Elles font dès lors partie intégrante du droit parlementaire interne, si bien qu'elles ne peuvent frapper que les membres de l'assemblée. Dépourvues de tout effet externe, ces règles ont valeur de dispositions autonomes (subjectives) de la chambre. Comme les règlements dont elles constituent un élément essentiel, ces mesures peuvent, en Allemagne, être assimilées à du droit constitutionnel secondaire, en Suisse, à des ordonnances internes.

b) Origine du pouvoir disciplinaire

Sans empiéter par trop sur le statut du député, la discipline parlementaire le restreint cependant quelque peu. Il s'agit pourtant d'une limitation propre au système juridique lui-même, étant entendu qu'aucun droit ne vaut de manière absolue et que tout abus doit être sanctionné.

Outre cette justification naturelle, les mesures disciplinaires tirent leur origine du lien unissant le député à la chambre. Lors de la séance constitutive, les élus acquièrent non seulement des droits, mais aussi des devoirs. Comme membres d'un organe étatique, ils doivent tout particulièrement s'obliger à en respecter la loi interne.

Entre la chambre et les députés, il se crée dès lors un lien de subordination, librement accepté, qui constitue le support du droit disciplinaire contenu dans le

⁹¹ Art. 4 et 5 RCN et 2 et 3 RCE.

⁹² *Cron*, p. 92; contra: *Fleiner/Giarometti*, p. 501.

⁹³ Le premier volet étant formé par le droit de régler le cours des délibérations.

⁹⁴ *Arndt*, p. 157; *Schaefer*, p. 72; *Ritzel-Buecker*, p. 385; *Steiger*, p. 78.

⁹⁵ Pp. 40 et 48.

règlement⁹⁶. Même s'il limite certains droits des membres du BT ou des conseils, ce lien ne nécessite pas une base juridique particulière, car il est déjà reconnu dans la compétence qu'a le parlement (ou chacune de ses sections) de régler seul ses propres affaires⁹⁷.

c) Compétence de la chambre exercée par le président

En vertu de l'autonomie réglementaire qui lui est reconnue, la chambre est titulaire du pouvoir disciplinaire. Le plénum est cependant dans l'incapacité matérielle de s'acquitter d'une telle fonction, si bien qu'il devra en charger le président⁹⁸.

Les députés ont pour seule faculté celle de transmettre l'exercice du devoir de faire régner la discipline. La chambre ne peut en effet se dessaisir entièrement d'une compétence qui lui a été déléguée expressément ou implicitement par la constitution ou par la loi sans par là aller à l'encontre de ce que voulait la règle de délégation, à savoir: accorder une fonction particulière à un organe déterminé afin de restreindre l'influence des autres organes en ce domaine.

L'exercice du pouvoir disciplinaire peut être transféré dans une mesure plus ou moins large. La délégation est globale, si les mesures du président sont soustraites à tout recours. Elle n'est que partielle, quand des recours peuvent être interjetés contre certaines sanctions seulement. C'est la pratique observée au BT et au sein des conseils⁹⁹. Enfin, il peut ne pas y avoir de délégation du tout. Toutes les mesures du président seront alors attaquables par les députés. Une telle situation peut être indésirable, car elle est susceptible de paralyser toute l'activité parlementaire.

II Devoir de présence

1. Base et nature juridique

Le devoir de présence constitue la seule obligation du député, mais représente également son unique moyen de faire valoir ses droits: par définition, seul un membre présent peut prendre la parole et participer aux votes. Le devoir de présence peut donc être qualifié d'élément essentiel du statut, de condition indispensable à l'exercice de son mandat par le parlementaire.

Le rapport étroit existant entre les trois éléments du statut fait qu'on ne peut les dissocier. Chacun d'eux est partie d'un tout, le statut du député, inscrit dans la constitution. Il n'y a pas de raison de vouloir distinguer ces trois composantes en leur donnant des bases juridiques différentes. Comme les deux autres et parce qu'il en est la condition d'exercice, le devoir de présence a son fondement dans la constitution¹⁰⁰.

La nature du devoir de présence découle directement de la position accordée aux membres de la chambre par la constitution. Le député a la qualité d'un représentant délié de toute instruction. Cela implique deux conséquences. Premièrement, aucun lien normatif ne se crée entre le député et le peuple. Le parlementaire exerce ainsi

⁹⁶ *Arndt*, p. 157; *Ritzel-Buecker*, p. 385; *Vogler*, p. 11.

⁹⁷ Art. 40 I 2 GG; art. 8bis II LRC.

⁹⁸ P. 80.

⁹⁹ § 43 GO; 48 I 3 RCN et 59, 2^e phrase RCE.

¹⁰⁰ *Haaschek*, p. 601; *Arndt*, p. 161; *Trossmann*, rem. prélim. aux §§ 15-22 6.1 et 6.2; contra: *Tatarin-Tarnheyden*, p. 424; *Schaefer*, p. 68; *Ritzel-Buecker*, p. 294a.

son mandat librement. Deuxièmement, le député n'a pas qualité d'organe de l'Etat ou de la chambre. Juridiquement, il ne peut donc pas être tenu d'en exercer les compétences.

Dès lors, le devoir d'assister aux séances du plénum et des commissions est, à l'égard du peuple comme à l'égard de la chambre, de nature purement morale. Bien qu'elle découle de la constitution, cette obligation n'a que le caractère d'une loi imparfaite¹⁰¹.

2. Absence d'un député

Le député est absent des séances du plénum lorsqu'il ne s'inscrit pas sur la liste de présence (BT ou CN) ou s'il ne répond pas à l'appel nominal (CE). Au BT, le fait de ne pas prendre part à un vote à l'appel nominal est également considéré comme une absence¹⁰².

Lorsqu'elle est inexcusée, l'absence d'un député provoque automatiquement la perte de l'indemnité journalière¹⁰³. Une telle sanction devrait cependant pouvoir être jugée comme encore admissible. La Grundgesetz¹⁰⁴ ne garantit en effet que le versement d'une indemnité de base et, l'Assemblée fédérale étant considérée comme un parlement de milice, la Constitution fédérale ne saurait accorder aux députés plus qu'un dédommagement pour perte de gain. Si les articles 79 et 83 de la Constitution fédérale ont avant tout pour rôle de déterminer qui de la Confédération ou des cantons a le devoir d'indemniser les parlementaires, ils devraient malgré tout avoir aussi pour but d'assurer à chaque parlementaire une indemnité à titre de dédommagement pour ses frais généraux et pour ses dépenses de secrétariat ainsi que pour le travail personnel que requiert la préparation des affaires à traiter¹⁰⁵.

En ce sens, l'indemnité de base prévue par la Grundgesetz et le dédommagement ancré dans la Constitution fédérale devraient revêtir la qualité de garanties constitutionnelles. Comme telles, elles ne devraient pas pouvoir être supprimées sans révision de la constitution.

Pour tous les autres honoraires cependant, la constitution accorde une certaine liberté d'action au parlement. Rien ne devrait dès lors empêcher le BT ou les conseils de prévoir la réduction ou la suppression du remboursement de certains frais non compris dans l'indemnité de base (frais de voyage, frais de bureau des membres du BT). S'agissant de réglementer l'utilisation d'une partie des dépenses publiques, la détermination du statut financier des députés fait, en Allemagne comme en Suisse, l'objet d'une loi formelle¹⁰⁶. Même la délégation contenue à l'article 10 de la loi fédérale sur les indemnités semble être, à elle seule, suffisamment précise pour empêcher que les règles sur la perte des honoraires soient laissées au pouvoir réglementaire de chacun des deux conseils.

La diminution de la somme globale attribuée aux députés a certes le caractère d'une sanction. Si l'on peut exprimer des doutes au sujet de son opportunité et de son efficacité, l'on ne saurait cependant déclarer une telle mesure incompatible avec

¹⁰¹ Trossmann, § 16 I; Schärfer, p. 68; Hatzsche, p. 601; contra: Tatarin-Tarnheyden, p. 426; Steiger, p. 75; Giacometti, p. 311.

¹⁰² § 14 II AbgG.

¹⁰³ Art. 2 LF sur les indemnités et art. 1 AF relatif à la loi sur les indemnités; § 14 I 3 AbgG.

¹⁰⁴ Art. 48 III GG.

¹⁰⁵ Telle est d'ailleurs la définition de l'indemnité aux termes de l'art. 6 de la loi fédérale sur les indemnités.

¹⁰⁶ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) du 18 février 1977; loi fédérale du 17 mars 1972 sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs.

la garantie constitutionnelle de l'indemnité parlementaire ou en contradiction avec le principe du libre mandat. Le montant de l'indemnité de base ne subit en effet aucune modification et la perte enregistrée par les députés absents ne semble pas être grave au point de menacer le libre exercice du mandat parlementaire.

3. *Expulsion*

L'expulsion¹⁰⁷ est la mesure disciplinaire la plus grave à laquelle peut s'exposer le député, car, en lui retirant le droit de participer aux séances du plénum et des commissions, elle paralyse entièrement son activité de parlementaire. On peut dès lors se demander si une telle sanction est admissible sur la base du simple règlement, ceci d'autant plus qu'elle peut quelquefois empêcher la chambre de se prononcer à des majorités spéciales requises par la constitution ou la loi.

Jamais mentionnée par les différents règlements des conseils, l'expulsion a toujours fait partie des mesures disciplinaires du droit parlementaire allemand. Cela s'explique avant tout par le fait que tant au Reichstag qu'au BT, les débats étaient et restent parfois houleux et que l'expulsion est souvent le seul moyen de faire revenir le calme dans une salle en pleine agitation.

L'expulsion d'un député du BT rentre dans le cadre des mesures disciplinaires que le parlement est autorisé à prendre en vertu de l'article 40 1 2 GG. Le devoir de se donner un règlement implique aussi celui de régler sa propre discipline, donc, au besoin, d'exclure un député des délibérations.

De plus, les droits des parlementaires doivent être exercés dans le but de permettre au BT d'exécuter au mieux ses fonctions. Ils ne peuvent avoir pour rôle de freiner ou d'entraver l'activité du plénum, auquel cas il y aurait alors abus des droits conférés aux députés. L'expulsion trouve ainsi son fondement tant dans l'obligation du parlement d'user de ses compétences que dans le devoir de chaque député de faciliter le travail de l'assemblée¹⁰⁸.

Les conditions liées à l'application de l'expulsion tempèrent quelque peu la sévérité de la sanction. Le règlement exige d'abord une grossière violation de l'ordre parlementaire. Il ne peut donc s'agir de n'importe quelle infraction commise par un député: encore faut-il que le déroulement des délibérations soit gravement perturbé.

La notion de «grossière violation» est volontairement imprécise. Le président jouit ainsi d'un large pouvoir d'appréciation pour qualifier le comportement du député et pour décider de la sanction à appliquer. Cette opinion est encore renforcée par le fait que le paragraphe 49 GO n'est qu'une «Kann-Vorschrift»¹⁰⁹. Le règlement n'oblige pas le président à procéder à l'expulsion, mais lui laisse la possibilité d'examiner s'il ne serait pas plus opportun de prendre une autre mesure, plus clémente. Par rapport aux autres sanctions, l'expulsion a dès lors une valeur subsidiaire.

Une fois la décision d'expulsion prise, le député touché par la mesure a toujours la possibilité de faire opposition par écrit. Le plénum est alors seul compétent pour trancher en dernier ressort¹¹⁰.

¹⁰⁷ § 42 GO.

¹⁰⁸ *Vogler*, p. 31; *Kleinschnittger*, p. 101.

¹⁰⁹ *Trossmann*, § 42 3 et 4.

¹¹⁰ § 43 GO.

III Droit à la parole¹¹¹

1. Principes

a) Octroi de la parole

Aucun député ne peut prendre la parole avant que le président ne la lui ait donnée. Ce principe élémentaire vaut non seulement pour les ministres qui ont en même temps la qualité de parlementaires, mais également pour les membres du gouvernement qui ne siègent pas au parlement. Il ne s'agit en effet pas de s'attaquer à un droit garanti par la constitution: il est simplement question d'en réglementer l'utilisation.

Avant de se voir accorder la parole, tout député doit d'abord s'annoncer par écrit auprès du président (CN, CE)¹¹² ou du scrutateur chargé de tenir la liste des orateurs (BT)¹¹³. L'inscription entraîne en général l'obligation pour le président de donner la parole.

Le droit à la parole n'est pourtant pas absolu. Même s'il est une manifestation du statut du député et même s'il a valeur de prescription impérative pour la chambre, le plénum reste cependant libre d'en déterminer l'étendue, la seule limite étant l'interdiction de l'abus. Depuis longtemps déjà, les règlements prévoient un temps de parole limité pour chaque député¹¹⁴. Une restriction supplémentaire consiste à fixer un temps de parole global¹¹⁵ ou à déclarer la discussion close, alors même que tous les orateurs inscrits ne se sont pas exprimés¹¹⁶.

b) Ordre des orateurs

Tout en prenant égard à l'ordre dans lequel les députés se sont inscrits sur la liste, le président détermine plus ou moins librement la façon dont les orateurs seront groupés au cours du débat. C'est là son droit. En contrepartie, il a le devoir de veiller à ce que les opinions (et les langues) alternent de manière équitable lors de la discussion¹¹⁷.

La liberté du président n'est pourtant pas sans limite. A moins qu'il ne s'agisse de motions, de postulats, d'interpellations ou de questions ordinaires, toutes les discussions des conseils commencent d'abord par un rapport de la commission chargée d'examiner l'objet soumis au plénum. La discussion générale ne peut s'ouvrir qu'une fois l'exposé des rapporteurs terminé. Dans les autres cas (motions, postulats), les auteurs de propositions s'expriment en premier, car aucune commission n'est pour l'instant sollicitée.

Lorsque le BT est saisi d'une proposition émanant de membres du plénum, la parole est d'abord attribuée à l'auteur de l'initiative afin qu'il en présente les éléments essentiels¹¹⁸. Le premier orateur de la discussion qui suivra ne pourra pas appartenir au groupe qui est à l'origine de l'initiative, car le danger serait alors grand de voir se succéder à la tribune deux députés appuyant la proposition et de négliger ainsi les droits de l'opposition.

¹¹¹ Ce droit n'est mentionné ni dans la Grundgesetz, ni dans la Constitution fédérale. Le simple fait que les séances du plénum consistent essentiellement en discussions démontre cependant que le droit des députés de prendre la parole est considéré comme allant de soi, art. 42 I 1 GG et art. 87 Cst féd.

¹¹² Art. 58 II RCN et 55 RCE.

¹¹³ § 33 I 3 GO.

¹¹⁴ P. 133.

¹¹⁵ P. 135.

¹¹⁶ Art. 70 II a RCN (1946); art. 62 II RCN (1974).

¹¹⁷ Art. 59 I RCN; § 33 I GO.

¹¹⁸ § 33 III 2 GO et p. 129.

Le pouvoir du président de déterminer l'ordre des orateurs est encore restreint par d'autres dispositions constitutionnelles ou réglementaires. De par la constitution, tout membre du gouvernement a le droit de prendre la parole dès qu'il en fait la demande¹¹⁹. Cette faculté ne peut être soumise à aucune limitation par le droit parlementaire subjectif, si bien que le président a le devoir de laisser s'exprimer les conseillers fédéraux et les ministres en dehors de l'ordre dans lequel les orateurs se sont inscrits.

Lors de la discussion des objets soumis à la chambre (dès la deuxième lecture au BT), les rapporteurs de la commission chargée d'étudier le projet ont, en vertu des règlements, le droit de prendre la parole en tout temps. L'auteur d'une proposition jouit au BT du même privilège¹²⁰.

L'ordre des orateurs peut encore être perturbé par des motions d'ordre¹²¹. Ceux qui les présentent ont en Suisse un droit absolu à la parole, alors que le BT a, en la matière, laissé un certain pouvoir d'appréciation à son président¹²².

Une fois la discussion terminée, le député auteur de la proposition peut, au BT, demander la parole au président qui doit alors la lui accorder¹²³. Cette possibilité n'est prévue par aucun des règlements des conseils qui considèrent bien plutôt la discussion comme close dès que le président a fait une déclaration en ce sens¹²⁴.

Avant le vote final, chaque député du BT et du CE ainsi que chaque groupe du CN est en droit de motiver sa décision¹²⁵. Le dernier mot appartiendra cependant toujours aux rapporteurs des commissions et aux membres du gouvernement qui useront de leur faculté de demander la parole en tout temps.

c) Pas de lecture des discours

Le parlement est un organe de délibérations dont les membres ont pour tâche première de discuter. Les députés ne devraient dès lors pas se contenter de lire leurs discours. Ce principe fait l'objet d'une disposition expresse du règlement du BT¹²⁶, mais est ignoré tant par celui du CN que par celui du CE. Cela n'empêche qu'en Allemagne comme en Suisse, il existe deux sortes de parlementaires: ceux ne disposant ni d'une grande facilité d'élocution, ni d'un rapide pouvoir de synthèse; ceux capables de se faire écouter tout de suite et sachant immédiatement aller à l'essentiel.

Le paragraphe 37 GO vise avant tout la première catégorie de députés. Il ne cherche pas tellement à interdire tout manuscrit, mais veut empêcher que, pendant son discours, l'orateur «colle» à son texte et donne ainsi l'impression de mal maîtriser sa matière.

L'interdiction de lire ne doit pas constituer d'obstacle à la citation de références et d'extraits d'articles. Lorsque les passages sont relativement longs, les députés sont tenus de requérir l'approbation du président et celle-ci leur est très généralement accordée, quitte à demander au parlementaire qu'il écoule certaines de ses citations¹²⁷.

¹¹⁹ Art. 101 Cst féd.; art. 43 II GG.

¹²⁰ § 33 III 2 GO; art. 59 II RCN et 56 II RCE.

¹²¹ P. 130.

¹²² Art. 59 III RCN et 56 III 2 RCE; § 34 GO.

¹²³ § 33 III 2 GO.

¹²⁴ Art. 62 RCN et 60 RCE.

¹²⁵ Art. 72 II RCN et 70 RCE; § 59 GO; p. 132.

¹²⁶ § 37 GO.

¹²⁷ § 37 I 2 GO; Trossmann, § 37 6.2.

Lorsqu'il lit son texte, le député du BT encourt un avertissement de la part du président. S'il persiste dans son attitude, il peut se voir retirer la parole¹²⁸. Particulièrement sévère, la règle est rarement appliquée jusqu'à son ultime conséquence. A supposer qu'elle le soit, on pourrait douter de sa proportionnalité et de son opportunité. Ceci d'autant plus que le droit constitutionnel confère à tout député le droit de s'exprimer au plénum, quelles que soient ses facilités d'élocution¹²⁹.

Le paragraphe 37 GO ne s'applique qu'à la discussion (Aussprache). Toutes les autres déclarations (développements de propositions, rapports de commissions, déclarations faites au nom d'une fraction, etc.) ne tombent dès lors pas sous le coup de l'interdiction de lire. De plus, il est d'usage que le président fasse preuve de souplesse lorsqu'un membre du BT parle pour la première fois devant l'assemblée plénière (Jungfernrede)¹³⁰.

2. Sortes d'interventions

a) Développement d'une proposition

Tout auteur d'une proposition a le droit de la développer et ceci avant l'intervention des autres députés. Cette faculté est expressément prévue par le règlement du BT qui distingue nettement le moment où l'initiative est motivée (Begründung, § 33 III 2 GO) de celui où commence la discussion (Aussprache, § 33 III 1 GO).

La situation n'est pas la même aux Chambres fédérales. S'il s'agit d'initiatives personnelles, la parole revient d'abord aux rapporteurs de la commission s'étant occupée du projet et ce n'est qu'ensuite que l'auteur de la proposition pourra présenter son initiative aux autres membres du conseil. Par contre, lorsqu'une des chambres doit traiter d'une motion ou d'un postulat, le premier orateur est toujours celui qui est à l'origine de l'intervention. Il s'agit en effet pour lui de convaincre ses collègues d'adopter sa demande afin qu'elle puisse être transmise à l'autre conseil (motion) ou au Conseil fédéral (postulat).

Dans tous les cas, le droit de développer une proposition peut être soumis à des restrictions telles que la limitation du temps de parole; en aucune circonstance, il ne peut cependant être supprimé sans par là s'en prendre directement au droit d'initiative garanti par la constitution¹³¹.

b) Déclaration finale

Dès que le président a déclaré la discussion close, le député auteur de la proposition peut faire une déclaration finale (Schlusswort). Cette règle est particulière au BT¹³² et a la valeur d'un droit de minorités que le parlement ne peut ni ignorer, ni transgresser au moyen du paragraphe 127 GO¹³³. Comme le plénum a déjà discuté du contenu du projet lors de la phase précédente, il n'est plus possible à l'auteur de l'initiative d'y revenir lors de sa déclaration finale.

Le paragraphe 33 III 2 i.f. GO n'est plus guère appliqué. Aujourd'hui, toutes les fractions, y compris celle dont est issue l'initiative préfèrent user de leur droit de faire une déclaration avant le vote final¹³⁴.

¹²⁸ § 37 II GO.

¹²⁹ Trossmann, § 37 5.

¹³⁰ Ritzel-Buecker, p. 371.

¹³¹ Art. 93 I Cst féd.; art. 76 I GG.

¹³² § 33 III 2 i.f. GO.

¹³³ Trossmann, § 33 16.

¹³⁴ § 59 GO.

c) Motions d'ordre

Agissant au nom de la chambre, le président est libre de fixer le déroulement des délibérations. Ce droit est pourtant quelquefois exercé par le plénum; il est parfois aussi attribué à un ou plusieurs députés qui, sans vote de l'assemblée, peuvent imposer leur mode de procéder à l'ensemble de la chambre. Le pouvoir du président n'est donc pas illimité; les députés sont au contraire capables d'influencer le cours des délibérations, principalement au moyen de motions d'ordre.

Les motions d'ordre se distinguent des autres interventions, en premier lieu par leur objet. Elles ne se rapportent pas au fond du débat, mais tendent uniquement à en infléchir le cours. Elles ne peuvent donc pas avoir pour but de modifier le contenu d'un projet de loi, mais cherchent seulement à changer la manière dont la chambre en discutera, puis se prononcera à son sujet. Elles sont de purs moyens de procédure à la disposition des députés et ne leur donnent aucune possibilité de s'attaquer à la substance des projets ou propositions.

Les motions d'ordre se caractérisent encore par le fait qu'elles doivent être présentées et liquidées sur-le-champ. Ni la discussion, ni le vote les concernant ne peuvent être repoussés. Les motions d'ordre sont dès lors un moyen d'interrompre la délibération d'un projet et leur abus peut facilement devenir un facteur d'obstruction de l'action parlementaire.

La parole ne doit être accordée que lorsque le député fait une proposition concrète visant à déroger à la procédure arrêtée par le président pour le traitement d'un objet. Ainsi, tout membre des conseils ou du BT a le droit d'exiger que la question posée au plénum soit fractionnée¹³⁵; de même, dix conseillers aux États, trente conseillers nationaux ou vingt-six membres du BT peuvent contraindre la chambre à voter à l'appel nominal¹³⁶. Tout député peut demander que le plénum n'entre pas en matière sur un projet¹³⁷, que l'ordre dans lequel les propositions sont mises aux voix soit modifié ou que la question soit formulée autrement¹³⁸. Dans les deux premiers cas, il s'agit de droits absolus de minorités: le plénum ne se prononcera donc pas sur la motion d'ordre; dans les trois derniers cas, les droits de minorités ne sont que relatifs, si bien que le dernier mot appartiendra à la majorité de la chambre¹³⁹.

Lorsque l'on n'a pas affaire à une véritable motion (proposition), mais à une simple remarque (*Bemerkung*), les membres des conseils n'ont pas la possibilité de s'exprimer et les députés du BT n'obtiennent la parole que si le président le juge utile¹⁴⁰. Cette pratique date, en Allemagne, de 1902 et a été reprise tant par le Reichstag de la République de Weimar que par le BT. Comme en Suisse, elle traduit un certain affaiblissement de la position du plénum qui, en droit, est pourtant le seul compétent pour régler la façon dont il discutera des objets qui lui sont soumis¹⁴¹.

d) Remarques personnelles

En dehors de l'ordre des inscriptions (CN; CE)¹⁴² ainsi qu'à la fin de chaque discussion (CN; BT)¹⁴³, tout député a le droit absolu de procéder à la rectification

¹³⁵ Art. 74 I RCN et 68 I RCE; § 53 GO.

¹³⁶ Art. 73 RCE et 77 RCN; § 57 GO.

¹³⁷ Art. 64 RCN et 62 RCE; § 30 II 2 GO.

¹³⁸ Art. 72 I 2 RCN et 66 RCE; § 52 GO.

¹³⁹ P. 95.

¹⁴⁰ § 34, 2^e phrase GO.

¹⁴¹ *Trassmann*, § 34 2.

¹⁴² Art. 62 III RCN et 56 III RCE.

¹⁴³ Art. 62 III RCN; § 35 GO.

de dire visant directement sa personne. Les déclarations personnelles faites au sein des conseils en dehors de l'ordre du jour ne peuvent provoquer une nouvelle discussion: dès que le membre de la chambre s'est exprimé, l'affaire est considérée comme liquidée.

Il en est de même des déclarations faites au CN et au BT une fois la discussion close. Là aussi, les députés doivent se borner à contester ce qui a été dit à leur égard ou à préciser leurs propres déclarations. On veut ainsi éviter que les débats ne soient sans cesse interrompus ou relancés par des rectifications personnelles.

Les remarques faites par les membres des conseils en dehors de l'ordre du jour peuvent aussi s'adresser à des députés; par contre, celles consistant à répondre à ce qui a été dit une fois la discussion close ne concernent que les membres du Conseil fédéral et les rapporteurs de la commission. A ce stade de la procédure, il n'est ainsi plus possible aux parlementaires de rectifier une déclaration faite pendant la discussion, qu'elle émane d'un membre du Conseil fédéral, d'un rapporteur de la commission ou d'un député ordinaire. Seules peuvent l'être les paroles prononcées par les conseillers fédéraux ou les rapporteurs une fois la discussion terminée.

La règle est plus large en Allemagne. Chaque parlementaire est en droit de faire une rectification d'ordre personnel après la clôture des débats lorsqu'il a été l'objet d'attaques non seulement de la part de rapporteurs de la commission ou de ministres, mais encore de la part de collègues. La remarque du député ne vise pas uniquement les déclarations faites une fois la discussion close, mais bien toutes les paroles prononcées à son égard alors que le projet était discuté au plénum.

Qu'elle ait lieu en dehors de l'ordre du jour ou dès la clôture de la discussion, la rectification apportée ne devrait pas admettre de répliques de la part d'autres députés¹⁴⁴. Dans le cas contraire, le danger serait en effet grand d'aboutir soit à un blocage du débat de fond par l'introduction d'une discussion sur la remarque, soit à la réouverture de la discussion de fond alors que celle-ci venait d'être close par le président.

En vertu de leur droit de prendre la parole en tout temps, les membres du gouvernement et les rapporteurs de la commission¹⁴⁵ ont cependant toujours la possibilité de répliquer, ce qui leur attribue un avantage certain sur tous les députés «ordinaires».

e) Déclarations en dehors de l'ordre du jour

Chaque député du BT peut demander la parole dans le but de faire, en dehors de l'ordre du jour, une déclaration de caractère personnel ou se rapportant à des faits précis.

Le paragraphe 36 GO n'est pas seulement un moyen donné au parlementaire de corriger certains dire exprimés à son sujet au plénum. Il lui permet également de constater ou de redresser certaines affirmations venant de l'extérieur du parlement et dirigées contre lui et/ou ses amis politiques ainsi que de nier ou de récuser certains faits concernant directement sa personne. Une telle possibilité n'existe ni au CN, ni au CE où les remarques doivent toujours être en relation avec la seule personne de l'orateur.

Les déclarations selon le paragraphe 36 GO doivent avoir lieu en dehors de l'ordre du jour. C'est dire qu'elles ne doivent avoir aucun lien matériel avec le sujet à traiter ou déjà traité par le plénum. En ce sens, elles se différencient du développe-

¹⁴⁴ Contra: *Trassmann*, § 36 12.3.

¹⁴⁵ Art. 43 II 2 GG et § 33 III 3 GO.

ment d'une proposition¹⁴⁶, de la remarque personnelle¹⁴⁷ ou encore de la déclaration finale¹⁴⁸. Elles en sont cependant formellement proches, puisque aucune de ces quatre interventions ne fait partie de la discussion à proprement parler, mais ne font que la précéder (développement d'une proposition), l'interrompre (déclaration en dehors de l'ordre du jour) ou la clore (déclaration en dehors de l'ordre du jour et déclaration finale).

Sur un second point, la déclaration fondée sur le paragraphe 36 GO se distingue des trois autres interventions. Alors que le droit de développer une proposition, le droit de faire une remarque personnelle et celui de faire une déclaration finale ne peuvent être éludés par le parlement, la possibilité de faire une déclaration en dehors de l'ordre du jour est soumise au pouvoir d'appréciation du président¹⁴⁹. En vertu de la Grundgesetz, le député jouit pourtant du droit à la parole, si bien que le président devrait laisser s'exprimer tout parlementaire qui demande à parler en dehors de l'ordre du jour.

En fait, le pouvoir d'appréciation du président est relativement large; il s'étend à la durée et au contenu de la déclaration. Ainsi, le député peut se voir contraint, sur demande du président, de présenter son texte avant de le lire devant le plénum¹⁵⁰. Même s'il ne s'agit pas vraiment de censurer un discours, mais uniquement de prévenir des violations de l'ordre parlementaire, on peut cependant douter de l'opportunité d'une disposition réglementaire dont l'application stricte pourrait facilement mener à une restriction du droit à la parole garanti par la constitution.

f) Motivation du vote

Une fois la discussion terminée et immédiatement avant le vote final, tout député peut demander la parole dans le but de motiver son vote ou celui de son groupe. Au BT, ce droit est reconnu tant aux membres qu'aux fractions du parlement et peut être exercé oralement ou par écrit¹⁵¹. Alors qu'elle est à la disposition de tous les députés du CE, seuls les groupes du CN peuvent user de cette faculté¹⁵².

On peut s'interroger sur le caractère judicieux de la règle appliquée au CN, surtout quand il s'agit du traitement d'initiatives individuelles. En Suisse, l'initiative est d'abord considérée comme un droit conféré à chaque parlementaire personnellement et ensuite seulement comme une attribution des groupes¹⁵³. Tout autant que les fractions, les députés auteurs d'une initiative devraient avoir le droit de motiver leur vote avant que le plénum se prononce sur leur proposition. Une disposition dans ce sens devrait être introduite dans le règlement du CN.

Le droit d'exposer son point de vue avant le vote final est de nature absolue au BT ainsi qu'au CE et au CN. Les présidents des chambres ont dès lors l'obligation de laisser les députés motiver leur propre vote ou celui de leur groupe.

La parole ne devrait pourtant être refusée aux membres des conseils que s'il existe de réels dangers de les voir abuser de leur droit. Tel serait le cas si le président était presque certain que l'orateur ne ferait pas qu'exposer son point de vue ou celui de son groupe, mais profiterait de l'occasion pour rouvrir la discussion.

¹⁴⁶ P. 129.

¹⁴⁷ P. 130.

¹⁴⁸ P. 129.

¹⁴⁹ § 36 GO: «...peut... sur demande...».

¹⁵⁰ Trussmann, § 36 13.1-13.5.

¹⁵¹ § 59 GO.

¹⁵² Art. 72 II RCN et 70 RCE.

¹⁵³ Art. 93 Cst féd.; voir p. 181.

Par contre, quand la déclaration se limite à motiver le vote du député ou de sa fraction, rien ne devrait permettre au président de ne pas attribuer la parole au parlementaire. De lege ferenda, le droit inscrit aux articles 72 RCN et 70 RCE devrait avoir une valeur absolue.

Le droit d'exposer son point de vue ne peut s'exercer qu'avant le vote final¹⁵⁴. Si un objet soumis au CE ou au CN ne requiert ni vote sur l'ensemble, ni vote final (ainsi: les motions, postulats et motions d'ordre), les députés ne disposent dès lors d'aucune possibilité de motiver leur propre décision ou celle de leur groupe. Il en est de même quand les membres du BT statuent sur les motions d'ordre ou se prononcent à la fin de chacune des deux premières lectures d'un projet de loi. Ici aussi, ils sont privés de la faculté de faire des déclarations au sens du paragraphe 59 GO.

Le droit de s'exprimer avant le vote final n'offre pas seulement à chaque groupe et à chaque député la possibilité d'expliquer pourquoi il va voter dans un sens plutôt que dans un autre; il leur permet également de donner les raisons pour lesquelles il s'abstiendra. Il n'y a en effet pas de motif de priver certains parlementaires d'un droit sous le seul prétexte de leur abstention lors du vote à venir. Le fait de ne voter ni «oui», ni «non» est aussi, en soi, une prise de position que chacun doit pouvoir justifier.

3. Temps de parole

a) Limitation du temps de parole

Aucun orateur du CN ou du BT ne peut s'exprimer pendant une durée illimitée. La nécessité de restreindre le temps de parole a été reconnue dès 1920 en Suisse, dès 1922 en Allemagne. Auparavant, chaque parlementaire pouvait exposer son point de vue aussi longtemps qu'il le désirait¹⁵⁵. La situation d'alors pouvait facilement s'expliquer par le fait que la chambre n'était pas autant chargée qu'elle l'est actuellement.

Aujourd'hui par contre, il n'est plus pensable de laisser parler chaque député pendant une heure ou deux sans provoquer aussitôt la paralysie du travail parlementaire. Ceci est encore plus vrai pour un parlement de milice. Les conseillers aux Etats l'ont bien compris qui, bien que n'étant soumis à aucune restriction expresse du temps de parole, s'efforcent eux aussi de discuter le plus efficacement possible, c'est-à-dire en évitant les discours d'une longueur excessive.

La limitation du temps de parole est une atteinte au statut du député, justifiée cependant par les nécessités pratiques et autorisée dans la mesure où aucun droit, même de nature constitutionnelle, ne peut valoir de manière absolue. Vue sous cet angle, elle a ainsi été admise par le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe qui a considéré qu'il relevait de la compétence réglementaire du BT (art. 40 I 2 GG) de poser des limites au droit des députés à la parole¹⁵⁶.

Les dispositions internes du CN et du BT sur le temps de parole n'ont d'ailleurs pas pour seul objet la limitation d'un droit constitutionnel; elles ont également pour but d'empêcher que la discussion ne soit monopolisée par quelques orateurs seulement, ainsi que de permettre au plus grand nombre possible de députés de venir

¹⁵⁴ Art. 70 RCE: les membres du Conseil des Etats peuvent également s'exprimer avant le vote sur l'ensemble.

¹⁵⁵ A l'inverse: le droit illimité des membres du Sénat américain de faire usage de leur talent oratoire. La pratique des «filibusters» a le plus souvent pour but d'empêcher l'adoption d'un projet de loi, *Loewenstein*, p. 179.

¹⁵⁶ BVerfGE: 10, 4 (13).

s'exprimer à la tribune. A la différence des règles sur le temps global de parole, les prescriptions sur la limitation du temps individuel de parole cherchent à assurer le respect des minorités à l'intérieur de la chambre.

b) Différents temps de parole

Le CN connaît quatre temps de parole différents. Lors du débat d'entrée en matière, l'auteur d'une initiative personnelle ainsi que les représentants des groupes ont quinze minutes à leur disposition¹⁵⁷. Il en allait de même autrefois pour le développement par leur auteur des motions, postulats et interpellations. Depuis la modification du règlement survenue le 27 septembre 1979, la durée de ces interventions a été ramenée à dix minutes¹⁵⁸.

Au stade de la discussion de détails, tous les orateurs qu'ils soient auteurs d'une initiative, représentants de groupe ou députés « ordinaires », ont droit à dix minutes de parole. Ceux qui s'exprimeront pour la seconde fois ne pourront cependant disposer que de cinq minutes¹⁵⁹.

Enfin, quel que soit le moment où ils prennent la parole, les rapporteurs des commissions et les membres du Conseil fédéral sont libérés de toute contrainte de temps. Le règlement leur demande simplement d'être brefs¹⁶⁰. Pour les membres du gouvernement, il ne devrait pourtant pas s'agir d'une obligation juridique, mais tout au plus d'un devoir moral. Par respect pour le parlement, les conseillers fédéraux se devront pourtant de ne pas abuser de leur droit constitutionnel de prendre la parole en tout temps au sein des conseils.

Les orateurs du BT peuvent se classer en trois catégories: les députés ordinaires, les représentants des fractions, puis les rapporteurs des commissions et les membres du gouvernement. Les députés du premier et du deuxième groupe ne peuvent s'exprimer qu'une seule fois lors de chaque phase de la discussion¹⁶¹; ceux du premier groupe ne disposent cependant que d'un quart d'heure alors que ceux du deuxième groupe ont droit à trois quarts d'heure de parole¹⁶²; enfin, les commissaires et les ministres peuvent exposer leur point de vue à tout moment et sans être limités par le temps. Pas plus que les règlements des conseils, celui du BT ne devrait pouvoir porter atteinte au droit constitutionnel des membres du gouvernement de prendre la parole dès qu'ils la demandent.

Une semblable réglementation entraîne par la force des choses une inégalité entre les députés. Si au cours de la discussion d'un projet de loi, chaque membre du CN fait usage au maximum de son droit à la parole, les représentants des groupes pourront s'exprimer pendant une durée totale de trente minutes, alors que les députés ordinaires ne pourront disposer que de quinze minutes.

La différence est plus forte encore au BT où les porte-parole des fractions se voient attribuer trois fois plus de temps que les députés ordinaires. Les membres du parlement qui ne disposent pas d'un grand talent oratoire ont dès lors peu de chance de se faire remarquer des autres députés ou du public.

Une telle situation est regrettable dans la mesure où elle tend à diviser durablement le CN et le BT en trois classes de parlementaires: celle réunissant les députés

¹⁵⁷ Art. 61 II RCN.

¹⁵⁸ Art. 70 I RCN.

¹⁵⁹ Art. 61 II RCN.

¹⁶⁰ Art. 61 III RCN.

¹⁶¹ § 39 II 1 GO (qui s'applique par analogie aux déclarations en dehors de l'ordre du jour, § 36, et aux développements de propositions, § 33 III 2 GO).

¹⁶² § 39 II 1 et 2 GO.

ordinaires et qui n'ont que peu de moyens de se faire entendre; celle regroupant les chefs de fractions et qui, par leur fonction même, sont déjà connus du parlement; celle rassemblant les rapporteurs des commissions et qui, comme la classe précédente, se compose avant tout de députés influents et chevronnés¹⁶³.

c) Prolongation du temps de parole

Chaque orateur, quelle que soit la classe à laquelle il appartient, peut demander que soit prolongé son temps de parole. La requête doit être adressée au président¹⁶⁴.

La prolongation est toujours facultative au CN, alors qu'elle peut aussi être obligatoire au BT. Lorsqu'il s'agit d'une simple possibilité, la décision relève du plénum (CN) ou du président lui-même (BT). En pratique, les députés du CN se contentent de donner leur consentement tacite à la proposition qui leur est soumise; au BT, le président consulte d'abord l'Aeltestenrat dont les avis seront cependant presque toujours suivis. L'usage observé au BT déroge ainsi à la règle interne écrite¹⁶⁵.

Le président du BT doit («soll») prolonger le temps de parole si la demande en est faite par une fraction, si l'objet ou le déroulement de la discussion l'exige¹⁶⁶. Tel est le cas par exemple lorsque le gouvernement use par trop de son droit à la parole. Par respect pour le principe voulant que l'opposition ne soit pas défavorisée outre mesure face à la majorité parlementaire¹⁶⁷, le président du BT est alors dans l'obligation de prolonger la discussion.

d) Temps global de parole

Sur proposition de la conférence des présidents ou de l'Aeltestenrat, le plénum du CN ou du BT peut fixer un temps global de parole (Gesamtredezeit)¹⁶⁸. Cette possibilité n'existe en Suisse que pour les débats d'entrée en matière et les discussions de rapports; elle n'est utilisée en Allemagne que pour la discussion (Aussprache) d'un projet.

La faculté de limiter le temps de parole a été introduite en Allemagne par le règlement du Reichstag du 12 décembre 1922, en Suisse par la modification du 27 septembre 1979¹⁶⁹. À l'époque de la République de Weimar, la clé de répartition entre les groupes était autre que celle en vigueur actuellement. Chaque fraction, quelle que fût son importance, disposait du même temps de parole¹⁷⁰, ce qui, avec la montée des partis extrémistes, s'est vite révélé dangereux. Dès 1949, la règle fut corrigée et, depuis lors, les minutes sont réparties en fonction du nombre de membres que réunit chaque groupe.

Les règles sur le temps global de parole concernent principalement les fractions parlementaires et accessoirement les députés. La durée de la discussion est en effet d'abord issue d'un accord entre les groupes qui ensuite seulement diviseront leur part entre leurs propres membres.

D'avantage encore que les règles sur les différents temps de parole, ces dispositions heurtent le principe d'égalité entre les députés. Car, lorsqu'une fraction ne

¹⁶³ Cette «parlamentarische Dreiklassengesellschaft» est dénoncée dans *Roehring/Sontheimer*, p. 121.

¹⁶⁴ Art. 61 II 2 RCN; § 39 II 3 GO.

¹⁶⁵ Le règlement donne en effet au président seul le droit de prolonger le temps de parole, § 39 II 3 GO.

¹⁶⁶ § 39 II 4 GO.

¹⁶⁷ § 33 I 2 GO.

¹⁶⁸ § 39 I GO; art. 64a RCN.

¹⁶⁹ Le premier essai date cependant de 1973.

¹⁷⁰ § 88 GORT 1922.

dispose que d'un temps limité, il est normal qu'elle choisisse son président ou l'un de ses membres les plus écoutés pour la représenter au plénum. Les députés ordinaires sont dès lors écartés du débat, ce qui constitue une atteinte indéniable au droit à la parole reconnu à chaque membre du parlement.

Dans la mesure où elles ne franchissaient pas les limites de l'abus et où elles contribuaient au développement harmonieux de la discussion, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a jugé les règles sur le temps global de parole comparables avec le statut du député¹⁷¹.

IV *Droit de vote*

1. *Droit statutaire*

Le droit de vote forme le troisième élément du statut du député et répond comme tel aux mêmes caractéristiques que les deux autres¹⁷² : il n'est pas une compétence, mais une simple faculté du parlementaire ; il est accordé aux membres d'un organe collégial et constitue pour eux une garantie face aux interventions de l'Etat. Dès lors, tout membre du parlement est en droit de s'abstenir ; les voix des députés doivent être d'égale importance¹⁷³ et aucun parlementaire ne doit craindre de sanction de la part de l'Etat pour son attitude lors d'un vote.

Le droit de vote n'est pas mentionné expressément par la Grundgesetz. Il n'en est pas moins une composante essentielle du statut du député garanti par la constitution. La situation est semblable en Suisse, si bien qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne peut priver un membre du BT, un conseiller national ou un conseiller aux Etats de son droit de se prononcer sur chaque objet soumis au plénum.

Le devoir relatif d'abstention imposé aux présidents des conseils constitue une exception à la règle¹⁷⁴. L'obligation de s'abstenir s'explique cependant par la position particulière conférée aux présidents des chambres et découle d'une disposition non écrite du droit parlementaire subjectif. Elle est matériellement inattaquable, car la Constitution fédérale ne requiert pour les décisions des conseils que la majorité des votants et non celle des membres¹⁷⁵.

2. *Abstention*

Le droit de vote n'est qu'une faculté dont l'exercice est laissé à la liberté d'appréciation du député. A moins d'outrepasser leurs compétences, le BT et les conseils ne peuvent, par le biais de dispositions réglementaires, contraindre leurs membres à se prononcer lors de chaque décision du plénum. Les règlements ne peuvent pas non plus prévoir des sanctions disciplinaires applicables en cas d'abstention ou

¹⁷¹ BVerfGE: 10, 4 (13); pour estimer la force numérique des fractions du BT afin de répartir entre elles le temps global de parole, les membres du gouvernement ne devraient pas être pris en considération. C'est pourtant ce qui s'est produit en 1972 lors de la discussion des traités avec l'Est; *Trassmann*, § 39 1.2; *Büchke*, p. 66; voir encore p. 180.

¹⁷² *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 38 23; *Trassmann*, rem. prél. aux §§ 16 à 22 6.1; *Arndt*, p. 174; *Strassberger*, p. 43.

¹⁷³ *Strassberger*, p. 54.

¹⁷⁴ p. 92.

¹⁷⁵ Art. 88 Cst féd.; exception: vote sur la clause d'urgence (art. 89bis Cst féd. et 35 III LRC) lors duquel le président de chacun des conseils dispose du droit de vote.

d'absence au moment d'un vote. De même qu'il y a un droit d'accepter ou de rejeter un projet, de même il existe un droit de s'abstenir lors de la décision du plénum¹⁷⁶.

La liberté de s'abstenir n'a pas toujours été reconnue en Allemagne¹⁷⁷. Aux débuts de l'ancien Reichstag, son usage était rendu pratiquement impossible en cas de comptage des voix ou de vote à l'appel nominal. Dans la première des éventualités, les portes par lesquelles devaient sortir les députés n'étaient qu'au nombre de deux et ne portaient que les inscriptions: «oui», «non». Lors des votes à l'appel nominal, seules étaient distribuées des cartes munies d'un «oui» ou d'un «non». Celui qui voulait s'abstenir devait sortir de la salle plénière.

A la fin du XIX^e siècle, il devint possible de rester dans la salle tout en ne prenant pas part au vote. L'abstention devait cependant être annoncée au président.

Ce n'est qu'avec le règlement du nouveau Reichstag (1922) que le droit à l'abstention fut pleinement reconnu. Pour le comptage des voix, une troisième porte fut créée, munie de l'inscription: «abstention»; pour les votes à l'appel nominal, on distribua des cartes permettant également aux députés qui ne voulaient se prononcer ni par «oui», ni par «non» de faire malgré tout connaître leur opinion et de la faire inscrire au procès-verbal.

V *Droit de poser des questions (heure des questions)*

Le droit de poser des questions est un moyen essentiel de procéder au contrôle de l'activité gouvernementale. En outre, pour chaque député, il représente un aspect du droit à la parole.

Les possibilités d'interroger l'Exécutif sont diverses. Les règlements de chacun des conseils mentionnent l'interpellation¹⁷⁸ et la question ordinaire¹⁷⁹ («petite question»); le droit interne du BT prévoit la grande question¹⁸⁰ (Grosse Anfrage) et la petite question¹⁸¹ (Kleine Anfrage). En Suisse, les deux sortes d'intervention peuvent émaner d'un seul député, alors qu'en Allemagne, le soutien de vingt-six membres du BT est nécessaire pour que la grande ou la petite question puisse être transmise au gouvernement¹⁸².

