



16.457

Initiative parlementaire Modifications diverses du droit parlementaire

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 18 août 2017

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons des projets de modification de la loi sur le Parlement, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement et du règlement du Conseil national, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les projets d'acte ci-joints.

Nous vous proposons également de classer les initiatives parlementaires suivantes:

- 14.472 Iv. pa. Streiff. Liens d'intérêts des parlementaires. Accroître la transparence;
- 15.425 Iv. pa. CdI-CN. Immunité. Traitement des demandes par les présidents des deux commissions;
- 15.437 Iv. pa. Keller. Registre des intérêts. Distinguer les activités bénévoles des activités rémunérées;
- 15.442 Iv. pa. Heer. Déplacements des parlementaires effectués aux frais du contribuable. Obligation d'informer;
- 15.496 Iv. pa. Nussbaumer. Autoriser les collaborateurs personnels des élus fédéraux à accéder à l'extranet de l'Assemblée fédérale;
- 16.436 Iv. pa. Vogt. Stopper l'inflation normative. Préserver la liberté de décision et la marge de manœuvre des particuliers et des entreprises;
- 16.440 Iv. pa. Vogt. Stopper l'inflation normative. Freiner l'internationalisation du droit, la reprise du droit européen et la tendance au «Swiss finish».

18 août 2017

Pour la commission:

Le président, Heinz Brand

Condensé

Par le présent projet, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national soumet différentes modifications de la loi sur le Parlement (LParl), de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA) et du règlement du Conseil national (RCN). Il s'agit en grande partie de modifications mineures visant à combler des lacunes du droit en vigueur et de précisions apportées à la législation parlementaire sur des points ayant occasionnellement suscité des interrogations dans la pratique.

Toutefois, la discussion revêt une plus grande portée pour les trois aspects suivants:

- Le projet propose d'étendre les obligations des députés en matière de transparence (art. 11 LParl). Les dispositions qui régissent actuellement les informations à fournir sur les activités professionnelles sont telles que les intérêts découlant de ces activités restent occultes dans de nombreux cas. Il s'agit donc d'obliger les députés à indiquer également le nom de leurs employeurs.*
- Le présent projet propose aussi de donner au public un accès plus large aux documents importants des commissions (art. 47a LParl, art. 8 OLPA). Il impose en particulier à ces dernières d'apprécier systématiquement si des documents sont essentiels à la compréhension des propositions qu'elles soumettent au conseil; si tel est le cas, cela fonde un droit à la publicité de l'information. Les modifications proposées permettent de clarifier la situation relative au traitement des documents de commission: ceux-ci seront classifiés par principe, mais ils pourront être déclassifiés si des conditions déterminées sont remplies. La possibilité de déclassification ne concerne pas les procès-verbaux de séance, dont la confidentialité est maintenue en toutes circonstances. En l'absence d'une telle exception, les commissions perdraient grandement en importance: le Conseil fédéral et l'administration cesseraient de leur communiquer des informations essentielles; la préparation des décisions du Parlement serait «délocalisée» au sein de comités informels dont la composition ne serait pas représentative et qui ne fonctionneraient pas selon des règles démocratiques.*
- Les députés et leurs collaborateurs personnels doivent pouvoir accéder dans une plus large mesure aux procès-verbaux et autres documents des commissions disponibles au format électronique sur le réseau d'information sécurisé du Parlement (extranet). Le travail des députés s'en trouvera facilité et un pas décisif sera franchi sur la voie d'un Parlement consommant moins de papier.*

Table des matières

Condensé	6426
1 Genèse du projet	6428
1.1 Evolution du droit parlementaire	6428
1.2 Problèmes actuels	6428
1.3 Elaboration du projet	6431
1.4 Recommandations du GRECO	6431
2 Commentaire par article	6433
2.1 Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement	6433
2.2 Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement	6459
2.3 Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003	6470
3 Conséquences pour les finances et le personnel	6472
4 Bases légales	6473
A Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Projet)	6475
B Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA) (Projet)	6483
C Règlement du Conseil national (RCN) (Projet)	6489

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Evolution du droit parlementaire

Depuis la création de l'Etat fédéral jusqu'au milieu des années 60, le droit parlementaire n'a connu qu'un petit nombre de modifications mineures. Après l'affaire des Mirages, il y a une cinquantaine d'années, les révisions se sont multipliées et la récente réforme en profondeur du droit parlementaire, qui a abouti à l'entrée en vigueur de la loi sur le Parlement (LParl) le 1^{er} décembre 2003, n'y a rien changé: en quatorze ans, cette loi a déjà été modifiée à 21 reprises. Comment expliquer ce rythme de révision soutenu?