Ces deux moyens mis à part, les membres des deux conseils et du BT disposent enfin d'une troisième possibilité d'interroger le gouvernement: l'heure des questions (Fragestunde). Dans ce cas, les députés du BT n'ont besoin du soutien d'aucun de leurs collègues. L'on peut dès lors parler d'un véritable «droit individuel» de chacun des membres du BT.

Introduite en 1946 par le CN¹⁸³ et en 1952 par le BT¹⁸⁴, l'heure des questions tire son origine du droit parlementaire anglais¹⁸⁵. En 1962, le CN a renoncé à l'heure des questions pour la reprendre cependant en 1979. Le BT par contre en a fait une véritable institution que les lignes directrices édictées en 1960 et 1969 n'ont fait que préciser.

¹⁷⁶ Récemment, la commission du CN pour l'«Avenir du Parlement» a proposé d'introduire un devoir d'abstention pour les députés ordinaires. Les parlementaires dont les intérêts personnels et matériels sont directement concernés par un vote de la chambre auraient l'obligation de se récuser. Cette future disposition ne serait toutefois pas applicable lors de la discussion puis de l'adoption de lois ou d'arrêtés ou lors de débats sur les comptes ou le budget de la Confédération, voir le «Tagesanzeiger» du 9/10 mai 1981.

¹⁷⁷ Schmitt, p. 117.

¹⁷⁸ Art. 30 RCN et 32 RCE.

¹⁷⁹ Art. 30 RCN et 33 RCE.

¹⁸⁰ § 105 GO.

¹⁸¹ § 110 GO.

¹⁸² Art. 30 RCN, 32 et 33 RCE; §§ 105 et 110 GO; p. 184.

¹⁸³ Art. 47 RCN (1946).

¹⁸⁴ § 111 GO.

¹⁸⁵ Roehring/Santheimer, p. 137.

1. *Sortes de questions; recevabilité*

Les députés du BT peuvent poser des questions appelant des réponses orales ou écrites, alors que les membres du CN ne reçoivent, en règle générale, que des réponses orales¹⁸⁶.

Les questions des députés ne sont soumises qu'à une seule condition de recevabilité formelle. Celles appelant une réponse orale doivent être déposées le jeudi précédant la deuxième et troisième semaine de session (CN)¹⁸⁷ ou trois jours avant leur traitement au plénum (BT)¹⁸⁸; celles ne demandant qu'une réponse écrite doivent être remises au plus tard le vendredi précédant la semaine de séances¹⁸⁹.

Au vu de leur but, les questions des députés ne seront matériellement recevables que lorsqu'elles concerneront un domaine relevant du gouvernement. L'heure des questions ne peut servir à critiquer des députés ou des membres d'une autorité judiciaire¹⁹⁰.

En Allemagne comme en Suisse, les questions ne se limitent pas forcément à l'activité du gouvernement dans son ensemble; elles peuvent également s'en prendre aux faits et gestes ainsi qu'aux déclarations publiques de chacun des membres du collège gouvernemental¹⁹¹.

Ceci ne devrait pas être infirmé par le principe de la collégialité régnant entre les membres du Conseil fédéral. De même que les conseillers fédéraux sont élus séparément et non sur une liste commune, de même les membres de l'Assemblée fédérale devraient pouvoir adresser leurs critiques à l'égard de chaque conseiller fédéral pris individuellement sans se voir opposer le caractère collégial du gouvernement.

Les questions posées par les députés doivent relever directement ou indirectement de la politique nationale. Les membres du BT ou du CN ne peuvent dès lors interroger le gouvernement fédéral sur des problèmes étant du ressort exclusif d'un Land ou d'un canton. Ici aussi, le principe de la compétence subsidiaire de l'Etat fédéral devrait être respecté¹⁹².

Enfin, les questions doivent être conçues et rédigées de telle façon qu'elles facilitent une réponse brève de la part du gouvernement. Elles ne doivent pas être développées (CN), ou contenir des constatations et des jugements de valeur (BT)¹⁹³. L'heure des questions n'a en effet pas pour but de traiter de problèmes fondamentaux de la politique nationale. Il s'agit uniquement d'un moyen d'interroger le gouvernement, et non d'une possibilité de lui soumettre une proposition motivée.

Le président du BT est chargé de vérifier la recevabilité formelle et matérielle des questions. Celles qui ne satisfont pas à l'une ou à l'autre de ces conditions ne sont pas transmises au gouvernement¹⁹⁴.

La pratique est différente au CN où toutes les questions adressées à temps sont directement communiquées aux conseillers fédéraux compétents par le secrétariat de l'Assemblée fédérale. La recevabilité matérielle ne fait l'objet d'aucun examen préalable par un organe de la chambre, mais est appréciée par les différents départe-

¹⁸⁶ Art. 71a RCN; lignes directrices 1 et 16.

¹⁸⁷ Art. 71a II RCN.

¹⁸⁸ Lignes directrices 9.

¹⁸⁹ Lignes directrices 18.

¹⁹⁰ *Traschmann*, § 111 3.

¹⁹¹ *Traschmann*, § 111 2.

¹⁹² Lignes directrices 2.

¹⁹³ Art. 71a II RCN; lignes directrices 1.

¹⁹⁴ Lignes directrices 7.

ments eux-mêmes. En cas d'incompétence matérielle, le Conseil fédéral se contentera d'exposer très brièvement les raisons pour lesquelles il lui est impossible de répondre à la question posée.

2. *Traitement*

En Suisse et en Allemagne, les heures des questions constituent toujours le point 1 de l'ordre du jour¹⁹⁵. Au CN, elles ont lieu le lundi après-midi des deuxième et troisième semaines de session. Elles durent nonante minutes au plus.

Selon les lignes directrices du paragraphe 111 GO, le BT peut organiser jusqu'à trois séances de questions par semaine, aucune d'elles ne pouvant toutefois excéder soixante minutes¹⁹⁶. Depuis octobre 1973 et en dérogation au N° 11 des lignes directrices, l'heure des questions ne se déroule plus que deux fois par semaine (le mercredi et le jeudi), mais dure chaque fois nonante minutes¹⁹⁷.

Au BT comme au CN, la liste des questions est distribuée aux députés avant le début de la séance. Les membres du BT lisent d'abord leur question alors que les conseillers fédéraux répondent tout de suite à celles des conseillers nationaux. Les réponses que le gouvernement n'a pu, faute de temps, donner au plénum seront ensuite communiquées par écrit aux députés¹⁹⁸.

Pour chaque question, il est possible de poser une question supplémentaire. Le règlement du CN ne reconnaît cette faculté qu'à l'auteur de la question principale et la limite à une seule question supplémentaire¹⁹⁹.

Différentes, les lignes directrices du paragraphe 111 GO ne prévoient cette possibilité que pour les questions auxquelles il est répondu oralement. L'auteur de la question principale a droit à deux questions supplémentaires, tous les autres députés à une²⁰⁰. Toujours d'après les lignes directrices, chaque question principale peut être scindée en deux « sous-questions » (« Unterfragen »)²⁰¹.

Quels que soient leurs auteurs, les questions supplémentaires ainsi que les sous-questions doivent être en étroite connexité matérielle avec les questions principales. Elles doivent dès lors toutes être examinées par le même représentant du gouvernement. Il n'est cependant pas de la compétence d'un député de désigner le ministre qui devra traiter sa question. C'est là un droit du seul gouvernement.

3. *Réponse du gouvernement*

Le gouvernement doit répondre à toutes les questions déclarées recevables. Cette obligation ne découle cependant pas des règlements du BT ou du CN, car le droit subjectif du parlement ne peut déployer d'effets juridiques qu'à l'égard des députés. Le devoir des ministres et des conseillers fédéraux se déduit bien plutôt de l'article 43 GG ainsi que du principe de la responsabilité parlementaire du gouvernement²⁰².

La Grundgesetz ne se borne pas à exiger la présence des membres du gouvernement tout en leur laissant ensuite la liberté de répondre ou de ne pas répondre aux questions des parlementaires. Le droit de citation garanti à l'article 43 I GG a au

¹⁹⁵ Art. 71a I RCN.

¹⁹⁶ Lignes directrices 11.

¹⁹⁷ *Trassmann*, § 111 32.

¹⁹⁸ Il en est de même lorsque l'auteur d'une question est absent.

¹⁹⁹ Art. 71a IV RCN.

²⁰⁰ Lignes directrices 3 et 4; *Trassmann*, § 111 15.

²⁰¹ Lignes directrices 1.

²⁰² *Achberger*, p. 61; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 43 I et 6; *Schaefer*, p. 230.

contraire pour fonction essentielle d'assurer le contrôle par le parlement de l'ensemble de l'activité gouvernementale. Sur la base de cette disposition, l'Exécutif est dès lors obligé de renseigner le Législatif lorsque celui-ci le demande et de répondre ainsi de ses actes²⁰³.

La Constitution fédérale ne contient pas de règle semblable à l'article 43 I GG et permettant aux conseils de citer les membres du Conseil fédéral. Le gouvernement est malgré tout tenu de s'expliquer sur chaque problème soulevé par un député. C'est là une conséquence de la responsabilité parlementaire du Conseil fédéral qui, si elle ne va pas jusqu'à contraindre un de ses membres à démissionner, lui impose cependant le devoir de répondre de chacun de ses actes devant les deux chambres.

Du devoir de répondre aux questions des députés il faut distinguer le droit du gouvernement de prendre la parole à chaque instant et sans limite de temps. Le premier découle du principe de la responsabilité parlementaire, le second des articles 101 Cst féd. et 43 II 2 GG. Les deux sont cependant liés, car en accomplissant l'obligation qui lui incombe en vertu de sa responsabilité devant le parlement, le gouvernement fait en même temps usage de son droit à la parole.

Même s'ils ne sont pas juridiquement tenus d'observer les dispositions réglementaires sur le temps de parole, les conseillers fédéraux et les ministres ont cependant le devoir moral de respecter l'esprit dans lequel fut instituée l'heure des questions. Celui-ci exige qu'à des questions brèves, il soit apporté des réponses brèves et restreint de ce fait l'étendue du droit du gouvernement à la parole.

Cette restriction est admissible dans la mesure où elle permet qu'il soit répondu au plus grand nombre possible de questions et favorise ainsi le contrôle de l'activité de l'Exécutif par le parlement.

VI Garanties du statut

Les droits et devoirs issus du statut n'ont de valeur que s'ils jouissent d'une garantie permettant aux députés de les exercer sans craindre d'être inquiétés par l'Etat ou les particuliers. Chaque parlementaire doit pouvoir participer à toutes les séances du plénum et des commissions sans en être empêché par les tribunaux; de même, il doit pouvoir s'exprimer à la tribune et faire usage de son droit de vote de façon entièrement libre.

Afin d'être protégés efficacement des menaces des individus ou de celles des organes étatiques, tous les députés doivent bénéficier d'un certain nombre d'avantages dont les plus importants sont l'inviolabilité, l'irresponsabilité et l'indemnité parlementaire.

1. Inviolabilité

Par inviolabilité, le droit suisse entend l'impossibilité pour un député d'être recherché ou poursuivi pour un crime ou un délit qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions²⁰⁴. Le droit allemand définit l'inviolabilité (*Immunität*) comme la protection contre toute poursuite pénale, quelle que soit l'infraction commise²⁰⁵.

²⁰³ Ceci est nié par *Arnold*, p. 112, et par *Trassmann*, § 111 41, qui lient à un vote du plénum le devoir du gouvernement de répondre aux questions des députés.

²⁰⁴ Art. 1 LF sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, ci-après: LF sur les garanties politiques... RS 170.21.

²⁰⁵ Art. 46 II-IV GG.

En droit continental européen, l'inviolabilité tire son origine de la Révolution française et de la nécessité que l'on ressentit alors de préserver les parlementaires des arrestations arbitraires ordonnées par le gouvernement. C'était, à ses débuts en tout cas, une institution dont le but était de protéger le parlement en tant que tel contre les pouvoirs exécutif et judiciaire. L'inviolabilité était initialement un privilège du Législatif dans son ensemble et non un droit accordé à chacun des députés pris individuellement.

L'inviolabilité tend à garantir le bon fonctionnement de l'assemblée. L'interdiction faite aux pouvoirs exécutif et judiciaire d'utiliser les moyens dont ils disposent pour procéder à l'arrestation d'un député ne peut dès lors valoir qu'aussi longtemps que siège le parlement. C'est ce que prévoit la loi sur les garanties, laquelle n'exclut la recherche ou la poursuite d'un parlementaire que pendant les sessions des deux conseils²⁰⁶.

La règle est différente en Allemagne où le parlement siège en permanence. Les députés sont au bénéfice de l'inviolabilité pendant toute la durée de leur mandat. Ils sont ainsi assurés d'être protégés dès l'acquisition de la qualité de parlementaire²⁰⁷ et jusqu'au moment où se réunira le nouveau BT.

Selon la théorie classique²⁰⁸, l'inviolabilité est un privilège du parlement. Un député ne peut de lui-même y renoncer, car il disposerait alors d'un droit qui ne lui appartient pas. Cette thèse est encore appliquée dans la plupart des pays occidentaux²⁰⁹, en particulier l'Allemagne. Elle a été quelque peu édulcorée en Suisse où les membres des deux conseils peuvent renoncer personnellement à l'inviolabilité²¹⁰. Il suffit pour cela d'une déclaration écrite de leur part, selon laquelle ils consentent à abandonner «leur» privilège. La loi sur les garanties n'a cependant pas totalement renié la théorie classique. Le consentement individuel n'est qu'une possibilité. Le député peut aussi être livré à la justice par une décision du conseil auquel il appartient.

En Allemagne comme en Suisse, l'accord du plénum (ou du parlementaire) a la même valeur. C'est une condition d'exercice de la poursuite; il fait donc partie du droit formel.

2. Irresponsabilité absolue

L'irresponsabilité (Indemnität) consiste à empêcher qu'un député ne soit poursuivi pour une opinion qu'il a émise au parlement²¹¹. En Suisse, la protection est totale, car elle préserve les membres des conseils de toute poursuite judiciaire, qu'elle soit civile ou pénale. Les députés au BT ne jouissent par contre que d'un privilège limité, car les déclarations de nature calomnieuse ne bénéficient pas de l'immunité²¹².

Le but des règles sur l'irresponsabilité est de soustraire les parlementaires aux codes pénal et civil. Comme le droit interne de la chambre ne peut déroger à des

²⁰⁶ Art. 1 LF sur les garanties politiques...

²⁰⁷ L'acquisition de la qualité de parlementaire commence avec l'acceptation de l'élection, § 45 BWahlG.

²⁰⁸ Voir l'arrêt du tribunal constitutionnel bavarois du 24 octobre 1958 (Az: Vf 30 - VII - 58) cité par *Schäfer*, p. 173; contra: *Doehring*, p. 194.

²⁰⁹ P. ex.: art. 26 II Cst fr. (1958); art. 68 II Cst it. (1947).

²¹⁰ Art. 1 LF sur les garanties politiques.

²¹¹ Art. 2 II LF sur la responsabilité...; art. 46 I GG.

²¹² Art. 46 I 2 GG; la Constitution de 1871 était plus large: même en cas de déclarations calomnieuses au plénum ou en commissions, un député au RT ne pouvait être cité en justice, *Huber*, p. 896.

dispositions de nature légale, la réglementation de l'irresponsabilité doit au moins faire l'objet d'une loi formelle²¹³. C'est le cas en Suisse; en Allemagne, l'essentiel de la matière se trouve à l'article 46 I GG.

L'irresponsabilité garantit le libre exercice du droit à la parole et du droit de vote au plénum ainsi qu'en commissions. Bien qu'aucun texte n'en fasse mention, la règle devrait également valoir pour tous les autres organes de la chambre, tels la conférence des présidents, l'Aeltestenrat ou le bureau.

Quelle que soit la qualification juridique des fractions (organes de la chambre ou non)²¹⁴, on ne peut nier le lien étroit les unissant au plénum. En tout premier lieu, les débats à l'intérieur des groupes contribuent à faciliter la discussion en séances plénières. Les fractions sont dès lors des éléments indispensables au bon fonctionnement du BT et du CN et sans lesquels la chambre ne pourrait mener à chef tous ses travaux. Le principe de l'irresponsabilité devrait ainsi s'appliquer également aux déclarations faites lors des séances de groupes²¹⁵.

L'immunité est absolue dans la mesure où elle ne peut en aucun cas être levée. Les membres des deux conseils jouissent d'une protection de cette nature, si bien que les seules sanctions auxquelles ils peuvent s'exposer lors de discours incendiaires sont le rappel à l'ordre ou le retrait de la parole²¹⁶. Mais, outre ces mesures disciplinaires, aucun député aux Chambres fédérales ne peut se voir cité devant un tribunal pénal ou civil. Les conseils n'ont en effet pas la compétence de lever l'immunité et le député n'a pas la possibilité de renoncer à son privilège d'irresponsabilité²¹⁷.

Absolue sous le II^e Reich²¹⁸ et sous la République de Weimar²¹⁹, l'irresponsabilité des parlementaires allemands est aujourd'hui relative. Elle ne peut être invoquée qu'aussi longtemps que les déclarations des députés ne sont pas de nature calomnieuse. Dès lors, celui qui se sent gravement offensé par les paroles d'un parlementaire est en droit de s'adresser à un tribunal, lequel devra, s'il y a véritablement calomnie, condamner le député.

À la différence de l'inviolabilité, l'irresponsabilité est, en Suisse comme en Allemagne, illimitée dans le temps. Le privilège commence avec l'acceptation de l'élection pour s'étendre au-delà de la durée du mandat. À aucun moment, un député ne pourra être recherché pour délit contre l'honneur d'autrui. L'irresponsabilité est donc un motif d'exclusion de la poursuite et relève du droit matériel.

3. Irresponsabilité relative

L'irresponsabilité relative fait l'objet en Suisse d'une disposition particulière de la loi sur la responsabilité de la Confédération...²²⁰. Elle se distingue de l'inviolabilité par le fait qu'elle concerne des infractions qui sont en rapport avec l'activité ou la situation officielle du député.

Le droit allemand ne fait pas cette différence: les règles de l'article 46 II-IV GG sont applicables de la même manière à tout crime ou délit, que celui-ci ait été commis dans l'exercice de la fonction de parlementaire ou qu'il soit simplement en

²¹³ LF sur la responsabilité...; art. 366 I CPS et 61 CO.

²¹⁴ P. 187.

²¹⁵ Contra: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 46 4.

²¹⁶ Art. 48 I 1 et 2 RCN.

²¹⁷ Sur les relations entre l'immunité parlementaire et l'égalité devant la loi, voir *Giacometti*, p. 321. En mars 1979, le conseiller national Corbat se déclarait cependant prêt à renoncer à son immunité, *Bull. off.* 1979 CN 135. Cette déclaration d'intention était dès lors dépourvue de tout effet juridique.

²¹⁸ Art. 30 BRV (1871).

²¹⁹ Art. 36 WRV (1919).

²²⁰ Art. 14 LF sur la responsabilité...

rapport avec l'activité ou la situation officielle du député. Dans les deux cas, il s'agit d'inviolabilité parlementaire.

L'irresponsabilité relative s'oppose encore sur deux points à l'inviolabilité. Elle s'étend d'abord sans interruption sur toute la durée du mandat. Ensuite, il n'est pas de la compétence du député d'y renoncer. Le membre d'un des conseils ne pourra être jugé par un tribunal que si les deux chambres donnent leur autorisation. L'irresponsabilité relative demeure ainsi un privilège du parlement²²¹.

Pour le reste, l'irresponsabilité relative répond aux mêmes caractéristiques que celles de l'inviolabilité²²². Etant une condition d'exercice de la poursuite, elle appartient au droit formel; elle ne s'applique en outre qu'à la responsabilité pénale.

4. Indemnité parlementaire

Les députés n'ont pas seulement besoin d'une garantie juridique contre les interventions des pouvoirs exécutif et judiciaire, ils doivent également bénéficier d'une certaine sécurité financière les protégeant de l'influence de leur parti et de celle des groupes de pression.

Les sommes versées par l'Etat vont cependant au-delà de ce but. Idéalement, elles devraient permettre au parlementaire d'accomplir ses tâches de la façon la plus approfondie possible et avec la plus grande indépendance tant vis-à-vis de l'Exécutif que vis-à-vis des groupements d'intérêts économiques. L'aide étatique accordée aux députés irait alors dans le sens d'un renforcement de la démocratie.

²²¹ Art. 14 I 1 LF sur la responsabilité...; lorsque après avoir transmis des documents confidentiels à un quotidien de Suisse alémanique, le conseiller national Nef déclara renoncer à son immunité, le député saint-gallois se prononçait en fait sur une question que seul le plénum du CN et du CE étaient en droit de trancher.

Sur recommandation de sa commission, le CN a, lors de la session d'automne 1980, refusé de lever l'immunité parlementaire. Quelques jours plus tard, le CE en a fait de même, Bull. off. 1980 CN 1014 et 1980 CE 576.

Un autre cas, plus ou moins semblable, s'était produit en 1969. Le 25 juin, au cours d'une séance de relevée, le conseiller national Hubacher proposa au CN de ne pas approuver la gestion du Conseil fédéral pour le système Florida (conduite de la défense de l'espace aérien) et d'exiger un rapport complémentaire à ce sujet. A l'appui de sa proposition, le député bâlois cita plusieurs passages d'un procès-verbal qui lui avait été remis par un ancien fonctionnaire du Département militaire fédéral le 24 avril 1969 et qui concernait une séance d'experts tenue à Dübendorf le 26 septembre 1968. Convoqué le 16 octobre 1969 par le juge d'instruction, M. Hubacher faisait remettre par un tiers le procès-verbal à un fonctionnaire afin de pouvoir s'en entretenir avec lui de certaines questions techniques.

Se fondant sur ces faits (détention de documents confidentiels et leur transmission à autrui), le juge d'instruction militaire fit état de l'existence d'une présomption que des actes délictueux réprimés par l'art. 106 CPM avaient été commis.

Après avoir précisé que les déclarations de M. Hubacher faites le 25 juin 1969 dans l'enceinte du CN l'avaient été sous le couvert absolu de l'immunité parlementaire, la commission du CN proposa au plénum de ne pas donner suite à la requête du juge d'instruction. Selon le rapporteur, M. Hubacher avait, au vu des divergences entre le rapport de gestion du Conseil fédéral et le procès-verbal de la séance d'experts, le droit sinon le devoir de s'occuper de l'affaire Florida. De plus, même si le fait d'avoir remis le procès-verbal était objectivement punissable en raison des passages non encore publiés, l'on pouvait cependant mettre à la décharge de M. Hubacher le fait qu'il s'était adressé à un haut fonctionnaire, plusieurs fois conseiller des membres du parlement et, qui plus est, officier d'état-major. En résumé, la volonté de découvrir les lacunes existantes qui, sur le plan subjectif, a prédominé dans le comportement de M. Hubacher, était dans l'intérêt public; et «il ne saurait être question qu'un membre du parlement s'occupant, même si ce n'est pas *lege artis*, d'une affaire qui pour le moins exigeait un examen, doive comparaître devant le juge pénal uniquement parce qu'il est allé trop loin sous l'effet de son zèle et, sans doute aussi, de la satisfaction qu'il éprouvait à élucider une affaire suspecte. Dans ces conditions, l'intérêt public que présente la poursuite pénale peut passer à l'arrière-plan sans que la *res publica* en ait à souffrir».

Suivant en cela la proposition de sa commission, le CN a, le 18 juin 1970, refusé d'autoriser l'ouverture d'une poursuite pénale contre M. Hubacher. Le CE en fit de même le 21 septembre 1970, Bull. off. 1970 CN 420 et 1970 CE 255.

²²² P. 140.

L'indemnité parlementaire est inscrite dans la Constitution fédérale depuis 1848²²³, mais n'a fait son apparition que tard dans le droit constitutionnel allemand. La Constitution de 1871 interdisait même expressément d'indemniser les membres du Reichstag²²⁴. Pour Bismarck, il s'agissait certes d'éviter que la chambre ne se transformât en un parlement de professionnels; le but principal était cependant d'empêcher qu'avec l'introduction du suffrage universel, les représentants des couches sociales défavorisées siègent en trop grand nombre au Reichstag. L'interdiction de dédommager les députés de leurs frais devait en fait contenir la montée du mouvement socialiste.

Grâce aux cotisations de membres et au soutien financier d'associations privées, le dessein du chancelier échoua. Plusieurs fois, le Reichstag tenta de lever l'interdiction d'indemniser les parlementaires; chaque fois, il se heurta au veto du Bundesrat²²⁵. L'essai de 1906 fut le bon et, le 21 mai de la même année, une nouvelle disposition constitutionnelle fut adoptée, selon laquelle tout député au Reichstag devait recevoir une indemnité versée par l'Etat. La règle fut reprise plus tard dans les constitutions de Weimar et de Bonn.

La nature juridique de l'indemnité varie selon que l'on est en Suisse ou en Allemagne. Malgré le gonflement du travail parlementaire, l'Assemblée fédérale est restée, aux yeux du public en tout cas, un parlement de milice ne siégeant que trois mois par an. La charge de conseiller national ou de conseiller aux Etats a toujours conservé le caractère d'une fonction accessoire laissant au député la possibilité de se consacrer à son occupation principale pendant les neuf autres mois de l'année. Même si elle ne correspond plus à la réalité, cette image reste cependant ancrée dans l'esprit de la population, si bien que le parlementaire fédéral n'a jamais été considéré comme un professionnel de la politique. La somme qu'il perçoit est ainsi restée une indemnité au vrai sens du terme, à savoir: un dédommagement pour perte de gain et pour compensation des frais de voyage à Berne²²⁶.

La situation est différente en Allemagne où la conception de l'indemnité a peu à peu évolué. Selon la loi de 1906, tout député au Reichstag recevait une somme annuelle globale que chaque absence des séances pouvait cependant réduire. De plus, les voyages à Berlin étaient pris en charge par le Reich. La même règle fut reprise sous la République de Weimar. On en restait donc à l'idée d'une indemnité versée dans le seul but de compenser les dépenses occasionnées par le travail parlementaire²²⁷.

Dès les débuts de la République de Bonn, le législateur a cependant tenu compte du fait que les membres du BT n'exerçaient plus une charge honorifique laissant intactes leurs conditions financières. L'activité parlementaire s'est transformée en une profession requérant un engagement total de la part des députés. Ne pouvant plus pratiquer leur métier, les parlementaires devaient dès lors avoir droit à une véritable rétribution (Entgelt) leur permettant de s'entretenir eux et leur famille. Juridiquement, cette somme conservait cependant le caractère d'une indemnité, si bien qu'elle restait franche d'impôts²²⁸.

La situation était de ce fait insatisfaisante, ceci d'autant plus que les « indemnités » parlementaires représentaient souvent des montants importants. Malgré la mise sur

²²³ Art. 79 et 82 Cst féd. de 1848; art. 79 et 83 Cst féd. de 1874.

²²⁴ Art. 32 BRV (1871); *Huber*, pp. 893 à 895.

²²⁵ Ainsi en 1871, 1873, 1874 et 1875.

²²⁶ *Aubert*, N° 1279; seul le dédommagement pour perte de gain revêt le caractère d'une véritable indemnité à laquelle le député a droit en vertu de la Constitution fédérale (art. 79 et 83 Cst féd.) et de la loi sur les indemnités (art. 6).

²²⁷ *Huber*, p. 895; *Tatarin-Tarnheyden*, p. 433.

²²⁸ *Roebling/Sontheimer*, p. 119.

pied d'une commission chargée d'étudier la question, le problème ne trouvait aucune solution. Il fallut attendre 1975 et le jugement du Tribunal constitutionnel²²⁹ pour y voir enfin plus clair.

Après avoir déclaré que plus personne aujourd'hui ne brigue un siège pour l'abandonner une fois la législature écoulée, mais qu'au contraire le député s'efforce de conserver son mandat tant que la confiance de son parti et des électeurs lui reste acquise²³⁰, le tribunal de Karlsruhe démontre l'impossibilité qu'il y a à vouloir exercer sa profession à côté de sa charge de membre du BT. Le travail parlementaire est devenu une occupation à plein temps que l'Etat se doit de rétribuer²³¹.

Le député n'a pas pour autant le statut d'un fonctionnaire. Elu sur la base de la confiance des électeurs, il reste le détenteur d'une charge publique et d'un libre mandat et garde la qualité de représentant. Le parlementaire ne touche cependant plus une véritable indemnité, mais reçoit un revenu (Einkommen) provenant des caisses de l'Etat²³².

Selon le tribunal de Karlsruhe, l'article 48 III GG acquiert ainsi une nouvelle signification. L'« indemnité appropriée » (« angemessene Entschädigung ») se transforme en un salaire devant pourvoir à l'entretien du député et de sa famille, ainsi qu'à la couverture de ses frais de travail. Le montant du revenu sera calculé de façon à assurer au député la plus grande indépendance face aux partis politiques et aux groupements économiques²³³.

En vertu de l'article 3 GG (égalité devant la loi), il n'est plus possible de laisser franche d'impôts la globalité du salaire du parlementaire. Seuls les revenus tendant à compenser les charges effectives issues de l'exercice du mandat peuvent être soustraits au fisc, car eux seuls ont la signification d'une véritable indemnité. Par contre, les sommes dont le but est d'assurer la sécurité financière du député doivent, comme n'importe quel autre revenu, être soumises à l'impôt²³⁴.

Toujours sur la base de l'article 3 GG, les parlementaires doivent tous recevoir le même traitement. Une différence n'est permise que pour le président et les quatre vice-présidents du BT²³⁵. Le principe d'égalité est moins strictement observé en Suisse. Outre les présidents des conseils, les présidents des commissions ainsi que les rapporteurs se voient allouer une indemnité spéciale²³⁶. Ce supplément est justifié par le surplus de travail que provoque le fait de présider une commission ou de rapporter sur ses délibérations.

Prenant appui sur ce jugement du Tribunal constitutionnel, le BT a adopté le 18 février 1977 une loi sur les députés (Abgeordnetengesetz), laquelle fixe le statut juridique des membres du BT²³⁷. Le revenu des députés est depuis lors imposable pour sa composante qui n'a pas la signification d'une indemnité. Le montant total du traitement équivaut à environ DM 16 000.- par mois dont DM 4500.- sont francs d'impôts²³⁸.

La décision du Tribunal constitutionnel ainsi que la loi sont critiquables dans la mesure où elles renforcent la dépendance du député face à son parti. Le membre du BT est devenu un politicien professionnel qui, s'il ne veut pas perdre son

²²⁹ BVerfGE: 40, 296.

²³⁰ BVerfGE: 40, 296 (313).

²³¹ BVerfGE: 40, 296 (314).

²³² BVerfGE: 40, 296 (314).

²³³ BVerfGE: 40, 296 (315).

²³⁴ BVerfGE: 40, 296 (328).

²³⁵ BVerfGE: 40, 296 (318).

²³⁶ Art. 5 LF sur les indemnités; art. 4 AP sur les indemnités.

²³⁷ Loi du 18 février 1977 (BGBl. I p. 297) reproduite dans: *Schaefer*, p. 297.

²³⁸ §§ 11-17 AbgG.

«emploi», devra se plier aux mots d'ordre de son groupe. Le verdict rendu par la cour de Karlsruhe consolide ainsi la position des fractions parlementaires et affaiblit celle déjà précaire du député.

Un autre danger, plus grave, risque de se produire. En accordant des avantages financiers non négligeables aux membres du BT et en les poussant à n'exercer qu'une seule activité, la loi freine les modifications d'ordre personnel que doivent nécessairement apporter les élections. Il se crée ainsi toute une classe politique désireuse de conserver ses privilèges le plus longtemps possible et qui empêche que s'effectue la rotation personnelle indispensable à toute démocratie²³⁹. A la longue, le parlement pourrait se transformer en un cercle fermé dont les contacts avec le peuple seraient de plus en plus difficiles et rares. Le fossé déjà dénoncé entre la population et ses représentants ne s'en trouverait qu'élargi.

§ 4 MESURES DISCIPLINAIRES

I Généralités

Les mesures disciplinaires font partie du droit parlementaire subjectif²⁴⁰. Leur base juridique est dès lors identique à celle du droit de la chambre de fixer sa procédure interne²⁴¹. Le BT jouit en la matière d'une autonomie complète, car garantie par la Grundgesetz; les deux conseils ne disposent que d'une compétence restreinte dont l'étendue est soumise au bon vouloir du législateur. Juridiquement, les mesures disciplinaires du CN et du CE pourraient certes toutes faire l'objet d'une loi formelle²⁴². Cela irait cependant à l'encontre de la délégation figurant dans la loi sur les rapports, car le droit de chacun des conseils de se donner son règlement semble tout naturellement inclure celui de régler sa discipline.

Le droit disciplinaire ne lie que celui qui l'a édicté. Il est dépourvu d'effets externes et ne s'applique qu'aux députés. Les ministres et les conseillers fédéraux ne peuvent être rappelés à l'ordre ni se voir retirer la parole sur la base du règlement. Seul le droit de police du président (Hausrecht) est apte à produire des effets externes et par là à fournir la base indispensable à de telles mesures²⁴³.

Dans l'application du droit disciplinaire, le président de la chambre jouit d'un certain pouvoir d'appréciation. Il n'est pas rare que les députés ne reçoivent ni rappel à l'ordre, ni rappel au fait, alors même que toutes les conditions qui permettraient de recourir à la sanction sont remplies. Le droit disciplinaire ne peut dès lors être comparé à un «droit pénal parlementaire» qui devrait répondre aux mêmes caractéristiques que le droit pénal ordinaire. Ainsi, le règlement du BT ne mentionne pas toutes les sanctions auxquelles peuvent s'exposer les députés, mais seulement les plus sévères d'entre elles²⁴⁴. Le président est par exemple libre de blâmer (rügen) un membre du parlement. Le blâme ne fait l'objet d'aucune disposition du

²³⁹ Ellwein, p. 249.

²⁴⁰ Pp. 38 et 123.

²⁴¹ Art. 40 I 2 GG; art. 8bis II LRC.

²⁴² P. 47.

²⁴³ Art. 40 II 1 GG; art. 94 Cst féd.; p. 80.

²⁴⁴ Kleinschnittger, p. 91; contra: Trassmann, § 7 34; Fleiner/Giacometti, p. 502 (pour les Chambres fédérales).

règlement du BT, mais est considéré comme une véritable sanction du droit parlementaire²⁴⁵. Cette mesure est de nature coutumière; le principe «pas de peine sans loi», applicable en droit pénal, n'a dès lors pas son équivalent en droit parlementaire.

II Mesures disciplinaires

La plupart des mesures appliquées au BT sont aussi connues des conseils. Tant en Allemagne qu'en Suisse, les membres du parlement peuvent se voir rappeler au fait ou à l'ordre (Sach- ou Ordnungsruf) ainsi que se voir retirer la parole (Wortentziehung)²⁴⁶. Le règlement du BT prévoit encore l'expulsion (Ausschluss); de plus, l'usage parlementaire permet au président du BT de blâmer un député (Rüge).

L'exercice du pouvoir disciplinaire accordé par le plénum au président n'est pas illimité. Tout député est en droit de réclamer contre certaines mesures le frappant directement. Sur ces réclamations, la chambre dans son ensemble tranche en dernier ressort²⁴⁷.

1. Rappel au fait

Lorsque l'orateur s'écarter du sujet en discussion, le président le rappelle au fait²⁴⁸. Cette mesure a plus le caractère d'un avertissement que celui d'une sanction et est de nature plutôt préventive que répressive²⁴⁹. Le rappel au fait est avec le blâme²⁵⁰ le plus doux des moyens disciplinaires à la disposition des présidents. Son but consiste uniquement à garantir l'ordre des débats.

Seul un orateur qui est membre de la chambre peut se voir rappeler au fait sur la base du règlement. Si le président du BT ou d'un conseil doit quelquefois avertir les ministres ou (plus rarement !) les conseillers fédéraux, il ne peut le faire en prenant appui sur le droit disciplinaire, mais uniquement en usant du droit de police de la chambre, seul apte à produire des effets sur des personnes autres que les députés²⁵¹.

Le rappel au fait est en droit suisse une «Muss-Vorschrift», en droit allemand une «Kann-Vorschrift»²⁵². Dans les deux cas, les présidents jouissent pourtant d'une liberté d'appréciation plus ou moins large. Il est en effet difficile de savoir exactement quand un orateur commence à s'éloigner de la question et quand il faut le rappeler au fait.

Tout dépend en réalité de la personnalité du président et de sa manière de diriger la discussion. Dans l'application du règlement, le président peut se montrer rigoureux et pointilleux. En ce cas, le débat risque fort d'être souvent interrompu et de devenir rapidement décousu.

Le président peut, par contre, laisser les orateurs s'exprimer le plus librement possible et éviter d'intervenir à chaque occasion. En adoptant une attitude souple,

²⁴⁵ P. 153.

²⁴⁶ Le retrait de la parole n'est cependant pas prévu par le RCE.

²⁴⁷ P. 153.

²⁴⁸ Art. 60 I RCN et 58 RCE; § 40 première phrase GO.

²⁴⁹ Kleinschmittger, p. 85.

²⁵⁰ P. 153.

²⁵¹ Vogler, p. 48; Ritzel-Buecker, p. 391; Kleinschmittger, p. 125; Trassmann, § 45 2.2; contra: Lechner/Huelsbeck, § 40 GO note 2.

²⁵² Art. 60 I RCN et 58 RCE; § 40 première phrase GO.

les présidents des conseils n'appliqueraient peut-être pas à la lettre les dispositions internes des chambres. Ils agiraient pourtant dans l'intérêt du parlement, car ils favoriseraient un développement harmonieux de la discussion. Par là, ils respecteraient l'esprit dans lequel ont été édictés les règlements.

2. *Rappel à l'ordre*

Le rappel à l'ordre est une sanction de caractère répressif et non plus préventif. Son but consiste à punir les violations de la discipline de la chambre. Les présidents des conseils ont l'obligation de rappeler à l'ordre tout député qui, par ses paroles ou par ses actes, blesse les convenances parlementaires²⁵³. Pour le président du BT, le rappel à l'ordre est par contre une simple faculté dont il fait usage s'il le juge opportun²⁵⁴.

Ce que les règlements entendent par «convenances parlementaires» est difficile à préciser. Il s'agit en réalité d'une notion juridique indéterminée dont les contours peuvent être librement tracés par les présidents, la seule limite étant constituée par l'interdiction de l'abus.

La violation de l'ordre parlementaire au moyen de discours est par exemple réalisée lorsque les déclarations d'un membre du BT ou des conseils sont offensantes pour la chambre ou les autres organes de l'Etat, lorsqu'un député critique la manière dont le président dirige les débats ou lorsqu'il s'en prend aux autres membres de l'assemblée de façon grossière²⁵⁵.

La violation de l'ordre parlementaire par des actes se produit en cas de menaces ou de contrainte provenant de députés, en cas de sifflets, de perrurbations de la discussion et du vote ou encore en cas de distribution de matériel de propagande dans l'hémicycle²⁵⁶.

En règle générale, le président du BT doit rappeler un député à l'ordre en le désignant par son nom²⁵⁷. Ceci n'est cependant pas nécessaire lorsque le plénum (ou le public) peut identifier le perturbateur²⁵⁸. S'il n'est pas absolument possible de déterminer qui est à l'origine du trouble, un rappel à l'ordre est tout simplement exclu²⁵⁹. Mais, en cas de persistance du désordre, le président peut toujours interrompre la séance²⁶⁰.

Appliqué strictement, le rappel à l'ordre en cas de paroles offensantes peut être assimilé à une restriction du droit reconnu à tout parlementaire de s'exprimer librement. Le député bénéficie certes du privilège d'immunité²⁶¹; celui-ci a cependant pour effet de soustraire les membres du parlement au champ d'application des codes civil et pénal uniquement. Les sanctions disciplinaires peuvent par contre toujours être prononcées par le président, si bien que la liberté d'opinion (dont jouissent aussi les parlementaires !) peut quelquefois être entravée par des dispositions de nature réglementaire. Dans la mesure où elles ne privent pas de toute leur signification le droit à la parole et la liberté d'expression des députés, ces restrictions sont cependant admissibles.

²⁵³ Art. 48 I 1 RCN et 59 première phrase RCE; § 40 deuxième phrase GO.

²⁵⁴ Trautmann, § 40 13; Ritzel-Buecker, p. 394; Roehring/Sombeiner, p. 320.

²⁵⁵ Ritzel-Buecker, p. 395.

²⁵⁶ Ritzel-Buecker, p. 395.

²⁵⁷ § 40 deuxième phrase GO.

²⁵⁸ Ritzel-Buecker, p. 396.

²⁵⁹ Trautmann, § 40 17.

²⁶⁰ § 44 GO et p. 74; la règle est semblable au CN, art. 48 II 2 RCN.

²⁶¹ P. 141.

Pour les présidents, il s'agira avant tout de déterminer si un membre de la chambre abuse manifestement de ses droits ou s'il ne fait qu'en utiliser toutes les ressources. Dans le premier cas, le rappel à l'ordre paraît nécessaire, alors que dans le second, le président devrait s'abstenir de toute intervention à l'encontre du député.

3. Retrait de la parole

a) Généralités

Le retrait de la parole est une mesure répressive à laquelle s'expose le député qui ne tient pas compte d'un rappel au fait ou d'un rappel à l'ordre. C'est un moyen disciplinaire connu des seuls règlements du CN et du BT²⁶².

La décision de retirer la parole est en général du ressort du président uniquement. Au CN cependant, l'accord du plénum est quelquefois nécessaire²⁶³. S'il est seul à devoir appliquer la sanction, le président ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, mais a au contraire l'obligation de priver un député de la parole dès que les conditions requises par le règlement sont remplies²⁶⁴.

Quand la décision relève du plénum (CN)²⁶⁵, le retrait de la parole n'est qu'une faculté dont la chambre peut faire librement usage. Dans ce cas, la décision des députés sera plus dictée par des motifs d'opportunité que par la volonté d'appliquer les règles parlementaires internes en fonction de critères purement juridiques.

b) Sujet de la sanction

Par définition, le retrait de la parole ne peut frapper qu'un orateur. Le député qui perturbe le débat par des remarques ou des actes déplacés ne s'expose qu'à un rappel à l'ordre de la part du président²⁶⁶.

Au CN, le retrait de la parole peut intervenir à chaque phase de la discussion. Non seulement il est possible d'interrompre un commissaire au moment où il présente son rapport, de retirer la parole à un député qui développe une motion, un postulat ou une initiative personnelle; il est encore permis de faire taire un membre du conseil pendant la discussion de détails ou lors de toute autre intervention.

La règle n'est pas la même au BT où le président n'a pas la faculté d'interrompre un député qui s'exprime en dehors de la discussion (*Aussprache*)²⁶⁷. Celui qui développe une proposition, présente une motion d'ordre, fait une remarque personnelle ou motive son vote ne peut se voir retirer la parole par le président. Le rappel au fait est également exclu, car aucune des interventions précitées ne se rapporte à la discussion elle-même, mais ne fait que la précéder, l'interrompre ou la suivre²⁶⁸. Dès lors, seul le rappel à l'ordre entre en ligne de compte.

c) Conditions d'application

Tant le règlement du BT que celui du CN posent des conditions strictes pour l'application du retrait de la parole. En Allemagne comme en Suisse, on peut distin-

²⁶² Art. 48 I 2 et 60 II RCN; § 41 GO; voir aussi la règle particulière du § 39 III 1 GO.

²⁶³ Art. 60 II RCN.

²⁶⁴ *Trossmann*, § 41 5; *Ritzel-Buecher*, p. 400; *Kleinschnittger*, p. 89; le § 39 III 3 ne prévoit par contre que la possibilité de retirer la parole.

²⁶⁵ Art. 60 II RCN.

²⁶⁶ Art. 48 I 1 RCN; § 40 deuxième phrase GO; p. 148.

²⁶⁷ *Trossmann*, § 41 1; *Lechner/Haefliger*, § 41 GO note 1; *Ritzel-Buecher*, p. 401.

²⁶⁸ Pp. 129 ss.

guer entre la violation de la discipline parlementaire et la violation de l'ordre des débats²⁶⁹. Les deux sortes d'infractions mènent cependant au retrait de la parole.

Lorsqu'un membre du BT viole la discipline parlementaire, le président ne peut lui retirer la parole que s'il le rappelle pour la troisième fois à l'ordre et qu'à la deuxième fois il a clairement averti le député qu'un troisième rappel à l'ordre entraînerait inévitablement le retrait de la parole²⁷⁰. En cas de violation de l'ordre des débats, la sanction ne consiste pas en un rappel à l'ordre, mais en un rappel au fait. Comme lors d'une infraction à la discipline parlementaire, le retrait de la parole ne peut cependant intervenir qu'après trois rappels, le deuxième devant être accompagné d'un avertissement clair. Si ces deux conditions (troisième rappel et avertissement clair) font défaut, le président ne peut sévir au moyen du retrait de la parole.

Le règlement du CN est moins favorable aux députés. En cas de violation de la discipline, un seul rappel suffit²⁷¹. Le président n'a pas l'obligation de prévenir l'orateur des suites de la sanction, mais a au contraire le devoir de lui retirer la parole dès que les conditions d'un second rappel sont remplies. Un recours au plénum est cependant toujours possible.

Lorsqu'un membre du conseil viole l'ordre des débats, deux rappels préalables du président sont nécessaires²⁷². Si, par la suite, ces mesures s'avèrent inefficaces, le président ne peut de lui-même retirer la parole au député. Il doit bien plutôt s'adresser au plénum qui est seul compétent pour prendre une telle décision. Le conseil tranche sans discussion²⁷³.

d) Durée

Qu'il ait pour origine une violation de la discipline parlementaire ou une infraction à l'ordre des débats, le retrait de la parole n'a, selon le règlement du BT, d'effet qu'aussi longtemps que dure la discussion au cours de laquelle le président a dû sévir²⁷⁴.

Le règlement du CN ne dit rien de la durée de la sanction. Un retrait de la parole dû à une violation de l'ordre des débats devrait pourtant prendre fin dès que le conseil passe à un autre point de l'ordre du jour. L'infraction du député est en effet en rapport direct avec le sujet traité au plénum, si bien que, au moment où la chambre commence la discussion d'un autre objet, la cause même de l'infraction du parlementaire cesse d'exister. Il ne devrait dès lors plus y avoir de raison de priver le conseiller national de son droit à la parole.

Le même principe devrait s'appliquer en cas de retrait de la parole pour violation de la discipline parlementaire. Lors de débats animés, certains orateurs peuvent s'emporter et blesser les «convenances parlementaires», alors qu'en règle générale, ils discutent de manière calme et sensée. Les déclarations des parlementaires sont, ici aussi, avant tout en relation avec l'objet en discussion et avec l'atmosphère qui règne au plénum lors du débat. En passant à un autre point de l'ordre du jour, la chambre fait disparaître ce qui était à l'origine de la violation de la discipline et ce qui a provoqué la sanction. Dès lors, le député puni devrait pouvoir à nouveau jouir du droit à la parole.

²⁶⁹ *Cron*, p. 191; *Vogler*, p. 7.

²⁷⁰ § 41 GO; *Ritzel-Buecker*, p. 400; *Trassmann*, § 41 4.2.

²⁷¹ Art. 48 I 2 RCN.

²⁷² Art. 60 II RCN.

²⁷³ Art. 60 II RCN.

²⁷⁴ § 41 *if. GO*.

4. *Expulsion*

a) Généralités

L'expulsion est la peine disciplinaire la plus grave que peut encourir un député. Elle n'est connue ni du CN, ni du CE, mais a toujours été mentionnée par les divers règlements des parlements allemands²⁷⁵.

La décision d'expulsion relève du seul président du BT. Il dispose pour cela d'un pouvoir d'appréciation relativement large, car le règlement ne définit pas de manière précise l'infraction qui est de nature à provoquer l'expulsion. Au vu de la gravité des conséquences que peut entraîner la sanction pour le député et pour le parlement (manque de quorum p. ex.), le président devra appliquer le règlement avec la plus grande modération. Il s'agira pour lui de déterminer lequel des deux intérêts est prépondérant : celui du parlement à débattre dans le calme ou celui du député à exercer ses droits le plus largement possible.

b) Sujet de la sanction

L'expulsion peut frapper tout député, orateur ou non, qui viole la discipline du parlement. Le perturbateur doit cependant être reconnaissable par le président, faute de quoi seule entre en considération une interruption de la séance (§ 44 GO)²⁷⁶.

Une infraction à l'ordre des débats n'est pas suffisamment grave pour justifier une expulsion. La conséquence la plus fâcheuse à laquelle s'expose un parlementaire qui entrave le déroulement de la discussion est, après trois rappels au fait et un avertissement, le retrait de la parole.

Certaines fois, la sanction peut être la source de désordres dans la marche des travaux de l'assemblée. Ainsi, lorsque l'expulsion frappe le rapporteur d'une commission ou lorsque la mesure du président fait tomber l'effectif d'une fraction au-dessous du nombre prescrit par le règlement.

c) Cause de la sanction

La seule condition requise pour l'application de la sanction est la violation grossière de l'ordre parlementaire par un député. Un triple rappel à l'ordre accompagné d'un avertissement clair n'est pas nécessaire; seule est juridiquement relevante la qualification de l'acte du député par le président du BT²⁷⁷.

La « violation grossière » est une notion juridique indéterminée dont l'étendue est définie par le président en exercice lui-même. Il existe cependant toute une série d'actes ou de déclarations constituant une grossière violation des convenances parlementaires. Il en est ainsi de toute action violente de députés à l'égard d'autres députés, de toute injure grossière adressée au président du BT ou aux autres parlementaires ainsi qu'au chancelier ou aux ministres, de toute entrave à la direction des débats ou à l'intervention d'un député par des cris ou des remarques, ou encore de tout refus de quitter la tribune des orateurs après un retrait de la parole²⁷⁸.

De manière générale, chacune de ces infractions entraîne pour leur auteur l'expulsion de la salle plénière.

²⁷⁵ § 60 GORT du Nord-Deutscher Bund (1868); § 60 GO aRT (1871); § 60 GO de l'Assemblée nationale (1919); § 91 GORT (1922); § 42 GOBT (1952); voir encore p. 126. Les règlements de certains parlements cantonaux prévoient eux aussi l'expulsion, *Giammetti*, p. 353 note 122.

²⁷⁶ *Ritzel-Buecker*, p. 403.

²⁷⁷ *Trossmann*, § 42 2; *Kleinschmittger*, p. 95; *Vogler*, p. 26.

²⁷⁸ *Ritzel-Buecker*, p. 402; *Trossmann*, § 42 3.

d) Durée

Au BT, l'expulsion s'étend sur un jour de séance plénière au minimum, sur trente au maximum²⁷⁹. Le député est provisoirement expulsé pour la durée de la séance et doit immédiatement quitter la salle. En cas de refus de sa part, le président doit l'aviser qu'il court ainsi le risque de voir la durée de la sanction se prolonger²⁸⁰.

Afin d'empêcher que la décision définitive d'expulsion ne soit prise par trop à la hâte et dans l'énervement, celle-ci est communiquée au député un peu avant la fin de la séance seulement. Entre le prononcé de la sanction et la détermination de sa durée, le président dispose ainsi d'un délai de réflexion²⁸¹.

Une fois qu'il l'a arrêtée, le président ne peut ni suspendre, ni lever l'expulsion. Il faut pour cela une décision du plénum. Hormis la possibilité de trancher sur la réclamation déposée par le parlementaire²⁸², deux autres voies sont ouvertes. Ou bien le parlement décide de réadmettre le député expulsé en dérogeant au règlement (§ 127 GO) ; ou bien le plénum clôt la séance pour en ouvrir une autre quelques minutes plus tard²⁸³. Le membre qui n'avait été expulsé que pour la durée d'une seule séance pourra ainsi siéger à nouveau.

Dans la mesure où elle ne requiert que la majorité simple des votants²⁸⁴, la seconde voie est plus aisée que la première qui, elle, nécessite la majorité des deux tiers des présents²⁸⁵.

e) Exécution

La sanction est effective dès qu'elle est rendue. Le fait d'interjeter une réclamation contre elle n'a aucun effet suspensif²⁸⁶. Le député qui ne quitte pas immédiatement la salle peut se voir expulser par la police agissant à la demande du président.

Une telle mesure ne peut se baser que sur le droit de police du président (art. 40 II 1 GG)²⁸⁷. Elle ne sert en effet plus à assurer la discipline dans la salle, mais tend avant tout à faire régner l'ordre au sein du parlement. En ce sens, un député peut non seulement se voir interdire l'entrée dans la salle plénière, mais également toute possibilité d'accès aux tribunes ou à certaines autres parties du bâtiment abritant le parlement. Quelle que soit la gravité de ses actes, le parlementaire ne devrait pourtant pas être privé de son bureau personnel.

f) Conséquences

L'expulsion entraîne des conséquences particulièrement graves pour le parlementaire et, dans certains cas, pour son groupe. Tant que dure la sanction, le député ne peut prendre part ni aux séances du plénum, ni à celles des commissions²⁸⁸. Il

²⁷⁹ § 42 I 1 et 3 GO; sous la République de Weimar, l'expulsion pouvait aller jusqu'à cinquante jours (GORT 1922). Dès 1929, la sanction fut plus sévère encore: l'expulsion pouvait durer soixante jours au maximum.

²⁸⁰ § 42 II GO.

²⁸¹ § 42 I 2 GO; *Ritzel-Buecker*, p. 403; *Kleinschnittger*, p. 97.

²⁸² P. 153.

²⁸³ Cette seconde procédure fut quelquefois utilisée au RT pour les votes importants, *Trassmann*, § 42 10.

²⁸⁴ § 24 I GO.

²⁸⁵ § 127 GO.

²⁸⁶ § 43 quatrième phrase GO.

²⁸⁷ *Trassmann*, § 42 16 et 20; *Kleinschnittger*, p. 33; *Vogler*, p. 97; contra: *Ritzel-Buecker*, p. 405, pour qui l'exécution par la police découle directement du § 42 GO.

²⁸⁸ § 42 III GO; *Trassmann*, § 42 19; *Ritzel-Buecker*, p. 405; *Leebner/Huelsboff*, § 42 note 5.

ne peut ni déposer, ni soutenir une proposition de loi; il ne peut s'inscrire sur la liste de présence, ce qui provoque une diminution de son traitement; enfin, le président ne peut lui accorder aucun congé²⁸⁹.

La sanction peut aussi avoir des effets néfastes sur les petites formations parlementaires, car le député expulsé n'entre plus en ligne de compte pour la détermination de leur effectif. L'expulsion d'un membre peut dès lors entraîner pour un groupe la perte temporaire de la qualité de fraction et de tous les avantages qui lui sont attachés.

5. Blâme

Le blâme (Rüge) est avec le rappel au fait²⁹⁰ le plus doux des moyens offerts au président pour assurer le maintien de la discipline parlementaire. Il ne fait l'objet d'aucune disposition du règlement du BT ou de ceux des conseils. Le blâme a pourtant en Allemagne la valeur d'un véritable usage parlementaire²⁹¹. Le président y recourt en effet souvent lorsqu'un député s'exprime avec impertinence sans que pour autant la violation de la discipline ne soit suffisamment grave pour mériter un rappel à l'ordre.

Seuls les membres du BT peuvent s'exposer à un blâme²⁹². Pour donner à celui-ci tout son effet, le président doit intervenir dès la violation du règlement par le député. Comme le rappel au fait, le blâme n'est lié à aucune condition de forme.

III Réclamation contre les mesures disciplinaires

Afin d'éviter que se crée une situation de troubles permanents qui empêcheraient la chambre de remplir convenablement son rôle, la manière dont le président dirige les débats et maintient l'ordre dans la salle ne peut, en général, faire l'objet de critiques de la part de députés²⁹³.

Les décisions du président peuvent parfois être lourdes de conséquences pour les parlementaires, particulièrement lorsqu'elles limitent un de leurs droits ou leur ôtent toute possibilité d'en user. Dans ces cas, il paraît naturel de donner au député pénalisé le droit de se tourner vers le plénum afin qu'il examine à son tour l'opportunité de la sanction.

Les règlements du BT et des conseils prévoient une possibilité de réclamation (Einspruch, Einsprache) contre les rappels à l'ordre²⁹⁴. De plus, le droit interne du CN permet de réclamer contre le retrait de la parole pour violation de la discipline parlementaire²⁹⁵; quant au règlement du BT, il admet que toute décision d'expulsion soit soumise au plénum pour reconsidération. Par contre, le rappel au fait ne peut être ni en Allemagne, ni en Suisse, l'objet d'une réclamation.

²⁸⁹ § 42 V GO.

²⁹⁰ P. 147.

²⁹¹ Kleinschmittger, p. 91; Roehring/Santheimer, p. 321; contra: Trassmann, § 7 34, pour lequel le règlement donne une liste exhaustive des sanctions disciplinaires.

²⁹² Contra: Lechner/Huelsboff, § 40 GO note 2, pour qui les membres du gouvernement et du Bundesrat peuvent aussi encourir un blâme.

²⁹³ P. 80.

²⁹⁴ Art. 48 I 3 RCN et 59 RCE; § 43 première phrase GO.

²⁹⁵ Art. 48 I 3 RCN; § 43 première phrase GO.

1. La réclamation doit être motivée

Le droit de motiver la réclamation sert avant tout l'intérêt du député à être protégé contre les mesures du président. Le membre de la chambre doit pouvoir expliquer pourquoi il juge la sanction trop sévère et inadéquate.

La motivation de la réclamation par le député peut être assimilée au droit d'être entendu applicable en matière constitutionnelle et administrative. Elle devrait dès lors être considérée comme un élément essentiel de la requête²⁹⁶ et le règlement ne devrait pas pouvoir priver les parlementaires d'en faire usage. Même s'il n'est pas mentionné par les règles internes des conseils, ce droit devrait pourtant être reconnu à tout conseiller national et à tout conseiller aux Etats.

Ceci est renforcé par le fait que la motivation permet à la chambre de savoir exactement sur quoi elle doit statuer²⁹⁷. On évite ainsi que la décision du plénum ne soit par trop empreinte de coloration politique.

La réclamation ne doit cependant pas servir à ouvrir un débat sur la mesure du président. Malgré la possibilité de recourir offerte aux députés, le principe selon lequel les décisions présidentielles ne sont pas soumises à la discussion du plénum reste valable. La réclamation ainsi que sa motivation doivent dès lors être déposées par écrit auprès du président afin qu'il les fasse inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance²⁹⁸.

2. Délai

Le règlement du BT permet aux membres touchés par une mesure sujette à réclamation de déposer leur requête jusqu'à la prochaine séance plénière²⁹⁹. Passé ce délai, les députés sont privés de toute possibilité d'action.

C'est lors de la prochaine séance également que le plénum doit statuer sur les réclamations. Lorsque le BT se réunit le lendemain du jour où la sanction a été prononcée, le délai paraît cependant trop bref. Depuis 1955, le parlement applique dès lors une recommandation de l'Aeltestenrat selon laquelle la décision du plénum doit intervenir au plus tôt vingt-quatre heures après la distribution de l'ordre du jour aux députés³⁰⁰.

Les règlements ne fixent aucun délai pour le traitement des réclamations des membres des conseils. Au vu de leur nature, ces interventions exigent cependant que les chambres statuent le plus rapidement possible à leur sujet. Il faut pourtant respecter le droit du député de motiver son opposition par écrit et lui en laisser le temps. Chaque conseil devrait dès lors se prononcer sur la réclamation le jour suivant celui où la sanction a été décidée.

3. La chambre a l'obligation de statuer sur la réclamation

Le droit de réclamation est un droit accordé au député personnellement touché par la mesure³⁰¹. Au BT, il a la valeur d'un droit de minorités absolu, si bien que le plénum ne peut y déroger sans l'accord du parlementaire concerné³⁰². Une dérogation pour un cas particulier n'étant pas possible au sein des conseils, les deux

²⁹⁶ Trassmann, § 43 2.

²⁹⁷ Ritzel-Buecker, p. 409.

²⁹⁸ § 43 première phrase GO.

²⁹⁹ § 43 première phrase GO.

³⁰⁰ Ritzel-Buecker, p. 407; Trassmann, § 43 5.

³⁰¹ Art. 48 1 3 RCN et 59 deuxième phrase RCE; § 43 première phrase GO.

³⁰² Trassmann, § 43 8; p. 95.

chambres ont, comme le BT, le devoir de statuer sur la réclamation. Ceci entraîne deux conséquences.

Premièrement, les présidents du BT et des conseils ont l'obligation de soumettre la requête au vote du plénum. Deuxièmement, la chambre ne peut ni ajourner sa décision, ni transmettre la réclamation à une commission pour examen³⁰³. Dans ce cas, le BT violerait un droit de minorités et les conseils leur propre règlement.

Le devoir du président de faire figurer la requête du député à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière entraîne l'obligation pour le plénum de trancher à son sujet pendant cette séance également. Sans en avoir les mêmes conséquences, un refus de statuer émanant de la chambre serait pourtant comparable à un déni de justice formel.

4. La décision du plénum est définitive

Une fois que le plénum a rendu sa décision, celle-ci est définitive. Le député rappelé à l'ordre, privé de la parole ou exclu ne peut s'adresser à un tribunal afin qu'il se saisisse de l'affaire. En matière de sanctions disciplinaires, le plénum statue en seconde et dernière instance³⁰⁴.

Les règlements comportent deux types de dispositions: celles se rapportant à l'ordre des débats (Redeordnung) et celles réglant la discipline au sein du plénum (Disziplinarordnung). Ces deux catégories de règles forment ensemble le droit parlementaire subjectif. La détermination de leur contenu relève de l'autonomie du BT³⁰⁵, mais est, pour sa part législative, soustraite à la liberté des conseils³⁰⁶. En Suisse, les deux sortes de règles échappent à la censure des juges, alors qu'en Allemagne, le Tribunal constitutionnel peut revoir la constitutionnalité des dispositions internes concernant l'ordre des débats et la discipline au sein du plénum.

Le privilège de juridiction accordé aux deux chambres de l'Assemblée fédérale s'explique par le fait que la loi d'organisation judiciaire ne prévoit pas de procédure particulière pour contrôler la manière dont les règlements sont édictés ou appliqués. Le caractère définitif des décisions des conseils ne résulte ainsi que d'un silence qualifié de la loi d'organisation judiciaire et non de la constitution. L'article 113 III Cst féd. n'interdit en effet à la cour que de vérifier le contenu des lois et arrêtés de portée générale votés par le parlement; comme on l'a vu³⁰⁷, il ne devrait cependant pas empêcher les juges d'examiner comment une mesure a été décidée. Selon nous, il ne devrait dès lors pas être contraire à la Constitution fédérale d'introduire dans la loi d'organisation judiciaire une nouvelle voie de droit permettant à tout membre des conseils de recourir contre une décision du plénum en matière disciplinaire.

Autre est la question en Allemagne où le Tribunal constitutionnel a la compétence de se prononcer sur l'interprétation de la Grundgesetz en cas de litiges sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral ou d'autres intéressés dotés de droits propres par la Grundgesetz ou par le règlement intérieur d'un organe fédéral supérieur³⁰⁸.

En définissant ce que la Grundgesetz entendait par «organe de l'Etat», donc en précisant qui pouvait être partie au litige, la loi sur le Tribunal constitutionnel n'a

³⁰³ Trossmann, § 43 8.

³⁰⁴ Vogler, pp. 11 et 43; Ritzel-Buecher, pp. 385-386; Trossmann, § 7 34. Jusqu'ici, aucune décision du président n'a été attaquée.

³⁰⁵ Art. 40 I 2 GG.

³⁰⁶ Art. 89 II Cst féd.

³⁰⁷ P. 49.

³⁰⁸ Art. 93 I 1^o GG: conflit entre organes (Organstreit).

pas seulement mentionné les organes au vrai sens du terme. Selon le paragraphe 63 de la loi, la qualité pour agir peut aussi être reconnue à des parties d'organes (Organteile) pourvues de droits propres par la Grundgesetz ou par le règlement du BT. Ce faisant, le législateur s'est montré plus large que les auteurs de la Grundgesetz. Il laissait cependant au Tribunal constitutionnel le soin de déterminer seul ce qu'on pouvait entendre par «partie d'organe».

Très vite, le tribunal de Karlsruhe a admis que le député du BT pouvait être qualifié de «partie d'organe», et donc avoir qualité pour agir dans le cadre d'un conflit entre organes³⁰⁹. Un recours constitutionnel (Verfassungsbeschwerde)³¹⁰ est exclu, car, étant membre d'un organe étatique, le député ne dispose pas de droits individuels au sens des articles 1 à 19 GG, mais d'un statut défini de manière générale par l'article 38 I 2 GG³¹¹. Par sa qualité de représentant du peuple dans son ensemble, le député n'est lié à aucune instruction et n'est soumis qu'à sa conscience; de plus, il jouit de garanties se basant sur la Grundgesetz elle-même³¹². Toute violation ou toute mise en danger de ces droits par une disposition réglementaire, légale ou constitutionnelle peut dès lors être invoquée devant le Tribunal constitutionnel, lequel examinera l'atteinte (effective ou virtuelle)³¹³ sous l'angle de sa compatibilité avec la Grundgesetz.

Etant parties intégrantes du statut, le droit et le devoir d'être présent, le droit à la parole, le droit de vote, le droit d'initiative et le droit à une indemnité équitable jouissent d'une garantie juridictionnelle. La manière dont les députés peuvent faire usage des différents moyens découlant de leur position juridique est certes du ressort de la loi et du règlement: le BT (comme législateur et comme détenteur du pouvoir réglementaire) peut ainsi sanctionner l'absence des députés³¹⁴, limiter le temps de parole lors des discussions³¹⁵, exclure le vote secret³¹⁶, exiger qu'une initiative parlementaire soit présentée par un certain nombre de députés³¹⁷ ou encore imposer une partie de l'indemnité parlementaire³¹⁸. Ces restrictions légales et réglementaires ne sont cependant admises que dans la mesure où elles ne privent pas de tout son sens le statut du député. Dès qu'elles mettent en danger l'existence même des différents droits issus du statut, ces limitations devront être considérées comme incompatibles avec l'article 38 I 2 GG.

La cour ne se prononce cependant pas d'office, mais uniquement sur action. De plus, si estimant qu'une décision du plénum en matière disciplinaire heurte les droits issus du statut du député, un membre du BT s'adresse au Tribunal constitutionnel, les juges ne pourront que procéder à la constatation de la violation des droits garantis par l'article 38 I 2 GG. Le tribunal ne pourra ni annuler la disposition réglementaire attaquée, ni lever la sanction incriminée. Ce qui est permis à l'encontre d'une loi fédérale ou d'une loi d'un Land³¹⁹ ne l'est pas à l'égard du règlement de la chambre. Ceci est une conséquence directe de la reconnaissance par la Grundgesetz de l'autonomie réglementaire du BT.

³⁰⁹ BVerfGE: 2, 144 (164); 4, 144 (148); 10, 4 (10).

³¹⁰ Art. 93 I 4^o R GG; BVerfGE: 6, 445 (447).

³¹¹ BVerfGE: 2, 144 (164); 4, 144 (148); 10, 4 (10).

³¹² Art. 38 I 2 GG et 46 à 48 GG; p. 140 ss.

³¹³ § 64 BVerfGG; BVerfGE: 10, 4 (11).

³¹⁴ § 14 III AbgG.

³¹⁵ § 39 GO; BVerfGE: 10, 4.

³¹⁶ § 54 I 1 GO.

³¹⁷ § 97 I GO; BVerfGE: 1, 144 (153).

³¹⁸ § 14 III AbgG; BVerfGE: 40, 296 et les références citées.

³¹⁹ Art. 93 I 2^o et art. 100 I GG (contrôle abstrait et contrôle concret).

CHAPITRE IV

LES GROUPES PARLEMENTAIRES

§ 1 BASE JURIDIQUE

1 Usage

Depuis toujours, les députés des différentes tendances se sont retrouvés pour discuter des affaires soumises au plénum et pour essayer d'adopter une position commune à leur sujet. L'Assemblée nationale de Francfort se composait ainsi de dix groupes que l'on désignait par le nom de l'établissement dans lequel ils avaient l'habitude de se réunir¹. Les membres du CN ont certainement dû éprouver le même besoin de se rencontrer entre parlementaires de même horizon politique afin d'éclaircir certains points et de défendre la même opinion au plénum.

Malgré l'absence de dispositions réglementaires, les groupes parlementaires ont existé dès les débuts du parlement². Le parti socialiste mis à part, peu de mouvements politiques étaient aussi solidement organisés que maintenant. Les fractions parlementaires l'étaient par contre bien davantage, ce qui explique que, historiquement parlant, elles aient précédé les partis et soient à l'origine de leur création. En fait, le député ne devenait membre d'un groupe véritablement constitué qu'une fois acquise la qualité de membre du parlement. Autrement dit, ce n'était qu'une fois élu que l'on se mettait sérieusement à faire de la politique alors qu'aujourd'hui, on fait de la politique dans le but d'être élu³.

L'existence des groupes est pourtant restée ignorée des règlements jusqu'en 1920/1922⁴. Les raisons de ce silence sont multiples et sont, en Allemagne particulièrement, teintées d'idéologie. Le mutisme des règlements s'est d'abord appuyé sur la théorie de la volonté générale (Rousseau), puis sur celle du libre mandat (libéralisme).

Selon Rousseau, la volonté générale est indivisible. Or les fractions tendent par nature à diviser le parlement et sont condamnables par le fait qu'elles cherchent à substituer leur volonté particulière à la volonté générale, donc à subordonner cette dernière à d'autres qui l'emporteront sur elle⁵. En paraphrasant le Contrat social, on pourrait ajouter que «la volonté de tous les groupes parlementaires est souvent différente de la volonté du parlement. Celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières»⁶. Comme

¹ *Lauf*, p. 191: les conservateurs se réunissaient au «Milani», les libéraux au «Kasino» et au «Württemberg Hof», les démocrates au «Deutscher Hof» et au «Donnersberg», les libéraux dissidents au «Landsberg», à l'«Augsburger Hof» et au «Pariser Hof»; enfin, les groupes proches des démocrates avaient l'habitude de se retrouver au «Westendhall» et au «Nürnberger Hof». *Raebring/Santheimer*, p. 139.

² *Hauenschild*, p. 27; *Raebring/Santheimer*, p. 139; *Ellwein*, p. 243.

³ *Anbert*, No 195.

⁴ Soit jusqu'à l'introduction de la représentation proportionnelle.

⁵ *Rousseau*, «Le Contrat social», Livre IV, chap. 1.

⁶ *Rousseau*, «Le Contrat social», Livre II, chap. 3.

elles visent avant tout des buts égoïstes, les fractions doivent être rejetées et les députés être vus comme des commissaires qui ne peuvent rien conclure définitivement.

La théorie libérale de la représentation⁷ s'oppose elle aussi à l'idée des groupes parlementaires. Lors des élections, le peuple transmet son pouvoir au parlement afin qu'il le représente pour la durée de la législature. Les députés ne sont cependant plus des commissaires, mais leurs décisions, prises au nom de la nation, sont définitives. Aux yeux des libéraux, le candidat élu n'est pas le délégué d'un parti ou d'une fraction de la population, mais doit au contraire, comme représentant de la nation, se sentir au-dessus des tendances partisans et être uniquement guidé par la recherche du bien commun. Il n'y a donc pas de lien impératif entre un parti (ou un groupe parlementaire) et le député: celui-ci exerce son mandat de représentant de façon entièrement libre⁸.

Parce qu'elle avait pour conséquence ultime d'attribuer au mandat un caractère impératif, la théorie de Rousseau ne fut jamais entièrement appliquée. Celle des libéraux constituera par contre le fondement du statut du député⁹. Elle n'aura cependant pas d'autre signification que celle d'une règle purement morale.

Le principe constitutionnel du libre mandat servira certes de défense contre l'emprise toujours grandissante des partis politiques et des groupes parlementaires. Il ne pourra cependant jamais empêcher qu'un député adhère à une fraction ou qu'il en soit exclu, les règles constitutionnelles ne pouvant en général pas intervenir dans les rapports de droit privé.

La pratique parlementaire a donc fait peu de cas des théories de la volonté générale et du libre mandat. Les fractions sont nées avec le parlement et l'adjonction de dispositions réglementaires en 1920/1922 n'a fait que sanctionner un usage établi depuis longtemps déjà.

II Règlements et loi sur les rapports

Les groupes ont qualité d'organes de la chambre et relèvent en tant que tels de la liberté d'organisation du parlement ou de chacune de ses sections. Cette autonomie est cependant reconnue plus ou moins largement selon que l'on se trouve en Allemagne ou en Suisse.

Les diverses constitutions allemandes ont toujours pleinement garanti au parlement le droit de s'organiser librement, en particulier celui de fixer les conditions à remplir pour pouvoir acquérir le statut de fraction parlementaire. L'ancien Reichstag n'a cependant jamais tenu à mentionner expressément les groupes dans son règlement. Aucune des nombreuses propositions faites dans ce sens n'a abouti et celle de 1912 n'a mené qu'à une maigre déclaration de principe selon laquelle quinze membres du même parti suffisaient pour former une fraction. Les groupes restaient ainsi exclus du droit parlementaire écrit et conservaient un caractère coutumier¹⁰.

Ce n'est qu'en 1922 que le premier Reichstag de la République de Weimar se décida à introduire une nouvelle disposition dans son règlement et à reconnaître officiellement les fractions¹¹. Depuis lors, la situation juridique n'a pas changé. Les

⁷ Pp. 115 ss.

⁸ Tatarin-Tarnheyden, p. 416; Schmitt C., p. 262.

⁹ Pp. 120 ss.

¹⁰ Haunschild, p. 33; Roehring/Sontheimer, p. 140; Ritzel-Buecker, p. 253.

¹¹ § 71 GORT (1922); Perels, p. 451.

groupes parlementaires ne sont prévus ni par la *Grundgesetz*, ni par la loi. Ce sont des organes du BT dont l'existence repose uniquement sur le règlement du parlement. Les fractions ne jouissent ainsi d'aucune garantie légale et le plénum est théoriquement libre de fixer des conditions suffisamment restrictives pour empêcher certains députés de former un groupe parlementaire¹².

L'autonomie réglementaire des conseils est un principe légal¹³. En vertu de la hiérarchie des règles, tant la constitution fédérale que les lois peuvent y déroger. Juridiquement, les deux chambres ne jouissent d'aucune compétence propre, les dispositions constitutionnelles ou légales n'étant pas limitées à une matière déterminée. L'organisation interne des conseils peut dès lors non seulement relever du règlement, mais aussi de la loi et même de la constitution.

Après l'inscription de la représentation proportionnelle dans la Constitution fédérale¹⁴, le CN a, en 1920, reconnu officiellement les groupes parlementaires dans son règlement¹⁵. Rien n'était dit cependant sur leur mode de formation ainsi que sur le nombre de membres exigé. Il fallut attendre le nouveau règlement de 1946 pour y voir plus clair¹⁶. Désormais, une fraction devait comprendre cinq membres au minimum et sa constitution devait être annoncée au président du conseil afin qu'il en informe les députés. La règle est restée la même dans les règlements de 1962 et de 1974.

En 1971 cependant, les groupes ont fait leur apparition dans la loi sur les rapports¹⁷. Depuis lors, ils jouissent de la protection du législateur et sont en partie soustraits à la liberté d'organisation du parlement. Il n'est en effet plus de la compétence du CN de rendre les conditions de formation des groupes parlementaires trop sévères au point d'empêcher la constitution de petites fractions. Dans ce cas, la chambre outrepasserait ses pouvoirs, car elle porterait atteinte à un droit reconnu par la loi^{18, 19}.

La novelle de 1971 n'a certes pas fixé de force numérique minimum pour la formation d'un groupe. Cela n'était d'ailleurs pas son but. Les nouveaux articles 11bis à 11quater LRC ont cependant introduit deux notions de groupe parlementaire. Une notion fonctionnelle, d'après laquelle un groupe constitué a droit à une indemnité et à diverses prérogatives reconnues par un certain nombre de lois; une

¹² § 10 GOBT; *Hanuschild*, p. 171; cette liberté est dénoncée par *Schmitt W.*, *der Staat*, 1970, 481 (488) et par *Reehring/Santheimer*, p. 146.

¹³ P. 47.

¹⁴ Nouvel art. 73 Cst féd. introduit en 1919; sur l'effet de cette modification constitutionnelle pour les groupes, voir p. 159, note 18.

¹⁵ Art. 16 RCN 1920.

¹⁶ Art. 18 RCN 1946.

¹⁷ Art. 11quater LRC; cette disposition devait servir de base légale au principe du financement des groupes par la Confédération, voir p. 33.

¹⁸ On peut même se demander si les groupes du CN ne jouissent pas, depuis l'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection au conseil national, d'une reconnaissance constitutionnelle implicite.

Cette thèse a été soutenue en 1970 par la conférence des présidents de groupe et se base sur un avis de droit de M. J.-F. Aubert.

Pour les mêmes raisons que celles exposées plus bas (p. 160), nous serions plutôt enclins à nier l'existence d'une reconnaissance implicite des groupes par la constitution fédérale. Si l'on doit être conscient des différences existant entre les art. 21 I GG et 73 I 2 Cst féd., l'on doit également constater qu'à bien des égards leurs effets sont semblables. Dès lors, ce qui a été dit au sujet des conséquences de l'une des dispositions, devrait, dans une large mesure, valoir aussi pour l'autre.

Le Rapport de la conférence des présidents a été publié dans la «Feuille fédérale»: FF 1970 II 1518.

¹⁹ Les groupes parlementaires sont maintenant mentionnés dans le projet de nouvelle Constitution fédérale. Si les propositions des experts sont acceptées, les groupes jouiront dès lors d'une garantie constitutionnelle et la Constitution fédérale contiendra une règle qui, matériellement, fait partie du droit parlementaire subjectif.

notion organique (ou interne) assurant à toute formation d'au moins cinq députés les droits reconnus par le règlement de la chambre.

Le CE ne connaît pas de groupes parlementaires. Il faut voir là bien davantage le résultat d'une tradition que celui d'une volonté délibérée des membres du conseil de se débarrasser de toute étiquette partisane²⁰.

Les députés de la «petite chambre» sont tout autant liés à leur parti que les conseillers nationaux et agissent eux aussi en tant que porte-parole d'un mouvement politique. Ceci n'est d'ailleurs en rien inconciliable avec la qualité première que devrait avoir tout conseiller aux Etats, à savoir: celle de représentant de son canton. La meilleure illustration que l'on peut donner de la coexistence de ces deux fonctions est le fait que chaque conseiller aux Etats est membre ordinaire des groupes composant le CN et participe comme tel à toutes leurs séances²¹.

III Reconnaissance constitutionnelle

Affirmant que les fractions n'étaient que «les partis au parlement», certains ont vu dans l'article 21 I GG non seulement la reconnaissance constitutionnelle des partis politiques, mais également celle des groupes parlementaires²². Dans un «Etat des partis», la constitution se doit en effet de garantir aux représentants des différents courants politiques le droit de se rassembler en fractions parlementaires. En laissant au BT la compétence de déterminer dans son règlement les conditions à remplir pour constituer un groupe²³, la Grundgesetz restreint par trop le droit des partis de collaborer à la formation de la volonté politique du peuple²⁴.

A première vue en effet, et même si l'on ne se rallie pas à la thèse de l'Etat des partis²⁵, le danger peut sembler trop grand de considérer le seul règlement comme base juridique des groupes. Afin de garantir les députés contre d'éventuels abus, il pourrait ainsi paraître plus prudent de ne pas faire reposer l'existence des fractions parlementaires sur la liberté d'organisation du BT, mais de la placer directement sous la protection que la Grundgesetz accorde aux partis politiques²⁶. Le plénum resterait certes libre de fixer le mode de formation des groupes; il n'aurait cependant pas la compétence de poser des conditions telles que leur réalisation soit pratiquement impossible.

A notre avis cependant, on ne peut interpréter aussi largement l'article 21 I GG. Cette disposition n'a pas été introduite dans le but de reconnaître les fractions, mais bien plutôt dans celui d'organiser la vie politique et d'en déterminer les acteurs. Les partis se voient confier le rôle d'intermédiaires entre gouvernants et gouvernés. Ils sont en particulier là pour faire entendre la volonté des électeurs au gouvernement et pour informer les citoyens des intentions de l'Exécutif.

Il ne peut en être de même pour les fractions parlementaires. Leur fonction n'est pas de former la volonté politique des individus, mais d'élaborer les décisions du parlement; leur activité n'est donc pas extraparlamentaire, mais tend à faciliter le bon fonctionnement de l'assemblée²⁷. De plus, elles peuvent parfois réunir des

²⁰ Selon la lettre des art. 72 et 80 Cst féd., les conseillers nationaux représentent le peuple suisse et les conseillers aux Etats leur canton.

²¹ Aubert, N° 1440.

²² En particulier: Schmitt W., *der Staat*, 1970, 481 (488); Ellwein, p. 243.

²³ Art. 40 I 2 GG.

²⁴ Art. 21 I 1 GG.

²⁵ P. 118.

²⁶ Art. 21 I GG.

²⁷ Hauenschild, p. 150.

députés de deux ou plusieurs partis²⁸ et jouissent en général d'une indépendance relative face aux organes directeurs des différentes formations politiques. Non seulement historiquement, mais sous cet aspect également, il paraît dès lors inexact de considérer les groupes comme les «partis au parlement». Leurs délibérations internes consistant à préparer le travail du plénum, il semble au contraire plus juste de leur prêter la qualité d'organes du BT²⁹. En tant que tels, ils seront soumis au seul droit parlementaire subjectif, alors que les partis politiques sont des associations de droit privé dont le statut particulier est réglé par la loi sur les partis politiques³⁰.

La crainte de voir le BT biffer de son règlement la possibilité de former une fraction semble peu fondée. D'une part, les groupes sont devenus des instruments indispensables à l'organisation des débats et l'on voit mal une assemblée de cinq cent dix-huit³¹ membres délibérer d'un projet sans discussion préalable à l'intérieur des fractions; d'autre part, la liberté du BT de fixer le nombre minimum de députés exigés pour former un groupe a, elle aussi, ses limites. Le quorum actuel de cinq pour cent³² des membres semble constituer le point au-delà duquel le parlement ne devrait pouvoir aller sans restreindre par trop le droit qu'à toute minorité parlementaire de participer de manière effective aux délibérations du BT. Un quorum artificiellement haut, arrêté dans le but caché d'empêcher un petit groupe de députés d'être représenté dans certaines commissions, devrait être considéré comme un abus du droit de s'organiser librement³³.

§ 2 CONSTITUTION

Les groupes parlementaires ont la double qualité de réunions de députés et d'organes de la chambre. La première caractéristique leur garantit le droit de se constituer librement et protège les députés contre toute disposition réglementaire leur interdisant de se rencontrer en dehors des séances pour discuter des affaires soumises au plénum. La seconde caractéristique impose aux groupes de satisfaire à certaines conditions avant d'être reconnus par la chambre. La reconnaissance reste cependant un acte déclaratif par lequel il est simplement constaté que les exigences fixées par le règlement ont été remplies³⁴.

I Force numérique

Le groupe parlementaire doit réunir un certain nombre de députés. Ce nombre peut être inscrit dans le règlement ou être fixé par le plénum au début de chaque législature; il peut aussi découler d'une pratique observée depuis longtemps (usage). Dans les deux premiers cas cependant, la chambre devra prendre sa décision en tenant compte de certains critères tels que le respect des minorités et la nécessité de rationaliser le travail du plénum.

²⁸ P. 169.

²⁹ Le Tribunal constitutionnel leur a d'ailleurs reconnu la qualité de «parties d'organe» au sens du § 63 BVerfGG, BVerfGE: 1, 351 (359); 2, 143 (165, 167); 20, 56 (104); voir encore p. 97.

³⁰ Loi sur les partis politiques du 24 juillet 1967.

³¹ Quatre cent vingt-six + vingt-deux députés de Berlin-Ouest.

³² Ce quorum n'a, naturellement, aucune importance pour l'attribution des mandats directs.

³³ Trassmann, § 10 4; Lintke, p. 693; Schmitt W., p. 495.

³⁴ Schaefer, p. 134; Hauenschild, p. 41; p. 167.

1. Base juridique

Lorsqu'en 1922 le Reichstag reconnut officiellement les fractions, celles-ci devaient regrouper quinze députés au moins. Le nombre de membres fut alors expressément mentionné dans le règlement (§ 7)³⁵.

Le CN n'était pas allé aussi loin dans la précision. Si le règlement de 1920 faisait allusion aux groupes³⁶, il n'apportait cependant aucun détail à leur sujet. Il n'indiquait en particulier pas le nombre de députés requis pour la constitution d'une fraction. Les représentants des petits partis se sont cependant le plus souvent alliés aux grandes formations traditionnelles, si bien que s'il restait quelques «sauvages», leur nombre ne dut certainement jamais aller au-delà de cinq. Cela n'a pas empêché que pendant plus de vingt-cinq ans, la force numérique des groupes ait découlé de l'usage parlementaire. Le CN attendra en effet jusqu'en 1946 pour fixer dans son règlement le nombre de membres nécessaires à la constitution d'une fraction³⁷.

Les choses se déroulèrent un peu de la même manière en Allemagne fédérale. Dès 1949, les fractions du BT firent l'objet d'une disposition réglementaire sans que soit toutefois précisée leur force numérique³⁸. Celle-ci était laissée à l'appréciation du parlement et il incombait à chaque BT de déterminer, par décision du plénum, le nombre de députés exigés pour la formation d'un groupe. L'effectif minimum des fractions fut d'abord fixé à dix membres et, dès 1952, à quinze³⁹.

Depuis le début de la sixième législature (1969), le BT est revenu à la pratique du Reichstag et la force numérique des groupes fait, comme en 1922, l'objet d'une disposition parlementaire. Selon le paragraphe 10 du règlement, les fractions doivent réunir cinq pour cent au moins des membres du BT⁴⁰.

La règle actuelle est non seulement plus sévère que celle en vigueur pendant les premières années de la République de Bonn, mais elle est également plus rigide que celle appliquée sous la République de Weimar.

2. Critères

Le choix du nombre minimum de membres exigé pour la constitution d'un groupe parlementaire est une décision importante, car il a parfois pour conséquence de restreindre les possibilités qu'ont les députés de participer aux travaux de la chambre. Certains droits ne sont en effet conférés qu'aux fractions constituées⁴¹, ce qui exclut la prise en considération des «hors parti». La détermination de la force numérique des formations parlementaires devra dès lors obéir à deux critères principaux: le respect des droits des minorités et un travail du plénum qui soit rationnel.

Au BT, la participation au travail parlementaire est presque uniquement liée au statut de fraction⁴². Il faudra donc veiller à ce que le nombre minimum de membres exigé pour la formation d'un groupe ne soit pas exagérément haut. Le seuil fixé par le plénum restera admissible aussi longtemps qu'il favorisera la collaboration effective du plus grand nombre de députés possible à l'activité du parlement. Le critère consistera dans ce cas à examiner si et dans quelle mesure le plénum n'a pas rendu trop difficile l'exercice des droits de minorités.

³⁵ *Perels*, p. 451.

³⁶ Art. 16 RCN 1920; voir p. 159.

³⁷ Art. 18 RCN 1946; voir p. 159.

³⁸ § 10 GOBT.

³⁹ *Trassmann*, § 10 2.

⁴⁰ Pp. 163-164.

⁴¹ Ou fractions au sens organique, par opposition aux fractions au sens fonctionnel; voir p. 159.

⁴² Pp. 171 ss.

Le règlement du CN reconnaît plusieurs droits importants aux députés eux-mêmes, qu'ils appartiennent à un groupe ou non. Par contre, seuls les membres de fractions constituées⁴³ entrent en ligne de compte pour la composition des organes du CN. On peut malgré tout se demander si, aujourd'hui encore, une telle situation est raisonnable et si la conception des interventions parlementaires comme «droits individuels» des députés répond au critère d'un travail rationnel de la chambre.

Il nous semble que non et pour deux raisons. Premièrement, les «hors parti» ne représentent qu'un nombre minime de députés⁴⁴ et s'associent le plus souvent aux fractions constituées qui leur sont politiquement proches. Les «hors parti» ne restent dès lors que rarement des sans fraction. Deuxièmement, les parlementaires font fréquemment usage de leurs droits personnels avec l'appui de plusieurs de leurs collègues et agissent en commun avec eux. Le fait que ces derniers soient souvent issus d'un autre groupe parlementaire ne devrait pas infirmer notre thèse. Cela devrait au contraire démontrer que les députés ont réalisé que leur action ne peut être efficace que si elle est soutenue par le plus grand nombre de députés possible.

Dans les faits, on ne peut dès lors plus guère parler de droits exercés individuellement par les députés. Il serait plus exact de parler de droits exercés par des groupes formés occasionnellement ou par des fractions (au sens organique et au sens fonctionnel).

En conservant cette conception individualiste des interventions parlementaires, le CN s'est surchargé de propositions de toute sorte. Le plénum doit traiter de ces objets sans les avoir suffisamment étudiés, ce qui ne répond ni à l'attente du député auteur de la proposition, ni au devoir de la chambre de débattre des projets en connaissance de cause.

Il faudrait dès lors souhaiter que, tout en tenant compte du respect des minorités, le CN modifie son règlement dans le sens d'une rationalisation du travail parlementaire (second critère). Un nombre minimum de députés devrait ainsi être requis pour les interventions importantes. Comme c'est le cas actuellement pour la formation des groupes au sens organique, les motions et les postulats devraient eux aussi être soutenus par cinq députés au moins⁴⁵.

a) Solution du Bundestag

Jusqu'en 1969, le BT a fixé la force numérique des fractions en se basant exclusivement sur le principe du respect des minorités. Pour un parlement réunissant près de cinq cents membres, l'exigence de dix, puis de quinze députés pour la formation d'un groupe ne pouvait en effet être qualifiée d'excessive.

Dès le début des années soixante cependant, le nombre des partis représentés au BT s'était stabilisé à quatre et les «sauvages» furent rarissimes et passagers⁴⁶.

La clarification intervenue au niveau des partis politiques fut concrétisée au niveau parlementaire en 1969 seulement. Au mois de mars de cette année, le plénum décida que le quorum de cinq pour cent ne devait pas seulement être valable

⁴³ Au sens du règlement interne.

⁴⁴ Voir le tableau des élections au CN de 1917 à 1975 dans *Aubert*, «Exposé des institutions politiques de la Suisse...».

⁴⁵ Voir aussi la solution proposée par le rapport «Avenir du Parlement», rapport, pp. 76 ss et 119 ss; sauf modification de la constitution (art. 93), le droit d'initiative devrait cependant rester un droit individuel du député.

⁴⁶ Le 8^e BT ne compte qu'un seul hors fraction; si au début de la neuvième législature le BT ne comptait aucun hors fraction, l'exclusion de M. Hansen des rangs de la SPD (voir p. 114 note 53) risque bien d'avoir pour conséquence que le député soit exclu de sa fraction également.

pour les élections au BT, mais également pour la constitution des groupes de députés. Depuis lors, le nombre minimum de membres exigé pour former une fraction (*Fraktionsmindeststärke*) s'élève à vingt-six.

La décision du BT fut critiquée. Ceux qui voyaient dans la fraction le « parti au parlement » se sont attaqués au double quorum que devait atteindre une formation politique avant d'acquiescer le statut de groupe parlementaire⁴⁷. Selon certains, il pourrait arriver qu'un parti obtienne quelques mandats directs, mais, faute de réunir vingt-six députés, ne puisse prétendre à la qualité de fraction. La situation pourrait être particulièrement embarrassante si ce parti constituait la véritable opposition parlementaire⁴⁸. Enfin, le règlement ferait peu de cas de la survenance toujours possible d'une scission au sein d'un groupe. Une telle séparation pourrait entraîner la perte de leurs droits pour tous les députés de l'ancienne fraction, ce qui ne serait pas non plus satisfaisant⁴⁹.

Bien qu'elles envisagent avant tout des situations théoriques, ces objections sont cependant fondées. Certes, le plénum a en la matière un pouvoir d'appréciation relativement large. On peut malgré tout se demander si la modification du règlement n'a pas par trop favorisé le désir de rationaliser le travail parlementaire au détriment du respect des minorités.

3. Hôtes

Il arrive que certains députés du même parti ne se trouvent pas en nombre suffisant pour former une fraction parlementaire. De ce fait, ils ne peuvent exercer les droits reconnus aux seuls groupes, en particulier celui d'être pris en considération pour la constitution des organes de la chambre (CN, BT) et celui de saisir le plénum d'une proposition de loi (BT). Afin d'empêcher qu'un trop grand nombre de leurs membres ne soient écartés de l'activité parlementaire, le BT et le CN tentent, chacun à leur manière, de favoriser l'intégration des « sans fraction ».

En premier lieu, chaque groupe parlementaire peut accueillir un ou plusieurs députés qui lui sont politiquement proches (hôtes). Les hôtes modifieront l'effectif des fractions du CN, mais laisseront inchangée la force numérique de celles du BT⁵⁰. Il s'agit en effet d'éviter qu'en accueillant quelques députés, les groupes parlementaires du BT ne cherchent à éluder le paragraphe 10 I GO selon lequel seuls les représentants d'un même parti peuvent former une fraction.

Les dispositions allemandes et suisses sont dès lors essentiellement différentes. En premier lieu, la loi sur les rapports et le règlement du CN permettent que plusieurs députés provenant d'horizons politiques divers se réunissent dans le but de constituer un groupe parlementaire. C'est d'ailleurs souvent de cette manière que se forment les petites fractions.