«L'une des explications à ce rythme de révision réside dans l'intensification du débat politique dans un parlement qui, d'une part, ne cesse de gagner en influence et, d'autre part, prend ses décisions en s'appuyant non plus sur des blocs figés, mais sur des majorités variant au gré des thèmes abordés [...]. Ainsi, tous les acteurs passent plus ou moins fréquemment de la majorité à la minorité et vice versa, sans toujours savoir s'ils seront dans le camp des vainqueurs ou dans celui des perdants à l'issue du processus de décision, alors que les enjeux peuvent être très importants. Jusque dans les années 60, le Conseil fédéral et une nette majorité bourgeoise au Parlement parvenaient généralement à faire passer leurs projets; ils se satisfaisaient pour cela de règles de compétence et de procédure moins précises. Cette conscience de détenir un pouvoir souverain et le généreux laisser-faire qui l'accompagnait se sont aujourd'hui largement évaporés. Il est au contraire dans l'intérêt de tous les acteurs que leurs droits et ceux de leurs adversaires du moment soient définis de manière aussi transparente et précise que possible, à la fois dans les relations au sein du Parlement, dans les relations entre l'Assemblée fédérale, ses organes et ses membres et dans les relations avec le Conseil fédéral.» (Traduction; von Wyss Moritz, Kommentar zu Art. 1, N 16, in: Graf/Theiler/von Wyss, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, Bâle 2014)

Dans un rapport du 29 août 2011, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a présenté un projet regroupant plusieurs modifications de la LParl («projet unique») pour répondre à des questions nouvelles (10.440 é Iv. pa. CIP-CE. Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement; FF 2011 6261).

1.2 Problèmes actuels

Depuis l'adoption du dernier projet unique portant sur différentes modifications du droit parlementaire (21.6.2013; RO 2013 3687), plusieurs autres problèmes se sont posés, auxquels il est nécessaire de trouver une solution:

- L’obligation de signaler les intérêts imposée aux députés à l’art. 11 LPar n’est plus totalement à la hauteur des exigences de transparence de l’activité politique. La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) a par conséquent donné suite à deux initiatives parlementaires (iv. pa.) visant à accroître cette transparence, décisions auxquelles la CIP-CE s’est ralliée¹. Des revendications plus poussées ont été rejetées par le Conseil national².
- La CIP-CE a donné suite à une initiative parlementaire visant à clarifier les incertitudes concernant la confidentialité des documents des commissions; la CIP-CN a adhéré à cette décision³.
- La Commission de l’immunité du Conseil national (CdI-CN) veut modifier la réglementation des compétences pour le traitement des requêtes de levée de l’immunité parlementaire manifestement infondées; les deux CIP ont accueilli favorablement cette proposition⁴.
- Le secrétariat des commissions a soumis à la CIP une liste d’autres questions suscitées par les observations pratiques faites par les unités compétentes des Services du Parlement au cours de ces dernières années (répétition d’un vote; conséquences d’un refus de déclarer urgente une loi sur la disposition régissant son entrée en vigueur; date des votes finaux; lien entre la décision sur l’invalidation partielle d’une initiative populaire et la décision relative à la recommandation de vote). Les deux CIP ont chargé le secrétariat d’étudier ces questions et d’élaborer des propositions de solution. Le cas échéant, ces questions pourront être complétées.

Lors de leurs séances respectives des 25 août et 1^{er} septembre 2016, les CIP des deux conseils ont établi la marche à suivre pour traiter ces sujets. Elles ont décidé d’élaborer un projet unique regroupant les différentes propositions. La responsabilité du dossier a été confiée à la CIP-CN, même si l’une des initiatives parlementaires que le projet vise à mettre en œuvre a été déposée au Conseil des Etats.