Au BT par contre, seuls des groupes déjà constitués peuvent recevoir des hôtes. Autrement dit: l'existence des fractions est, en Allemagne, une condition de l'accueil de députés; en Suisse, elle en est au contraire bien souvent une conséquence.

En second lieu, tant au CN qu'au BT, les hôtes contribuent à assurer aux groupes une meilleure présence au sein des organes de la chambre; au BT, les hôtes ne peuvent cependant entrer en ligne de compte pour déterminer l'ordre dans lequel

⁴⁷ *Schmitt W.*, p. 495 (un quorum électoral et un quorum « parlementaire »).

⁴⁸ *Ritzel-Buecker*, p. 275.

⁴⁹ *Ritzel-Buecker*, p. 276.

⁵⁰ § 10 III GO; contra: *Achierberg*, p. 40.

les fractions se suivront. Ceci est particulièrement important pour l'élection à la présidence du parlement⁵¹, pour la répartition du temps de parole global⁵² et pour l'attribution de la parole⁵³.

4. La force numérique détermine...

a) ...l'ordre des fractions

Une fois constituées, les fractions du BT sont classées selon leur force numérique⁵⁴. Il s'agit d'une opération importante pour le déroulement des travaux parlementaires. Grâce à elle en effet, le président pourra établir l'ordre des orateurs pendant la discussion (Aussprache) et le groupe le plus fort présenter un candidat à la présidence du parlement.

Le CN ne connaît pas de règle identique au paragraphe 11 GO. En général, les députés s'expriment dans l'ordre des inscriptions; quant au candidat à la présidence du conseil, il n'est pas proposé par la fraction la plus forte, mais par celle que désigne la règle de succession appliquée régulièrement depuis 1947⁵⁵.

b) ...l'étendue de la participation des groupes aux organes de la chambre⁵⁶

Les groupes sont les seuls titulaires du droit de participer à la composition des organes de la chambre. Leurs membres jouissent ainsi d'un privilège certain par rapport aux députés n'appartenant à aucune fraction, car ce qui se négocie à la conférence des présidents ou au bureau, au sein de l'Ältestenrat ou des commissions entraîne souvent des conséquences importantes pour les discussions du plénum.

Le mode de répartition des sièges entre les groupes varie selon les organes. Généralement cependant, il se rapproche du système de la représentation proportionnelle. Ceci s'avère indispensable avant tout en régime parlementaire où l'on voit difficilement les fractions gouvernementales être majoritaires au plénum, mais minoritaires dans les organes chargés de préparer les décisions de la chambre.

Le 8^e BT a composé ses commissions et déterminé leur présidence et vice-présidence au moyen du système de la proportion mathématique⁵⁷. Ce dernier permet de déterminer les sièges revenant à une fraction en divisant le nombre de membres de chaque fraction par le nombre légal de membres du BT (cinq cent dix-huit députés, § 1 BWahl G). Le résultat de l'opération est ensuite multiplié par le nombre de membres de chacune des commissions. Chaque fraction reçoit autant de sièges qu'il y a de nombre entiers comme résultats de la multiplication.

Exemple (tiré de Trossmann, Parlamentsrecht, § 68 1):

CDU/CSU: 253 membres

$$\begin{aligned} 253 : 518 &= 0,4884169884169 \times 17 = 8,303 \\ &\times 25 = 12,210 \\ &\times 29 = 14,164 \\ &\times 33 = 16,118 \\ &\times 37 = 18,071 \end{aligned}$$

⁵¹ § 11 GO; p. 76.

⁵² P. 135.

⁵⁴ § 33 I 2 LE GO.

⁵⁵ § 11 GO.

⁵⁶ P. 75.

⁵⁷ Dans cette opération, les hôtes sont considérés comme membres à part entière des groupes qui les ont accueillis.

⁵⁸ Trossmann, § 68 1.

SPD: 237 membres

$$\begin{aligned} 237: 518 &= 0,4575289575289 \times 17 = 7,778 \\ &\times 25 = 11,438 \\ &\times 29 = 13,268 \\ &\times 33 = 15,098 \\ &\times 37 = 16,929 \end{aligned}$$

FDP: 28 membres

$$\begin{aligned} 28: 518 &= 0,05405405405405 \times 17 = 0,919 \\ &\times 25 = 1,351 \\ &\times 29 = 1,568 \\ &\times 33 = 1,784 \\ &\times 37 = 2,000 \end{aligned}$$

Avec cette nouvelle méthode, la répartition des sièges au sein des commissions est la suivante:

commissions de 17 membres: 8 CDU/CSU
8 SPD
1 FDP

commissions de 25 membres: 12 CDU/CSU
12 SPD
1 FDP

commissions de 29 membres: 14 CDU/CSU
13 SPD
2 FDP

etc.

La méthode d'Hondt, appliquée lors des législatures précédentes, a dû être abandonnée, car elle aurait, dans certains cas, donné une majorité de commissaires à l'opposition. La méthode d'Hondt consiste à diviser le nombre de membres de chaque fraction, successivement par 1, 2, 3, 4, etc. On classe ensuite les quotients dans l'ordre décroissant jusqu'à concurrence du nombre de sièges à pourvoir au sein de la commission.

Exemple (tiré de *Trossmann*, *Parlamentsrecht*, § 68 1):

	Ordre des quotients
CDU/CSU : 253 membres	
: 1 = 253	1
: 2 = 126,6	3
: 3 = 84,3	5
: 4 = 63,2	7
: 5 = 50,6	9
: 6 = 42,16	11
: 7 = 36,14	13
: 8 = 31,6	15
: 9 = 28,1	17
: 10 = 25,3	20

SPD	: 237 membres	
	: 1 = 237	2
	: 2 = 118	4
	: 3 = 79	6
	: 4 = 59,2	8
	: 5 = 47,4	10
	: 6 = 39,5	12
	: 7 = 33,8	14
	: 8 = 29,6	16
	: 9 = 26,3	19

FDP	: 28 membres	
	: 1 = 28	18
	: 2 = 14	36

commissions de 17 membres: 9 CDU/CSU
8 SPD

commissions de 33 membres: 17 CDU/CSU
15 SPD
1 FDP

etc.

Les vingt-trois membres de l'Aeltestenrat non élus par le plénum sont répartis entre les fractions également selon la procédure de la proportion mathématique.

La participation des groupes aux commissions du CN est fixée après chaque renouvellement de la chambre⁵⁸. Il en est de même pour la distribution des sièges des scrutateurs. La force numérique des fractions ne constitue cependant pas le seul critère d'appréciation, le bureau devant encore tenir compte des langues officielles et des diverses régions du pays⁵⁹. De plus, le nombre peu élevé des scrutateurs fait que seuls les groupes les plus importants du conseil peuvent se partager les huit places à disposition.

Formée du président et du vice-président du CN ainsi que des chefs de fraction, la conférence des présidents échappe à la règle de la proportionnalité. Qu'il soit composé de cinq ou de cinquante et un membres, chaque groupe ne peut envoyer qu'un seul représentant à la conférence. Les petites formations sont favorisées, de même que celles dont sont issus les président et vice-président du conseil. Ce dernier avantage est pourtant bien maigre, sa durée ne pouvant excéder un an.

II Communication au parlement

Les fractions doivent annoncer leur constitution auprès du secrétariat du conseil ou auprès du président du BT⁶⁰. Elles doivent en particulier faire connaître leur dénomination, le nom du ou des présidents ainsi que la liste de leurs membres. Le règlement du BT exige encore la communication des hôtes accueillis par les groupes.

Cette déclaration des fractions est cependant dépourvue de tout effet constitutif, car l'acte de fondation des groupes parlementaires consiste essentiellement en

⁵⁸ Voir les tableaux de la page 168.

⁵⁹ Art. 14 III et IV RCN et art. 7 III RCN; voir encore p. 206, note 68.

⁶⁰ Art. 13 II RCN; § 10 II GO.

l'adoption d'un règlement interne et en l'élection des différents organes devant représenter le groupe à l'extérieur⁶¹. A ce moment-là déjà, la fraction est constituée et doit alors signaler son existence au président du parlement⁶². Ce dernier ne pourra que constater qu'un nouveau groupe s'est formé selon les règles prescrites par le règlement de la chambre. En aucun cas, la constitution d'une fraction ne peut être soumise à l'accord du plénum⁶³.

a) Conseil national

<i>Groupes</i>	<i>Membres</i>	<i>Membres des commissions</i>			
		23	19	17	5
Radical	51	6	5	5	1
Démocrate-chrétien	44	6	5	4	1
Socialiste	51	6	5	5	1
Union démocratique du centre	23	3	2	2	1
Indépendant/évangélique	11	1	1	1	1
Libéral	8	1	1	—	—
PSA/Poch/PdT ⁶⁴	7	—	—	—	—
Autres ⁶⁵	5	—	—	—	—

Source: Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, 1980 I 78.

b) Conseil des Etats

<i>Groupe</i>	<i>Membres</i>	<i>Membres des commissions</i>				
		15	13	11	9	5
Radical	11	4	3	3	2	1
Démocrate-chrétien	18	6	5	4	4	2
Socialiste	9	3	3	2	2	1
Union démocratique du centre	5	1	1	1	1	1
Libéral	3	1	1	1	—	—

Source: Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, 1980 I 78.

Il est malgré tout utile que chaque groupe parlementaire annonce sa constitution au secrétariat ou au président du parlement. L'opération aidera à établir un classement des fractions selon leur force afin de pouvoir procéder à la composition des organes de la chambre et de pouvoir répartir le temps de parole le plus équitablement possible.

⁶¹ Ritzel-Buecker, p. 262; Steiger, p. 108; Hauenschild, p. 43; le règlement que se donnent les commissions permanentes des deux chambres doit, par contre, être approuvé par «le Conseil», art. 15 IV RCN et 10 IV RCE.

⁶² Ritzel-Buecker, p. 279.

⁶³ Exception: § 10 I 2 GO; voir aussi p. 169.

⁶⁴ 2 PSA (Parti socialiste autonome); 2 Poch (Progressive Organisation der Schweiz); 3 PdT (Parti du travail).

⁶⁵ 2 Action nationale; 1 Républicain; 1 Mouvement pour la protection de l'environnement; 1 Chrétien social jurassien.

III Cas de la fraction CDU/CSU

L'Union chrétienne démocrate (CDU) et l'Union chrétienne sociale (CSU) sont deux partis indépendants dont les députés au BT forment un seul groupe parlementaire.

Politiquement, la CDU et la CSU sont les héritières plus ou moins directes de l'influent Centre catholique (Zentrum) du temps de la République de Weimar. La CDU est certes devenue un parti interconfessionnel trouvant écho parmi toutes les couches sociales, mais la CSU est restée un parti catholique regroupant essentiellement des paysans et des industriels; cependant, elle est surtout une manifestation du particularisme bavarois⁶⁶.

L'autonomie de la CSU n'est pourtant pas un phénomène nouveau. Déjà à l'époque de Weimar, l'aile bavaroise du Zentrum s'était séparée pour former un parti indépendant: le parti populaire bavarois (bayerische Volkspartei).

Historiquement, la CSU a précédé la CDU. Sa fondation date en effet de 1945, celle de la CDU de 1950 seulement. Géographiquement, la CSU limite son action à la Bavière alors que la CDU présente des candidats dans tous les autres Länder d'Allemagne fédérale. Ce partage des zones d'influence fait d'ailleurs l'objet d'un accord entre les deux branches de l'Union et évite ainsi que la CDU et la CSU n'entrent en concurrence lors d'élections.

Lors de chaque renouvellement du BT, la CDU et la CSU ont toujours décidé de former une fraction parlementaire commune. Les règles internes du groupe ont cependant toujours dû respecter scrupuleusement l'autonomie de la CSU et assurer aux députés bavarois une influence en général plus que proportionnelle à leur importance numérique réelle. L'indépendance des chrétiens sociaux est particulièrement prononcée dans l'accord signé par les deux partis au début de la huitième législature⁶⁷. Cette convention fait suite aux mouvements de dissidence qui se sont assez fortement fait sentir au sein de la CSU lors de la campagne pour le renouvellement du 8^e BT.

Durant les trois premières législatures, la réunion des députés de la CDU et de ceux de la CSU en une même fraction ne fut jamais soumise au plénum. Le règlement du BT précisait pourtant que seuls les membres d'un même parti pouvaient former un groupe parlementaire et que toute exception nécessitait l'approbation de l'assemblée plénière.

Lorsque la question fut soulevée au début de la quatrième législature (1961), le doyen du BT proposa simplement au plénum d'accepter la réunion des députés de la CDU et de la CSU, ce qui fut fait⁶⁸.

En 1965 cependant, un vote formel du parlement fut exigé, ce qui incita la fraction CDU/CSU à proposer une modification du règlement. Le 27 mars 1969, une nouvelle disposition était adoptée⁶⁹. Elle précisait en particulier que les membres des groupes parlementaires devaient appartenir au même parti ou à des partis qui, ayant des buts politiques identiques, n'entraient en concurrence dans aucun Land.

L'existence de la fraction CDU/CSU était ainsi sanctionnée par le règlement et ne requérait dès lors plus d'approbation par le plénum lors de chaque séance constitutive.

⁶⁶ Roehring/Sontheimer, p. 110 et p. 112.

⁶⁷ Cet accord est reproduit dans Schaefer, p. 366.

⁶⁸ Trassmann, § 10 I.

⁶⁹ Nouveau paragraphe 10 GO.

IV Groupements de députés

Les groupements de députés (Gruppen) sont une institution officielle du règlement du BT⁷⁰, mais ne font l'objet d'aucune disposition en droit suisse. Selon que l'on se trouve en Allemagne ou en Suisse, les groupements de députés ont d'ailleurs une signification fondamentalement différente.

Le règlement du BT permet aux députés qui ne sont pas en nombre suffisant pour constituer une fraction de se réunir sous forme de groupement. En fait, il s'agit surtout de lutter contre l'isolement des membres du parlement. Juridiquement en effet, les groupements ne jouissent d'aucun des droits reconnus aux fractions. Ils ne sont en particulier pas pris en considération pour la composition des organes du BT et ne se voient attribuer aucun temps de parole⁷¹.

Ceci correspond à l'esprit du droit parlementaire allemand actuel. Afin d'empêcher que ne se reproduise une situation telle qu'elle existait sous la République de Weimar, la Grundgesetz, les lois et le règlement du BT cherchent à éviter toute division du parlement en petits groupes⁷² et, par là-même, à assurer une large majorité au gouvernement.

Il peut arriver que les fractions s'entendent pour accorder aux groupements un siège dans une commission ou pour leur octroyer une partie du temps de parole. D'ailleurs, le refus de donner la parole à un député, sous prétexte qu'il n'est pas membre d'une fraction constituerait sans doute une violation du droit reconnu à tout parlementaire de pouvoir s'exprimer à la tribune⁷³. Selon la Grundgesetz, le député est le représentant du peuple et non celui d'un parti. A moins de modifier l'article 38 GG, il ne semble pas possible de lier l'exercice des droits attachés au statut à une condition telle que l'appartenance à une fraction.

Le règlement est muet sur le nombre de membres que doit réunir un groupement de députés. Sachant que l'on a avant tout affaire à une institution tendant à garantir les droits des minorités, trois députés devraient suffire pour former un groupement⁷⁴.

La décision appartient quoi qu'il en soit au plénum du BT⁷⁵. A la différence des fractions, les groupements ne peuvent en effet se constituer qu'avec l'accord de la majorité des députés. La reconnaissance par le parlement a ici un effet constitutif.

Outre la notion légale (fonctionnelle) et la notion réglementaire (organique), le groupe parlementaire connaît encore, en droit suisse, une troisième définition. Il réunit alors les conseillers nationaux et les conseillers aux Etats représentant dans leur chambre respective le même parti politique. Envisagé sous cet angle, le groupe ne fait l'objet d'aucune disposition légale ou réglementaire, mais est simplement issu de l'habitude qu'ont les députés de se retrouver régulièrement pendant la session afin de discuter des objets soumis aux chambres^{76, 77}.

⁷⁰ § 10 IV GO.

⁷¹ *Trutmann*, § 10 9.

⁷² La Grundgesetz par l'introduction du vote de défiance constructive, la loi par l'introduction de la clause des cinq pour cent et la GO en exigeant vingt-six députés pour former une fraction.

⁷³ Pp. 127 ss.

⁷⁴ *Ritzel-Buecher*, p. 281; contra: la pratique du BT qui exige cinq membres, *Trutmann*, § 10 9.

⁷⁵ Du § 10 IV GO: «Des membres du BT... peuvent être reconnus sous forme de groupe», on doit en effet déduire que le groupe n'est pas constitué une fois ses membres réunis. Il faut encore l'accord du parlement.

⁷⁶ *Aubert*, No 1440.

⁷⁷ Il ne faut pas non plus oublier les «clubs». Ceux-ci réunissent les députés des diverses tendances politiques et se consacrent à l'étude de questions particulières discutées régulièrement au sein des conseils. Comme exemples, on peut citer le «club agricole» et le «club touristique»; *Aubert*, No 1443.

§ 3 DROITS DES GROUPES PARLEMENTAIRES

I Droits se rapportant à la liberté d'organisation de la chambre

Les groupes parlementaires disposent de deux sortes de droits: les uns concernent la liberté d'organisation, les autres ont trait aux compétences organiques de la chambre. La première catégorie de droits est entièrement réservée aux groupes parlementaires alors que la seconde est aussi à la disposition de chaque membre du CN et du CE ou d'un certain nombre de députés du BT.

La reconnaissance formelle des fractions⁷⁸ a eu pour conséquence nécessaire l'introduction dans les règlements de dispositions concernant la formation des organes parlementaires. Pourtant, même avant 1920/1922, tant les conseils que l'ancien Reichstag ont toujours tenu à ce que les minorités soient équitablement représentées. En particulier lors de la composition des commissions, le bureau du CN, le plénum du CE et le Seniorenkonvent de l'ancien Reichstag ont souvent pris égard aux divers mouvements d'opinion existant à la chambre⁷⁹.

La reconnaissance des groupes parlementaires⁸⁰ changea cependant la situation juridique. D'une part, les fractions acquirent un droit exclusif⁸¹ à être représentées au sein des organes de la chambre. D'autre part, cette représentation ne devait plus se contenter d'être équitable, mais devait répondre le plus possible à un critère de proportionnalité.

1. Droit de proposer le président et le ou les vice-présidents

Il est d'usage que le président du BT appartienne à la fraction la plus forte et que les quatre vice-présidences soient attribuées aux groupes selon leur force numérique effective. Dans cette opération, les hôtes ne sont dès lors pas pris en considération⁸².

Le président du BT est actuellement issu des rangs de la fraction CDU/CSU et les quatre vice-présidents font partie pour deux de la SPD, pour un de la CDU/CSU et pour un de la FDP⁸³.

Depuis 1947, la présidence et la vice-présidence du CN sont attribuées selon un principe de rotation⁸⁴. En 1979, le président du conseil était un radical, le vice-président un démocrate du centre⁸⁵. En 1980, la présidence est revenue au groupe UDC et la vice-présidence au groupe démocrate chrétien⁸⁶. Pour l'année 1981, le président de la chambre sera un membre du groupe démocrate chrétien et le vice-président un député socialiste⁸⁷.

Malgré le peu de chance qu'ont les candidats non inscrits de s'imposer, il n'est pas possible juridiquement de parler d'un droit des groupes à occuper la présidence et la ou les vice-présidences de la chambre. Selon les règlements, les présidents et

⁷⁸ P. 158.

⁷⁹ *Hatschek*, p. 230; *Dechamps*, p. 133; *Arndt*, p. 38; *Giacometti*, p. 354; *Cron*, p. 138; *Seeger*, p. 38.

⁸⁰ Pp. 158 ss.

⁸¹ *Burckhardt*, p. 80; *Cron*, p. 138; *Schaefer*, p. 110; *Achterberg*, p. 26.

⁸² Pp. 75 et 164; § 11 GOBT.

⁸³ Président: M. R. Stücklen (CSU); vice-présidents: M^{me} A. Renger (SPD); MM. G. Leber (SPD), R. v. Weizsäcker (CDU) et R. Wurbs (FDP) (8^e législature).

⁸⁴ P. 75.

⁸⁵ Président: M. L. Generali; vice-président: M. H. Fischer.

⁸⁶ Président: M. H. Fischer; vice-président: M. L. Butty.

⁸⁷ Président: M. L. Butty, vice-président: M^{me} H. Lang.

vice-présidents sont élus par un vote des députés. La décision définitive appartient ainsi au seul plénum, lequel ne pourrait déléguer sa compétence aux fractions qu'au moyen d'une revision du règlement.

Même effectuée dans les formes requises, la délégation ne nous semblerait cependant pas admissible matériellement. En faisant devoir au « Conseil » et au « Bundestag » d'élire leurs président et vice-présidents, la Constitution fédérale et la Grundgesetz paraissent attribuer cette compétence au seul plénum et exclure ainsi toute délégation de l'assemblée plénière aux groupes parlementaires par voie réglementaire.

Une délégation tacite du plénum aux fractions devrait être tout aussi peu envisageable. L'usage ne peut en effet aller à l'encontre du droit écrit, mais ne peut que le compléter. Une règle non écrite du droit subjectif du CN ou du BT ne peut ainsi que préciser certaines dispositions constitutionnelles; elle ne peut par contre y déroger en dessaisissant le plénum de son droit de choisir lui-même le président de la chambre et en transformant l'élection par les députés en une simple nomination se déroulant au sein des groupes.

Une revision du règlement ne suffirait dès lors pas pour transférer aux fractions la compétence de désigner le président du CN ou du BT. Tant la lettre que l'esprit des dispositions constitutionnelles semblent exiger une revision de la constitution elle-même⁸⁸.

2. Désignation des « vingt-trois autres membres » de l'Aeltestenrat; composition de la conférence des présidents

L'Aeltestenrat⁸⁹ se compose du président et des quatre vice-présidents du BT ainsi que de vingt-trois autres membres nommés par les fractions. La détermination du nombre de députés auquel chaque groupe a droit s'effectue selon la règle générale du paragraphe 12 GO. Les hôtes sont ici considérés comme membres ordinaires des fractions, si bien que le groupe qui les a accueillis disposera d'une plus large représentation au sein de l'Aeltestenrat⁹⁰.

Les chefs et les secrétaires de fraction font en général partie de l'Aeltestenrat. Les groupes ont également l'habitude d'y envoyer les présidents des commissions les plus importantes ainsi que les parlementaires les plus chevronnés.

Sur les vingt-huit membres que compte l'Aeltestenrat, vingt-trois sont désignés par les fractions et cinq seulement sont élus par le plénum, ce qui donne un rapport d'environ quatre cinquièmes et un cinquième.

La proportion est plus ou moins identique au CN où seuls deux des neuf membres de la conférence des présidents sont choisis par un vote des députés.

Ce déséquilibre tire son origine de l'histoire du parlement. Conçus comme des organes des groupes, le Seniorenkonvent (puis l'Aeltestenrat) et la conférence des présidents se sont toujours constitués sans tenir compte des non inscrits. Leur représentativité n'a pourtant jamais été remise en cause⁹¹ et la critique serait encore moins fondée aujourd'hui où presque tous les députés sont membres ou hôtes d'un groupe.

L'existence d'un rapport étroit liant la conférence des présidents et l'Aeltestenrat aux fractions est clairement ressortie en 1920/1922 lors de l'introduction dans les

⁸⁸ Partsch, p. 18; Kleinschnittger, p. 16; Trassmann, § 2.3.

⁸⁹ P. 86.

⁹⁰ P. 165.

⁹¹ Pp. 86-87.

règlements de dispositions sur les groupes parlementaires. La reconnaissance formelle des fractions par le droit subjectif de la chambre s'est accompagnée au CN de la création de la conférence des présidents et au Reichstag de l'adoption de règles écrites sur l'Aeltestenrat.

De plus, chaque fraction du BT a le droit de demander que l'Aeltestenrat se réunisse⁹². Une fois qu'il a pris connaissance de la requête, le président du parlement est dans l'obligation de procéder à la convocation. Le règlement ne lui laisse aucun pouvoir d'appréciation.

3. *Droit de proposer des candidats aux postes de scrutateurs*

A eux seuls, les scrutateurs ne forment pas un organe de la chambre mais sont ou bien les auxiliaires du président pendant les séances, ou bien les membres avec le président et le vice-président d'un organe parlementaire.

Le droit des fractions de proposer des candidats aux fonctions de scrutateurs doit cependant être mentionné ici, car il a, avec celui de composer les commissions, la nature d'un droit exclusif des groupes et montre une fois de plus que ce qui a trait à l'organisation interne de l'assemblée est toujours davantage abandonné par le plénum au profit des autres organes de la chambre.

Le règlement du CN ainsi que celui du BT prescrivent au plénum de désigner les scrutateurs en tenant compte de l'importance des groupes politiques⁹³. Le droit de présenter des candidats est ainsi du seul ressort des fractions. Aucun député ne peut se proposer seul: il doit être inscrit sur la liste commune élaborée par les groupes. L'introduction du système de la représentation proportionnelle pour l'élection des scrutateurs a juridiquement supprimé toute possibilité de candidature personnelle et servi de base au droit exclusif des groupes de soumettre des candidats au plénum.

Le BT a cependant atteint ici la limite supérieure de son pouvoir réglementaire. Il ne saurait aller plus loin et se contenter de laisser au plénum le droit de fixer le nombre des scrutateurs uniquement, les personnes étant désignées ultérieurement par l'Aeltestenrat. En ce cas, le règlement violerait l'article 40 I 1 GG lequel attribue à l'assemblée plénière non seulement le droit de déterminer le nombre des scrutateurs, mais également celui de les élire.

La situation est différente au CN. Les dispositions concernant les scrutateurs sont uniquement de nature réglementaire, si bien qu'une simple révision du droit subjectif de la chambre suffirait pour déléguer à un autre organe que le plénum la compétence d'élire les scrutateurs.

4. *Désignation des commissions*

a) *Présidence*

Les présidences des commissions sont attribuées aux groupes par le bureau du CN et par l'Aeltestenrat⁹⁴. Ici aussi, l'adoption du système de la représentation proportionnelle a rendu juridiquement impossible la prise en considération des «sans fraction».

La répartition des présidences des commissions n'a cependant pas toujours lieu sur la seule base de la force numérique des groupes, mais se fonde parfois sur d'autres critères également.

⁹² § 6 I 3 GO.

⁹³ Art. 7 III 2 RCN; § 3 GO.

⁹⁴ Trautmann, § 69 2; Dechamps, p. 142; Aubert, N° 1420; Soeger, p. 39; Cron, p. 137.

Le règlement du CN demande ainsi au bureau de respecter autant que possible l'équilibre entre les langues officielles et les diverses régions du pays⁹⁵. Le plus souvent pourtant, cette règle n'est que mal observée et les présidences ne sont accordées qu'en fonction de l'importance politique de chaque groupe.

En Allemagne, la tradition veut que la présidence de la commission du budget revienne à un membre de l'opposition. Depuis longtemps, la commission du travail et des affaires sociales ainsi que celle de l'intérieur sont dirigées par un député du groupe socialiste; de plus, il est habituel qu'une femme soit à la tête de la commission des pétitions⁹⁶. De telles pratiques n'ont cependant pas la valeur de règles juridiques coutumières, car les commissions sont libres de nommer seules leur président⁹⁷ issu des groupes désignés par l'Aeltestenrat.

Enfin, il va de soi que ni au BT, ni au sein des conseils la vice-présidence d'une commission ne peut être attribuée à la fraction qui s'en est déjà vu décerner la présidence.

b) Répartition des sièges

La répartition des sièges des commissions du CN est effectuée par le bureau sur la base d'un barème établi au début de chaque législature. La répartition des sièges des commissions du BT est calculée selon un système déterminé par le plénum lui-même. Depuis le 4 novembre 1970, le BT applique la méthode de la proportion mathématique⁹⁸.

La notion de groupe est inconnue du règlement du CE. Une répartition des sièges des commissions selon des critères identiques à ceux du CN ou du BT est donc exclue. Cela n'empêche cependant pas le CE de composer ses commissions en tenant aussi compte de l'appartenance politique des députés.

L'attribution des sièges doit satisfaire certaines exigences, en particulier celle de traduire plus ou moins exactement le rapport de force existant entre les partis représentés au plénum. Ceci s'avère nécessaire non seulement en régime parlementaire, mais aussi en régime d'assemblée.

Dans un système comme dans l'autre, les commissions sont mises sur pied dans le but d'examiner en détail toutes les dispositions d'un projet et de soumettre ensuite des propositions aux députés. Pour éviter que le plénum ne soit contraint d'effectuer lui-même le travail pour lequel les commissions ont été créées, il faut veiller à ce que leur composition corresponde plus ou moins à celle de la chambre. En régime parlementaire, il est ainsi indispensable que la majorité gouvernementale soit également majoritaire au sein des commissions.

Pour ce faire, le règlement du BT prescrit que les commissions doivent être constituées en fonction de l'importance numérique des groupes⁹⁹. Les députés qui ne sont pas membres d'une fraction n'ont ainsi aucune chance d'obtenir une place de commissaire.

Il en est de même au CN où, lors de la formation des commissions, le bureau est, en plus, obligé de respecter autant que possible les différentes minorités linguistiques et régionales de la Suisse¹⁰⁰.

⁹⁵ Art. 14 III 3 RCN.

⁹⁶ *Borgi-Matijewski*, p. 57.

⁹⁷ § 69 I GO.

⁹⁸ Voir les exemples aux pages 165-168.

⁹⁹ § 12 GO.

¹⁰⁰ Art. 14 III RCN.

Ne connaissant pas la notion de groupe parlementaire, le CE n'est juridiquement pas tenu de constituer ses commissions en respectant l'équilibre politique de la chambre. Pratiquement cependant, le CE ne peut ignorer les divers courants d'opinion qui se manifestent en son sein. Il ne l'a d'ailleurs jamais fait, car, comme toute assemblée, il a senti la nécessité politique qu'il y avait à faire participer le plus grand nombre de députés possible à la préparation des décisions du plénum. En théorie tout au moins, les commissaires ne siègent pourtant pas en qualité de représentants d'un parti, mais uniquement en celle de députés d'un canton¹⁰¹.

c) Désignation¹⁰² des commissaires

Les commissaires ne sont en général pas élus par le plénum, mais désignés par d'autres organes de la chambre.

Au BT, la désignation des commissaires est le plus souvent du seul ressort des fractions¹⁰³ alors qu'elle est toujours de la compétence du bureau au CN¹⁰⁴. Au CE, les membres des commissions permanentes sont nommés par le plénum, ceux des commissions non permanentes par le bureau¹⁰⁵.

L'assemblée plénière du BT et du CN a donc entièrement délégué sa compétence de composer les commissions. Une fois répartis¹⁰⁶, les sièges sont en effet à la libre disposition des groupes et du bureau. Ceux-ci ont donc non seulement la possibilité de désigner les commissaires, mais également celle de les révoquer et de les remplacer par d'autres députés.

La délégation du plénum du CN au bureau souffre cependant une exception. Si un groupe persiste à maintenir une candidature rejetée par le bureau, le conseil en décide sans ouvrir de discussion¹⁰⁷. La même règle devrait s'appliquer lors de la désignation d'un nouveau commissaire. Le bureau ne devrait pas être lié par la proposition qui lui est faite par un groupe, mais devrait être en droit, au cas où une candidature était maintenue, de porter le litige devant le plénum.

Malgré son ampleur, la délégation réglementaire n'est pas contraire au devoir de la chambre de s'organiser elle-même. D'une part, ni la Grundgesetz, ni la loi sur les rapports n'imposent à l'ensemble des députés la tâche de procéder eux-mêmes à la désignation des commissaires. D'autre part, la délégation constitue dans ce cas précis une règle typique d'organisation¹⁰⁸. En Allemagne comme en Suisse, il faut considérer la renonciation à son droit par le plénum avant tout comme la conséquence inévitable de la reconnaissance officielle des groupes par le droit parlementaire.

¹⁰¹ P. 160.

¹⁰² A ce sujet, les textes français et allemand ne concordent pas. A l'art. 9 RCN, le terme « nommer » correspond au terme « wählen », ce qui ne devrait pas forcément signifier la même chose. Le texte italien parle lui de « nomina... ». Sur l'ambiguïté de ces termes et leurs conséquences, Bull. off. 1973 CN 1242 ss. et plus loin p. 207 ss.

¹⁰³ Schaefer, p. 110, Rœhring/Sonthheimer, p. 37.

¹⁰⁴ Aubert, No 1418; lors de la révision du règlement en 1973, les membres du CN se sont vivement opposés sur la question de savoir quel était l'organe compétent pour la désignation des commissaires (bureau ou fractions), Bull. off. 1973 CN 1240 ss.

¹⁰⁵ Aubert, No 1418.

¹⁰⁶ P. 174.

¹⁰⁷ Art. 14 V RCN; cette disposition fut introduite en 1974, suite à l'affaire Villard. Celui-ci, antimilitariste convaincu, avait été proposé par le groupe socialiste comme membre de la commission militaire. Le bureau avait cependant rejeté la candidature, décision qui alors revêtait un caractère définitif.

L'adoption de l'art. 14 V RCN a d'ailleurs fait l'objet de discussion animées au sein du plénum, Bull. off. 1973 CN 1240 ss.

¹⁰⁸ Bull. off. 1973 CN 1250.

d) Règles particulières

La nomination des membres des commissions du BT n'est pas toujours du seul ressort des fractions. Le plénum en est quelquefois chargé, particulièrement lorsque la tâche des commissions va au-delà de la préparation des affaires internes du parlement. Les dispositions à ce sujet sont le plus souvent de nature légale.

Ces règles ne tendent cependant pas à rejeter le principe d'une représentation proportionnelle des groupes au sein des commissions. Elles cherchent simplement à empêcher que la nomination des membres ne soit exclusivement l'affaire des fractions. L'inscription dans la loi de l'élection directe des commissaires par l'ensemble des députés vise donc en premier lieu à accroître la légitimité de la commission.

Cette intention ressort clairement dans le cas de la commission de vérification des pouvoirs du BT. La mise sur pied de la commission découle d'une loi dont l'élaboration fut imposée au parlement par la Grundgesetz elle-même¹⁰⁹.

Les dispositions légales attribuent l'essentiel des compétences au plénum et réduisent les fractions à la portion congrue. Les membres de la commission ne sont en effet pas désignés par les groupes, mais élus par l'ensemble des députés du BT¹¹⁰. Le président et le vice-président ne sont pas nommés par la commission sur la base d'un accord intervenu au sein de l'Aeltestenrat, mais sont choisis librement par les commissaires eux-mêmes¹¹¹. En cas de démission d'un membre, le remplaçant n'est pas désigné par la fraction du démissionnaire, mais doit être élu par le plénum du BT¹¹².

En fait, les groupes n'ont droit qu'à être représentés équitablement au sein de la commission. La loi ne précise rien à ce sujet, mais, dès la première législature, le plénum a toujours élu la commission de vérification des pouvoirs sur la base d'une liste composée selon la force numérique effective des groupes¹¹³.

La loi attribue encore aux députés l'élection de la commission des délégués chargée d'élire la moitié des juges au Tribunal constitutionnel (Wahlmännerschuss)¹¹⁴ et celle des membres de la commission chargée de nommer les juges fédéraux (Richterwahlausschuss)¹¹⁵. Dans aucun de ces cas, il ne s'agit cependant de commissions au véritable sens du terme.

Les délégués n'ont en effet pas pour tâche de soumettre une proposition aux députés, mais bien au contraire de prendre la décision à leur place. La « commission » ne suggère donc pas de voter pour tels candidats à la fonction de juge au Tribunal constitutionnel: elle décide elle-même, définitivement, à la place du plénum.

Cette délégation de compétence, prévue au paragraphe 6 BVerfGG ôte tout caractère consultatif au rapport de la commission et semble contredire l'article 94 I 2 GG selon lequel les membres du Tribunal constitutionnel sont élus pour moitié par le « Bundestag », c'est-à-dire par le plénum¹¹⁶.

Quant aux commissaires chargés de nommer les juges fédéraux, ils ne font pas partie d'une commission du BT, mais sont membres avec les ministres compétents des Länder d'un organe spécialement constitué à cet effet et présidé par le ministre fédéral de la Justice.

¹⁰⁹ Art. 41 III GG; Wahlprüfungsgesetz du 12 mars 1951.

¹¹⁰ § 3 II 2 WPrG.

¹¹¹ § 3 III 1 WPrG.

¹¹² § 3 II WPrG.

¹¹³ Trassmann, § 64 I; Schaefer, p. 110; Roehring/Sontheimer, p. 517.

¹¹⁴ § 6 BVerfGG.

¹¹⁵ § 5 Richterwahlgesetz.

¹¹⁶ Berg, p. 38.

II Droits se rapportant aux compétences organiques de la chambre

Les principales compétences du parlement en tant qu'organe étatique ont trait à l'élaboration des règles constitutionnelles et légales ainsi qu'au contrôle de l'activité gouvernementale.

A la différence du BT, les conseils ne disposent à eux seuls ni du pouvoir constituant, ni du pouvoir législatif. Dès qu'elles ont concrétisé l'initiative d'un parlementaire par l'adoption d'un texte constitutionnel ou légal, les deux chambres doivent encore soumettre leur décision au vote obligatoire du peuple et des cantons¹¹⁷ (initiative parlementaire constitutionnelle) ou au référendum facultatif du peuple¹¹⁸ (initiative parlementaire législative)¹¹⁹. La procédure au sein de chaque conseil prend cependant fin avec l'adoption en vote final¹²⁰ de la nouvelle disposition issue de l'initiative parlementaire.

L'initiative de députés visant à modifier la constitution ou la loi s'adresse à la chambre du parlementaire¹²¹. Comme destinataires de la proposition, le premier conseil et le BT ont l'obligation de se prononcer par un vote à son sujet. Ils ne peuvent ni éluder leur décision, ni la différer indéfiniment sans violer le droit d'initiative parlementaire garanti par la constitution¹²².

Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale est une des composantes du principe de la séparation des pouvoirs. En se contrôlant réciproquement, les divers organes étatiques empêchent que l'un d'eux ne domine les autres et contribuent ainsi à ce que «le pouvoir arrête le pouvoir».

L'équilibre recherché est cependant rompu par le principe démocratique. Elu par le peuple, le Législatif a une prépondérance naturelle et légitime sur l'Exécutif et le Judiciaire.

Le système parlementaire a lui aussi modifié la conception traditionnelle du droit de contrôle. Cette compétence est encore du ressort du parlement, mais son exercice est surtout le fait de l'opposition ou des fractions qui la composent. Lors de la discussion de grandes ou de petites questions¹²³, le rôle de la majorité parlementaire consistera ainsi à soutenir le gouvernement en repoussant les attaques dont il est l'objet et en rejetant les propositions tendant à blâmer l'action du chancelier ou d'un ministre.

Le régime politique suisse ne connaît pas d'antagonisme entre la minorité parlementaire et le gouvernement, ni de conflit entre le Législatif et l'Exécutif qui pourrait mener à la démission d'un, de plusieurs ou de tous les conseillers fédéraux. En d'autres termes, la Constitution fédérale n'a pas institué de système parlementaire. Elus pour une durée déterminée¹²⁴, les conseillers fédéraux n'ont, pendant la législature, pas besoin d'être soutenus par cent un conseillers nationaux et vingt-quatre conseillers aux Etats.

En apparence, les moyens de contrôler le gouvernement sont dès lors peu nombreux et peu dangereux¹²⁵. Ils sont à la disposition de chacun des députés et consistent uniquement à poser une question au Conseil fédéral ou à l'interpeller.

¹¹⁷ Art. 123 Cst féd.

¹¹⁸ Art. 89 II Cst féd.

¹¹⁹ Les deux sortes d'initiatives doivent auparavant passer l'épreuve de la procédure de consultation (21^{quater} LRC) et les réactions des milieux consultés ont le plus souvent une influence décisive sur le sort de l'initiative.

¹²⁰ Art. 36 I LRC.

¹²¹ P. 183.

¹²² Art. 93 I Cst féd.; art. 76 I GG.

¹²³ P. 185.

¹²⁴ Art. 96 I Cst féd.

¹²⁵ Il ne faut pourtant pas négliger les nombreux moyens de contrôle des commissions parlementaires, voir p. 217.

1. Droit à la parole

a) Principes généraux

Chaque groupe parlementaire a le droit de faire connaître son opinion au plénum. En dirigeant les débats, le président a ainsi l'obligation d'accorder la parole à chaque fraction. Pour ce faire, il doit respecter certains principes généraux.

En premier lieu, le président doit veiller à un développement objectif et harmonieux de la discussion. Ceci semble aller de soi, même si, comme au CN ou au CE, la parole est d'abord attribuée selon l'ordre des inscriptions ou des demandes. Selon le règlement du CN, il est cependant aussi loisible au président de grouper les orateurs d'après le sujet de leur intervention¹²⁶.

Lorsqu'il octroie la parole, le président du BT doit ensuite tenir compte de la force numérique des fractions. Il jouit pour cela d'un certain pouvoir d'appréciation¹²⁷.

Le principe est quelque peu différent en Suisse. L'ordre dans lequel les groupes s'expriment est surtout déterminé par l'inscription de leurs représentants sur la liste des orateurs.

Cette liste ne constitue pas le seul critère sur lequel le président du CN se fonde pour accorder la parole. Le règlement prescrit encore de prendre garde à ce que les langues et les opinions alternent de manière équitable¹²⁸.

Cette règle est importante. La discussion parlementaire doit en effet se dérouler selon le principe contradictoire et non pas se limiter à une longue série de discours reflétant tous le même point de vue.

Dans le cadre du système parlementaire, cette disposition acquiert une signification supplémentaire; car elle garantit à l'opposition le droit de s'exprimer. Au BT, les déclarations d'un membre du gouvernement doivent ainsi toujours pouvoir être suivies d'une réponse des ou de la fraction minoritaire¹²⁹.

b) Temps de parole

Les fractions peuvent intervenir à chaque phase du débat (développement d'une proposition et discussion) et jouissent pour cela d'un temps de parole déterminé. Au CN, la durée du développement des interventions varie selon l'objet soumis à l'examen du plénum. Ceci n'est pas le cas au BT où seules les propositions de loi sont susceptibles d'être développées.

En Suisse, le droit d'initiative parlementaire ainsi que celui de déposer une proposition de motion ou de postulat est certes de nature essentiellement personnelle. On devrait cependant pouvoir également parler d'un droit effectif des groupes, car ils en sont assez souvent les auteurs. Il semble dès lors légitime de leur accorder la faculté de défendre leurs propositions.

En conséquence, les groupes du CN disposent d'un quart d'heure pour exposer leur proposition d'article constitutionnel ou de loi¹³⁰ et de dix minutes pour développer leurs propositions de motion ou de postulat ainsi que leurs interpellations¹³¹.

Le règlement du BT est quelque peu différent. Le paragraphe 39 GO qui fixe les principes généraux en matière de temps de parole n'est pas directement applicable

¹²⁶ Art. 59 I RCN.

¹²⁷ § 33 I 2 GO.

¹²⁸ Art. 59 RCN.

¹²⁹ *Tressmann*, § 33 5 et 6.

¹³⁰ Art. 61 II RCN.

¹³¹ Art. 70 RCN.

au développement des propositions de loi, car il ne se rapporte qu'à la discussion (Aussprache).

Le temps de parole ne peut cependant rester illimité. L'usage veut dès lors que le paragraphe 39 GO soit appliqué par analogie au développement des propositions de loi¹³². Une telle solution semble être d'autant moins contestable qu'elle accorde aux fractions un temps de parole relativement long (quarante-cinq minutes).

Les grandes questions («Grosse Anfragen») ne sont quant à elles jamais développées¹³³. Le paragraphe 39 GO ne leur est donc pas applicable du tout.

Lors de la discussion d'une initiative parlementaire, d'une proposition de motion ou de postulat, chaque groupe du CN dispose de dix minutes¹³⁴. S'il veut s'exprimer une seconde fois, il ne se verra plus attribuer que cinq minutes.

Quel que soit l'objet en discussion au BT, chaque fraction peut prétendre à quarante-cinq minutes par lecture¹³⁵. La majorité des textes soumis au plénum sont discutés en trois lectures; les traités internationaux ne sont cependant examinés qu'en deux lectures; enfin, certains points se règlent en une seule lecture¹³⁶.

La prolongation du temps de parole n'est que facultative au CN¹³⁷ alors que le président du BT doit y procéder d'office si un groupe le demande ou si cela ressort du déroulement de la discussion¹³⁸. Sans prolongation du temps de parole par le président du CN, chaque groupe ne peut s'exprimer que durant trente minutes au total. Cela semble bien peu, surtout pour le groupe qui présente et défend une proposition.

Au BT, la détermination du temps supplémentaire de parole ainsi que sa répartition entre les fractions font l'objet d'un accord au sein de l'Aeltestenrat. Ces deux opérations ne sont pas de la seule compétence du président comme c'est le cas au CN et comme le prescrit pourtant le règlement du BT. Ici encore, l'Aeltestenrat s'est approprié un droit qui, à l'origine, ne lui était pas attribué¹³⁹.

c) Temps global de parole¹⁴⁰

Le nombre des affaires à traiter devient toujours plus élevé. Pour faire face à l'encombrement de l'ordre du jour, le plénum peut fixer d'avance la durée de la discussion et répartir le temps global de parole entre les différents groupes.

Depuis son insertion en 1922 dans le règlement du Reichstag, cette possibilité a toujours fait partie du droit parlementaire allemand.

Après une première tentative en 1973, le CN s'est décidé, en 1979, à introduire une disposition réglementaire sur le temps global de parole. Une telle règle concerne avant tout les fractions. Pour cette raison en partie, elle est restée jusqu'ici ignorée du CE.

Au BT, les règles sur le temps global de parole peuvent s'appliquer à toute discussion (Aussprache); au CN par contre, seuls les débats d'entrée en matière et les discussions de rapports peuvent être limités dans le temps¹⁴¹.

¹³² *Trassmann*, § 33 15.

¹³³ Elles ne sont que «discutées», § 106 III GO.

¹³⁴ Art. 61 II RCN.

¹³⁵ § 39 II 2 GO.

¹³⁶ *Trassmann*, § 77 1.

¹³⁷ Art. 61 II 2 RCN.

¹³⁸ § 39 II 4 GO.

¹³⁹ *Trassmann*, § 39 5.

¹⁴⁰ P. 135.

¹⁴¹ Art. 64a RCN.

La durée de la discussion est arrêtée par le plénum sur proposition de l'Aeltestenrat ou de la conférence des présidents. Les députés ne votent pas, mais se contentent d'approuver tacitement la suggestion, si bien qu'en fait, les groupes parlementaires disposent seuls du droit d'organiser le débat.

La décision du plénum n'a cependant pas le même contenu au BT et au CN. A la différence du BT, le CN ne fixe que la durée de la discussion. La répartition du temps global de parole est laissée aux soins de la conférence des présidents alors qu'au BT, les deux objets sont soumis à l'accord (tacite) du plénum.

L'Aeltestenrat répartit le temps de parole entre les groupes, la conférence des présidents entre les orateurs inscrits¹⁴². La distinction est d'importance, car, même en cas de limitation de la durée de la discussion par le CN, les «sans fraction» pourront toujours s'exprimer au plénum¹⁴³. Ceci n'est par contre pas possible au BT. Les députés «sauvages» sont cependant rarissimes, si bien que cette conséquence est avant tout théorique.

La répartition du temps de parole peut intervenir de plusieurs manières. Le Reichstag de la République de Weimar attribuait la même quantité de minutes à chaque fraction. La durée de la discussion variait dès lors en fonction du nombre de groupes parlementaires.

La multiplication des fractions et la montée des partis extrémistes ont cependant révélé les dangers de ce mode de répartition. La règle qui, à l'origine, tendait à limiter le temps global de parole fut très vite détournée de son véritable but.

La conférence des présidents répartit le temps de parole en veillant à ce que les langues et les opinions alternent de manière équitable dans la discussion; quant à l'Aeltestenrat, il se base avant tout sur la force numérique des fractions. Autrement que sous la République de Weimar, le temps de parole accordé est maintenant variable.

Le mode de répartition est dès lors identique au CN et au BT. Dans l'une et l'autre chambre, le critère le plus important est représenté par le nombre de membres que réunit un groupe parlementaire.

En Allemagne fédérale, le chef du gouvernement et les ministres ont en général la qualité de députés. On peut dès lors se demander si la durée des discours du chancelier fédéral et des membres du gouvernement doit être imputée au temps de parole accordé à leur fraction respective.

Saisi d'un recours de députés, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a, en 1959, répondu par la négative¹⁴⁴. Pour les juges, une telle imputation est inadmissible, car elle revient à permettre au BT de limiter le droit du gouvernement de s'exprimer en tout temps devant le parlement. Ceci est d'autant plus exclu que la garantie accordée au chancelier et aux ministres de prendre la parole dès qu'ils le demandent est de nature constitutionnelle et, comme telle, lie le BT¹⁴⁵.

Les recourants faisaient encore valoir le fait que l'opposition n'avait pas en face d'elle la majorité parlementaire seulement, mais bien plutôt un bloc homogène formé de la majorité des députés et du gouvernement. La répartition du temps global de parole ne devait dès lors pas avoir lieu entre les fractions, mais entre la coalition gouvernementale et l'opposition.

Le Tribunal constitutionnel a également rejeté cet argument¹⁴⁶. Selon la cour, l'opinion du chancelier ou des ministres n'est pas toujours et pas en tout point

¹⁴² P. 135; art. 64a RCN.

¹⁴³ Lors d'une session, M. Soldini (GE) s'est cependant plaint de l'effet de la nouvelle réglementation concernant le temps de parole des «sans fraction».

¹⁴⁴ BVerfGE: 10, 4.

¹⁴⁵ Art. 43 II GG.

¹⁴⁶ BVerfGE: 10, 4 (19)

semblable à celle de la majorité parlementaire. Même si les membres du gouvernement ont tous la qualité de députés, l'Exécutif continue de faire face au Législatif. A lui seul, cet antagonisme justifie le droit du gouvernement de s'exprimer en tout temps devant le parlement afin d'y défendre son point de vue.

Ce jugement n'a pas empêché qu'en 1972, lors de la discussion des traités conclus avec l'Union soviétique et la Pologne, le BT répartisse le temps de parole non pas entre chaque fraction, mais entre la coalition gouvernementale et l'opposition. En conséquence, la durée des discours des membres du gouvernement fut imputée au temps de parole de la majorité parlementaire¹⁴⁷.

Depuis lors, ce mode de répartition est entré dans les habitudes du BT. La conception d'un gouvernement faisant face au parlement dans son ensemble est de plus en plus abandonnée.

Une fois écoulée la durée de la discussion, les groupes ne devraient plus pouvoir s'exprimer¹⁴⁸. Tel est le cas au CN. Au BT par contre, les fractions dont le temps de parole est épuisé peuvent demander que celui-ci soit prolongé d'un quart si, au cours de la discussion, un membre du gouvernement se voit attribuer la parole¹⁴⁹.

2. Droit d'initiative

Le droit d'initiative parlementaire consiste à permettre à chaque député ou à un certain nombre d'entre eux de déposer une proposition d'article constitutionnel ou de loi¹⁵⁰. Il se distingue du droit d'initiative du gouvernement ou du peuple essentiellement par le fait que la discussion au sein de l'assemblée est déclenchée par des membres du parlement lui-même.

Le droit de chaque député ou d'un certain nombre d'entre eux de faire une proposition au plénum suppose l'obligation pour le parlement de se prononcer au sujet de l'initiative. S'il n'en était pas ainsi, le droit de proposition n'aurait en effet aucun sens.

a) Titulaires du droit d'initiative parlementaire

Les propositions émanent de membres du BT, de chacun des membres des conseils ou de chacun des conseils eux-mêmes. Alors que la Constitution fédérale fait du droit d'initiative parlementaire un droit avant tout individuel¹⁵¹, la Grundgesetz l'envisage comme un droit de minorités relatif¹⁵² dont les conditions d'exercice sont déterminées par le règlement du BT¹⁵³.

Cette conception remonte à une pratique longuement observée au Reichstag et selon laquelle seules les fractions ou un certain nombre de députés faisaient usage du droit d'initiative parlementaire¹⁵⁴.

Avec la reconnaissance officielle des groupes, les dispositions réglementaires n'ont pas dérogé à cette tradition: le nombre de députés exigé pour le soutien d'une proposition a constamment été identique à celui requis pour la formation d'une fraction.

¹⁴⁷ Blühke W., p. 66.

¹⁴⁸ Sauf en cas de prolongation du temps global de parole par le plénum.

¹⁴⁹ § 48 II GO.

¹⁵⁰ Art. 93 Cst féd. et art. 21bis LRC; art. 76 GG.

¹⁵¹ Art. 93 Cst féd.: «...et à chacun de leurs membres»; Eichenberger, p. 60.

¹⁵² P. 95.

¹⁵³ Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 76 GG 1-3; Trautmann, vor §§ 16-22 16; Lechner/Huelsboff, § 97 GO note 2; Steiger, p. 116; Ritzel/Buecker, p. 257; Schaefer, p. 18.

¹⁵⁴ Perels, p. 456.

Dans un parlement bicaméral, l'auteur d'une initiative ne peut s'adresser qu'à la chambre à laquelle il appartient¹⁵⁵. Il ne peut prétendre à pouvoir être également entendu par le conseil dont il ne fait pas partie. En rejetant la proposition d'un de ses membres, la chambre la biffe dès lors de la liste des objets à traiter par le plénum¹⁵⁶.

Par contre, en approuvant la proposition d'un de ses membres, la première chambre fait sienne l'initiative parlementaire¹⁵⁷ et celle-ci sera traitée comme telle par la seconde chambre. C'est ce que prévoit la Constitution fédérale en conférant la qualité de titulaire du droit d'initiative parlementaire non seulement à chaque député, mais encore à chacun des deux conseils¹⁵⁸.

b) Mode d'exercice du droit d'initiative parlementaire

Les initiatives parlementaires doivent être remises, écrites et signées, au président de la chambre. Elles peuvent être accompagnées d'un bref exposé des motifs.

Alors que les députés du BT présentent toujours des projets rédigés de toutes pièces, les membres de chacun des conseils peuvent se borner à exprimer un vœu¹⁵⁹. Une telle demande équivaut à proposer au conseil de faire usage de son propre droit d'initiative, ce qu'il fera en chargeant une commission d'élaborer un projet d'article constitutionnel, de loi ou d'arrêté.

Lorsqu'une proposition est déposée par une fraction du BT, il est d'usage que le président se contente d'examiner si la demande est signée du président ou du vice-président du groupe. Il n'est ainsi pas nécessaire de vérifier si tous les membres de la fraction ont soutenu l'initiative.

Par ailleurs, le président du BT ne devrait soumettre au plénum la question de la recevabilité formelle de l'initiative que s'il a de sérieux doutes sur le soutien effectif d'une proposition par l'ensemble de la fraction. Le droit d'initiative est en effet de nature constitutionnelle. Son exercice ne devrait dès lors pas être entravé inutilement pour des motifs de pure forme¹⁶⁰.

Le président du BT a l'obligation d'accepter toutes les initiatives des fractions, quel que soit leur contenu. L'examen de la recevabilité matérielle des propositions est en effet du seul ressort du plénum. Le président a toutefois la possibilité de refuser de soumettre au plénum les initiatives qui sont absurdes ou qui ont pour seul but d'injurier une personne¹⁶¹.

Ces cas mis à part, le droit d'initiative des députés ne peut faire l'objet d'aucune autre restriction que celles figurant déjà dans la Grundgesetz¹⁶². Contrairement à la règle qui prévaut au sein des conseils¹⁶³, il est en particulier toujours permis à

¹⁵⁵ *Seeger*, p. 11; *Flinter/Giacometti*, p. 547; *Cran*, p. 159; *Aubert*, No 1400; contra: *Burckhardt*, p. 721; voir à ce sujet le Message du Conseil fédéral, FF 1968 II 757, p. 764.

¹⁵⁶ Ceci n'est pas le cas pour les initiatives venant du Conseil fédéral, des cantons ou pour celles soutenues par cent mille signatures et tendant à modifier la constitution. Cette différence de traitement est cependant justifiée par le fait que ces interventions proviennent de facteurs externes à l'Assemblée fédérale. Il serait contraire au principe constitutionnel d'égalité entre les deux chambres d'affirmer qu'un conseil puisse décider seul du sort réservé à une initiative venant de l'extérieur.

¹⁵⁷ *Seeger*, p. 19.

¹⁵⁸ Art. 93 I Cst féd.

¹⁵⁹ Art. 21bis i.f. LRC; cette possibilité offerte aux parlementaires fut contestée par le Conseil fédéral (FF 1968 II 766) et par quelques députés du CN (BS 1969 CN 752).

¹⁶⁰ *Trasmann*, § 97 8.

¹⁶¹ *Trasmann*, § 97 9.

¹⁶² P. ex. : art. 79 GG.

¹⁶³ Art. 21ter LRC; art. 28 RCN et 24 RCE.

vingt-six députés ou à une fraction du BT de présenter une proposition de loi sur un objet déterminé alors que le plénum est déjà saisi d'une initiative dans le même domaine.

Si la loi sur les rapports impose ici une limite matérielle au droit d'initiative parlementaire¹⁶⁴, elle permet cependant à tout membre des conseils de présenter des propositions à la commission chargée d'examiner le projet.

La règle appliquée au BT ne doit malgré tout pas conduire à un abus du droit d'initiative parlementaire. Ainsi, et à moins qu'il s'agisse de compléter sa première proposition, la fraction qui est à l'origine de l'initiative ne peut, pendant la procédure, déposer une seconde initiative concernant le même objet.

c) Droit de retirer l'initiative parlementaire

Il peut arriver que l'initiative ait, au moment où elle est discutée, perdu de son intérêt ou qu'elle apparaisse inopportune. Tel peut être le cas lorsque les buts qu'elle cherchait à atteindre ont déjà été réalisés ou sont sur le point de l'être, l'initiative parlementaire ayant joué ici un rôle de stimulant de l'activité législative. Il faut alors se demander si la proposition peut être retirée et par qui.

Le simple bon sens semble autoriser le retrait d'une initiative parlementaire qui n'a plus sa raison d'être¹⁶⁵. On ne saurait en effet exiger du parlement qu'il se transforme en législateur faisant de l'art pour l'art.

La réponse à la seconde question (qui peut retirer l'initiative ?) peut d'abord être formulée de manière tout à fait générale: le droit de soumettre une initiative au plénum renferme également celui de la retirer. Dès que la chambre a fait sienne la proposition, elle en devient l'auteur, si bien que le droit de retirer l'initiative est transmis au plénum.

Le problème est donc de savoir à partir de quel stade de la procédure, les députés sont dessaisis de leur droit d'initiative au profit de la chambre.

À la différence de chacun des conseils, le BT n'est pas titulaire du droit d'initiative, mais est l'organe auquel s'adressent les projets de loi et sur lesquels le plénum a l'obligation de se prononcer. Pour la simple et bonne raison que la chambre n'a pas le droit d'initiative, la décision du plénum de soumettre la proposition d'une fraction ou d'une minorité de députés à une commission pour examen ne peut avoir pour conséquence de déléguer le droit d'initiative parlementaire à la commission. La chambre ne peut en effet pas renoncer à un droit qui ne lui appartient pas.

En outre, l'intervention de la commission ainsi que la présentation de son rapport ne modifient en rien la situation juridique. Les propositions des commissaires ne se substituent pas à celles des auteurs de l'initiative, mais contribuent uniquement à clarifier les débats au plénum¹⁶⁶.

Dès lors, du début à la fin des délibérations, les titulaires du droit d'initiative parlementaire restent la fraction ou les vingt-six députés requis pour le dépôt d'une proposition de loi. Eux seuls ont la possibilité de retirer l'initiative, et ceci tant et aussi longtemps que le plénum ne s'est pas prononcé à son sujet de manière définitive (vote final)¹⁶⁷.

Autre est la situation en Suisse où le bicamérisme et les deux formes possibles d'initiative parlementaire compliquent la procédure.

¹⁶⁴ Une seconde limite pourrait résider dans l'exigence de l'unité de matière. Chaque chambre tranche cependant elle-même à ce sujet, si bien que cette obligation n'a pas une signification très importante; Aubert, No 379.

¹⁶⁵ *Seeger*, p. 25; *Fleiner/Giacometti*, p. 551; *Trassmann*, § 101 8.

¹⁶⁶ *Trassmann*, § 101 8.

¹⁶⁷ *Contra: Steiger*, p. 146; *Schaefer*, p. 115.

Le bicamérisme empêche les membres d'un conseil de faire valoir leurs droits au sein de l'autre conseil. Pour pouvoir être discutée par la seconde chambre, la proposition devra d'abord être acceptée par la chambre du député qui est à l'origine de l'initiative. Cette acceptation aura pour principal effet de transférer du député au conseil la qualité d'auteur de l'initiative parlementaire. La proposition sera dès lors transmise au second conseil sous forme d'une initiative du premier conseil et non pas sous celle d'une initiative personnelle.

En conséquence, pour déterminer qui est habilité à retirer la proposition d'article constitutionnel, de loi ou d'arrêté, il faudra établir à partir de quand l'initiative parlementaire cesse d'être l'œuvre du député pour devenir celle du conseil.

S'il s'agit d'un projet rédigé de toutes pièces, la chambre ne devient titulaire du droit d'initiative qu'après avoir accepté la proposition de l'un de ses membres lors du vote sur l'ensemble. Jusque-là, le député est donc libre de retirer son texte¹⁶⁸. Comme au BT, le projet de la commission chargée d'étudier l'initiative ne se substitue pas à celui soumis au plénum par le député¹⁶⁹. Par contre, une fois l'initiative transmise à l'autre conseil, seul le premier conseil peut, par décision de son assemblée plénière, faire usage du droit de retrait et ceci jusqu'au vote final.

S'il s'agit d'une demande conçue en termes généraux, l'auteur de la proposition cesse d'être titulaire du droit d'initiative dès que le premier conseil décide de charger une commission d'élaborer un projet d'article constitutionnel, de loi ou d'arrêté propre à réaliser les vœux du député.

Dès cet instant, le retrait de l'initiative est du ressort de la chambre elle-même et le plénum pourra faire valoir ce droit tout au long de la procédure de délibération au sein des conseils, c'est-à-dire jusqu'au vote final.

3. *Droit de poser des questions*¹⁷⁰

Le droit d'une fraction ou de vingt-six députés du BT d'interroger le gouvernement s'exerce au moyen de la « grande question » (Grosse Anfrage) et de la « petite question » (Kleine Anfrage)¹⁷¹; tout membre de l'une ou l'autre des chambres peut, quant à lui, s'adresser au Conseil fédéral par le biais de l'interpellation et de la question ordinaire¹⁷². En Allemagne comme en Suisse, aucune de ces interventions ne nécessite une décision du plénum pour être transmise au gouvernement. Aucune d'elles non plus n'aboutit à l'adoption d'un texte de loi.

Le droit de poser des questions aux ministres constitue le principal moyen pour le parlement de contrôler l'Exécutif. En reconnaissant ce droit aux députés, l'ordre juridique confirme certes le principe de la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Les conséquences qui découlent de cette règle varient cependant selon que l'on se trouve en Allemagne ou en Suisse.

En régime parlementaire, le droit de poser des questions est avant tout utilisé par les fractions de l'opposition. Même si elle ne donne pas la possibilité de renver-

¹⁶⁸ *Seeger*, p. 25; *contra*: *Burckhardt*, p. 721.

¹⁶⁹ Ceci semble ne pas avoir été observé dans le cas de l'initiative Gautier, concernant l'interruption de grossesse. Ayant endossé un autre texte que celui proposé par M. Gautier (FF 1979 II 1021), la commission a en effet également recommandé au plénum du CN de suspendre l'examen de l'initiative du député genevois.

¹⁷⁰ Nous ne parlons ici que du droit des groupes de poser des questions; pour le droit des députés eux-mêmes, voir p. 137.

¹⁷¹ §§ 105 et 110 GO.

¹⁷² Art. 30 RCN et art. 32 et 33 RCE.

ser le chancelier¹⁷³, cette compétence va cependant au-delà d'une simple demande de renseignements. Car, par ce moyen, la minorité du BT ne se contente pas de contrôler le gouvernement; les propositions de résolution qui clôturent en général les débats sur les «grandes questions» sont fréquemment teintées de désapprobation à l'égard de certains ministres. En ce sens, le droit de poser des questions constitue un élément essentiel du système parlementaire¹⁷⁴.

Dans le régime d'assemblée propre à la Suisse, les questions posées au Conseil fédéral ont avant tout pour but de permettre à chaque conseiller national et à chaque conseiller aux Etats d'obtenir un renseignement sur une affaire fédérale quelconque. Il ne s'agit pas d'ouvrir un débat de fond sur un aspect de la politique gouvernementale et il n'est pas possible de contraindre le Conseil fédéral à mettre sa responsabilité en jeu. En interrogeant les membres de l'Exécutif, les parlementaires suisses font simplement usage d'un droit personnel de s'informer, droit trouvant sa source dans la compétence du parlement de contrôler l'activité gouvernementale.

a) Conditions formelles

En posant une grande ou une petite question ou en faisant usage de l'interpellation ou de la question ordinaire, les députés du BT et ceux des conseils doivent s'adresser au gouvernement dans son ensemble et non à l'un de ses membres en particulier. Les membres du parlement ne peuvent en effet déterminer eux-mêmes quel ministre devra leur répondre. C'est là l'affaire du gouvernement seul¹⁷⁵.

Les grandes et les petites questions posées par les fractions du BT n'ont pas besoin d'être signées par tous les membres du groupe. La signature du président ainsi que la mention: «...et fraction» suffit.

Cette règle va de soi aux conseils où l'interpellation et la petite question peuvent émaner d'un seul député. Elles peuvent naturellement porter la signature d'autres membres de la chambre.

Les grandes et les petites questions ainsi que les interpellations peuvent être motivées¹⁷⁶. Il est ainsi plus facile au gouvernement de déterminer exactement le thème de l'intervention. Le développement est toujours écrit au BT et toujours oral au CE¹⁷⁷. Au CN, le député peut motiver son interpellation tant par écrit qu'oralement¹⁷⁸. Dans ce dernier cas, le parlementaire dispose de dix minutes de temps de parole¹⁷⁹.

Au BT comme au sein de chacun des deux conseils, la motivation est un droit dont les députés déterminent eux-mêmes l'ampleur. Il n'est pas du ressort du président de la chambre de refuser de transmettre une grande ou une petite question ou encore une interpellation sous prétexte qu'elle n'est pas suffisamment motivée.

b) Objet et discussion

En posant une grande question au gouvernement ou en l'interpellant, les membres du BT ou ceux des conseils doivent demander des informations sur des événements ou des problèmes importants concernant soit la politique extérieure ou inté-

¹⁷³ L'art. 67 I GG exige pour cela la majorité des membres du BT ainsi que l'élection simultanée d'un nouveau chancelier.

¹⁷⁴ *Schaefer*, p. 232; *Roehring/Sontheimer*, p. 183.

¹⁷⁵ *Trautmann*, § 105 2 et § 110 I; 30 I RCN et 32 et 33 RCE.

¹⁷⁶ §§ 105 et 110 I 2 GO; art. 33 II RCN.

¹⁷⁷ §§ 105 et 110 GO; art. 32 III RCE.

¹⁷⁸ Art. 33 II RCN.

¹⁷⁹ Art. 70 I RCN.

rieure, soit l'administration¹⁸⁰. Il doit s'agir de sujets d'actualité faisant l'objet de controverses au sein de l'opinion publique et sur lesquels le gouvernement est prié d'exposer son point de vue.

En Allemagne, la réponse de l'Exécutif suscite en général une discussion, laquelle permet à l'opposition de se démarquer de la majorité et de faire connaître son avis à l'opinion publique¹⁸¹.

En Suisse, par contre, une discussion sur une interpellation n'a lieu que si le conseil en décide ainsi¹⁸². Il est cependant d'usage que le plénum accepte d'ouvrir un débat lorsque la demande en est faite par l'auteur de l'interpellation.

Les petites questions et les questions ordinaires ont un cadre beaucoup plus limité que les deux interventions précédentes. Elles sont simplement un moyen de demander au gouvernement un renseignement sur une affaire particulière. En Allemagne comme en Suisse, la procédure est entièrement écrite¹⁸³. La question ne peut être développée oralement et la réponse du gouvernement est en général donnée par écrit. Le but de la petite question et de la question ordinaire n'est d'ailleurs pas d'introduire une discussion au plénum, mais uniquement de faciliter le contrôle de l'administration par les parlementaires.

c) Réponse du gouvernement aux diverses interventions

En principe, l'Exécutif doit rendre compte de l'ensemble de ses actes au Législatif et, le cas échéant, s'exposer à la critique des députés. C'est là une des conséquences de la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement.

Une fois déposées, les questions et les interpellations doivent être transmises sans retard au gouvernement fédéral ou au Conseil fédéral, lequel dispose d'un certain délai pour répondre.

Les règlements des conseils demandent au Conseil fédéral de donner suite aux interpellations durant la session qui suit celle de leur dépôt et de répondre aux questions ordinaires avant que ne commence la session suivant celle pendant laquelle elles ont été déposées¹⁸⁴.

Au vu de la nature juridique des règlements, on peut s'interroger sur le caractère coercitif des dispositions internes des conseils. N'étant pas de nature légale, mais relevant uniquement du pouvoir réglementaire de chaque chambre, il faut en particulier se demander si de telles règles lient le Conseil fédéral.

Selon la définition proposée plus haut¹⁸⁵, les règlements sont des dispositions internes des conseils. Comme tels, ils n'obligent que les organes qui les ont édictés ainsi que les membres de ces organes. Le droit parlementaire subjectif n'a pas d'effet externe. Il ne devrait donc pas avoir de valeur contraignante pour les membres du gouvernement et les obliger à répondre aux questions des parlementaires.

Ce principe a depuis toujours été appliqué en droit constitutionnel allemand¹⁸⁶. Seule la constitution ou la loi peut contraindre le gouvernement à s'exprimer devant le parlement. Sauf dispositions constitutionnelles ou légales contraires, les ministres peuvent fort bien rester dans le mutisme, car le règlement du parlement

¹⁸⁰ § 110 GO a contrario; 30 I RCN et 32 I RCE.

¹⁸¹ Schaefer, p. 232; voir également en annexe de l'ouvrage de Schaefer quelques exemples de « grandes questions ».

¹⁸² Art. 71 II 2 RCN et 32 III 3 RCE.

¹⁸³ § 110 II 1 GO; art. 34 II 2 RCN et 33 II 2 RCE.

¹⁸⁴ Art. 33 II-IV RCN; art. 32 et 33 RCE.

¹⁸⁵ P. 48.

¹⁸⁶ P. 40.

ne représente pas une base juridique suffisante pour imposer un devoir aux membres du gouvernement.

Les auteurs de la Grundgesetz se sont ralliés à cette façon de voir, si bien que seule la constitution (ou la loi) peut obliger un ministre à prendre la parole au BT. Contrairement à l'avis d'une partie de la doctrine¹⁸⁷, une décision du plénum s'appuyant sur l'article 43 I GG ne paraît cependant pas nécessaire¹⁸⁸.

Cette conception est beaucoup moins large que la règle en usage en Suisse. On ne peut en effet nier aux prescriptions telles que les connaissent les règlements des conseils une portée politique. Si l'on peut mettre en doute l'effet juridique de ces règles, il semble que l'on doive leur accorder au moins un effet déclaratif. La meilleure preuve est que le Conseil fédéral s'efforce, dans la mesure du possible, de répondre à l'ensemble des questions qui lui sont posées.

Le droit parlementaire allemand ne va pourtant même pas jusque-là. Sur décision du plénum, la grande question peut certes être inscrite à l'ordre du jour¹⁸⁹. Quant à la petite question, elle peut être posée par son auteur au moment de l'heure des questions¹⁹⁰.

La mise à l'ordre du jour n'est cependant qu'un acte interne du BT. Comme tel, il ne lie pas le gouvernement et ne lui impose en particulier pas le devoir de s'exprimer pendant la discussion. Les décisions du BT n'ont un caractère obligatoire que lorsqu'elles se basent sur la Grunngesetz ou sur une loi. Le règlement du BT, en tant qu'« autonome Satzung », ne représente pas une base juridique suffisante pour contraindre le gouvernement à répondre à une grande question, même inscrite à l'ordre du jour. La nécessité de recourir à l'article 43 I GG est donc évidente.

Le système appliqué par le droit allemand est certainement logique juridiquement. Politiquement cependant, il est insatisfaisant, car seule la constitution peut donner aux ministres le droit de prendre la parole au plénum dès qu'ils le désirent. De même, un certain nombre de députés ne peut exiger sans autre du gouvernement qu'il s'explique sur une affaire quelconque. Il faut au préalable qu'une règle constitutionnelle leur en donne la possibilité.

Issue du constitutionnalisme où le roi était supérieur à l'assemblée et ne pouvait se voir imposer des obligations que sur la base d'une loi formelle, cette thèse est difficilement défendable en régime parlementaire où le parlement est, après le peuple, considéré comme le premier organe de l'Etat et devant lequel le gouvernement est responsable.

§ 4 NATURE JURIDIQUE DES GROUPES PARLEMENTAIRES

Les groupes parlementaires sont formellement reconnus par les règlements du CN et du BT ainsi que par la loi sur les rapports¹⁹¹. Ils disposent de droits exclusifs pour tout ce qui a trait à la liberté d'organisation de la chambre et peuvent largement utiliser les attributions découlant de ses compétences organiques¹⁹². De plus,

¹⁸⁷ *Arnold*, p. 112; *Perels*, p. 459; *Schaefer*, p. 233; *Trasmann*, § 46 3, § 106 1; *Lechner/Huelschoff*, note 1 aux §§ 106 et 115.

¹⁸⁸ *Arbterberg*, p. 61; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 43 6; *Maunz-Duerig-Herzog*, art. 43 8; p. 139.

¹⁸⁹ § 108 GO.

¹⁹⁰ § 110 II GO.

¹⁹¹ Art. 13 RCN et § 10 GO; art. 11 *quater* L.R.C.

¹⁹² Pp. 171 ss.

il est rare qu'un député ne s'intègre pas à un groupe et se prive volontairement du droit de participer à la formation des organes parlementaires.

Pour l'essentiel, l'activité des fractions recouvre ainsi celle de la chambre et le nombre de leurs membres est presque toujours identique à celui de l'ensemble des députés.

En Suisse comme en Allemagne, les groupes se sont très vite révélés indispensables pour assurer la bonne marche de la chambre. En outre, sous le constitutionnalisme déjà, les fractions se sont formées dans le but de garantir l'exercice des droits des parlementaires¹⁹³.

Les groupes sont dès lors une institution dont l'existence est difficilement séparable de celle du parlement. Leur nature juridique reste cependant à déterminer.

1 Les groupes sont des organes de la chambre

Des propositions de définition ont été présentées à plusieurs reprises. Une partie de la doctrine a donné aux groupes la qualité d'organes des partis¹⁹⁴ ou d'organes du parlement¹⁹⁵. Le plus souvent cependant, la doctrine allemande préfère laisser la question ouverte¹⁹⁶; quant au Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, il qualifie les fractions de «formations durables du BT» («ständige Gliederungen des BT»)¹⁹⁷.

A notre avis, les groupes parlementaires sont des organes de la chambre¹⁹⁸. Comme les commissions, ils exercent une activité en rapport direct avec le travail parlementaire et contribuent à faciliter les décisions du plénum.

Du lancement d'une initiative parlementaire jusqu'à la décision finale des députés, les fractions participent à tous les stades de la délibération de la chambre. Ainsi, avant chaque session des conseils et au début de chaque semaine de séances du BT, la conférence des présidents de groupe du CN et l'Ältestenrat du BT établissent le programme des débats; pendant presque toutes les discussions au plénum, les orateurs qui pourront s'exprimer le feront au nom de leur fraction¹⁹⁹; lors des séances de commissions, les députés parleront d'abord en leur qualité de représentants d'un groupe; enfin, lors des décisions en assemblée plénière, il n'est pas rare de voir tous les membres d'une même fraction se prononcer de la même manière sur l'objet soumis à l'appréciation du plénum. On est alors tenté de se demander si le résultat d'une décision est une addition de voix particulières émises dans un sens déterminé ou un vote des groupes parlementaires dont le poids varie en fonction du nombre de mandats détenus. La première hypothèse est encore partiellement applicable en régime d'assemblée. Le système parlementaire a, par contre, souvent réduit les décisions du plénum à une simple constatation du rapport de force existant entre les différentes fractions.

¹⁹³ Huber, p. 890; Ritzel-Buecher, p. 253; Hauenschild, pp. 30 s.

¹⁹⁴ Schmitt W., p. 488; Lörken, p. 18.

¹⁹⁵ Hauenschild, p. 145; Linke, p. 693; JAAC 38/82, p. 6.

¹⁹⁶ Ritzel-Buecher, p. 258; Achterberg, p. 39; Allmann, p. 753; Moecke, NJW 1965 I 276 et 567; Steiger, pp. 114 s.

¹⁹⁷ BVerfGE: 2, 143 (159).

¹⁹⁸ Cela correspond d'ailleurs à la systématique du RCN, lequel fait figurer les règles sur les groupes parlementaires dans le chapitre consacré aux organes du conseil; contra: Eichenberger, p. 60.

¹⁹⁹ La règle est moins stricte en Suisse où nombre de parlementaires s'expriment en leur nom personnel.

1. Base juridique

La qualification d'organes de la chambre entraîne pour les groupes toute une série de conséquences.

Tout d'abord, les groupes ne sont pas des organes des partis politiques. Certes, les fractions portent le plus souvent le nom d'un parti et réunissent presque toujours des députés d'une même tendance. Si l'on ne peut nier un lien certain entre les candidats élus et les différents partis, l'on est aussi obligé d'admettre qu'il y a parfois des divergences entre les uns et les autres²⁰⁰. En outre, il ne faut pas oublier qu'historiquement les groupes ont précédé les partis politiques²⁰¹.

En deuxième lieu, les fonctions des groupes sont bien distinctes de celles des partis. Les fractions n'agissent en général pas pour le compte d'un parti, mais exécutent une tâche pour la chambre²⁰². Selon l'article 21 I GG par contre, les partis contribuent à la formation de la volonté politique des citoyens. Sans que cela soit dit expressément, on peut affirmer qu'il en est de même en Suisse. Il ressort de cela que l'article 21 I GG ne sert de base qu'aux relations entre les partis politiques et les individus et que cette disposition ne peut dès lors avoir la reconnaissance des groupes parlementaires pour conséquence. Ce qui se passe dans l'enceinte du parlement sort du champ d'application de l'article 21 I GG. En Suisse, où une règle constitutionnelle portant reconnaissance des partis politiques n'existe pas, un lien impératif entre un groupe et un parti serait contraire au principe du libre mandat énoncé à l'article 93 Cst féd.

Enfin, il n'est pas toujours nécessaire d'être du même parti pour pouvoir former une fraction²⁰³. Le droit parlementaire subjectif du BT a consacré cet état de fait en renonçant à exiger l'accord du plénum pour la réunion sous forme de fraction des députés de la CDU et de ceux de la CSU.

En Suisse, l'appartenance à un même parti est encore moins qu'en Allemagne une condition permettant à des députés de former un groupe. Il est fréquent de voir certains conseillers nationaux se réunir avec d'autres dans le seul but de former une fraction ou de renforcer un nombre de députés qui, à lui seul, suffirait déjà pour la constitution d'un groupe²⁰⁴.

Les fractions sont dès lors des organes du parlement (ou de chacune de ses sections). En tant que tels, leur existence repose sur le droit de la chambre de s'organiser librement. En Suisse, les groupes sont certes ancrés dans la loi; l'article 11^{quater} LRC est cependant formulé de façon intentionnellement vague afin de laisser aux conseils la compétence la plus large possible d'édicter des règles de détails se rapportant aux groupes²⁰⁵.

Les fractions du BT sont dans une situation un peu plus précaire que les groupes du CN. Ici, il suffit d'une modification du règlement pour supprimer les fractions; là, les groupes jouissent d'une meilleure garantie, protégés qu'ils sont par une disposition de nature légale. La suppression des fractions est cependant une hypothèse purement théorique, car on ne voit pas comment le BT ou le CN pourraient renoncer à l'institution des groupes²⁰⁶.

²⁰⁰ Aubert, N° 200.

²⁰¹ Hauenschild, p. 27.

²⁰² Hauenschild, p. 145; JAAC 38/82, p. 4.

²⁰³ Art. 11^{quater} I 2 LRC; art. 13 I RCN; § 10 I 2 GO; p. 169.

²⁰⁴ P. ex.: groupe libéral/évangélique jusqu'en 1979 et indépendant/évangélique depuis 1979; groupe PdT/PSA/Poch depuis 1979.

²⁰⁵ JAAC 38/82, p. 5.

²⁰⁶ La jurisprudence du Tribunal constitutionnel ne dit rien d'autre lorsqu'elle qualifie les groupes de «notwendige Einrichtungen» du parlement; BVerfGE: 1,351 (359); 2,143 (165,167); 20,56 (104).

Comme organes de la chambre, les fractions participent à la discontinuité personnelle de l'assemblée²⁰⁷. Au début de chaque législature, les groupes du BT doivent se reconstituer et se donner un nouveau règlement²⁰⁸. Ils doivent également procéder à l'élection de leur bureau ainsi qu'à celle de leurs porte-parole au plénum et en commissions. En Allemagne, l'existence des fractions est, de plus, liée à la discontinuité du règlement de l'assemblée.

Chaque BT est dès lors libre de fixer de nouvelles conditions pour la constitution des fractions et rien ne l'empêche d'être plus sévère que l'ancien BT²⁰⁹.

2. Signification des articles 11quater LRC et 13 RCN et du paragraphe 10 GO

On l'a vu, l'article 11quater a surtout pour but de donner une base légale aux subventions fédérales allouées chaque année aux groupes politiques²¹⁰. Les dispositions édictées par le CN et le BT et relatives aux fractions relèvent de l'exécution du droit de s'organiser librement et sont davantage de nature réglementaire. Une reconnaissance, même implicite, des partis par la constitution ou la loi ne peut contraindre la chambre à autoriser la formation de groupes. Sauf prescription contraire d'ordre constitutionnel ou légal, les fractions n'ont aucun «droit à l'existence»²¹¹.

Cette affirmation doit être cependant doublement tempérée. D'une part, les groupes sont indispensables à la bonne marche de la chambre et celle-ci est dans la nécessité pratique de favoriser leur constitution. D'autre part, les fractions du CN font l'objet d'une règle de nature légale. Pour flexible qu'elle soit, cette disposition n'autorise cependant pas le CN à fixer, dans son règlement, des conditions artificiellement excessives dans le but de rendre particulièrement difficile ou même impossible la formation de groupes parlementaires. Les fractions du CN jouissent dès lors d'un véritable «droit à l'existence» et il n'appartient pas au conseil d'éluder la loi ou de la rendre inapplicable.

Il reste malgré tout à déterminer si et dans quelle mesure la chambre peut édicter des dispositions limitant la faculté offerte aux députés de former des groupes. Selon le pouvoir d'appréciation plus ou moins large laissé en la matière au BT et aux conseils, il sera possible de préciser la signification des articles 11quater LRC et 13 RCN ainsi que celle du paragraphe 10 GO.

Les dispositions internes de la chambre sur les groupes (art. 13 RCN; § 10 GO) sont une illustration du droit de s'organiser librement²¹². Vues sous cet angle, elles découlent des articles 40 I 2 de la Grundgesetz et 8bis II de la loi sur les rapports. Les deux règles attribuent une compétence générale au BT, au CN et au CE. Elles leur laissent une entière liberté d'organisation tant et aussi longtemps que la constitution ou la loi n'en disposent pas autrement. Cette liberté d'organisation doit uniquement permettre à la chambre d'assumer son rôle et sa fonction de la meilleure manière possible. Elle ne doit ni conduire à l'éparpillement des diverses tendances politiques, ni favoriser l'obstruction parlementaire. S'agissant d'examiner les

²⁰⁷ *Hawenschild*, p. 191; *Achternberg*, p. 41; *Schaefer*, p. 135; JAAC 38/82, p. 4.

²⁰⁸ Les groupes du CN n'ont, pour la plupart, pas de règlement écrit.

²⁰⁹ Ainsi en 1969, le nombre de membres exigés passa de quinze à vingt-six (c'est-à-dire d'environ trois à cinq pour cent des membres).

²¹⁰ p. 33.

²¹¹ *Hawenschild*, p. 173; JAAC 38/82, p. 5; contra: *Ritzel-Buescher*, p. 258; *Schmitt W.*, p. 488.

²¹² JAAC 38/82, p. 5. En l'espèce, le secrétariat de l'Assemblée fédérale eut à se prononcer sur le problème du nom que pouvait porter une nouvelle fraction lorsque ses membres émanaient d'une dissidence d'avec un ancien groupe constitué. L'occasion fut alors saisie de traiter de la nature juridique des fractions parlementaires. *Hawenschild*, p. 145; contra: *Ritzel-Buescher*, p. 258; *Achternberg*, p. 39; *Schmitt W.*, p. 489.

limites supérieures et inférieures fixées par la chambre pour déterminer la force numérique admissible des fractions, seule devrait être prise en considération la possibilité pour l'ensemble des organes de l'assemblée de maîtriser le travail parlementaire²¹³.

Dès lors, il n'est guère possible de laisser un trop petit nombre de députés accéder au statut de groupe, car on assisterait à un fractionnement de l'assemblée qui serait certainement néfaste au bon fonctionnement de la chambre. En admettant que cinq seulement de ses membres suffisent pour former une fraction, le CN a, nous semble-t-il, atteint la limite inférieure de son pouvoir d'organisation interne. Une décision de fixer à huit ou même à dix le nombre de députés exigés pour constituer une fraction respecterait encore le droit des groupes à l'existence. Au-delà cependant, le CN franchirait sans nulle doute la limite supérieure de son droit de s'organiser librement et violerait l'article 11^{quater} LRC.

En Allemagne, le règlement du BT a fixé la force numérique des fractions à un minimum de vingt-six députés²¹⁴. C'est un nombre relativement élevé, d'autant plus qu'il détermine directement le droit d'un ou de plusieurs groupes de constituer l'opposition parlementaire et de l'exercer.

Cette dimension supplémentaire accordée aux fractions du BT par le système gouvernemental allemand ne permet cependant pas de distinguer l'article 13 RCN du paragraphe 10 GO. Les deux dispositions sont de pures règles d'organisation. Même s'il ne dit rien de leur nature, le règlement constitue (pour le BT en tout cas) la seule base juridique des fractions. Hormis l'article 11^{quater} LRC et les droits élémentaires de l'opposition, la chambre est libre de fixer le nombre minimum de membres requis pour la formation d'un groupe. En mentionnant les fractions dans leur règlement, le BT et le CN ont cependant reconnu qu'elles étaient indispensables au bon fonctionnement de l'assemblée et ont virtuellement empêché qu'un trop grand nombre de députés ne soit exclu de l'activité parlementaire.

II Le groupe agit pour l'ensemble de la chambre

Comme tous les autres organes parlementaires, les groupes agissent pour l'ensemble de la chambre²¹⁵. Leur devoir principal est de préparer les discussions des projets et propositions de lois ou d'arrêts.

Au sein de la fraction, les députés ont l'occasion de développer l'initiative qu'ils entendent soumettre au plénum, d'exprimer leur point de vue sur les projets du gouvernement ou les propositions de membres de la chambre ainsi que de présenter des amendements aux textes devant être examinés par l'assemblée plénière. Après quoi, le groupe décidera quelle attitude il adoptera pendant la discussion au plénum, ce qui contribuera à clarifier le débat²¹⁶.

La participation aux organes de la chambre (Aelrestenrat ou conférence des présidents, commissions ou bureau) permet également aux groupes d'exercer leur influence sur la façon dont le travail parlementaire est préparé et dirigé. Les décisions de chacun de ces organes sont en fait le résultat d'un accord entre les différentes fractions, lesquelles participent ainsi de manière directe à la conduite des affaires du BT ou des conseils.

²¹³ A ce sujet, *Hauenschild*, pp. 100-145; *Linck*, p. 689.

²¹⁴ Ou, plus exactement, à cinq pour cent de l'ensemble des membres du BT, § 10 GO; il n'est pas inintéressant de noter que le quorum électoral est lui aussi de cinq pour cent.

²¹⁵ P. 74.

²¹⁶ Sur le travail à l'intérieur de la fraction: voir en particulier *Schaefer*, pp. 147 ss.

Tant qu'il s'agit d'activités internes de l'assemblée, le groupe intervient toujours pour le compte de la chambre. L'action d'une fraction ne peut être imputée à un parti déterminé, car les fractions ne sont pas des organes des partis, mais des organes de la chambre, laquelle dispose d'une large liberté d'appréciation pour déterminer les conditions de leur constitution²¹⁷.

Les fractions n'agissent pas non plus au nom du corps électoral. Leur constitution n'est en effet pas réalisée par l'élection des députés, mais par la constatation par le bureau ou l'Aeltestenrat que les conditions exigées pour la création des groupes ont été satisfaites. La constitution des fractions n'émane donc pas d'une décision du corps électoral, mais d'un acte interne de la chambre²¹⁸. Les groupes sont ainsi des organes du CN ou du BT. Ils représentent la chambre dans son ensemble et agissent en son nom à elle. Aussi curieux que cela puisse paraître, l'on est cependant contraint d'admettre que, par le lancement d'une initiative parlementaire, le groupe socialiste du CN ou du BT agit non pas au nom des électeurs ou du parti, mais en celui de la chambre elle-même.

Pour résumer notre affirmation, disons que la constitution donne au corps électoral la qualité d'organe étatique, lequel, par l'élection de la chambre, institue son propre organe. Ce faisant, le corps électoral ne délègue pas ses compétences à chaque député en particulier, mais à l'ensemble des parlementaires, c'est-à-dire au BT ou au CN. Dès lors, seule la chambre et non un groupe déterminé peut agir au nom du corps électoral. Ceci n'est par contre pas du ressort de chaque député pris individuellement, car aucun d'eux ne peut être qualifié d'organe du peuple²¹⁹.

Les organes institués par le BT ou le CN n'interviennent pas au nom du corps électoral, car ce n'est pas à lui qu'ils doivent leur existence. Par contre, émanant directement du pouvoir d'organisation de la chambre, les organes parlementaires en général et les groupes en particulier représentent de façon immédiate le BT ou le CN.

III Le groupe agit au nom de la chambre

Les groupes ont été institués pour faciliter le travail du plénum²²⁰. Etant des organes de la chambre, les fractions agissent pour l'ensemble de l'assemblée et en son nom. Elles n'exercent pas de compétences qui leur sont propres, mais exécutent des fonctions pour le compte du BT ou du CN et qui leur sont déléguées par les règlements. Au regard de l'activité parlementaire, «les groupes ne sont pas détenteurs de droits et de devoirs, mais ne représentent que des points de repère pour les règles de compétence de l'organisation parlementaire»²²¹.

Les fractions n'agissent dès lors pas dans l'intérêt d'un parti dont elles seraient les porte-parole au parlement. D'une part, il ne ressort d'aucun statut d'association politique que le groupe parlementaire est l'organe représentant le parti à la chambre. Et même si cela était, une telle disposition statutaire n'aurait qu'un effet déclaratif. La seule base véritablement juridique de l'existence des fractions est la reconnaissance de l'autonomie d'organisation du BT et des conseils et les dispositions découlant de ce principe²²².

²¹⁷ *Hauenschild*, p. 150; *Steiger*, p. 116; contra: *Ritzel-Buecker*, p. 258; *Achterberg*, p. 39.

²¹⁸ Pp. 162 et 167.

²¹⁹ P. 120.

²²⁰ BVerfGE: 10, 4 (14).

²²¹ JAAC 38/82, p. 4.

²²² Art. 40 I 2 GG et § 10 GO; art. 8bis II LRC et art. 11quater LRC ainsi que l'art. 13 RCN.

D'autre part, le lien entre le parti et le groupe parlementaire reste le plus souvent indéterminé. Le fait que les fractions soient presque toujours composées de parlementaires élus sur la liste du même parti ne dit encore rien de la nature juridique du groupe. Ceci d'autant moins que le droit interne de la chambre admet que vingt-six ou cinq députés du BT ou du CN n'étant pas membres du même parti, mais poursuivant des buts identiques puissent se rassembler sous forme de fraction²²³.

En pareilles circonstances, il est difficile, sinon impossible de dire si une tendance partisane peut être imposée du dehors aux différents membres du groupe, donc d'affirmer la primauté du parti sur «ses» représentants à la chambre.

On est plutôt forcé de reconnaître à la fraction la liberté d'agir au gré des conceptions qu'elle aura elle-même élaborées lors de ses réunions plénières²²⁴. Au sein des commissions comme au plénum, le groupe se rapprochera alors tantôt de la ligne d'un parti, tantôt des idées d'une autre formation politique. Le comportement des membres de la fraction ne sera que peu souvent dicté par des autorités extérieures, tels l'assemblée plénière ou le bureau d'un parti politique.

Par sa participation à l'Aeltestenrat du BT, à la conférence des présidents et au bureau du CN, le groupe exercera son influence sur l'organisation du travail de la chambre; en déléguant un ou plusieurs de ses membres dans les commissions, il s'associera à la préparation des projets de lois ou d'arrêtés; par ses interventions lors de la discussion au plénum, il contribuera à former la volonté des députés ainsi que celle du public.