- 1 14.472 n Iv. pa. Streiff. Liens d’intérêts des parlementaires. Accroître la transparence; 15.437 n Iv. pa. Keller. Registre des intérêts. Distinguer les activités bénévoles des activités rémunérées.
- 2 15.441 n Iv. pa. Keller. Soumettre les parlementaires à l’obligation de déclarer les revenus provenant d’activités qui figurent au registre des intérêts; 15.446 n Iv. pa. Keller. Registre des intérêts. Permettre aux parlementaires de déclarer de leur plein gré les activités lucratives, revenus compris, et les activités bénévoles; 15.449 n Iv. pa. Groupe S. Faire la transparence sur les revenus et les liens d’intérêts des parlementaires; 15.452 n Iv. pa. Masshardt. Réglementation en matière de dons. Pour plus de transparence; 15.453 n Iv. pa. Masshardt. Davantage de transparence sur les voyages d’information; 15.463 n Iv. pa. Groupe G. Liens d’intérêts des députés. Indication des rémunérations versées; 15.467 n Iv. pa. Bertschy. Séances des commissions. Récusation obligatoire des parlementaires ayant des intérêts financiers personnels directs dans une affaire.
- 3 15.444 é Iv. pa. Minder. Commissions parlementaires. Prévoir la possibilité de rendre publics les documents secondaires.
- 4 15.425 n Iv. pa. CdI-CN. Immunité. Traitement des demandes par les présidents des deux commissions.

A la fin de l'été 2016, il était déjà prévu que le présent projet puisse être complété par d'autres propositions s'il était donné suite dans l'intervalle à de nouvelles initiatives parlementaires dans le même domaine. C'est justement ce qui s'est produit:

- La CIP-CN et le Conseil national, ainsi que la CIP-CE lors de l'élimination des divergences, ont donné suite à une initiative parlementaire qui vise à autoriser le public à accéder aux informations sur les voyages que les membres de l'Assemblée fédérale effectuent à l'étranger sur mandat d'un organe parlementaire⁵.
- Le Bureau du Conseil national a donné suite à une initiative parlementaire proposant de donner aux collaborateurs personnels des élus fédéraux un accès limité à l'extranet de l'Assemblée fédérale et donc à des documents non publiés des commissions. Le Bureau du Conseil des Etats s'étant rallié à cette décision, l'initiative a été transmise à la CIP-CN pour être mise en œuvre⁶.
- Les deux CIP ont donné suite à des initiatives parlementaires qui visent à étoffer la liste des questions auxquelles le Conseil fédéral doit répondre dans ses messages⁷.

D'autres initiatives parlementaires dans le domaine du droit parlementaire sont pendantes, mais elles seront mises en œuvre dans des projets séparés. En effet, elles portent sur des sujets pouvant susciter de vives contestations si bien que leur intégration dans un projet unique risquerait de faire échouer l'ensemble du projet à cause d'une disposition controversée. La CIP-CE assume la responsabilité de deux projets: les nouvelles règles de transparence applicables aux activités des lobbyistes⁸ et la clarification des compétences en matière de dénonciation des traités internationaux⁹. Quant à la CIP-CN, elle est chargée d'élaborer des propositions visant respectivement à introduire un droit de veto sur les ordonnances¹⁰ et à modifier la procédure régissant le programme de la législature¹¹.

⁵ 15.442 Iv. pa. Heer. Déplacements des parlementaires effectués aux frais du contribuable. Obligation d'informer

⁶ 15.496 n Iv. pa. Nussbaumer. Autoriser les collaborateurs personnels des élus fédéraux à accéder à l'Extranet de l'Assemblée fédérale

⁷ 16.436 n Iv. pa. Vogt. Stopper l'inflation normative. Préserver la liberté de décision et la marge de manœuvre des particuliers et des entreprises; 16.440 n Iv. pa. Vogt. Stopper l'inflation normative. Freiner l'internationalisation du droit, la reprise du droit européen et la tendance au «Swiss finish»; 16.446 é Iv. pa. Caroni. Davantage de fédéralisme dans les messages du Conseil fédéral

⁸ 15.438 é Iv. pa. Berberat. Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbyisme au Parlement fédéral; 15.433 n Iv. pa (Caroni) Moret. Mandats des lobbyistes ayant accès au Palais du Parlement. Pour plus de transparence.