Le groupe parlementaire n'est dès lors pas un organe du parti, mais un organe de la chambre. Comme tel, son activité est directement tournée vers les fonctions du BT et du CN. On peut ainsi à juste titre affirmer que le groupe agit au nom de l'assemblée²²⁵.

²²³ Trautmann, § 10 4; Hauenschild, p. 142; Steiger, p. 107; JAAC 38/82, pp. 5 et 8.

²²⁴ Le 23 juin 1979, lors de son congrès extraordinaire, le parti socialiste avait cependant accepté une proposition ainsi formulée: «Les objectifs et revendications contenus dans les thèses élaborées par ce congrès sont impératifs pour tous les socialistes parlementaires et membres des autorités.»

L'inconstitutionnalité d'une telle proposition était évidente, car elle heurtait le principe du libre mandat garanti à chaque député par l'art. 91 Cst féd. C'est certainement pour cette raison que M. Hubacher (conseiller national) proposa d'en donner l'interprétation suivante: «Nos conseillers d'Etat et parlementaires socialistes vont utiliser ce manifeste comme référence de base de leur travail et le PS veillera à ce que chaque mandataire remplisse à satisfaction le mandat confié par les électeurs.»

²²⁵ JAAC, 38/82, pp. 6-7; Hauenschild, p. 165; contra: Moecke, NJW 1965 I 276 (278).

CHAPITRE V

LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

§ 1 BASES JURIDIQUES

Les commissions ont pour tâche principale d'examiner les projets soumis à la chambre et, par la présentation d'un rapport au plénum, de préparer les délibérations de l'assemblée. Elles exécutent alors un travail de nature purement interne et ne se différencient des fractions que par leur composition et le mode de désignation de leurs membres.

Les commissions n'ont cependant pas seulement pour devoir de faciliter les débats du plénum: elles ont aussi pour rôle de contribuer au maintien de bons rapports entre l'Exécutif et le Législatif et, comme le prescrit l'article 85 ch. 11 de la Constitution fédérale, de permettre au parlement de contrôler efficacement l'administration. L'activité des commissions n'est dès lors pas uniquement intra-organique, mais également interorganique.

I Constitution

La Constitution fédérale de 1874 ne fait aucune allusion aux commissions des conseils. La Constitution bismarckienne de 1871 ne contenait pas non plus de règles à ce sujet, mais connaissait cependant un système particulier de désignation des commissaires¹. Sous la République de Weimar, la Constitution de 1919 (art. 35) ne mentionnait que deux commissions, dont celle des affaires étrangères. La Grundgesetz prévoit l'institution d'une commission d'enquête, des affaires étrangères, de la défense ainsi que des pétitions². Les règles constitutionnelles sont cependant suffisamment souples pour laisser le BT déterminer seul la composition de ses commissions et le mode de nomination de leurs membres.

Juridiquement, les dispositions de la Grundgesetz tendent uniquement à obliger le plénum à instaurer certaines commissions jugées particulièrement importantes par les constituants de 1949. La mise sur pied de toutes les autres commissions du BT dépend par contre d'une décision de l'assemblée plénière reposant sur le droit du parlement de s'organiser librement.

Déjà maintenant, il est intéressant de constater une différence importante entre la Suisse et l'Allemagne. Le contrôle de la politique extérieure du gouvernement a été considéré par les constituants de Weimar non seulement comme allant de soi, mais encore comme une tâche suffisamment importante du parlement pour devoir être ancrée dans la constitution. Si la nécessité d'un droit de regard de la chambre fut reconnue en Allemagne dès 1919, une telle conception mit vingt ans (1916-1936) pour vaincre les réticences du Conseil fédéral et de chacun des conseils³.

¹ *Hatschek*, p. 230.

² Art. 44, 45a, 45c GG.

³ Pp. 196 ss.

II Loi

La loi oblige parfois le parlement (BT, les deux conseils), à instaurer certaines commissions. Selon les circonstances, le nombre de membres, leur mode d'élection et la procédure au sein des commissions seront réglés avec plus ou moins de détails.

Ainsi, la loi (*Wahlprüfungsgesetz*) réglemente de façon exhaustive les principes régissant la commission de vérification des pouvoirs du BT. Le législateur s'est, ici, vu attribuer une compétence qui, normalement, relève du BT comme détenteur du pouvoir réglementaire. La délégation fait l'objet d'une disposition expresse de la *Grundgesetz*⁴, ce qui témoigne de l'importance accordée au droit du BT d'instituer les commissions qui paraissent nécessaires aux députés. En corrélation avec l'article 40 I 2 GG, l'article 41 III GG consacre un principe général selon lequel l'autonomie d'organisation du parlement ne peut être limitée par le législateur qu'en cas d'autorisation expresse de la constitution. Une interprétation de l'article 40 I 2 GG faite au détriment du BT devrait être exclue, car elle ne chercherait pas à compléter, mais à éluder la *Grundgesetz*.

La liberté d'organisation de chacun des conseils ne ressort pas de la Constitution fédérale, mais de la loi sur les rapports⁵.

En théorie tout au moins, il ne serait donc pas impensable que l'ensemble de la réglementation sur les commissions fasse l'objet de dispositions constitutionnelles ou légales; en pratique cependant, il va de soi que la décision concernant la mise sur pied d'une commission du CN ou du CE doit être laissée à l'appréciation des membres de la chambre. En ce sens le droit d'instituer des commissions fait partie du pouvoir de libre organisation des conseils, lequel découle lui-même de l'article 8bis II LRC.

Malgré cela, l'activité de certaines commissions fait, pour l'essentiel, l'objet de dispositions légales et est dès lors soustraite au droit d'organisation de chacun des conseils. Il en est ainsi des commissions de gestion et des finances des deux chambres⁶, de la commission de la santé publique du CN et de celle de l'alcool du CE⁷; en outre, depuis 1902, la conférence de conciliation est mentionnée dans la loi sur les rapports⁸.

Juridiquement, les commissions instituées sur la base de la loi ne se distinguent de celles instituées sur la base du règlement que sur un point. Alors que la suppression ou la modification de l'organisation d'une commission de la première catégorie requiert une loi formelle, une décision d'un seul des conseils suffit pour supprimer une commission de la seconde catégorie ou pour en modifier l'organisation.

Les commissions qui reposent sur une disposition légale sont en général celles qui revêtent une importance politique particulière. En Suisse, les commissions des affaires étrangères de chacun des conseils n'ont cependant jamais pu être instituées au moyen de la loi. Une tentative du conseiller national Rabours⁹ de créer par la loi une commission permanente se heurta à l'opposition du Conseil fédéral qui voyait dans la politique extérieure un domaine réservé du gouvernement. Dans son rapport du 25 novembre 1924¹⁰, le Conseil fédéral proposait aux chambres de

⁴ Art. 41 III GG.

⁵ Art. 8bis II LRC.

⁶ Art. 47ter et 48 LRC.

⁷ Art. 51 LRC.

⁸ *Burkhard C.*, p. 41.

⁹ Motion déposée en 1919 et acceptée en 1920 sous forme de postulat.

¹⁰ FF 1924 III 1043; sur l'histoire des commissions des affaires étrangères, voir en particulier: *Burkhard C.*, p. 32; *Wildhaber L.* dans: «Handbuch der schweiz. Aussenpolitik», p. 253; *Bretscher W.* dans: «Max Petitpierre, Seize ans de neutralité active», p. 41.

rejeter la motion Rabours, car l'Assemblée fédérale se verrait attribuer par la loi «le droit de faire des actes de gestion diplomatique»; or, «c'est là précisément l'apanage du gouvernement. Il est donc à fortiori impossible aux Chambres fédérales de le déléguer à une commission permanente».

La seule concession faite aux conseils par le gouvernement était la possibilité de mettre sur pied une commission n'étant informée qu'après coup de la manière dont était menée la politique extérieure. La solution ne satisfaisait cependant ni les députés qui ne voulaient pas entendre parler d'une commission des affaires étrangères, ni la minorité socialiste qui désirait instituer une commission jouissant des mêmes droits que les autres commissions permanentes des chambres.

Le débat au sein du CN se termina de façon surprenante: par soixante-neuf voix contre soixante-sept, une proposition de renvoi fut adoptée et la discussion interrompue¹¹.

III Règlement

Le règlement interne des conseils et du BT constitue la base juridique de la plupart des commissions. Même si, comme en Suisse, la compétence de chaque chambre de se donner un règlement ne fait l'objet d'aucune disposition expresse de la constitution, le droit de s'organiser librement est en effet reconnu comme un des éléments essentiels de l'autonomie de l'assemblée, elle-même considérée comme une condition nécessaire à un développement rationnel du travail parlementaire¹².

D'ailleurs, dans son rapport du 25 novembre 1924¹³, le Conseil fédéral admettait également que le règlement interne de chaque chambre pût constituer la base juridique adéquate de la mise sur pied d'une commission permanente des affaires étrangères.

En 1936, un postulat Grimm demandant la création d'une commission des affaires étrangères propre au CN fut déposé sur le bureau de la chambre. La proposition était rédigée comme suit: «Le CN institue, en modification de l'article 50 de son règlement, une commission permanente qui est chargée d'examiner les propositions et projets d'arrêtés sur la politique étrangère de la Suisse soumis par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale et qui peut être convoquée par le Conseil fédéral pour entendre des communications sur son activité diplomatique.»¹⁴ Le postulat fut approuvé par la commission qui avait été chargée de le traiter et, le 23 avril 1936, par nonante voix contre cinquante et une, le plénum adopta la proposition Grimm¹⁵.

Dès ce moment-là, le CN eut une véritable commission des affaires étrangères. L'avènement de la Seconde Guerre mondiale et les pouvoirs extraordinaires conférés au Conseil fédéral en 1939¹⁶ réduisirent cependant la commission à l'inactivité et sa tâche fut avant tout remplie par la commission des pleins pouvoirs.

En 1945, une nouvelle modification de la décision de 1936 renforça les attributions de la commission des affaires étrangères et la rendit indépendante du Conseil

¹¹ *Birkhard*, p. 33.

¹² P. 74.

¹³ FF 1924 III 1043.

¹⁴ Bull. sténo. 1936 CN 876.

¹⁵ Bull. sténo. 1936 CN 876.

¹⁶ ROLF 55.781.

fédéral¹⁷. En outre, le 20 septembre de la même année, le CE institua lui aussi sa propre commission des affaires étrangères.

Depuis lors, la commission des affaires étrangères fut mentionnée par les différents règlements de chacun des conseils. Celle du CN s'est de plus donné un règlement interne, approuvé par le conseil le 29 juin 1972.

Tant le BT que le CE se sont toujours refusés à fixer dans leur règlement le nombre des commissions permanentes. Le paragraphe 61 GO et l'article 10 II RCE laissent dès lors une grande liberté d'action à la chambre: la mise sur pied d'une nouvelle commission permanente est possible sans qu'il soit nécessaire pour cela de modifier le règlement.

Longtemps, le CN a connu le même mode d'institution des commissions permanentes. Depuis la révision du règlement intervenue en 1979, la chambre paraît cependant avoir passé d'un système «ouvert» (semblable à celui du CE) à un système fermé. En conséquence, les commissions permanentes devraient être uniquement celles énumérées dans le règlement. La liste du nouvel article 15 RCN semble en effet exhaustive, car il n'est plus fait mention du droit du bureau de mettre sur pied toute commission permanente qu'il jugerait utile. Pour l'examen de projets ayant une portée politique notoire, il y a au contraire lieu d'élargir les commissions permanentes déjà existantes ou de constituer des commissions non permanentes. On peut dès lors en déduire que la création d'une nouvelle commission permanente ne pourra s'effectuer qu'au moyen d'une révision du règlement.

IV Régime des commissions

Les premiers règlements des deux conseils (1849/1850) et le règlement de l'ancien Reichstag distinguaient deux sortes de commissions: les non permanentes (ou spéciales) et les permanentes (ou spécialisées)¹⁸.

Les commissions non permanentes (ou spéciales) étaient instituées pour préparer les débats du plénum sur un objet déterminé; après quoi, elles étaient automatiquement dissoutes. Les commissions permanentes (ou spécialisées) se voyaient confier l'examen de projets qui venaient fréquemment devant le parlement (pétitions, vérification des pouvoirs, impôts et budget, etc). Elles étaient permanentes (ou spécialisées) dans la mesure où seule leur composition était revue. Ainsi, les conseils se prononçaient chaque année sur l'appartenance de députés aux commissions permanentes, alors que l'ancien Reichstag était tenu de le faire «régulièrement»¹⁹.

Dès 1903²⁰ et 1919²¹, les Chambres fédérales et le Reichstag de la République de Weimar modifièrent leur conception des commissions. La distinction entre commissions non permanentes et commissions permanentes subsistait, mais les dernières étaient nommées pour toute la durée de la législature et non plus pour une année seulement ou pour une période plus ou moins déterminée.

¹⁷ La proposition tendant à modifier le règlement du CN était rédigée ainsi: «Le CN, en modification de l'art. 50 de son règlement décide d'instituer une commission permanente des affaires étrangères. Celle-ci a pour tâche d'examiner les propositions et projets d'arrêts concernant la politique étrangère de la Suisse que le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale. Elle peut en outre être convoquée par le Conseil fédéral ou par son président d'entente avec le chef du Département politique pour discuter d'autres affaires touchant la politique étrangère.» Bull. sténo. 1945 CN 233.

¹⁸ Burkhard C., p. 23; Huber E.R., p. 886.

¹⁹ Burkhard C., p. 23; Huber E.R., p. 886.

²⁰ Après l'adoption d'une nouvelle loi sur les rapports et la modification des règlements des conseils.

²¹ Après l'adoption par le RT de la République de Weimar d'un nouveau règlement.

Le régime actuel des commissions se caractérise par deux traits principaux. D'une part, les commissions permanentes sont relativement nombreuses²² et tendent à supplanter les commissions non permanentes. D'autre part, le champ d'activité de certaines commissions permanentes correspond souvent à celui des Départements ou ministères.

Le contrôle de l'Exécutif par le Législatif s'en trouve ainsi renforcé et facilité. En effet, lorsque des parlementaires suivent le travail gouvernemental de manière régulière pendant toute la durée de la législature, il en découle nécessairement une meilleure information pour le parlement.

De plus, un véritable contact peut s'établir entre les commissaires et les membres du gouvernement, car, au cours des séances de commissions, chacun aura appris à mieux se connaître et à mieux se juger. Le dialogue entre l'Exécutif et le Législatif devrait dès lors être plus ouvert.

Interrogé par « sa » commission, un chef de Département ou un ministre devrait ainsi se sentir plus à l'aise que s'il devait comparaître devant une commission non permanente avec laquelle il n'a jamais eu l'occasion de collaborer.

Afin de favoriser le pouvoir d'examen de l'activité gouvernementale par le parlement, le système actuel devrait dans tous les cas être maintenu.

§ 2 DROITS ET DEVOIRS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Les commissions parlementaires ont essentiellement pour tâche de préparer les délibérations du plénum et de veiller au maintien de bons rapports entre le parlement et le gouvernement. Dans l'exécution de ces deux fonctions, elles disposent de différents droits et devoirs.

Les commissions parlementaires peuvent, de manière très générale, être qualifiées de parlements miniatures. On peut dès lors se demander si les principes régissant l'activité du plénum sont applicables à l'activité des commissions également. Il faudra en particulier rechercher si et dans quelle mesure les commissions jouissent du droit de s'assembler et de s'organiser librement. En outre, il s'agira de savoir pour quelles raisons les séances des commissions ne sont pas publiques.

I *Autonomie réglementaire des commissions*

Selon la définition proposée plus haut²³, l'autonomie réglementaire consiste à pouvoir fixer librement le moment des séances, à désigner de manière indépendante les organes jugés nécessaires, à régler la procédure ainsi que la discipline interne. Il s'agit en général d'une compétence déléguée expressément, ce qui veut dire que l'auteur de la délégation renonce à examiner la manière dont la compétence sera exercée.

En soustrayant les règlements du BT et de chacun des deux conseils au pouvoir législatif du parlement, la Grundgesetz²⁴ et la loi sur les rapports²⁵ ont laissé chaque chambre²⁶ libre de fixer le contenu de son droit interne. L'approbation de

²² Sous la huitième législature (1976-1980), le BT comptait dix-neuf commissions allant de dix-sept à trente-trois membres, *Ellwein*, p. 668.

²³ P. 33.

²⁴ Art. 40 I 2 GG.

²⁵ Art. 8bis II LRC.

²⁶ Sous réserve du respect de la hiérarchie des règles.

la seconde chambre ou d'un autre organe de l'Etat (corps électoral, gouvernement ou tribunal) n'est pas une condition de validité des règles parlementaires subjectives, si bien que les règlements du BT, du CN et du CE peuvent véritablement être qualifiés d'autonomes²⁷.

Force est de reconnaître que les commissions parlementaires ne jouissent pas de l'autonomie réglementaire telle qu'elle vient d'être décrite.

En premier lieu, les commissions ne peuvent en général pas se donner un règlement propre, mais doivent se conformer aux dispositions particulières que le plénum a édictées à leur sujet ou, si de telles règles font défaut, appliquer le règlement de la chambre par voie d'analogie²⁸. Seules les commissions permanentes du CN et du CE ont la faculté de fixer elles-mêmes leur procédure interne²⁹. L'un et l'autre conseil ont cependant conservé le droit d'approuver et donc, le cas échéant, de refuser le règlement d'une commission permanente³⁰. Autrement dit, il ne s'agit pas ici d'une véritable délégation de compétence en faveur de certaines commissions, mais de l'octroi conditionnel d'un droit, la condition étant l'accord du conseil. A ce point de vue-là déjà, aucune commission du BT, du CN ou du CE, qu'elle soit occasionnelle ou permanente, ne peut se prévaloir de la compétence de régler seule la marche de ses travaux.

En second lieu, les commissions ne peuvent exercer leur activité qu'en observant les principes parlementaires inscrits dans la constitution, la loi ou les règlements. Les commissions doivent dès lors fixer les dates de leurs réunions de manière à ne pas entraver le droit du plénum de s'assembler librement; elles n'ont de pouvoir d'organisation que dans la mesure où celui-ci n'est ni resté du ressort du plénum, ni délégué aux fractions (BT) ou au bureau (CN); leur procédure interne ne peut, sans approbation de l'assemblée plénière, déroger au règlement de la chambre; enfin, elles n'ont pas de compétences disciplinaires, mais le pouvoir du président est strictement limité aux seules mesures tendant à maintenir l'ordre des débats.

II Droit de s'assembler

Le droit de s'assembler consiste à pouvoir fixer librement la fin et la reprise des séances³¹. En l'espèce, les commissions ne jouissent pas d'un droit absolu, mais doivent en particulier respecter l'horaire des séances du plénum. Selon un principe qui souffre de nombreuses exceptions, les commissions du CN et du CE siègent dans le mois qui précède les sessions et celles du BT dans les jours qui leur sont réservés par le plan de travail³². Il n'est pourtant pas rare que le déroulement des délibérations du plénum soulève des problèmes nouveaux et oblige les commissions à se réunir entre deux séances plénières ou même pendant la séance elle-même.

Certaines commissions importantes du BT fixent leurs dates de réunion sans tenir compte de l'horaire des débats du plénum, ce qui a fait dire que parfois les séances plénières entravaient le travail des commissions et que c'était dès lors au plénum d'adapter le rythme de ses séances à celui des réunions des commissions!³³

²⁷ Pp. 32-33.

²⁸ *Trassmann*, § 71 8.

²⁹ Art. 15 IV RCN et 10 IV RCE. En ne précisant pas quelles commissions (permanentes ou non permanentes) ont le droit d'édicter leur règlement, la loi sur les rapports semble laisser les conseils libres d'en décider seuls. De ce fait, les art. 15 IV RCN et 10 IV RCE ne devraient pas se heurter à l'art. 8bis II LRC.

³⁰ Art. 15 IV RCN et 10 IV RCE.

³¹ P. 63.

³² Pp. 66 ss.

³³ *Dachamps*, p. 67.

Malgré tout, le droit des commissions de s'assembler s'exerce essentiellement au service du plénum. De même que le parlement (le BT, les deux conseils) a l'obligation de se prononcer sur tout projet et sur toute proposition de loi, de même les commissions parlementaires ont le devoir de procéder à un examen préalable de ces projets et propositions et d'adresser ensuite une suggestion au plénum.

En épurant les projets du gouvernement ou les propositions des députés, les commissions effectuent un travail indispensable au bon déroulement des débats de l'assemblée. Les parlementaires ne discuteront plus que des divergences importantes, les autres points contestés ayant déjà été résolus par les commissaires. De plus, les règlements obligent les commissions à exécuter leur travail de manière expéditive³⁴, donc à se réunir aussi souvent que possible afin de pouvoir présenter assez tôt leur rapport au plénum. En ce sens, les réunions préalables des commissions ne peuvent être considérées comme un droit, mais comme un devoir envers le plénum.

1. Convocation extraordinaire

Lorsqu'elles se réunissent pour la première fois, les commissions fixent en général l'horaire de leurs séances ultérieures. Il peut cependant arriver qu'entre deux réunions, un événement susceptible d'influencer les travaux de la commission se soit produit et que la date à laquelle devait avoir lieu la prochaine séance soit trop tardive pour permettre à la commission de tenir suffisamment compte de ce nouvel élément dans son rapport au plénum.

En pareilles circonstances, il faut se demander si le président ou un certain nombre de commissaires peuvent proposer ou exiger la réunion extraordinaire de la commission. A cet effet, il s'agit de savoir si et dans quelle mesure les articles 39 III GG et 86 II Cst féd. peuvent être appliqués par analogie aux commissions.

Selon nous, une telle application analogique de dispositions constitutionnelles à l'activité des commissions devrait être exclue³⁵. D'un point de vue grammatical déjà, il paraîtrait inexact d'assimiler les mots «Conseils» ou «Bundestag» à celui de «commission». Ces expressions n'ont pas la même signification et il est historiquement établi que là où la constitution utilise les termes «Conseils» ou «Bundestag», elle fait uniquement référence au plénum. Les commissions et les principes régissant leur activité ont toujours fait l'objet de règles constitutionnelles ou légales particulières. Vouloir dans ce cas précis appliquer par analogie les dispositions concernant le plénum au mode de travail des commissions conduirait à des conséquences qui dépasseraient certainement l'intention du constituant ou du législateur.

S'il faut, selon nous, rejeter toute possibilité d'appliquer par analogie les articles 39 III GG et 86 II Cst féd. à l'activité des commissions, il faut cependant tenir compte du fait que le plénum a l'obligation de se prononcer sur tous les objets qui lui sont soumis, et qu'il a institué les commissions pour l'aider dans sa tâche. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions sont, elles aussi, soumises à des contraintes de temps. Dans la mesure où ni les lois, ni les règlements ne s'y opposent, les commissaires devraient dès lors pouvoir déterminer eux-mêmes le rythme de leurs séances et préciser, le cas échéant, qui est en droit de proposer ou d'exiger la réunion immédiate de la commission.

Une telle faculté ne devrait pourtant pas découler de la constitution, mais du devoir des commissions d'exécuter leur travail de manière expéditive.

³⁴ Art. 18 III RCN et 18 I RCE; § 60 II 1 GO.

³⁵ Idem: *Trasmann*, § 71 (Anhang) A. 5.

2. *Ordre du jour*

En principe et sauf disposition contraire de la constitution ou de la loi, les prescriptions réglementaires de la chambre (chacun des deux conseils, le BT) s'appliquent par analogie aux commissions³⁶. Qu'elle soit le fait des députés ou des commissaires, la détermination de l'ordre du jour obéit aux mêmes règles. Comme le plénum, les commissions fixent en général librement l'ordre du jour de chacune de leurs séances, mais ce droit est limité par leur devoir d'exécuter leur mandat de manière expéditive.

Dans la mesure où ils n'empêchent pas les commissions de présenter à temps leur rapport aux députés, les principes découlant du droit de l'assemblée plénière de fixer l'ordre du jour valent également pour les commissions³⁷. Ainsi, l'ordre du jour distribué lors de chaque séance n'est qu'un projet pour ou contre lequel la majorité des commissaires doit se prononcer.

Au BT, des propositions de modification sont toujours possibles, avant comme après l'adoption de l'ordre des objets à traiter. Les droits d'opposition pourront cette fois-ci être invoqués par un seul député (au lieu de cinq au plénum)³⁸.

Bien qu'une telle faculté n'existe pas au sein du plénum des conseils, elle ne devrait cependant pas être exclue a priori dans les commissions, mais être au contraire permise dans la mesure où il ne s'agit pas de manœuvres dilatoires.

3. *Fonctionnement*

a) *Déroulement des débats*

Les membres sont convoqués par le président de la commission. De manière générale, les délibérations des commissaires se déroulent selon les mêmes principes que ceux observés par le président de la chambre lors des assemblées plénières.

Les débats au sein des commissions doivent être menés de façon objective. Autrement qu'au plénum, les rapporteurs ne devraient pas disposer du droit d'intervenir en tout temps, mais le président devrait octroyer la parole selon l'ordre des inscriptions. Ce principe est expressément prévu par le règlement du BT³⁹. Aucune règle semblable n'est prescrite pour le déroulement des débats au sein des commissions des conseils. Le fait que les discussions ont lieu à huis clos et entre un nombre restreint de députés devrait cependant contribuer à rendre plus souple l'ordre des délibérations et, dès lors, à ne pas empêcher les présidents des commissions d'attribuer la parole selon l'ordre des inscriptions.

Avant tout à cause du nombre peu élevé de leurs membres, les commissions procèdent aux votations de manière plus simple que le plénum. En premier lieu et sauf exception découlant de la loi ou du règlement, elles ne se prononcent qu'au moyen du vote public. L'institution du vote secret comme protection des commissaires contre le public semble de peu d'utilité. Car, même en admettant que le secret du vote tende à protéger les députés des réactions de l'opinion publique, l'on peut cependant parfaitement considérer qu'un tel but est déjà réalisé par le principe de la non-publicité des séances des commissions.

En second lieu, le président participe toujours au vote de la commission⁴⁰. Pour le droit parlementaire allemand, il n'y a là rien de nouveau. Par contre, une telle

³⁶ *Trasemann*, § 71 3.1.

³⁷ Pp. 69 ss.

³⁸ *Trasemann*, § 71 3.1.

³⁹ § 33 IV GO.

⁴⁰ Art. 19 RCN et 15 RCE.

règle déroge au principe inscrit dans les règlements des conseils et selon lequel le président s'abstient lors des votes du plénum⁴¹. En cas d'égalité de voix, les commissions du BT sont censées ne pas avoir pris de décision⁴², alors qu'au sein des commissions des conseils, le président est tenu de départager⁴³.

Enfin, et sauf disposition contraire de la constitution, des lois ou des règlements, les commissaires se prononcent toujours à la majorité simple des voix⁴⁴.

b) Maintien de l'ordre

Les présidents des commissions doivent veiller à ce que les délibérations se déroulent le plus sereinement possible. A cet effet, ils disposent de moyens plus ou moins semblables à ceux accordés au président du plénum⁴⁵.

Le règlement du BT limite cependant le pouvoir disciplinaire des présidents des commissions aux mesures concernant l'ordre des débats et exclut celles ayant trait à la violation de l'ordre parlementaire. L'application de sanctions purement répressives est et reste de la seule compétence du président du plénum.

Il n'est dès lors pas possible de rappeler un commissaire à l'ordre ou de l'exclure de la commission, car les deux mesures visent à réprimer la violation de l'ordre parlementaire. Il est par contre permis au président de retirer la parole à un commissaire lorsque celui-ci se voit pour la troisième fois rappeler au fait, car il s'agit ici d'une décision prise essentiellement dans le but d'assurer le bon déroulement des débats⁴⁶.

Le droit réglementaire des conseils ne fait aucune allusion au pouvoir disciplinaire des présidents des commissions. Il est pourtant nécessaire que ceux-ci puissent jouir de moyens propres à maintenir l'ordre. Au vu du silence des règlements et de la loi sur les rapports, on peut cependant se demander si toutes les mesures disciplinaires applicables par le président du plénum ou si certaines d'entre elles seulement sont à la disposition des présidents des commissions. La réponse à cette question dépend essentiellement du mode de travail des commissions parlementaires.

L'obligation faite aux commissaires d'examiner les projets et propositions sous leur aspect matériel avant tout ainsi que le caractère non public des séances incite peu à la polémique, si bien que les membres des commissions se rendent rarement coupables d'infractions à la discipline. Les règles relatives au maintien de l'ordre parlementaire ont dès lors peu de portée pratique et celles concernant l'ordre des débats ne devraient guère revêtir plus d'importance. Les unes comme les autres doivent pourtant être applicables.

Les présidents des commissions ne devraient cependant pouvoir faire usage des mesures disciplinaires prévues par les règlements que sous réserve d'approbation ultérieure par le président de la chambre. Lui seul en effet dispose du pouvoir disciplinaire⁴⁷. De plus, comme en toute matière, il y aura lieu de s'en tenir strictement au principe de la proportionnalité.

⁴¹ Art. 78 I RCN et 74 RCE. Lorsque le plénum se prononce sur la clause d'urgence, le président de la chambre prend cependant part au vote, art. 89bis I Cst féd.

⁴² § 54 II GO par analogie.

⁴³ Art. 19 RCN et 15 RCE; *Crow*, p. 149 (avant les règlements de 1946, il n'en était pas toujours ainsi).

⁴⁴ Même s'il s'agit de recommander l'adjonction de la clause d'urgence, art. 19 RCN et 15 RCE.

⁴⁵ P. 79 et pp. 146 ss.

⁴⁶ P. 149.

⁴⁷ Lorsqu'en 1940, M. Duttweiler fit part de renseignements confidentiels qui lui avaient été communiqués au cours d'une séance de la commission des pleins pouvoirs, l'organe compétent pour sévir contre le député de l'Alliance des indépendants n'aurait pas dû être le bureau, mais le président du CN; voir encore p. 210, note 90.

III Droit de s'organiser

Les commissions ne jouissent pas d'un large pouvoir d'organisation. Certaines voient l'ensemble ou une partie de leur activité régie non seulement par la loi, mais également par la constitution elle-même. De plus, les dispositions réglementaires, les décisions du plénum, du bureau, de l'Accltestenrat ou encore des groupes parlementaires déterminent elles aussi dans une grande mesure la composition des commissions. On doit dès lors fortement relativiser l'existence d'un véritable droit des commissions de s'organiser librement et l'on peut, sans risque de beaucoup se tromper, parler d'un droit exclusif des autres organes de la chambre de procéder à la composition des commissions parlementaires.

1. Constitution

La loi sur les rapports⁴⁸ et le règlement du BT^{48b} distinguent les commissions permanentes des commissions spécialement constituées pour l'examen d'un projet de loi. Au début de chaque législature, le nombre des commissions permanentes est en général identique à celui adopté lors de la période précédente. Le droit parlementaire suisse ne connaissant pas la notion de discontinuité⁴⁹, les commissions permanentes du CN et du CE n'auront pas besoin de se constituer. Elles ne feront que continuer leur travail laissé en suspens entre la dernière session de la législature écoulée et la première session de la nouvelle législature.

Le règlement du BT ne s'applique par contre qu'aux députés qui l'ont adopté⁵⁰. La validité temporelle du droit parlementaire subjectif est dès lors limitée à une législature déterminée. Une fois celle-ci écoulée, le règlement cesse d'exister et l'ensemble des organes du BT dont le seul fondement est le droit subjectif du parlement est par là même dépourvu de toute base juridique. Avec la reprise de l'ancien règlement, le nouveau BT se donne ses propres règles internes, lesquelles serviront directement de fondement aux commissions dont la mise sur pied est laissée à l'autonomie parlementaire⁵¹.

Les commissions permanentes du BT devront alors procéder à leur constitution formelle, car, d'une part, elles seront les organes d'un nouveau parlement et, d'autre part, leur institution s'appuiera sur de nouvelles dispositions réglementaires.

Au début de chaque législature, les commissions permanentes sont composées par le bureau du CN, le plénum du CE et par les fractions du BT⁵². C'est une opération qui s'effectue le plus souvent sans heurt.

En Suisse en effet, les propositions des groupes sont très généralement suivies, même si elles ne revêtent pas de caractère obligatoire⁵³. Il peut cependant arriver qu'un candidat proposé n'obtienne pas la majorité absolue des voix (CE) ou qu'il ne trouve pas l'accord de tous les membres du bureau (CN). Le plénum du CE devra alors procéder à une nouvelle élection⁵⁴; quant au bureau du CN, il devra

⁴⁸ Art. 11bis LRC.

^{48bis} § 61 GO.

⁴⁹ P. 49.

⁵⁰ P. 43.

⁵¹ Depuis la deuxième législature (1953-1957), il est d'usage que les groupes déposent une proposition commune dont le but est d'instituer un certain nombre de commissions permanentes, *Trausmann*, § 61 5.

⁵² Art. 9 La et 14 RCN; art. 10 RCE et § 68 II GO. La répartition des membres au sein des commissions permanentes de chacun des conseils et du BT a déjà été traitée aux pages 173 ss.

⁵³ Ainsi s'était exprimé M. Bonnard lors de la révision du règlement du Conseil national en 1973, Bull. off. 1973 CN 1244.

⁵⁴ Tel ne sera pas le cas si deux candidats sont proposés pour un seul siège. En pareille circonstance, le candidat élu sera celui qui aura obtenu la majorité absolue des voix, art. 78 RCE.

se prononcer par un vote. Si la proposition est à nouveau rejetée et si le groupe persiste à maintenir la candidature, le conseil en décide sans ouvrir de débat⁵⁵.

En Allemagne, la désignation des commissaires n'est pas l'affaire de l'Aeltestenrat ou du plénum du BT. C'est une compétence des fractions seules, lesquelles établissent elles-mêmes les règles à appliquer en cas de contestation au sein de leurs membres⁵⁶.

Une fois composées, les commissions permanentes devront se réunir en une première séance afin de déterminer l'organisation de leurs travaux⁵⁷. Les commissions permanentes du BT devront en plus désigner leur président et vice-président, alors que cette tâche est restée de la compétence du bureau du CN et du plénum du CE⁵⁸. Ces opérations terminées, les commissions permanentes pourront être considérées comme constituées⁵⁹.

Ce qui vient d'être dit sur la constitution des commissions permanentes vaut dans une large mesure pour les commissions occasionnelles. Celles-ci doivent cependant émaner d'une décision spéciale du bureau (CN) ou du plénum (CE; BT) les chargeant d'examiner un projet de loi déterminé⁶⁰. Elles ne sont dès lors ni considérées comme des organes permanents des conseils, ni instituées régulièrement au début de chaque législature du BT. Une fois leur mandat accompli, les commissions occasionnelles sont au contraire automatiquement dissoutes.

2. Représentation des minorités

Afin de faciliter les débats du plénum, les propositions des commissions doivent refléter plus ou moins fidèlement les différentes tendances qui se manifestent au sein de la chambre. Une telle exigence ne peut cependant être réalisée que si les minorités sont effectivement représentées dans les commissions. Tant que la constitution ou la loi ne prescrivait rien à ce sujet, le droit parlementaire subjectif aura pour rôle de concrétiser ce postulat, en particulier de préciser l'ampleur de la participation des divers groupes au sein des commissions de la chambre.

Dès les débuts de l'Etat fédéral (1848) et dès l'instauration du II^e Reich (1871), les commissions furent très généralement composées des différents courants d'idées existant au plénum des conseils et de l'ancien Reichstag⁶¹. Le droit parlementaire ne connaissait cependant pas de règle formelle selon laquelle (presque) tous les groupes devaient être équitablement représentés dans chacune des commissions ou, tout au moins, dans les plus importantes d'entre elles. La formation des commissions découlait bien davantage d'un usage voulant que lors de leurs décisions, le plénum, le bureau ou le Seniorenkonvent⁶² fussent obligés de respecter au mieux les intérêts des minorités.

En 1920/1922, le CN et le Reichstag de la République de Weimar donnèrent une base juridique formelle au principe de la représentation des minorités au sein des commissions⁶³. Selon les nouveaux règlements, tout groupement de députés

⁵⁵ Cette nouvelle procédure fut introduite en 1974, suite à l'affaire Villard; voir p. 175.

⁵⁶ P. 175.

⁵⁷ Art. 18 I RCN et 14 I RCE.

⁵⁸ P. 173.

⁵⁹ Avec la réserve exprimée à la page 204.

⁶⁰ Art. 15 III 1 RCN et art. 11 RCE; § 79 GO.

⁶¹ *Sieger*, p. 38; *Burkhard*, p. 71; *Haasbeek*, p. 230; *Dechamps*, p. 132.

⁶² Le Seniorenkonvent ne prenait cependant aucune décision, mais ne soumettait que des propositions.

⁶³ Selon l'art. 12 II du règlement, le bureau du CN était composé selon la force numérique des groupes. Nommées par le bureau, les commissions du CN étaient indirectement le reflet des différentes tendances politiques présentes au plénum, *Sieger*, p. 38; §§ 28, 29 GORT.

avait droit de participer aux travaux des commissaires. Pour cela cependant, il devait former une fraction (au sens organique)⁶⁴, donc réunir un nombre minimum de parlementaires.

Au début de chaque législature, les sièges des commissions étaient attribués aux groupes selon une clé de répartition calculée sur la base de la force numérique des fractions⁶⁵.

La procédure adoptée en 1920 par le CN n'a pas changé et le BT a repris dans ses grandes lignes celle suivie par le Reichstag depuis 1922. Dans la mesure où, formellement en tout cas, il n'est plus possible à un «non-inscrit» d'occuper un siège de commissaire puisque désormais seuls les groupes constitués ont le droit d'être représentés au sein des commissions, on peut affirmer que les réformes intervenues au début des années vingt marquent un tournant de l'histoire parlementaire. Ce privilège octroyé aux fractions est en outre de nature plus absolue au BT qu'au CN. Chaque fraction du BT, quelle que soit son importance numérique, a le droit de déléguer un ou plusieurs de ses membres dans n'importe quelle commission⁶⁶. Ceci n'est pas le cas au CN. Bien qu'étant composé de sept députés, le groupe PdT/PSA/Poch ne s'est ainsi vu attribuer aucun siège au sein des commissions permanentes⁶⁷. Cette différence s'explique par le fait qu'au CN, les commissions ont un nombre beaucoup plus restreint de membres qu'au BT⁶⁸.

3. *Commissions exclusives*

Les commissions exclusives sont celles dont le domaine d'activité est trop étendu pour permettre à leurs membres d'occuper un siège dans une autre commission de même importance⁶⁹. Ce système de commissions est connu du BT et du CN⁷⁰, mais le nombre peu élevé de députés du CE empêche la chambre des cantons de le pratiquer.

L'application du système des commissions exclusives est plus souple en Suisse qu'en Allemagne. Les membres du CN peuvent en effet siéger dans deux commissions permanentes, alors que ceux du BT ne peuvent être délégués que dans une seule grande commission⁷¹.

Sous deux aspects, le caractère exclusif des commissions pourrait prêter à la critique. D'une part (et ceci ne vaut que pour le BT), il n'est prévu par aucune disposition réglementaire, mais émane d'une décision prise par les fractions elles-mêmes. D'autre part, on peut se demander si cette mesure ne devrait pas être

⁶⁴ P. 159.

⁶⁵ *Sieger*, p. 38; *Cram*, p. 138; *Pertle*, p. 454; *Detkamps*, pp. 133 s.

⁶⁶ La violation de ce droit ne pourrait cependant pas être invoquée devant le Tribunal constitutionnel allemand. Si les groupes sont des «parties d'organes» au sens du § 63 BVerfGG et ont dès lors qualité pour agir, leur prétention ne découle cependant pas de la Grundgesetz, mais directement du règlement du BT. Comme telle, elle ne relève pas du pouvoir d'examen de la cour.

⁶⁷ Voir les tableaux de la page 168.

⁶⁸ Pour tenter de parer à cet état de choses, le conseiller national Carobbio (PSA) a, le 3 juin 1980, déposé une initiative parlementaire dont le texte est le suivant: «Les commissions présentent à leur conseil un rapport relatif aux objets qu'elles sont chargées d'examiner et lui font des propositions. Pour la constitution des commissions, on tiendra compte de la force numérique des groupes, chaque groupe ayant toutefois droit à un membre au moins dans toutes les commissions.» Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale 1981 II 17.

⁶⁹ *Schaefer*, p. 112; *Borgs-Matijevski*, p. 85.

⁷⁰ Art. 16 IV RCN; § 68 II GO (liberté des groupes de déléguer leurs représentants au sein des commissions, donc liberté de déterminer quels députés ne pourront faire partie que d'une seule commission).

⁷¹ Art. 16 IV RCN; *Schaefer*, p. 112.

considérée comme une atteinte à un éventuel droit de chaque député du CN ou du BT de pouvoir se présenter librement dans un nombre indéterminé de commissions.

La première objection ne paraît pas entièrement exacte. S'il est vrai que le règlement du BT n'institue aucune commission exclusive, il est également vrai qu'il laisse aux seules fractions le soin de composer les commissions (§ 68 II GO). En outre, la règle de délégation ne contient aucune réserve: elle ne devrait dès lors pas seulement porter sur le mode de désignation des commissaires, mais aussi accorder à chaque groupe parlementaire le droit de dire lesquels de ses membres peuvent faire partie de certaines commissions. D'après le sens et le but du paragraphe 68 II GO, les fractions devraient être libres de fixer tant le «comment» que le «qui» lors de la formation des commissions du BT. L'institution de commissions exclusives semble donc être couverte par la délégation contenue dans le règlement.

La seconde critique ne semble pas non plus fondée. Depuis la reconnaissance des groupes par le règlement, les commissaires sont nommés ou par leur fraction (BT) ou par le bureau (CN), lequel a l'obligation juridique de tenir compte d'abord de la force numérique des groupes. L'institution de commissions exclusives ne peut dès lors léser un droit qui, depuis que tous les organes de la chambre sont composés selon la méthode de la représentation proportionnelle, n'existe plus.

Au premier abord, la règle déléguant aux groupes du BT et au bureau du CN le droit de former les commissions peut paraître excessive. Elle devrait cependant être admissible dans la mesure où, en améliorant le travail au sein des commissions, elle facilite les délibérations du plénum. Or c'est précisément ce à quoi tend le système des commissions exclusives. En ne permettant pas qu'un parlementaire siège au sein de plus d'une ou de deux commissions importantes, les fractions et le bureau cherchent à favoriser la participation effective des députés aux travaux des commissions, en particulier à lutter contre l'absentéisme. Si ce but est atteint (et il l'est presque toujours), le système des commissions exclusives peut être qualifié de positif.

4. *Président et vice-président*

Hormis au CE, les présidents des commissions ne sont pas élus par le plénum, mais désignés par d'autres organes de la chambre⁷². En l'espèce, le bureau du CN et les fractions du BT ont une compétence exclusive découlant de l'article 14 RCN⁷³ et des paragraphes 12 et 68 GO. Les commissions ne peuvent dès lors pas choisir leur président, mais doivent au contraire accepter celui qui a été élu par le plénum du CE ou désigné par le bureau du CN. Au BT, elles doivent nommer le candidat proposé par la fraction qui, selon l'accord intervenu au sein de l'Aeltestenrat, est autorisée à faire valoir son droit de présentation⁷⁴. Là encore, le droit des commissions de s'organiser librement fait défaut.

Si le règlement du BT a laissé aux seules fractions le soin de régler le mode de désignation des présidents de commissions, le règlement du CN ne contient pas de disposition précise à ce sujet. On ne sait en particulier pas si le bureau procède à une véritable élection ou au contraire, s'il nomme les présidents par décision unanime.

La question fut soulevée en septembre 1973 lors de la révision du règlement. A cette occasion, M. Waldner (soc., BL) avait tenté de démontrer que seule une élec-

⁷² P. 173.

⁷³ Bull. off. 1973 CN 1240 ss.

⁷⁴ Steiger, p. 128; Trautmann, § 69 2; Roehring/Sontbeimer, p. 37; Ritzel-Buecker, p. 286.

tion pouvait entrer en ligne de compte⁷⁵. Selon le député, le conseil et ses organes ne connaissaient que le principe démocratique de la majorité. Une élection était nécessaire, car, au cas contraire, on exigerait du bureau qu'il se prononçât selon la règle de l'unanimité, laquelle permettrait à un seul membre de faire échec au projet de décision.

On doit reconnaître que le règlement⁷⁶ est loin d'être précis à ce sujet. La version allemande emploie l'expression «wählen» et pourrait ainsi donner raison à M. Waldner. Les textes français et italien ne sont pas très clairs puisqu'ils utilisent tant les termes «nommer» que «désigner» sans préciser s'il s'agit d'une véritable élection. Le manque de précision dans le choix des mots ne devrait cependant pas inciter à approuver la thèse de M. Waldner et à donner ainsi au texte allemand la supériorité sur les versions française et italienne. En cas d'insuffisance de la méthode littérale, il faut recourir à d'autres modes d'interprétation. Dans la recherche d'une solution satisfaisante, il est en particulier indispensable de déceler la nature et la fonction du bureau dans l'organisation du CN.

Les termes utilisés pour définir les tâches du bureau⁷⁷ semblent indiquer que celles-ci ne sont pas exécutées à l'aide de décisions issues d'un vote, mais au moyen de discussions en vue d'obtenir un accord unanime des membres du bureau. Cette procédure correspond davantage à la nature du bureau voulant que celui-ci soit essentiellement un organe de négociations. La désignation des présidents des commissions du CN ne devrait dès lors pas avoir lieu par le biais d'une élection, mais résulter de l'assentiment unanime des membres du bureau.

L'élection consiste en effet à choisir entre deux ou plusieurs candidatures. Elle n'implique pas nécessairement de discussions préalables entre ceux qui sont chargés d'élire les présidents des commissions: le seul moment important est celui de la décision.

L'unanimité par contre n'a pas la signification d'une prise de décision (choix), mais est surtout l'aboutissement d'une négociation entre toutes les parties concernées par le contenu de l'accord final. L'unanimité ne s'obtient que par le compromis et est souvent précédée de longs pourparlers. Un tel mode de faire semble cependant s'harmoniser davantage avec la nature du bureau, lequel est avant tout un organe de négociations.

La désignation des présidents des commissions du CN devrait dès lors s'effectuer selon la règle de l'unanimité. Pour les mêmes raisons, ceci devrait valoir pour les autres membres des commissions également⁷⁸. En conséquence, la thèse de M. Waldner, selon laquelle le bureau procède à de véritables élections, ne paraît pas exacte et devrait être rejetée.

Les présidents des commissions permanentes sont désignés pour toute la durée de la législature au BT, mais pour deux ans au maximum au sein des conseils⁷⁹.

5. Rapporteurs

Chaque commission désigne elle-même son ou ses rapporteurs⁸⁰. Elle jouit en cela d'une liberté toute relative. D'une part, il y a lieu de tenir compte de la force

⁷⁵ Bull. off. 1973 CN 1242.

⁷⁶ Art. 14 RCN.

⁷⁷ Art. 9 I RCN: «nomme», «attribue», «vérifie», «établit», «prépare».

⁷⁸ Le droit d'opposition des groupes est cependant réservé, art. 14 V RCN.

⁷⁹ Art. 16 V RCN et 12 III RCE; il ne faut cependant pas négliger le droit qu'a chaque fraction de dessaisir de son mandat tout député qui la représente au sein d'une commission, voir pp. 209 ss.

⁸⁰ Art. 20 IV RCN et 18 II RCE; § 70 GO.

numérique des groupes; d'autre part, un commissaire ne peut être chargé de rapporter devant la chambre que s'il est issu de la majorité de la commission⁸¹.

En règle générale, la commission confie à son président la tâche de la représenter et de défendre ses thèses devant l'assemblée plénière. Celui-ci est le plus souvent assisté d'un autre commissaire. Cela se justifie d'autant plus au CN où il est d'usage que les rapports soient présentés en deux langues.

Au CN et au BT, la minorité de la commission a toujours la faculté d'exposer son point de vue. Cette possibilité est cependant limitée par le règlement.

Au CN, le porte-parole de la minorité ne peut intervenir en tout temps, ni s'exprimer pendant une durée illimitée. Il est au contraire soumis aux mêmes règles sur le temps de parole que l'auteur d'une proposition⁸². A moins qu'il ne s'agisse de divergences de vues générales au sein de la commission, le représentant de la minorité ne dispose dès lors pas du privilège accordé aux rapporteurs⁸³. Une telle réglementation ne devrait pas pouvoir être qualifiée d'arbitraire, car l'avis de la minorité d'une commission n'est somme toute pas autre chose qu'une proposition faite au plénum par un ou plusieurs députés.

Au BT, le porte-parole de la minorité peut par contre intervenir dès qu'il le juge opportun et n'est soumis à aucune restriction du temps de parole. Il ne jouit pourtant pas d'un statut en tout point égal à celui du rapporteur de la commission, car il ne peut adresser au plénum aucune recommandation tendant à repousser un projet de loi. Le représentant de la minorité doit au contraire se borner à exposer le point de vue rejeté par la majorité des commissaires⁸⁴.

Afin de présenter au plénum un rapport qui soit le plus objectif possible, les commissions tâchent d'éviter au maximum que le rapporteur soit l'auteur de la proposition soumise à l'examen des députés. Dans la mesure où cela est réalisable, il faudrait également souhaiter que le rapporteur ne soit pas issu des rangs du groupe du motionnaire.

6. Droit de dessaisir un commissaire de son mandat

Aucun député ne peut être tenu d'assumer une fonction quelconque au sein de la chambre. Chaque parlementaire est dès lors non seulement libre de ne pas se présenter comme candidat à la charge de commissaire, mais a encore le droit de renoncer à son activité de membre d'une commission.

On peut malgré tout se demander si, dans certaines circonstances, les membres des commissions ne pourraient pas être contraints de se dessaisir de leur mandat et si un organe de la chambre pourrait éventuellement les y inciter. La question est d'autant plus aiguë qu'elle a directement trait à la liberté d'expression du député face à sa fraction et qu'elle représente un aspect particulier du libre mandat⁸⁵.

Lors de la réponse à apporter au problème, il faudra certes tenir compte du fait que l'indépendance des parlementaires est un principe constitutionnel⁸⁶ qui, comme tel, lie non seulement le législateur et l'auteur du règlement, mais encore tous les organes de la chambre. Le libre mandat ne devra cependant pas être le seul élément déterminant. Il conviendra au contraire de ne pas oublier qu'en 1922, le plénum

⁸¹ *Hatschek*, p. 232; *Roehring/Sontheimer*, p. 49; *Trassmann*, § 70 1; art. 20 V RCN qui distingue entre le rapporteur de la commission et le porte-parole de la minorité lequel a les mêmes attributions que l'auteur d'une proposition, voir p. 209.

⁸² Art. 20 V 2 RCN.

⁸³ P. 134.

⁸⁴ *Trassmann*, § 74 10; *Deschamps*, p. 143.

⁸⁵ Pp. 115 ss.

⁸⁶ Art. 91 Cst féd.; art. 38 I 2 GG.

du Reichstag a entièrement délégué aux groupes parlementaires le droit de nommer les membres des commissions et que le BT en a fait de même en 1949. En outre, depuis 1962, le bureau du CN dispose également d'une compétence générale en matière de composition des commissions⁸⁷. En Allemagne comme en Suisse, un retour à la situation antérieure ne pourrait s'effectuer que par une modification des règlements, ce qui témoigne de la diminution constante des pouvoirs du plénum en faveur des autres organes du parlement.

Au vu des dispositions réglementaires actuelles, les fractions du BT et le bureau du CN devraient pouvoir dessaisir un commissaire de son mandat⁸⁸. Leur liberté est cependant doublement limitée. D'une part, la décision ne doit pas être arbitraire, mais être au contraire justifiée par des motifs raisonnables. Ainsi, un membre d'une commission ne peut être contraint d'abandonner sa charge par le seul fait qu'il a, lors de la conférence de presse suivant la séance, exprimé davantage son avis personnel que l'opinion de sa fraction. Il faut encore que le comportement du commissaire lèse de manière particulièrement grave les intérêts du groupe parlementaire et consiste par exemple à révéler des dissensions internes qui devaient rester confidentielles. Dans l'exercice de leurs droits, les fractions du BT et le bureau du CN doivent eux aussi s'inspirer du principe de la proportionnalité.

D'autre part, le dessaisissement ne semble pas pouvoir être assimilé aux mesures disciplinaires du droit parlementaire⁸⁹. En la matière, les fractions du BT et le bureau du CN ne jouissent d'ailleurs d'aucune compétence. Si la violation de l'ordre des débats ou de la discipline parlementaire au sein des commissions est punissable, la décision d'appliquer les sanctions est laissée à la libre appréciation du président. Lui seul dispose du pouvoir disciplinaire⁹⁰.

La nomination d'un député à la fonction de commissaire est par contre du ressort exclusif des fractions (BT) et du bureau (CN)⁹¹. Envisagé non pas comme une mesure disciplinaire, mais comme «*actus contrarius*» de la désignation, le dessaisissement devrait dès lors découler directement de la compétence des fractions et du bureau de nommer les membres des commissions.

Même sans revêtir la forme d'une sanction disciplinaire, il est cependant clair que le dessaisissement d'un député peut très vite se transformer en une atteinte au principe du libre mandat. Ceci n'est pas admissible, si bien que les fractions du BT et le bureau du CN ne devraient user de cette faculté qu'avec retenue.

7. Sous-commissions

La création de sous-commissions consiste à diviser la commission plénière en plusieurs groupes de commissaires afin d'attribuer à chacun d'eux l'examen d'un aspect particulier de la question soumise à la commission principale. Si la loi sur les rapports contient des règles précises au sujet de quelques sous-commissions⁹²,

⁸⁷ Art. 9 Ia et 14 RCN; selon l'art. 14 du règlement de 1946, le bureau du CN n'avait qu'une compétence subsidiaire.

⁸⁸ Contra: *Aubert*, No 1421 (avec réserve cependant).

⁸⁹ Pp. 146 ss; en outre, aucune possibilité de recours n'est prévue.

⁹⁰ C'est pourquoi, dans la mesure où elle fut considérée comme une véritable sanction disciplinaire, l'éviction de M. Duttwiler de la commission des pleins pouvoirs n'aurait pas dû être décidée par le bureau du CN, mais bien par le président de la chambre. Même émanant du président du conseil, on peut cependant sérieusement se demander si une telle sanction est admissible. L'expulsion n'est en effet pas prévue par le règlement et paraît être une mesure beaucoup trop grave pour être laissée à l'appréciation du seul président de la chambre, voir p. 203.

⁹¹ Art. 9 I et 14 RCN; § 68 II GO; p. 175.

⁹² Art. 47ter ss, 48 ss, 51 ss et 56 ss LRC.

les règlements des conseils et du BT ne font aucune allusion aux sous-commissions en général. Ce silence amène à une double interrogation: les sous-commissions sont-elles en principe admissibles? Si oui, quel est l'organe compétent pour les instituer?

L'on devrait pouvoir répondre à la première question de manière résolument positive⁹³. La constitution de sous-commissions a pour but de faciliter, en le divisant, le travail des commissions plénières et de contribuer à l'exécution rapide de leurs tâches⁹⁴. En ce sens, les sous-commissions ne sont pas seulement admissibles, mais commandées par le devoir des commissions de veiller à ce que la chambre puisse prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause.

La réponse à la seconde question ne peut être formulée aussi nettement. Comme pour les commissions plénières, on pourrait en effet distinguer entre la faculté d'instituer une sous-commission et la compétence de fixer sa composition⁹⁵.

L'institution de sous-commissions pourrait fort bien relever essentiellement de l'organisation interne des commissions et être décidée par les commissaires eux-mêmes. Au BT, une décision du plénum de déroger au règlement ne serait dès lors pas nécessaire, même si les sous-commissions ne sont prévues expressément par aucune disposition réglementaire.

La désignation des membres des sous-commissions se déduirait, elle, de la compétence de nommer les membres des commissions et serait dès lors un droit du bureau (CN) ou des fractions (BT).

La loi sur les rapports et la pratique suivie au CN ne font cependant pas de différence entre l'institution et la composition des sous-commissions. Les deux opérations sont de la compétence de la commission plénière elle-même et non du bureau. Ainsi, les sections des commissions de gestion⁹⁶, la délégation des finances⁹⁷, le comité de revision⁹⁸ et la délégation des alcools⁹⁹ sont certes, en leur qualité de sous-commission commune aux deux conseils et en vertu des moyens de contrôle dont ils disposent, institués par la loi, mais leur composition est du ressort des commissions plénières.

Dès qu'elles ne sont que les auxiliaires des commissions plénières de l'un ou de l'autre des conseils et qu'elles n'ont pas de pouvoir d'investigation face à l'administration, les sous-commissions relèvent par contre de l'organisation interne des commissions et peuvent être instituées par décision des seuls commissaires.

Il semble que la composition de telles sous-commissions doive, elle aussi, relever de la commission plénière. Il ne devrait en effet pas y avoir de raison d'adopter une pratique restrictive pour des sous-commissions dont la tâche est limitée et une pratique souple pour des sous-commissions disposant d'un important droit de contrôle sur l'administration. Le principe inscrit dans les articles 47^{ter}, 49, 51^{bis} et 52 LRC devrait au contraire s'appliquer à toutes les sous-commissions des conseils.

Au BT, les sous-commissions ne sont pas prévues par le règlement, mais leur institution est devenue une pratique constante¹⁰⁰. Autrement qu'au sein des conseils, la mise sur pied d'une sous-commission ne relève cependant pas de l'autono-

⁹³ *Cron*, p. 135; *Trassmann*, § 71 10; *Halschke*, p. 244, *Roebling/Southheimer*, p. 37.

⁹⁴ Art. 18 III RCN et 18 I RCE; § 60 II 1 GO.

⁹⁵ Pp. 174 et 175.

⁹⁶ Art. 45^{ter} II LRC.

⁹⁷ Art. 49 LRC.

⁹⁸ Art. 51^{bis} LRC.

⁹⁹ Art. 52 LRC.

¹⁰⁰ *Trassmann*, § 71 10.

mie d'organisation des commissions, mais requiert, comme décision dérogeant au règlement, l'approbation des deux tiers des membres présents du BT (§ 127 GO)¹⁰¹.

La composition des sous-commissions obéit aux règles générales du droit parlementaire, si bien que, comme pour les commissions plénières, les fractions ont seules la compétence de désigner leurs représentants et, le cas échéant, de les révoquer¹⁰².

IV Caractère confidentiel des séances

1. Base juridique

Les séances des commissions ne sont en général pas publiques. Issu d'une longue tradition parlementaire, ce principe ne fait, en droit suisse, l'objet d'aucune disposition; en Allemagne, il s'appuie sur le droit du BT de se donner son règlement¹⁰³.

Juridiquement, le principe de la non-publicité des séances des commissions peut également se déduire des termes employés par les articles 42 I 1 GG et 94 Cst féd. Selon ces deux dispositions, le «Bundestag» et les «Conseils» délibèrent en public. Or, il est généralement admis que, là où la constitution utilise les mots «Bundestag» et «Conseils», elle fait uniquement référence au plénum. Dans l'esprit des constitutions de 1949 et de 1874, il allait de soi que les commissions siégeaient sans la présence du public; il n'était dès lors pas nécessaire de préciser expressément leur mode de délibération¹⁰⁴.

Il est difficile d'admettre que les auteurs du règlement du BT et de la loi sur les rapports entre les conseils se soient laissés guider par d'autres motifs. Les paragraphes 117 à 122 GO et les articles 41 et 42 LRC (enregistrement des débats) ne peuvent dès lors avoir pour objet que les séances du plénum, à l'exclusion de celles des commissions.

2. Règle générale

Les commissions des conseils siègent toutes à huis clos¹⁰⁵, alors que celles du BT appliquent en général la règle de la non-publicité (Nichtöffentlichkeit)¹⁰⁶. La loi sur les rapports et la Grundgesetz garantissent cependant au Conseil fédéral et au chancelier ainsi qu'à ses ministres le droit absolu d'être présents à toutes les séances des commissions¹⁰⁷. Selon la Grundgesetz, le gouvernement jouit d'un «droit de participer» aux séances des commissions, alors que la loi sur les rapports ne confère au Conseil fédéral qu'un «droit d'être invité» aux séances. La différence de langage est cependant minime et, dans les faits, les conseillers fédéraux dispo-

¹⁰¹ Trassmann, § 61 4.

¹⁰² Pp. 175 et 209 ss.

¹⁰³ Maunz-Daerig-Herzog, art. 42 2; Trassmann, § 73 2.

¹⁰⁴ Schmidt-Bleibtreu/Klein, art. 42 3; Steiger, p. 136; Roehring/Sontheimer pp. 37 et 311; Cron, p. 147; Burkhard, p. 131.

¹⁰⁵ Art. 47 LRC; une motion Gassmann (soc. JU) a été déposée le 25 septembre 1979 sur le bureau du CE. Formulée de la manière suivante: «Le bureau du CE est invité à préparer un projet de modification du règlement du Conseil de manière à rendre publiques, en règle générale, les délibérations des commissions parlementaires. Le huis clos pourra être décidé par la commission concernée de sa propre initiative ou à la demande du Conseil fédéral», elle a été rejetée par le CE lors de la session d'automne 1981. Une motion identique est pendante au CN qui doit encore se prononcer à son sujet.

¹⁰⁶ Dachbumpf, p. 72; Schaefer, p. 118; Roehring/Sontheimer, p. 37.

¹⁰⁷ Art. 47 I LRC; art. 43 II GG.

sent d'un droit tout aussi fort que celui du chancelier et de ses ministres. Ceci est d'ailleurs confirmé par la pratique voulant que le chef du département concerné par l'objet en discussion participe toujours aux séances de la commission¹⁰⁸.

Sous deux aspects, la non-publicité pratiquée généralement en Allemagne se distingue du huis clos. D'une part, les séances des commissions du BT ne sont pas réservées aux seuls commissaires, mais sont accessibles à tout député¹⁰⁹. La règle était déjà la même sous l'ancien Reichstag. Le caractère non public des séances des commissions était en effet essentiellement considéré comme une mesure de protection contre les réactions éventuelles du public. Rien ne s'opposait par contre à ce que les députés pussent assister en tant que spectateurs aux délibérations des commissaires¹¹⁰.

D'autre part, les membres du BR (ou leurs représentants) peuvent participer à la séance avec voix consultative¹¹¹. Ceci montre clairement qu'à la différence du CE, le BR n'est pas une véritable seconde chambre, mais que le parlement allemand ne se compose que d'un seul élément: le BT.

3. Dérogations

Si le principe du huis clos est observé sans exception par toutes les commissions des conseils, celles du BT ne connaissent pas toutes la règle générale de la non-publicité des séances. Quelques-unes siègent au contraire à huis clos (*geschlossene Ausschüsse*)¹¹². En outre, les commissaires ont la faculté de qualifier de confidentielles certaines parties de leurs délibérations, (*Vertraulichkeit*)¹¹³. Il arrive enfin que les auteurs de propositions aient la possibilité de participer au débat de la commission¹¹⁴.

Ces différents degrés du caractère confidentiel des séances des commissions du BT font l'objet de dispositions réglementaires détaillées¹¹⁵. La faculté d'admettre le public à certaines séances touche certes des personnes externes au parlement, si bien qu'elle pourrait être prévue dans la loi déjà. Les règles du paragraphe 73 GO ont cependant avant tout pour but d'étendre le principe de la publicité et non de le restreindre. En d'autres termes, il ne s'agit pas de porter atteinte au droit à l'information, mais de le favoriser. Le règlement devrait dès lors pouvoir constituer la base juridique suffisante des diverses dérogations à la règle générale de la non-publicité des séances des commissions.

Enfin, le paragraphe 73 GO est sans influence sur le droit des membres du gouvernement de participer aux séances des commissions¹¹⁶. Non seulement le chancelier et les ministres ne sont pas soumis au règlement de la chambre¹¹⁷, mais le droit qui leur est conféré est garanti par la *Grundgesetz*¹¹⁸.

¹⁰⁸ P. 220.

¹⁰⁹ Voir aussi p. 216.

¹¹⁰ *Darbumps*, p. 72.

¹¹¹ Art. 43 II GG.

¹¹² Les commissions du BT siégeant à huis clos sont actuellement au nombre de quatre: la commission des affaires étrangères, la commission des affaires intérieures, la commission de la défense et la commission des relations interallemandes.

¹¹³ P. 214.

¹¹⁴ P. 216.

¹¹⁵ § 73 GO.

¹¹⁶ P. 220.

¹¹⁷ Pp. 40 ss.

¹¹⁸ Art. 43 II GG; p. 220.

a) Huis clos, paragraphe 73 VII 2 GO

Une commission du BT siège à huis clos lorsque le cercle des participants aux séances se limite aux commissaires et à leurs représentants, à l'exclusion des autres membres de la chambre. L'institution de telles commissions a pour principal but d'écarter certains députés des séances. La décision prise par le BT en 1953, et selon laquelle certaines commissions siègeraient désormais à huis clos, était ainsi avant tout motivée par le désir d'empêcher la présence de députés communistes au sein de commissions jugées particulièrement importantes pour la sécurité de l'Etat¹¹⁹.

Étant une dérogation à la règle générale de la non-publicité, la mise sur pied de commissions siégeant à huis clos doit émaner d'une décision du plénum¹²⁰. La possibilité pour le BT d'instituer de telles commissions ne doit cependant pas être illimitée, sans quoi elle perdrait son caractère d'exception.

Le droit du plénum de déroger à la règle de la non-publicité laisse intacts les droits du gouvernement et des membres du BR. L'institution de commissions siégeant à huis clos n'empêche ni le chancelier, ni les ministres, ni les délégués des Länder de participer aux séances.

b) Séances confidentielles

Il peut arriver que les commissions du BT doivent débattre d'objets particulièrement confidentiels ou qu'elles aient besoin, pour leurs discussions, de documents dont le contenu ne doit en aucun cas être divulgué.

Il va de soi que le gouvernement ne transmettra de tels papiers aux commissions que s'il obtient la garantie qu'elles en respecteront le caractère secret. Pour répondre à ce vœu du gouvernement, le BT a, sur la base du paragraphe 21 a GO, édicté une annexe au règlement. Le but de ces dispositions particulières est de fixer le mode de délibération de toutes les affaires qui ne doivent pas être portées à la connaissance de personnes non autorisées.

Selon la protection qu'ils requièrent, les documents sont qualifiés de strictement secrets, de secrets, de confidentiels ou de réservés à l'usage interne¹²¹. La qualification émane de l'autorité qui accepte de transmettre les documents. La commission est liée par cette décision¹²².

Les commissions peuvent elles aussi décider du degré de protection dont jouira un objet en discussion. Elles ne sont cependant autorisées à le faire que dans la mesure où il s'agit de déclarations des membres de la commission eux-mêmes.

Si le gouvernement ou un commissaire propose de qualifier un objet de confidentiel, de secret ou de strictement secret, le président de la commission fait immédiatement procéder au vote et s'assure, avant le début des délibérations, qu'aucune personne non autorisée n'est présente dans la salle¹²³.

En règle générale, lorsqu'un objet est strictement secret ou secret, seules les décisions des commissaires sont portées au procès-verbal de la séance¹²⁴. La commission peut cependant décider de faire un résumé de ses débats; elle aura dans ce cas à se prononcer sur la distribution du procès-verbal¹²⁵.

¹¹⁹ Dechamps, p. 73; Schaefer, p. 118; Wollmann, p. 107; Lechner/Hueberhoff, § 73 GO note 14.

¹²⁰ Trautmann, § 73 13.

¹²¹ § 2 de l'annexe: «streng geheim», «geheim», «VS-Vertraulich» et «VS- Nur für den Dienstgebrauch».

¹²² § 3 II (annexe).

¹²³ § 7 I (annexe).

¹²⁴ § 7 II (annexe).

¹²⁵ § 7 II 2 (annexe).

Par contre, lorsqu'un objet est confidentiel, le procès-verbal contiendra en général non seulement les décisions de la commission, mais également un bref résumé des débats. Les commissaires peuvent cependant renoncer à cette possibilité et décider de ne mentionner que leurs décisions¹²⁶.

En outre, le contenu des débats qualifiés de confidentiels et de ceux jouissant d'un degré de protection plus élevé ne se prête à l'information entre parlementaires que dans la mesure où cela est indispensable au travail du BT¹²⁷. Lorsqu'un membre d'une commission renseignera ses collègues de fraction, il devra les rendre attentifs à ce devoir de discrétion¹²⁸.

c) Publicité des séances des commissions

Les séances des commissions ne sont en général pas publiques. En Allemagne, la presse et les tiers ne peuvent assister aux discussions des commissaires que par décision spéciale de la commission, à moins que la Grundgesetz¹²⁹ ou des lois particulières¹³⁰ ne prescrivent autre chose. Ceci témoigne bien du caractère exceptionnel de la publicité des séances.

Les réserves exprimées à l'égard de la règle de la publicité des séances des commissions sont de deux ordres. D'une part, la grandeur des salles où se réunissent les commissaires ne permettrait pas d'accueillir tous les journalistes parlementaires, ni de laisser entrer tout le monde¹³¹. Le principe de la publicité ne serait ainsi pas entièrement réalisé.

D'autre part, le risque serait grand de priver les discussions des commissions de leur sérénité et de leur profondeur au profit de la passion et de la superficialité. Les commissaires s'exprimeraient en effet avant tout à l'intention du public qu'ils chercheraient à gagner à leur cause. La possibilité de parvenir à un compromis qui satisfasse la majorité du plénum n'en deviendrait que plus difficile, ceci d'autant plus que les commissaires changent rarement d'avis entre le début et la fin de la séance. Le travail au sein des commissions pourrait bien s'en trouver fondamentalement modifié, car l'unique moyen de pouvoir discuter sans être soumis à l'influence du public serait alors de créer des sous-commissions. Par la force des choses, celles-ci seraient très peu représentatives de la composition du plénum et leurs propositions rencontreraient difficilement un écho favorable parmi les députés de la chambre¹³².

Dans la mesure où il s'agit d'une simple question d'organisation, le premier grief adressé à la publicité des séances des commissions devrait être facilement surmontable. Au plénum, le principe de la publicité n'a d'ailleurs pas pour but de laisser entrer tout le monde à la fois¹³³. Les tribunes de la salle plénière du BT et de chacun des conseils ne disposent pas non plus d'un nombre illimité de places et il ne vient à l'idée de personne de voir là une entorse au principe de la publicité¹³⁴.

¹²⁶ § 7 III (annexe).

¹²⁷ § 4 I (annexe).

¹²⁸ § 4 III (annexe).

¹²⁹ Art. 44 I 1 GG. Les commissions d'enquête du Bundestag procèdent à l'administration des preuves en présence du public. La même disposition constitutionnelle permet cependant aux commissions d'enquête d'exclure le public de leurs délibérations, art. 44 I 2 GG.

¹³⁰ Loi sur la vérification des pouvoirs (WPrüfG), § 10: les séances de la commission de vérification des pouvoirs sont secrètes; loi du 3 février 1971 sur le Tribunal constitutionnel (BVerfGG), § 6 IV: le déroulement de l'élection des juges constitutionnels doit rester secret.

¹³¹ «Avenir du Parlement», p. 104.

¹³² «Avenir du Parlement», p. 105.

¹³³ P. 100.

¹³⁴ La même remarque pourrait s'appliquer aux tribunaux.

Il devrait en être de même pour les séances que les commissions déclarent publiques. L'essentiel consistera à garantir si possible à tous les représentants de la presse et à un nombre suffisant de spectateurs le droit d'assister aux discussions des commissaires.

Le BT a déjà pris des mesures dans ce sens. Il ne devrait pas y avoir trop de difficultés matérielles pour que les conseils en fassent de même. En Suisse, une question délicate se poserait cependant, car les commissions de chacune des deux chambres siègent en principe à huis clos, c'est-à-dire sans que soit permise la présence de députés n'ayant pas la qualité de commissaires.

Si les deux conseils se décidaient à introduire, pour des cas particuliers, la règle de la publicité des séances des commissions, on aboutirait à une situation pour le moins paradoxale¹³⁵. Les journalistes et le public auraient accès aux séances, mais ce droit serait refusé aux députés de la chambre! Selon nous, il n'y aurait alors pas d'autre choix que de modifier la loi sur les rapports.

Une solution consisterait à adopter la règle de la non-publicité des commissions (Nichtöffentlichkeit) comme principe général. On pourrait également décider que la publicité des débats des commissaires ne donne pas seulement des droits aux gens de presse et aux spectateurs, mais aussi aux députés non membres de la commission. Quelle que soit la solution retenue, on ferait disparaître une inégalité de traitement ne se fondant sur aucun motif raisonnable. La première façon de voir nous paraîtrait cependant la plus appropriée. A l'origine en tout cas, la règle de la non-publicité des délibérations des commissaires n'était en effet pas dirigée contre les députés, mais contre le public uniquement. On ne comprend dès lors pas très bien pourquoi les députés eux-mêmes sont exclus des séances lorsqu'ils ne sont pas membres des commissions.

Dans son rapport final, la Commission d'étude des Chambres fédérales pour l'«Avenir du Parlement» a malgré tout recommandé aux conseils d'en rester à la règle actuelle, c'est-à-dire au principe du huis clos. Elle s'est pour cela basée tant sur des motifs pratiques que sur des motifs relevant de l'efficacité du travail parlementaire¹³⁶.

Si le refus de laisser le public assister aux discussions des commissaires nous paraît juste, il nous semble cependant douteux de fonder cette opinion sur des raisons de nature pratique, telles que le manque de salles, etc.¹³⁷. Les raisons de nature institutionnelles sont bien plus importantes et sont les seules qui auraient dû être avancées. Il aurait été, à notre sens, suffisant de dire que les commissions sont des organes du parlement (du BT ou de chacun des conseils). En tant que telles, elles n'ont pas pour rôle d'être au service du public, mais de préparer les décisions du plénum.

d) Participation de l'auteur de la proposition

Les commissions du BT peuvent inviter l'auteur d'une proposition à participer à leurs séances¹³⁸. En général, il n'aura pas seulement le droit de motiver son initiative, mais également celui de participer à la discussion de la même manière que les autres commissaires¹³⁹. N'étant pas membre de la commission, l'auteur de la proposition n'aura par contre pas le droit de prendre part au vote.

¹³⁵ La situation est qualifiée de «grotesque» par le rapport sur l'«Avenir du Parlement», «Avenir...», p. 106.

¹³⁶ «Avenir du Parlement», p. 142.

¹³⁷ «Avenir du Parlement», p. 104.

¹³⁸ § 73 VIII GO.

¹³⁹ Lorsqu'il s'agit de commissions siégeant à huis clos (voir note 112, p. 213), l'auteur de la proposition n'a cependant que le droit de motiver son intervention, § 73 X GO.

La solution adoptée par les conseils est sensiblement la même. La loi sur les rapports prescrit en effet que lorsque l'auteur d'une initiative n'est pas membre de la commission, il sera entendu par celle-ci¹⁴⁰. Le texte légal ne se rapporte certes qu'aux initiatives rédigées de toutes pièces; il ne devrait cependant pas être excessif d'étendre son champ d'application aux initiatives conçues en termes généraux. Les auteurs de ce genre de propositions sont en effet tout autant légitimés à s'expliquer devant la commission que les députés ayant déposé une initiative rédigée de toutes pièces, si bien qu'aucun motif raisonnable ne devrait justifier une inégalité de traitement.

Les deux conseils sont cependant confrontés à un problème supplémentaire. Le bicamérisme interdit en effet aux membres d'une chambre de participer aux délibérations de l'autre chambre¹⁴¹. En cas d'initiative parlementaire endossée par le conseil de l'auteur de la proposition, personne ne peut défendre l'initiative devant le second conseil. Pour remédier à cette situation peu satisfaisante, la pratique admet que la chambre prioritaire puisse exposer son point de vue au niveau de la commission¹⁴². Le représentant du premier conseil aura ainsi le droit d'être entendu, ce qui inclura presque toujours¹⁴³ la possibilité de participer à la discussion des commissaires. Pour des raisons évidentes, il n'aura cependant pas le droit de participer au vote de la commission.

Les motions sont traitées de manière plus ou moins semblable. Si le plénum du conseil prioritaire en décide ainsi ou si le Conseil fédéral en fait la demande, elles sont soumises à l'examen préalable d'une commission dont le motionnaire lui-même fait très fréquemment partie. L'auteur de la motion peut dès lors non seulement participer aux délibérations, mais également au vote de la commission.

Lorsqu'elle est en discussion devant la commission du second conseil, la motion pourra être défendue par un représentant de la première chambre. En vertu du bicamérisme, il n'aura cependant pas le droit de participer au vote.

V Auditions

1. Généralités

Pour orienter leurs débats, les commissions des deux conseils et du BT ne peuvent, la plupart du temps, que se référer aux documents qui leur sont fournis par l'administration ou se baser sur des déclarations émanant de fonctionnaires. Afin de pouvoir se forger une opinion plus précise, les commissaires ont cependant la possibilité de procéder à des auditions de personnes extérieures à l'administration (auditions d'experts)¹⁴⁴.

Ces auditions d'experts ont généralement lieu sur décision de la majorité de la commission. Selon le règlement du BT, elles doivent également être organisées si la demande en est faite par le quart des commissaires¹⁴⁵. Dans ce cas cependant, la minorité n'a que le droit d'exiger une audition; elle n'a pas la possibilité de déterminer quels experts devront être entendus. C'est là une décision qui est du ressort de la commission tout entière¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Art. 21 septies LRC.

¹⁴¹ Art. 92 Cst féd.; surtout: art. 77 et 81 Cst féd.

¹⁴² «Avenir du Parlement», p. 79.

¹⁴³ Cela n'est cependant pas une conséquence nécessaire.

¹⁴⁴ Art. 41 bis, 47 ter, 47 quater, 50 et 53 LRC; § 73 III GO; ce droit est cependant réservé aux seules commissions plénières, à l'exception des sous-commissions.

¹⁴⁵ § 73 III 2 GO.

¹⁴⁶ Trossmann, § 73 4.2.

Les commissions du BT peuvent non seulement convoquer des experts, mais également des représentants des milieux intéressés. La discussion permettra ainsi aux commissaires de se faire une idée plus exacte des désirs et des vœux des personnes directement concernées par le projet de loi. De telles auditions ont déjà eu lieu pour la préparation de quelques textes législatifs importants, tels que par exemple la loi sur les partis politiques (1967), les lois sur l'état d'urgence (1967), et la loi sur la réforme des finances (1968)¹⁴⁷.

Les conseils n'ont pas ressenti le besoin de prévoir des séances de commissions ouvertes également aux représentants de milieux intéressés. La possibilité d'organiser de telles auditions fut rejetée lors de la révision de la loi sur les rapports en 1966¹⁴⁸. Récemment, la commission d'étude pour l'«Avenir du Parlement» s'est, elle aussi, prononcée contre une telle procédure¹⁴⁹. Ce refus s'appuie essentiellement sur le fait que les milieux intéressés ont l'occasion de se prononcer lors de la phase préparatoire déjà¹⁵⁰ et qu'il n'est pas nécessaire que les commissions les entendent une fois encore. De plus, la composition sociologique des conseils législatifs est telle que la plupart des opinions peuvent être exprimées dans les débats du plénum¹⁵¹.

Pour incontestables qu'elles soient, ces affirmations ne répondent cependant pas au véritable problème posé. La question n'est pas tellement de savoir si tous les milieux intéressés ont pu s'exprimer lors de la préparation du projet de loi par l'administration ou si la plupart des opinions peuvent se faire entendre au plénum lors de la délibération du projet. Il s'agit bien plutôt de déterminer si la commission elle-même a la faculté d'entendre d'autres avis que ceux de l'administration et des experts.

Or, force est de constater qu'une telle possibilité n'est pas prévue par la loi sur les rapports. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'Assemblée fédérale ne dispose que d'un service de documentation très restreint et est contrainte de faire appel aux différents offices de l'administration chaque fois qu'elle désire des informations relativement détaillées sur un objet en discussion¹⁵².

2. Publicité des auditions

Les commissions du BT¹⁵³ peuvent non seulement décider d'organiser des séances d'informations, elles peuvent également déclarer ces auditions publiques. La presse et le public ont alors accès aux délibérations dans la mesure où la grandeur des locaux le permet.

Même autorisée par le règlement, une telle possibilité semble malgré tout aller au-delà du but des auditions. Cette sorte de délibérations sert en effet avant tout à préparer les décisions des députés et non pas à renseigner le public. La publicité des auditions des commissions parlementaires ne nous semble dès lors pas opportune.

¹⁴⁷ Schaefer, p. 119; Roehrig/Sontbeimer, p. 194.

¹⁴⁸ FF 1965 I 1215; Bull. off. 1966 CN 437 et 1966 CE 228.

¹⁴⁹ «Avenir du Parlement», p. 107.

¹⁵⁰ FF 1965 I 1225, II 1058.

¹⁵¹ FF 1965 I 1225.

¹⁵² Ce manque d'indépendance des conseils face à l'administration fédérale est regrettable. Voir: *Eichenberger K.*, «Rechtsetzungsverfahren und Rechtsetzungsformen in der Schweiz», RDS 1954 (73), pp. 1a-118a (texte repris dans: «Der Staat der Gegenwart», p. 251, en particulier, pp. 319 ss); *Aubert*, N° 1431.

¹⁵³ Ou le quart de leurs membres, § 73 III 1 GO.

Pour parvenir à une solution satisfaisante, il paraîtrait indispensable de tenir compte aussi bien des réserves émises à l'encontre du huis clos des séances des commissions des conseils¹⁵⁴ que des critiques adressées à la publicité de certaines séances de commissions du BT¹⁵⁵.

En premier lieu, il faudrait veiller à ce que chaque membre d'un conseil (et non pas seulement les commissaires) ait accès aux auditions organisées par une commission de son conseil. L'on éviterait ainsi de défavoriser certains députés par rapport à d'autres.

Par ailleurs, et pour ne pas inciter les experts invités aux auditions à s'adresser davantage au public qu'aux députés eux-mêmes, les auditions devraient se dérouler en l'absence de spectateurs et de journalistes. Dans la mesure où un communiqué de presse rendrait compte de manière aussi complète que possible du déroulement des auditions et des divers avis exprimés, l'information devrait pouvoir être considérée comme suffisante.

VI Droit d'accès du gouvernement aux séances des commissions; droit des commissions de faire comparaître les membres du gouvernement

La prépondérance du gouvernement sur le parlement est un phénomène commun à tout système politique reposant sur le principe de la séparation des pouvoirs. Par son activité d'auxiliaire de l'Exécutif, l'administration a en effet accès à une foule d'informations et de documents que les parlementaires ne peuvent consulter. Elle dispose dès lors d'une supériorité évidente sur le Législatif. En outre, les matières sont la plupart du temps trop complexes pour qu'un député ou un groupe parlementaire puisse, à lui seul, élaborer une proposition complète de réglementation. Il n'est ainsi pas étonnant que la très grande majorité des projets de lois soit l'œuvre de l'administration elle-même¹⁵⁶.

A supposer que cela fut jadis le cas, la réalité constitutionnelle ne correspond plus aujourd'hui au texte constitutionnel. Si la décision formelle d'adopter ou de rejeter un projet de loi relève de la seule compétence de ceux qui ont été librement élus par le peuple, le véritable « législateur » est, dans les faits, l'administration.

Pour pouvoir décider de ce qui leur est proposé, les députés doivent connaître les raisons qui ont incité le gouvernement à agir et, en particulier, être renseignés sur les conséquences financières du projet qui leur est soumis. Ces points ne peuvent être éclaircis que si la commission chargée d'étudier le projet a le droit d'inviter les membres de l'Exécutif à assister à ses délibérations. En contrepartie, le gouvernement devrait avoir accès aux séances des commissions de la chambre.

1. Base juridique

a) Droit d'entendre les membres du gouvernement

En raison de sa nature juridique, le droit parlementaire subjectif ne peut lier que les membres de l'assemblée et est dès lors dépourvu de tout effet externe¹⁵⁷. Seule une disposition ne relevant pas de l'autonomie réglementaire de la chambre peut

¹⁵⁴ Pp. 215-216.

¹⁵⁵ P. 215.

¹⁵⁶ Roehring/Sontheimer, p. 492; Eichenberger K.: «Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat», RSJ 1965 (61) pp. 269-273, 285-291 (texte repris dans: «Der Staat der Gegenwart», p. 415, en particulier, p. 422).

¹⁵⁷ P. 33.

ainsi contraindre le gouvernement à assister aux séances des commissions. En Allemagne comme en Suisse, le droit des commissions d'inviter le gouvernement à leurs séances n'est par conséquent pas du domaine du règlement, mais est fixé par la constitution ou par la loi.

Les articles 43 I GG et 47 LRC garantissent tous deux le droit des commissions d'entendre les membres du gouvernement (Zitierungsrecht). Selon la Grundgesetz cependant, il semble que la présence d'un ministre doive faire l'objet d'une décision préalable des commissions («...können verlangen») ¹⁵⁸; un membre du gouvernement ne serait dès lors tenu de comparaître que si la commission l'exigeait par un vote formel. Une telle solution serait certes en accord avec le texte de l'article 43 I GG. On peut malgré tout s'interroger sur l'efficacité ou sur l'utilité d'un vote des commissaires lorsque l'on sait que les membres du gouvernement ont le droit d'être entendus par chaque commission et que ce droit est de nature absolue (Zutrittsrecht, art. 43 II GG).

b) Droit d'accès du gouvernement aux séances des commissions

A la différence de la Grundgesetz, la loi sur les rapports ne fait aucunement mention d'un quelconque droit d'accès (Zutrittsrecht) du Conseil fédéral aux séances des commissions des conseils. La Constitution fédérale n'est pas non plus très claire à ce sujet et il n'est pas évident que le droit de faire des propositions et d'avoir voix consultative «dans chacune des sections de l'Assemblée fédérale» ¹⁵⁹ englobe également le droit de participer aux séances des commissions. L'on serait plutôt enclin à assimiler le terme «sections» à «conseils», donc à ne garantir au Conseil fédéral qu'un droit d'accès aux séances du plénum de chaque chambre.

La doctrine a cependant donné une interprétation différente et la pratique est, malgré le peu de précision des textes, toujours allée dans le sens d'un droit absolu du Conseil fédéral d'assister aux réunions de toutes les commissions des conseils ¹⁶⁰. La loi sur les rapports garantit certes aux commissions le droit d'inviter les membres du Conseil fédéral pour en recevoir des renseignements ¹⁶¹. On peut se demander cependant, s'il ne faudrait pas plutôt inverser les termes et parler d'un droit absolu du Conseil fédéral de participer aux séances des commissions des conseils.

En raison de la supériorité de l'administration sur le parlement, une telle solution ne serait pas défavorable aux commissions des chambres et, en définitive, à l'ensemble des députés. Il n'est cependant pas exclu que certaines commissions aient, une fois ou l'autre, à discuter d'affaires mettant directement et gravement en cause un aspect de la politique gouvernementale. Dans de tels cas, il est douteux que la présence d'un représentant du Conseil fédéral soit opportune. L'indépendance des deux conseils (et de leurs commissions) face au gouvernement exigerait bien plutôt que l'on permette aux commissions de refuser la présence d'un représentant du Conseil fédéral à leurs délibérations ¹⁶².

¹⁵⁸ Trautmann, § 73 1; Schäfer, p. 231; Lechmer/Huelshoff, § 73 note 2, p. 218; contra: Maurz-Duerig-Herzog (art. 43 GG), selon lesquels un vote du plénum est nécessaire.

¹⁵⁹ Art. 101 Cst féd.

¹⁶⁰ Burckhard, p. 137; Eichenberger, pp. 149 et 191; Aubert, No 1516; Cron, p. 148.

¹⁶¹ Art. 47 LRC.

¹⁶² Certaines commissions du BT (commission de vérification des pouvoirs, commissions d'enquête) peuvent, lorsqu'elles sont convaincues du caractère abusif de la présence du gouvernement à leurs séances, refuser aux ministres un quelconque droit d'accès, Trautmann, § 47 4.1, 4.2 et 5; Fraut, pp. 62 et 74.

2. Devoir de répondre

Lorsqu'ils sont invités à participer aux discussions des commissions¹⁶³, les membres du gouvernement ne peuvent se réfugier dans le mutisme ou refuser de répondre aux questions des commissaires. Si la collaboration active du Conseil fédéral aux séances des commissions est imposée par le texte même de l'article 47 LRC¹⁶⁴, cette obligation de renseigner les commissaires n'est pas prévue expressément par la Grundgesetz¹⁶⁵. Contrairement à ce que pensent certains auteurs¹⁶⁶, il ne serait pourtant pas concevable d'accorder aux commissions le droit d'interroger les membres du gouvernement et, en même temps, de soustraire le chancelier et les ministres au devoir de répondre aux questions qui leur sont posées. En règle générale, le gouvernement a au contraire l'obligation d'informer les membres des commissions du BT¹⁶⁷.

VII Devoir d'adresser des recommandations au plénum

Les commissions parlementaires ont pour tâche essentielle de préparer et de faciliter les discussions du plénum. Ceci implique non seulement le devoir d'étudier minutieusement le projet ou la proposition, mais encore l'obligation d'adresser des recommandations aux députés.

De même que l'organisation des délibérations, la présentation des propositions doit respecter un certain nombre de règles et de principes.

1. Obligation des commissions de traiter des objets qui leur sont soumis

A moins d'être dépourvu de toute signification, le droit de proposition des députés ne peut se concevoir sans le devoir du plénum de voter sur ce qui lui est soumis par les parlementaires. Le BT et les conseils ne peuvent cependant discuter de l'initiative et se prononcer à son sujet que si la commission leur a présenté un rapport et adressé des recommandations.

Lorsqu'elles sont saisies d'un projet ou d'une proposition de loi ou de motion, les commissions ont dès lors le devoir d'en traiter rapidement et de soumettre dès que possible leurs conclusions au plénum.

Selon les règlements¹⁶⁸, les commissions doivent veiller à exécuter leur travail de manière expéditive. Il ne leur est ainsi pas permis de prolonger à l'excès leurs délibérations et de différer par trop le moment où les députés seront informés des recommandations des commissaires. En agissant de la sorte, les commissions lésaient le droit d'initiative des parlementaires et feraient obstacle à l'obligation du parlement de se prononcer sur chaque objet qui lui est soumis.

Ainsi, une commission pourrait retarder par trop ses travaux et chercher ce faisant à ce que le plénum discute d'abord d'un autre projet tendant peu ou prou

¹⁶³ «Herbeiführungsrecht» des commissions.

¹⁶⁴ Les commissions sont autorisées à inviter les membres du Conseil fédéral «pour en recevoir des renseignements».

¹⁶⁵ Interprété littéralement, l'art. 43 I GG permet aux commissions de n'exiger que la présence des membres du gouvernement.

¹⁶⁶ *Tratzmann*, § 46 3; *Hatzebek*, p. 238. Selon le Tribunal constitutionnel, l'obligation de répondre aux députés se déduit du droit du parlement d'interpeller le gouvernement, BVerfGE: 13, 125; même cette dernière thèse est contestée: *Arndt*, p. 112, *Lechner/Huelshoff*, § 106 note 1, p. 235.

¹⁶⁷ *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 43 6; *Achlerberg*, p. 61.

¹⁶⁸ Art. 18 III RCN et 18 I RCE; § 60 II 1 GO.

au même but que l'initiative ou la motion dont elle s'occupe. On est alors tout naturellement amené à se demander si, dans un tel cas, le plénum aurait le droit de traiter de l'intervention parlementaire sans attendre le rapport de la commission.

Sur ce point, tant la loi sur les rapports que les règlements de chacun des conseils sont muets. Lors de la séance du 14 mars 1951¹⁶⁹, le président du Bundestag avait été d'accord de soumettre à la chambre une proposition allant dans ce sens. On peut dès lors supposer qu'il la considérait comme admissible¹⁷⁰. Le paragraphe 60 III n'avait cependant pas encore été introduit dans le règlement et ceci peut expliquer cela.

Le nouveau paragraphe 60 III GO¹⁷¹ prévoit que, six mois après l'envoi d'une proposition en commission, vingt-six députés peuvent exiger de la commission qu'elle rende compte de l'état de ses délibérations. Il s'agit cependant d'un droit de minorité absolu, excluant tout vote du plénum. Il est dès lors clair qu'une telle demande ne peut créer un droit de dessaisir une commission. Vingt-six députés ne peuvent en effet à eux seuls casser une décision d'envoi en commission prise en son temps par la majorité du plénum. Le paragraphe 60 III GO ne saurait ainsi constituer la base juridique appropriée d'un droit de la chambre de se saisir d'une affaire soumise à l'examen d'une commission¹⁷².

Il resterait cependant à déterminer si une demande de dessaisissement, non liée au droit d'exiger un compte rendu de l'état des délibérations, serait malgré tout possible. Si l'on se réfère à l'opinion émise par la commission du règlement le 21 juin 1972¹⁷³, ceci semble exclu, car le nouveau paragraphe 60 III GO devrait être considéré comme réglant de manière complète le traitement des objets envoyés en commission par le plénum. Selon cette disposition, le droit d'exiger que la commission rende compte de l'état de ses délibérations est conçu comme un droit de minorité absolu et non comme un droit du plénum; de plus, son objet se limite au dépôt d'un rapport et ne peut aller jusqu'à permettre de dessaisir une commission.

La situation actuelle est insatisfaisante. Tant en Suisse qu'en Allemagne, l'organe auquel s'adressent les initiatives et les motions est le plénum. Lui seul en effet a le droit et le devoir de décider formellement et matériellement du sort de l'intervention. Le fait qu'une proposition soit transmise à une commission n'a pas pour conséquence de retirer à l'assemblée plénière sa qualité de destinataire des initiatives et des motions, mais le plénum continue au contraire d'assumer la responsabilité constitutionnelle de leur traitement rapide par la chambre¹⁷⁴. Cette obligation de respecter le droit d'initiative des députés semble être un motif suffisant pour permettre aux conseils et au BT de dessaisir une commission d'un objet s'il devait s'avérer que les commissaires tardent par trop à présenter leur rapport et ceci dans le but caché de donner la priorité à une autre proposition soumise au plénum¹⁷⁵.

¹⁶⁹ 1. WP/126/14.351/4785 D - 4788 D.

¹⁷⁰ *Trassmann*, § 79 9, selon lequel une pratique semblable était déjà observée au Reichstag.

¹⁷¹ Introduit en 1969.

¹⁷² *Trassmann*, § 60 10.

¹⁷³ 6. WP/194/21.672/11310 D.

¹⁷⁴ *Burkhard*, p. 184; *Trassmann*, § 79 9; BVerfGE: 1,154.

¹⁷⁵ Ces remarques valent aussi pour les projets du gouvernement. Ainsi, il n'est peut-être pas impossible que la commission du Conseil national chargée d'étudier un projet du Conseil fédéral tendant à soumettre la consommation d'énergie à l'impôt sur le chiffre d'affaire ait volontairement retardé ses travaux dans le but d'attendre le résultat du scrutin de novembre 1981 sur le nouveau régime des finances fédérales. Instituée en novembre 1980, la commission a, dès sa première séance, suspendu ses travaux. La raison invoquée alors était qu'il fallait attendre la parution du message du Conseil fédéral sur l'introduction dans

Lorsque le droit parlementaire est caractérisé par le principe de la discontinuité¹⁷⁶, il existe une raison supplémentaire d'inciter les commissions à traiter rapidement d'une initiative ou d'une proposition. Chaque fin de législature entraînant la disparition de tous les projets de loi¹⁷⁷, il ne serait pas admissible qu'une commission fasse durer ses travaux de telle façon qu'elle ne puisse pas présenter de rapport pendant la législature et qu'il soit dès lors nécessaire de déposer une nouvelle proposition au début de la législature suivante. Là encore, une telle pratique devrait être considérée comme un obstacle au droit d'initiative des parlementaires et comme une entorse au devoir du BT de prendre une décision sur les objets qui lui sont soumis.

2. *Devoir d'adresser une recommandation positive au plénum*

Après avoir examiné une initiative ou une motion, les commissions doivent présenter un rapport au plénum et lui faire part de leurs propositions. La recommandation de la commission doit être formulée de telle façon qu'elle permette aux députés de se prononcer directement sur le contenu de l'initiative ou de la motion. Dès lors, la commission peut ou bien demander au plénum d'endosser sans modification le texte de l'initiative ou de la motion, soumettre une version amendée du texte original, ou encore inviter les députés à rejeter l'initiative ou la motion sans contre-projet; il ne lui est par contre pas possible de proposer le classement pur et simple de l'intervention¹⁷⁸.

Dans ce cas en effet, la discussion et le vote du plénum ne porteraient que sur la proposition de la commission et non sur le contenu de l'initiative ou de la motion. En d'autres termes, les députés n'auraient que le droit d'accepter ou de refuser de classer l'intervention et les commissaires seraient seuls à pouvoir se prononcer sur le fond de l'initiative ou de la motion. Ce faisant, la commission s'arrogerait une compétence qui ne lui appartient pas.

Selon les articles 77 I 1 GG, 85 ch. 2 et 89 Cst féd., la décision d'accepter ou de rejeter un projet de loi relève en effet du BT et de chacun des deux conseils, c'est-à-dire du plénum uniquement. Les commissions ne sont par contre dotées d'aucun pouvoir de décision formel en matière législative¹⁷⁹.

En vertu du principe démocratique, seule une disposition expresse de la constitution pourrait, selon nous, prévoir une telle compétence. Même dans ce cas cependant, on peut se demander si le manque de publicité des délibérations des commissions ne priverait pas les décisions des commissaires d'une légitimité suffisante¹⁸⁰.

3. *La proposition de la commission ne remplace pas la proposition du député*

En déposant son rapport sur le bureau de la chambre, la commission chargée d'examiner l'initiative ou la motion ne peut substituer sa recommandation à la

la constitution d'un article sur l'énergie. Dans son message déposé le 25 mars 1981 (FF 1981 II 299), le Conseil fédéral renonce à une redevance spéciale sur l'énergie, ce qui laisse ouverte la possibilité de soumettre la consommation d'énergie à l'impôt sur le chiffre d'affaire.

La commission ne s'est pourtant réunie que le 8 septembre 1981. Lors de sa séance, elle décida de charger une sous-commission d'organiser des auditions. Sa prochaine réunion est fixée au 11 janvier 1982; aux dires de son président, la commission ne pourra présenter son rapport au plénum qu'à la session de juin 1982.

¹⁷⁶ P. 43.

¹⁷⁷ P. 58.

¹⁷⁸ *Trossmann*, § 60 7.1; *Schäfer*, p. 115; *Frut*, p. 64; *Lehmann*, p. 57.

¹⁷⁹ *Aubert*, No 1424; «Avenir du Parlement», p. 83; *Burkhard*, p. 184; *Cron*, p. 135.

¹⁸⁰ Pp. 98 et 215 ss.

proposition du député. Elle ne fait qu'émettre un avis que le plénum devra confronter avec les objectifs des auteurs de l'intervention parlementaire. Ainsi, tant que les députés ne se sont pas prononcés définitivement à son sujet, l'initiative ou la motion reste pendante et continue d'être l'œuvre d'un ou de plusieurs membres de la chambre¹⁸¹.

Ceci s'explique par le fait que les commissions n'ont pas de pouvoir de décision. Leurs recommandations n'ont en particulier pas pour effet de classer l'initiative ou la motion, sans quoi l'on dénierait au plénum le droit et le devoir de se prononcer directement sur la proposition des députés. L'initiative ou la motion ne s'adresse d'ailleurs pas à une commission, mais à la chambre elle-même. Dès lors, seule cette dernière est en droit, au vu des différentes propositions qui lui sont soumises, de donner la préférence à un texte plutôt qu'à un autre et donc de substituer la version de la commission à l'initiative ou à la motion d'un ou de plusieurs députés.

VIII Pouvoir de décision ?

1. Délégation aux commissions de certaines tâches du plénum

La délégation consiste pour le plénum à transférer certaines de ses compétences au profit des commissions. En soi, le procédé n'est pas inadmissible; pour des motifs d'organisation interne, il est même souvent nécessaire¹⁸².

À lire les différents articles constitutionnels, on peut constater que ni la Constitution fédérale, ni la Grundgesetz n'interdisent expressément et de manière absolue au plénum des conseils et du BT de transférer aux commissions quelques-unes de leurs attributions. En raison du caractère confidentiel ou non public de leurs débats¹⁸³ et en raison de leur manque de légitimité démocratique, les commissions ne peuvent cependant se voir déléguer n'importe quelle tâche du plénum. Pour décider de ce qui peut être transféré aux commissions, il faudra prendre avant tout en considération la nature de l'activité parlementaire.

2. Délégation du pouvoir de décision ?

L'activité législative¹⁸⁴ de la chambre se décompose en deux phases. L'une comprend l'examen et la discussion du projet de loi et a principalement lieu au sein des commissions. Le débat au plénum doit cependant lui aussi jouer un rôle important, car une assemblée plénière qui se bornerait à discuter les grands principes d'un projet tout en laissant les commissaires s'occuper des règles de détail ne semblerait pas garantir de manière suffisante le droit de proposition et le droit à la parole conféré à chaque député.

La seconde phase de l'activité législative est celle de la décision. À ce stade de la procédure, la commission a terminé son travail et ne dispose de plus aucune compétence, si ce n'est celle de pouvoir adresser, avant le vote, une recommandation aux députés¹⁸⁵.

¹⁸¹ P. 183; contra: *Schaefer*, p. 115; *Steiger* p. 146; *Deschamps*, pp. 104 et 174 note 43.

¹⁸² *Berg*, p. 31; voir encore les compétences (délégées) du bureau du CN, de l'Aeltestenrat ou des fractions du BT, pp. 83, 87 et 171.

¹⁸³ P. 212.

¹⁸⁴ Les compétences électorales des commissions seront traitées à la page 228.

¹⁸⁵ Art. 62 III RCN et 62 III RCE; § 33 III 3 GO.

Le principe de la démocratie commande en effet que l'approbation des lois formelles soit du seul ressort du parlement, c'est-à-dire du plénum¹⁸⁶. À certaines conditions et dans certains cas, cette compétence peut être attribuée aux commissions parlementaires. La délégation doit cependant figurer dans la constitution elle-même, car il s'agit d'une dérogation à la règle voulant que l'adoption ou le rejet d'un projet de loi soit issu d'un vote auquel tous les députés ont eu la possibilité de participer. De plus, comme en matière de délégation législative du parlement au gouvernement, il s'impose ici aussi de déterminer le plus précisément possible le contenu, le but et l'étendue de la délégation du plénum aux commissions.

L'article 72 II et IV de la constitution italienne de 1947¹⁸⁷ est un exemple typique de ce genre de réglementation. Selon cette disposition, chacune des deux chambres (Chambre des députés, Sénat) est autorisée à mettre sur pied des commissions disposant non seulement d'un droit d'examiner certains projets de loi, mais également du droit de les approuver.

La délégation aux commissions est matériellement limitée: elle ne s'étend pas aux projets de loi en matière constitutionnelle et électorale, ni aux projets de délégation législative, d'autorisation de ratifier des traités internationaux, ni aux projets d'approbation de budgets et comptes¹⁸⁸. En outre, le projet de loi doit être remis à la chambre si, jusqu'au moment de son approbation définitive, le gouvernement, un dixième des membres de la chambre ou encore un cinquième de la commission, exige qu'il soit discuté et voté par la chambre elle-même, ou bien qu'il soit remis à son approbation finale avec de simples déclarations de vote^{189, 190}.

Même en tenant compte de ces restrictions, l'application en Suisse ou en Allemagne de la procédure prévue par la Constitution italienne ne serait pas sans soulever certains problèmes d'ordre constitutionnel.

En premier lieu, il ressort des articles 89 et 89bis Cst féd. ainsi que de l'article 77 I GG que l'adoption ou le rejet d'un projet de loi ne peut résulter que d'un vote du plénum. Ni la Constitution fédérale, ni la Grundgesetz ne prévoient de dérogations permettant à chacun des conseils ou au BT de transférer une parcelle de leur pouvoir de décision aux commissions. En la matière, l'assemblée plénière jouit bien plutôt d'une compétence exclusive dont la délégation, même partielle, exigerait une révision de la constitution¹⁹¹.

En deuxième lieu, il est évident que le nombre restreint des membres des commissions conduit nécessairement à refléter de manière peu fidèle la composition politique et sociologique du plénum. Certains groupes représentant une partie non négligeable de l'électorat peuvent ainsi se voir privés de toute représentation au sein des commissions, alors que d'autres fractions peuvent se voir surreprésentées¹⁹². Un tel état de choses est particulièrement fâcheux dans une démocratie purement représentative comme celle de la République de Bonn. Si les commissions

¹⁸⁶ Art. 89 Cst féd.; art. 77 I GG; en Suisse, il faut en plus tenir compte du référendum facultatif, si bien que, selon les cas, la loi sera l'œuvre de l'Assemblée fédérale et du corps électoral.

¹⁸⁷ Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947 (in: *Duverger*: «Constitutions et documents politiques»).

¹⁸⁸ Art. 72 IV.

¹⁸⁹ C'est-à-dire: sans discussion.

¹⁹⁰ Sur le problème particulier de la délégation législative aux commissions, voir: v. *Lucius*: «Archiv des öffentlichen Rechts» 97 (1972), 568.

¹⁹¹ *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 77 3; v. *Lucius*, p. 583; à la différence de l'Assemblée fédérale et du Bundestag, les commissions n'ont en effet pas qualité d'organes constitutionnels dotés de compétences législatives; voir encore le rapport «Avenir du Parlement», p. 83.

¹⁹² Voir les tableaux à la page 168.

se voyaient attribuer un pouvoir de décision, il s'en suivrait une dénaturation de l'article 20 de la Grundgesetz («Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus»), car la volonté populaire serait doublement médiatisée: une première fois par l'élection du BT, une seconde fois par la désignation des commissaires¹⁹³.

Même si la discussion au sein des commissions est moins politisée et plus objective qu'à l'assemblée plénière, il n'en subsiste pas moins une distorsion peu satisfaisante entre la composition du plénum et celle des commissions. S'il fallait leur attribuer un pouvoir de décision, les commissions devraient dès lors être plus représentatives non seulement des intérêts économiques, mais également des diverses tendances politiques de la population. Ceci impliquerait inévitablement un accroissement important du nombre des commissaires. Une telle mesure irait cependant à l'encontre du but visé par l'institution des commissions qui est de permettre la discussion de projets en petits groupes et dans le calme. Pour cette raison également, il faut rejeter toute idée de transfert du pouvoir de décision aux commissions parlementaires.

Enfin, qu'elle soit directe ou représentative, la démocratie exige que ceux auxquels la loi s'adresse puissent s'informer de la manière dont les règles ont été adoptées¹⁹⁴. Pour tenir compte de cette nécessité, la Chambre des députés a, dans son règlement¹⁹⁵, donné à la presse et au public la faculté de suivre les discussions des commissaires¹⁹⁶ et prescrit l'établissement et la publication d'un procès-verbal de chaque séance de commission.

À la fin de leurs réunions, les commissions des conseils et du BT s'efforcent en général de donner à la presse un compte rendu de leurs délibérations et dont l'importance varie au gré des affaires traitées. Le caractère confidentiel ou non public des séances exclut cependant un contrôle de l'activité des commissaires aussi large que celui prévu par le règlement de la Chambre des députés.

Pour jouir d'une légitimité juridique suffisante, une décision politique doit pourtant avoir été adoptée avec le plus de transparence possible. En d'autres termes, le contrôle du processus de décision par le public doit être garanti de manière acceptable¹⁹⁷. D'après le droit actuel, ceci ne serait assurément pas le cas en Suisse ou en Allemagne, si bien qu'à ce point de vue-là encore, il ne paraîtrait pas admissible de déléguer un pouvoir de décision aux commissions parlementaires.

Au vu de ce qui précède, il s'agit d'examiner si les compétences déléguées à certaines commissions des conseils et du BT restent encore dans les limites du droit constitutionnel.

a) Commission des pétitions¹⁹⁸

Les demandes et requêtes irrecevables ou manifestement mal fondées ne sont pas soumises au plénum, mais les commissions des pétitions peuvent y répondre directement¹⁹⁹. Malgré les doutes qu'elle peut susciter, une telle procédure devrait être considérée comme encore acceptable.

Les commissions doivent en effet uniquement se borner à nier la recevabilité ou le bien-fondé d'une pétition. La compétence attribuée aux commissaires est dès lors

¹⁹³ v. *Lucius*, p. 583.

¹⁹⁴ Pp. 98 ss.

¹⁹⁵ Art. 65 II du règlement.

¹⁹⁶ Au moyen d'un circuit fermé de télévision.

¹⁹⁷ *Ellwein*, p. 446.

¹⁹⁸ Art. 40 RCN et 38 RCE; art. 45a GG.

¹⁹⁹ Art. 40 III RCN et 38 III RCE; § 113 GO.

de nature purement négative et ne les autorise pas à prendre une décision positive à la place du plénum²⁰⁰. En outre, pour être rejetée, la requête ne doit pas seulement être déraisonnable ou infondée, elle doit encore l'être de façon manifeste. Comme rien n'interdit d'exiger de la commission qu'elle examine la recevabilité de la pétition de manière tout aussi sévère, le pouvoir d'appréciation des commissaires devrait être extrêmement limité.

En l'espèce, il semble donc qu'on ne puisse pas reprocher aux conseils et au BT d'avoir délégué outre mesure leur pouvoir de décision²⁰¹.

b) Commission du règlement (BT)²⁰²

Chargée d'interpréter le droit subjectif de la chambre, la commission du règlement émet des recommandations. Seules celles qui ont été formellement adoptées par le plénum acquièrent la qualité de règles internes que les députés sont tenus d'observer. Les autres gardent leur caractère de propositions auxquelles le BT peut librement déroger²⁰³.

Il n'est pourtant pas exclu que ces recommandations soient régulièrement suivies et que, peu à peu, les parlementaires les considèrent comme obligatoires. En ce cas, la proposition d'une commission aurait les mêmes effets qu'une décision du plénum.

On ne pourrait cependant prétendre que la commission du règlement a outrepassé sa compétence. Car, si la recommandation s'est transformée en règle juridique, c'est par simple substitution du processus de création du droit coutumier au processus d'adoption du droit formel.

c) Commission du BT pour les questions d'immunités²⁰⁴

Lorsque les députés sont les auteurs de contraventions mineures, la commission du BT pour les questions d'immunités a la compétence de prendre une décision préalable concernant les mesures de répression et d'exécution²⁰⁵. Cette recommandation est transmise par écrit au président de la chambre; elle ne figurera pas à l'ordre du jour et aura valeur de décision du BT si, dans les sept jours suivant sa communication, aucune opposition de députés ne se manifeste à son égard²⁰⁶.

L'opportunité d'une telle procédure devrait être difficilement contestable. Les objets auxquels se rapporte l'examen de la commission peuvent être considérés comme des affaires purement internes du parlement et ne présentant que peu d'intérêt pour le public. Une décision du plénum n'est dès lors pas absolument nécessaire²⁰⁷.

D'un point de vue juridique également, la délégation paraît admissible. La faculté de décision de la commission est en effet doublement restreinte. D'une part, la

²⁰⁰ Art. 40 III 1 RCN et 38 III 1 RCE; § 113 II GO.

²⁰¹ *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, art. 45c 4; *Schaefer*, p. 243; *Trassmann*, § 112 10.

²⁰² *Geschäftsordnungsausschuss*, § 129 GO.

²⁰³ *Trassmann*, § 129 5.

²⁰⁴ *Ausschuss für Immunitätsangelegenheiten*, § 114 GO et l'annexe 5 reproduite dans *Lechner/Huelsboff*, p. 252; dans un ordre d'idées plus ou moins semblable, l'on pourrait encore faire mention du comité chargé d'autoriser la levée du secret postal (voir p. 88). Aucun texte cependant ne confère aux conseils le droit de lever le secret postal de députés, si bien que l'art. 14bis de la loi sur la responsabilité ne procède pas à un transfert de compétence entre les chambres et un de leurs organes. L'art. 14bis crée au contraire un groupe organisé de personnes disposant de pouvoirs propres et agissant en son nom à lui.

²⁰⁵ Annexe 3, points 11 à 15.

²⁰⁶ Annexe 5, point 13.

²⁰⁷ *Berg*, p. 35.

recommandation ne devient définitive que si le plénum renonce à se prononcer lui-même sur les propositions de la commission; d'autre part, la délégation n'est ni générale, ni absolue, mais a toujours lieu de cas en cas²⁰⁸. Ainsi relativisé, le transfert du pouvoir de décision devrait être conforme à la Grundgesetz, en particulier à l'article 46 II²⁰⁹.

3. Délégation de compétences électorales

En Suisse, l'élection des conseillers fédéraux et des juges au Tribunal fédéral relève de l'Assemblée fédérale²¹⁰; en Allemagne, le BT élit le chancelier fédéral²¹¹. Ce sont là des règles constitutionnelles, si bien qu'il n'est pas possible d'y déroger par des dispositions réglementaires ou légales. Il serait d'ailleurs difficilement admissible de vouloir déléguer à une commission l'élection de l'Exécutif.

A la différence de la Suisse, l'Allemagne ne connaît pas d'élection directe des juges aux diverses cours fédérales ou au Tribunal constitutionnel. Les membres des tribunaux supérieurs sont désignés par une commission spéciale formée des ministres compétents du Bund et des Länder ainsi que d'un nombre égal de députés élus par le BT²¹²; quant aux membres du Tribunal constitutionnel, ils sont élus pour une moitié «par le Bundestag» et pour l'autre moitié par le Bundesrat²¹³. A notre sens, une telle formulation semble prescrire une élection directe, c'est-à-dire par le plénum de la chambre²¹⁴. Lors des débats concernant la loi sur le Tribunal constitutionnel, le BT en a cependant jugé autrement. D'après le paragraphe 6 BVerfGG²¹⁵, la «commission» électorale du BT (Wahlmännerausschuss) désigne elle-même et de manière définitive la moitié des juges constitutionnels.

Ce faisant, le législateur donne l'impression d'avoir retiré au BT une compétence qui lui avait été attribuée par les auteurs de la Grundgesetz. On peut dès lors s'interroger sur la compatibilité du paragraphe 6 BVerfGG avec l'article 94 I 2 GG.

L'élection des organes parlementaires fait elle aussi l'objet de prescriptions constitutionnelles ou réglementaires²¹⁶. Une délégation de compétence du plénum à une «commission électorale» nécessiterait dès lors une révision de la constitution ou des règlements.

Ces hypothèses sont toutefois de nature essentiellement théorique, car le besoin de modifier la situation actuelle ne s'est jamais sérieusement manifesté. De plus, on ne voit pas quels seraient les avantages d'un changement pour les groupes parlementaires.

²⁰⁸ C'est-à-dire pour chaque infraction particulière.

²⁰⁹ *Berg*, p. 37.

²¹⁰ Art. 85 ch. 4 Cst féd. L'Assemblée fédérale élit encore le chancelier de la Confédération (art. 105 II Cst féd.).

²¹¹ Art. 63 GG. Les ministres sont, sur proposition du chancelier, nommés par le président fédéral, art. 64 I GG.

²¹² Art. 95 II GG. Selon cette disposition, une commission d'élection des juges (Richterwahlausschuss) désigne les membres du Bundesgerichtshof, du Bundesverwaltungsgericht, du Bundesfinanzhof, du Bundesarbeitsgericht et du Bundessozialgericht.

²¹³ Art. 94 I 2 GG.

²¹⁴ Art. 94 I 2 GG; *Berg*, p. 38: lequel ne déduit cependant pas l'inconstitutionnalité de la délégation des termes mêmes de l'art. 94 GG, mais bien plutôt du fait qu'à la différence de l'art. 95 GG, une élection indirecte n'est pas expressément prévue. Voir également la critique dans *Raebring/Sontheimer*, p. 478.

²¹⁵ Loi du 12 mars 1951 sur le Tribunal constitutionnel (BVerfGG).

²¹⁶ Art. 78 et 82 Cst féd. (président et vice-président des conseils); art. 40 I, 45a, 45e GG; art. 7 RCN et 5 RCE; § 6 GO.

4. Délégation de la compétence de discuter des projets et propositions de lois

En décidant d'instituer une commission, la chambre délègue nécessairement aux commissaires la compétence d'examiner l'intervention du gouvernement ou d'un certain nombre de députés²¹⁷. Sans délégation de cette tâche à la commission, la décision du plénum serait en effet dépourvue de toute signification.

Comme auxiliaires de la chambre, les commissions ont dès lors le devoir de discuter des projets et propositions de lois soumis au parlement et de lui adresser une recommandation. Cette obligation semble aller de soi et ne devrait pas prêter à discussion.

IX Droit des commissions de se saisir elles-mêmes d'une question

En principe, une commission ne peut faire de recommandation que sur les affaires qui lui sont soumises²¹⁸. Il arrive cependant souvent que l'examen du projet ou de la proposition incite la commission à aborder d'autres problèmes, liés de manière plus ou moins étroite au contenu de l'objet en discussion. On peut dès lors se demander si les commissaires ont le droit de se saisir de ces questions sans en avoir reçu le mandat du plénum et s'ils peuvent lui présenter des recommandations à ce sujet.

Si l'on observe l'évolution du système des commissions²¹⁹, il semble que l'on puisse répondre par l'affirmative. Certaines réserves doivent cependant être formulées, en particulier en ce qui concerne les rapports entre les diverses commissions parlementaires.

1. Evolution du système des commissions

Tant que prévalut la conception selon laquelle une commission n'était mise sur pied que pour l'examen d'un objet déterminé²²⁰, il allait de soi qu'une fois sa tâche exécutée, la commission était automatiquement dissoute. Faute de compétences, les commissaires ne pouvaient se saisir eux-mêmes d'une question particulière, même si celle-ci présentait des liens plus ou moins étroits avec le projet ou la proposition qui leur était soumis.

Dès leur transformation en organes permanents de la chambre, les commissions se sont spécialisées. Leur champ d'action s'est ainsi considérablement élargi et leur indépendance vis-à-vis du plénum s'en est trouvée renforcée²²¹. Aujourd'hui, la

²¹⁷ P. 221.

²¹⁸ C'est en tout cas ce qui ressort clairement de la formulation employée par le règlement du BT (§ 60 II 2): «Als vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages haben die Ausschüsse die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen und Anträge oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen.» Sans que cela découle d'une quelconque disposition légale ou réglementaire, l'activité des commissions des conseils est, elle aussi, soumise à une restriction de cette nature.

²¹⁹ Burkhard, pp. 23 s.; Dechamps, pp. 55 ss.; Roehring/Sontheimer, p. 35.

²²⁰ P. 198; cette conception a commencé de perdre de sa valeur dès le moment où la chambre a été élue selon le système de la représentation proportionnelle (1919/1920). Chaque groupe étant presque toujours représenté au sein des commissions, celles-ci ont, très naturellement, davantage cherché à contrôler le gouvernement qu'auparavant.

²²¹ Dechamps qualifie les commissions d'organes indépendants du parlement, p. 94; dans le même sens, Hatzfeld, p. 242; Perels, p. 454; Schaefer, p. 116.

constitution des commissions permanentes a pour but de charger un groupe de députés de s'occuper d'un domaine particulier de l'activité étatique pendant toute la durée d'une législature. Ceci implique non seulement le devoir de préparer les discussions du plénum sur tous les projets ou propositions émanant du gouvernement ou des parlementaires, mais également l'obligation pour chaque commission de contrôler dans son domaine propre la conduite des affaires publiques.

Les commissions permanentes sont ainsi peu à peu devenues de véritables organes de la chambre²²², dotés non seulement de devoirs, mais également de droits. Depuis lors, elles ont cessé d'agir uniquement sur l'instruction de l'assemblée et ont pu se saisir de toute question en rapport direct ou indirect avec un objet en discussion au plénum.

2. Réserves

Le droit ainsi reconnu aux commissions doit être assorti de deux réserves. En premier lieu, l'examen d'un texte de loi ne devrait pas permettre aux commissaires d'inclure dans leurs discussions une question n'ayant qu'un lointain rapport avec le projet ou la proposition. Les deux affaires devraient au contraire être liées entre elles de manière précise et claire. Seule la constatation de l'existence d'un lien de connexité matérielle entre l'objet que la commission aimerait traiter et celui qui lui est soumis par le plénum devrait pouvoir autoriser les commissaires à s'occuper des deux questions à la fois. A défaut, les commissions du BT feraient un usage déguisé du droit d'initiative parlementaire, droit que par ailleurs ni la Grundgesetz, ni le règlement du BT ne leur confèrent²²³.

En second lieu, le droit de se saisir d'une affaire ne doit pas inciter une commission à s'ingérer dans le domaine d'activité d'une autre commission²²⁴. En devenant des organes permanents et spécialisés de la chambre, les commissions ont non seulement gagné en indépendance vis-à-vis du plénum, mais elles ont également obtenu le droit de s'occuper seules et de manière relativement autonome des questions relevant de leurs attributions. Dans la mesure du possible, un conflit de compétences entre commissions devrait dès lors être évité.

X Droit d'initiative, droit de déposer une motion ou un postulat

Dans la mesure où le droit d'initiative leur est reconnu, les commissions peuvent l'exercer de deux manières différentes.

Les commissions peuvent en premier lieu soumettre au plénum, à côté du projet ou de la proposition de loi qui leur a été transmise pour examen, une proposition indépendante servant de contre-projet à l'initiative des députés ou au projet du gouvernement. En ce cas, les commissions sont cependant subordonnées à la volonté de la chambre, car elles ne peuvent faire usage de leur droit d'initiative que si une intervention concernant un objet particulier est pendante et leur est transmise pour examen.

Deuxièmement, il est possible de concevoir le droit d'initiative des commissions de manière plus large et de l'envisager comme le droit de s'adresser au plénum sans y avoir été préalablement invité par la chambre ou l'un de ses organes. Les commissions auront alors la faculté de se saisir de tout objet étant de leur ressort et de

²²² Contra: *Eichenberger*, p. 60.

²²³ *Trasmann*, § 60 7.4; par contre, l'art. 21octier LRC confère un tel droit aux commissions des conseils.

²²⁴ «Avenir du Parlement», p. 83.

faire des propositions à ce sujet sans devoir attendre le dépôt d'une initiative parlementaire ou d'un projet de loi, puis la décision de la chambre de soumettre ces objets à une commission déterminée.

La seconde éventualité est certes plus favorable aux commissions, car elle leur permet de faire usage de leur droit d'initiative de façon indépendante et sans forcément tenir compte de la liste des objets à traiter par le plénum. En fait, elle donne sa pleine valeur à la faculté des commissions de se saisir elles-mêmes d'une question (*Selbstbefassungsrecht*) ²²⁵ puisque désormais, il n'est plus nécessaire que l'initiative de la commission présente dans tous les cas un lien de connexité matérielle avec une proposition de députés ou un projet du gouvernement.

Le droit de s'adresser au plénum sans en avoir été préalablement mandatées par la chambre ou l'un de ses organes n'est en général pas reconnu aux commissions, que ce soit en Suisse ou en Allemagne. La plupart du temps en effet, les commissions ne peuvent que soumettre des recommandations sur des objets qui leur ont été auparavant transmis pour examen ²²⁶. Dans l'exercice de leur droit de proposition, les commissions des conseils et du BT sont dès lors largement dépendantes des décisions du bureau ou du plénum.

Cette dépendance découle de la nature juridique des commissions ²²⁷. Instituées le plus souvent sur la base du droit parlementaire subjectif ²²⁸, elles ont essentiellement la qualité d'organes des conseils ou du BT auxquels elles sont subordonnées. Hormis celles qui leur sont accordées par la constitution ²²⁹, ou la loi ²³⁰, leurs compétences se limitent dès lors à celles que la chambre veut bien leur déléguer.

À cet égard, la réglementation suisse diffère fondamentalement de la réglementation allemande. Aux termes de l'article 93 de la Constitution fédérale, l'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres. Selon l'article 76 de la *Grundgesetz* ²³¹, le droit d'initiative est par contre un privilège du gouvernement, des députés au BT et du Bundesrat, le BT n'étant que le destinataire de la proposition. Un organe étatique ne pouvant déléguer que les compétences qui lui sont propres, il serait dès lors contraire à la *Grundgesetz* que le BT octroie, par la voie de la loi ou du règlement, un quelconque droit d'initiative aux commissions.

En Suisse par contre, et bien que l'article 93 de la Constitution fédérale ne fasse allusion qu'aux députés et à chacun des deux conseils ²³², la pratique a toujours considéré la liste des titulaires du droit d'initiative comme non exhaustive ²³³. Avec raison semble-t-il, car, en tant que titulaires du droit d'initiative, les conseils devraient pouvoir en déterminer librement le mode d'exercice et donc autoriser certains organes de la chambre à faire, eux aussi, usage du droit d'initiative. En application de ce principe, les commissions de chacun des deux conseils disposent ainsi du droit de présenter une initiative servant de contre-projet à une proposition de députés ou du Conseil fédéral ²³⁴.

²²⁵ p. 229.

²²⁶ p. 230, note 224.

²²⁷ p. 232.

²²⁸ Voir les exceptions mentionnées aux pages 195 ss.

²²⁹ Art. 43 I GG: droit d'exiger la présence du gouvernement; art. 45a I: droit de la commission des affaires étrangères et de la commission militaire de se transformer en commission d'enquête.

²³⁰ Droits accordés aux commissions de gestion, des finances et de l'alcool par la loi sur les rapports, art. 47ter à 54 LRC.

²³¹ Art. 76 I GG: «Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.»

²³² Art. 93 I Cst féd.: «L'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres.» Selon l'art. 101 Cst féd., les membres du Conseil fédéral ont également le droit de faire des propositions sur les objets en délibération aux conseils.

²³³ FF 1968 II 763.

²³⁴ Ce droit est en outre ancré dans la loi sur les rapports, art. 21artter.

Les commissions du CN et du CE jouissent dès lors d'un atout non négligeable. Il est clair cependant que le plénum ne peut aller jusqu'à renoncer à son propre droit d'initiative au profit des commissions. Ce faisant, il irait en effet à l'encontre de l'article 93 de la Constitution fédérale, lequel considère l'initiative comme une compétence. Or, il n'appartient pas à un organe étatique de renoncer à une compétence, car celle-ci revêt un caractère obligatoire. De plus, le droit d'initiative des commissions est limité par le fait qu'elles ne peuvent intervenir qu'après qu'un projet ou une proposition de loi ou d'arrêté leur ait été transmis pour examen²³⁵. C'est là une conséquence du refus de considérer les commissions comme des organes entièrement indépendants de la chambre.

Comme les députés, les commissions de chacun des conseils disposent encore du droit de déposer une motion ou un postulat. Il ne s'agit plus d'une faculté reposant directement sur la constitution, mais d'un droit accordé sur la base des règlements²³⁶.

L'ensemble de ces moyens donne aux commissions des conseils la possibilité d'orienter le travail du plénum dans une mesure considérable. Elles ne doivent en effet pas se borner à présenter un rapport²³⁷, mais peuvent, à chaque objet qui leur est soumis, opposer une proposition sous forme d'initiative parlementaire, de motion ou de postulat. De plus, ayant le droit de prendre la parole même si la liste des orateurs est épuisée²³⁸, les rapporteurs jouissent d'un avantage évident sur les députés auteurs d'une proposition. Tout ceci contribue à renforcer la position des commissions des conseils face au plénum et à leur conférer une influence le plus souvent déterminante sur les délibérations des députés.

§ 3 NATURE JURIDIQUE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Les commissions sont très généralement considérées comme des organes de la chambre²³⁹. Leur mise sur pied nécessite en effet presque toujours une décision du plénum et leur tâche est le plus souvent définie par le droit parlementaire subjectif. Formellement et matériellement, les commissions sont dès lors pour la plupart dépendantes de la volonté du plénum. Cette double dépendance (formelle et matérielle) souffre certes quelques exceptions, lesquelles ne devraient cependant pas remettre fondamentalement en cause la réponse apportée à la question de la nature juridique des commissions.

1 *Le plénum décide seul du nombre des commissions*

Le plus souvent, les commissions sont prévues par le règlement sous forme de liste non exhaustive²⁴⁰ ou sous la forme d'une autorisation générale donnée à la chambre²⁴¹. Les députés décident alors librement des commissions devant être

²³⁵ P. 229.

²³⁶ Art. 32 II RCN et 35 RCE.

²³⁷ Comme doivent le faire les commissions du Bundestag.

²³⁸ Art. 59 II RCN et 56 II RCE.

²³⁹ *Truermann*, § 60 3; *Steiger*, p. 147; *Schaefer*, p. 108; *Duchamps*, p. 94; *Hatzelbek*, p. 240; *Burkhard*, p. 184 («mittelbare Staatsorgane»); contra: *Eichenberger*, p. 60.

²⁴⁰ Art. 10 I et II RCE (système «ouvert»). Lors de la révision du 27 septembre 1979, le CN a donné la préférence à un système «fermé»; pour l'examen de projets importants, le règlement semble prescrire non pas la mise sur pied de nouvelles commissions, mais au contraire l'élargissement de celles déjà existantes, art. 15 III RCN.

mises sur pied ou devant être supprimées. Dans la mesure où elles relèvent de la seule autonomie d'organisation du BT et des conseils, les commissions ne jouissent d'aucun «droit à l'existence».

Cet élément formel est certes caractéristique des rapports entre la chambre et ses commissions et ne peut, comme tel, être ignoré. Il ne saurait cependant déterminer à lui seul et de manière absolue la nature juridique des commissions, car il ne prend pas en considération les commissions prévues par la constitution ou par la loi et dont l'institution est obligatoire²⁴². Les deux sortes de commissions agissent pourtant pour le compte de la chambre et en son nom, si bien qu'il ne se justifierait pas de les distinguer et de qualifier d'organes du BT ou des conseils les seules commissions laissées à la liberté d'organisation de la chambre.

Vu l'insuffisance du critère formel pour déterminer la nature juridique des commissions, le recours à d'autres éléments s'avère nécessaire.

II *Respect du droit parlementaire*

Sans être négligeables, les différents droits et devoirs accordés aux commissions pour accomplir leurs tâches ne sont pas illimités, mais dépendent avant tout des décisions du BT et des conseils en matière réglementaire.

Les commissions ne disposent ainsi que dans une mesure restreinte du droit de se saisir elles-mêmes d'un objet²⁴³; le point de départ de leurs délibérations consiste toujours en une motion ou une initiative de députés ou en un projet du gouvernement. Autrement dit, ce n'est que lors de l'examen d'une proposition que la commission peut se saisir elle-même d'une question en rapports plus ou moins étroits avec l'objet en discussion.

En règle générale, les commissions n'ont pas la faculté de fixer seules leur procédure interne, mais doivent d'une part observer les règles spéciales qui ont été édictées à leur sujet et, d'autre part, appliquer le règlement de la chambre par voie d'analogie²⁴⁴.

Lorsqu'elles arrêtent les dates de leurs réunions, les commissions sont dans l'obligation de tenir compte du droit du plénum de s'assembler librement²⁴⁵; leur organisation interne²⁴⁶ est fortement déterminée par le droit absolu des groupes de faire partie des commissions, ainsi que par la compétence exclusive du bureau (CN) ou des fractions (BT) de désigner les présidents et vice-présidents. Toutes les commis-

Le système «fermé» a été instauré en France sous une forme particulièrement rigide. Le nombre maximum des commissions pouvant être mises sur pied par l'Assemblée nationale est en effet fixé par la constitution elle-même: art. 43 II de la Constitution du 4 octobre 1958.

²⁴¹ Ainsi, le § 61 GO; sur la base de cette disposition, le BT a instauré dix-neuf commissions permanentes, *Ellwein*, p. 668.

²⁴² Les commissions suivantes doivent être instituées par chacun des conseils:

- la commission de gestion, art. 47ter LRC;
- la commission des finances, art. 48 LRC;
- la commission de l'alcool, art. 51 LRC.

Les commissions suivantes doivent être instituées par le Bundestag:

- la commission des affaires extérieures, art. 45a GG;
- la commission de la défense, art. 45a GG;
- la commission des pétitions, art. 45r GG;
- la commission de vérification des pouvoirs, § 3 WPrüfG.

²⁴³ P. 229 (avec la réserve exprimée à la page 230 pour les commissions des conseils).

²⁴⁴ P. 200.

²⁴⁵ P. 200.

²⁴⁶ P. 204.

sions des conseils ont, de par la loi, l'obligation de délibérer à huis clos, alors que certaines commissions du BT peuvent, selon les circonstances, déroger au principe de la non-publicité²⁴⁷. Loin d'être entière, leur liberté d'appréciation se trouve cependant largement limitée par les dispositions internes du BT. Enfin, aucune commission n'a le droit de retarder par trop l'examen des objets qui lui sont soumis²⁴⁸. Le règlement de la chambre exige au contraire que les affaires soient traitées de manière expéditive et que le plénum puisse être informé dès que possible des conclusions des commissaires.

Matériellement, les commissions ne sont dès lors autonomes que dans la mesure où elles respectent les règles et principes du droit parlementaire objectif. Celui-ci contient certes des dispositions constitutionnelles ou légales; l'élément essentiel en est cependant le règlement de la chambre. L'étendue des droits et devoirs des commissions est ainsi en majeure partie déterminée par le droit parlementaire subjectif dont le seul auteur est le plénum du BT ou des conseils.

Ce second aspect des rapports entre l'assemblée plénière et les commissions devrait permettre de remédier à l'insuffisance du critère purement formel. Qu'elles soient très généralement instituées sur décision du plénum est certes un fait à prendre en considération; il semble cependant plus important de constater qu'en examinant l'objet qui leur est soumis, toutes les commissions parlementaires voient l'ampleur de leurs compétences limitée par le droit objectif de la chambre.

Allié à la dépendance formelle, cet aspect matériel du rapport entre les commissions et le plénum devrait permettre de qualifier celles-ci d'organes du BT et des conseils.

III Discontinuité des commissions

Comme organes de la chambre, les commissions sont soumises au principe de la discontinuité²⁴⁹. Cette conséquence est cependant appliquée en Allemagne uniquement, et encore avec quelques réserves.

1. Soumission à la discontinuité du règlement

Si l'on admet la discontinuité du droit parlementaire subjectif, donc la disparition du règlement à la fin de chaque législature²⁵⁰, force est de reconnaître que la base juridique de l'existence des commissions fait défaut à chaque fois qu'un nouveau BT se réunit. Le BT nouvellement élu devra dès lors, dans son propre règlement interne, adopter une disposition servant d'appui à la création de nouvelles commissions.

Cette conséquence de la discontinuité du droit parlementaire subjectif ne s'étend cependant pas à toutes les commissions; il va de soi que celles prévues ailleurs que dans le règlement continuent d'exister en tant qu'organes permanents du BT. Les commissions instituées par la *Grundgesetz* ou par la loi ne disparaissent dès lors pas automatiquement une fois la législature écoulée, mais seule l'abrogation des dispositions constitutionnelles ou légales servant de base à leur existence peut entraîner leur suppression.

²⁴⁷ P. 212.

²⁴⁸ P. 221.

²⁴⁹ Pp. 43 et 57.

²⁵⁰ P. 43.

2. *Soumission à la discontinuité personnelle du Bundestag*

Chaque élection modifie peu ou prou le visage de la chambre²⁵¹. Quelle que soit son ampleur, cette modification ne reste en général pas sans influence sur la composition des commissions. Ceci d'autant plus dans un système parlementaire où il faut absolument éviter que la majorité au sein des commissions soit différente de la majorité au sein du plénum.

La discontinuité personnelle des commissions n'est cependant pas une conséquence nécessaire et obligatoire de la discontinuité personnelle de l'assemblée. Dans la mesure où l'élection n'apporte pas de grands changements dans le rapport de force entre la majorité et l'opposition et au sein des fractions elles-mêmes, il serait même tout à fait pensable de reformer les commissions dans la composition qui était la leur pendant la législature écoulée. En agissant de la sorte, le BT ne saurait être accusé de ne pas tenir compte de la volonté des électeurs.

Malgré tout, les fractions s'efforcent de ne pas laisser siéger un député trop longtemps dans la même commission. Ce faisant, elles cherchent à prévenir l'institution de commissions de spécialistes et à essayer d'empêcher qu'au vu de leur manque de connaissances approfondies sur les objets qui leur sont présentés, les membres du plénum se contentent de faire confiance à leurs commissions et approuvent sans grande modification les propositions qu'elles leur soumettent. Il en découle en outre une meilleure garantie offerte à chaque parlementaire de pouvoir participer aux diverses commissions du BT ce qui contribue à atténuer l'inégalité entre les députés.

La pratique suivie par les fractions ne devrait pourtant pas s'appliquer aux commissions de manière trop rigide. Pour assurer la qualité du travail parlementaire et pour permettre au parlement de se soustraire un tant soit peu à la dépendance de l'administration, il est en effet utile que la majeure partie des commissaires soient déjà familiarisés avec le domaine d'activité de la commission. Or ceci ne peut être effectivement garanti que dans la mesure où les changements personnels intervenant au début de chaque législature ne sont pas trop nombreux.

En permettant aux députés de rester membres d'une commission permanente pendant plus d'une législature, mais en limitant la durée du mandat de commissaire à six ans au plus, il semble que les conseils ont opté pour une voie raisonnable²⁵².

3. *Soumission à la discontinuité matérielle du Bundestag*

La discontinuité matérielle des commissions du BT se fonde sur le caractère démocratique de l'élection des députés. Chaque renouvellement du parlement modifie plus ou moins profondément le rapport de force entre les groupes de l'assemblée et, par voie de conséquence, la composition des commissions²⁵³.

En provoquant le classement des objets qui n'ont pas été traités en commission durant la législature écoulée, le principe de la discontinuité matérielle des commissions tend à éviter qu'un projet ou une proposition de loi ou d'arrêté soit discuté par deux commissions de composition différente²⁵⁴.

²⁵¹ P. 57.

²⁵² Art. 16 RCN et 12 J RCE; introduite en 1927, la période de six ans correspondait autrefois à deux législatures. Lorsqu'en 1931 la durée du mandat de conseiller national passa de trois à quatre ans, l'on oublia d'adapter en conséquence la durée du mandat de commissaire. Alors qu'elle aurait dû être de huit ans, la durée de l'appartenance à une commission a ainsi continué de s'étendre sur six ans au maximum; *Burkhard*, p. 62.

²⁵³ P. 57.

²⁵⁴ P. 59.

La discontinuité matérielle des commissions peut, dans certains cas, s'avérer judicieuse. Non seulement elle peut servir à délier les commissaires des conclusions auxquelles étaient parvenus leurs prédécesseurs, mais elle peut également être à même d'empêcher que les résultats de la première commission puissent faire l'objet d'une interprétation abusive au profit des thèses de la seconde commission.

Sans vouloir nier toute valeur au principe de la discontinuité matérielle des commissions, on peut cependant mettre en doute son opportunité dans les domaines relevant du contrôle parlementaire.

La surveillance de l'activité gouvernementale s'exerce essentiellement par l'intermédiaire des commissions des finances (Finanzausschuss), du budget (Haushaltsausschuss) et des affaires intérieures (Innenausschuss). A maints égards, ces trois commissions se différencient des autres commissions. En premier lieu, l'examen du budget, la préparation des lois et le contrôle de l'administration sont des tâches qui doivent s'exécuter de manière permanente et qui ne dépendent pas du dépôt d'une proposition de députés²⁵⁵. En deuxième lieu, le rôle de ces commissions n'est pas véritablement de discuter d'un projet particulier de loi, mais consiste au contraire à contrôler l'ensemble de la gestion gouvernementale. Enfin, les commissions des finances, du budget et des affaires intérieures ont pour fonction d'assurer les liens entre le Législatif et l'Exécutif; de ce fait, elles sont les principales responsables du bon fonctionnement du système gouvernemental. C'est là une tâche essentiellement continue à laquelle le principe de la discontinuité matérielle des commissions parlementaires semble peu adapté.

²⁵⁵ Sur les commissions des finances et du budget, voir en particulier: *Schaefer*, p. 257; *Ellwein*, p. 277.