⁹ 16.456 é Iv. pa. CIP-CE. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences.

¹⁰ 14.422 n Iv. pa. Aeschi Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral.

¹¹ 16.402 n Iv. pa. Groupe RL. Programme de la législature. Suppression des coûts inutiles liés aux activités parlementaires; 16.425 n Iv. pa. Commission 16.016-CN. Programme de la législature. Modification de la procédure; 16.426 n Iv. pa. Commission 16.016-CN. Mention des projets qui sont en cours de traitement au Parlement dans le programme de la législature.

1.3 **Elaboration du projet**

En collaboration avec les différents domaines des Services du Parlement concernés par les dispositions et avec l'administration fédérale, le secrétariat de la CIP-CN a élaboré un avant-projet sur lequel la commission s'est penchée à ses séances des 27 avril, 29 juin et 17 et 18 août 2017. Par 16 voix contre 8 et 1 abstention, la commission a décidé de transmettre le résultat de ses délibérations à son conseil le 18 août 2017.

Conformément à l'art. 3a de la loi sur la consultation, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque «le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales [...]». En l'occurrence, cette condition est respectée.

1.4 **Recommandations du GRECO**

Pendant l'élaboration du projet 16.457, la commission a eu l'occasion de prendre connaissance du «Rapport d'évaluation Suisse» que le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) du Conseil de l'Europe a publié le 15 mars 2017. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) avait transmis ce rapport au président du Conseil national, qui l'a lui-même fait parvenir à la CIP-CN pour qu'elle se penche plus avant sur trois des recommandations formulées dans le rapport. Ces trois recommandations sont les suivantes:

1. «envisager d'augmenter le degré de transparence des débats et votes dans les commissions des deux conseils ainsi que des votes au Conseil des Etats» (recommandation i.);
2. «élargir l'obligation de signalement des intérêts personnels à tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire – au sein des conseils ou en commission – indépendamment du fait de savoir si un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre de l'examen du registre des intérêts» (recommandation iii.);
3. «inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif dans le système de déclaration existant; et envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques)» (recommandation iv.).

Un représentant du DFJP au sein du GRECO a explicité ces recommandations à la commission, qui a ensuite mené une discussion sur le sujet. Les thèmes abordés par les trois recommandations sont également l'objet du projet 16.457. La commission est parvenue aux conclusions suivantes:

ad 1.: Après s'être penchée avec attention sur la question de la «transparence» des travaux des commissions, la CIP-CN propose de publier davantage de documents que jusqu'à présent (cf. le commentaire sur l'art. 47a LParl et l'art. 8 OLPA, au ch. 2 du présent rapport). Cependant, la confidentialité des procès-verbaux des séances des commissions doit être maintenue en toutes circonstances. En l'absence d'une telle exception, les commissions perdraient grandement en importance: le Conseil fédéral et l'administration cesseraient de leur communiquer des informations essentielles; la préparation des décisions du Parlement serait «délocalisée» au sein de comités informels dont la composition ne serait pas représentative et qui ne fonctionneraient pas selon des règles démocratiques. S'agissant de la question de la transparence des votes au Conseil des Etats, elle est de la compétence de la CIP-CE.

ad 2.: Lors de l'examen de l'art. 11 LParl (cf. le commentaire au ch. 2 du présent rapport), la commission a discuté de la possibilité d'«élargir l'obligation de signalement des intérêts personnels». L'art. 11, al. 3, LParl prévoit déjà que tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission. Cette disposition répond pleinement à la recommandation du GRECO, selon la commission, qui estime que l'obligation de signaler les intérêts prévue à l'art. 11, al. 3, LParl est indépendante du fait de savoir si le conflit concret entre des intérêts privés spécifiques et l'objet parlementaire examiné serait également identifiable sur la base du registre public visé à l'al. 2. L'application de cette règle relève de la propre responsabilité des députés. La commission tient à ce que les intérêts personnels soient clairement et strictement définis; un manque de clarté est de nature à poser des difficultés d'interprétation pratique, ce qui nuirait à l'acceptation de l'obligation de signaler les intérêts.

ad 3.: Toujours lors de l'examen de l'art. 11 LParl (cf. le commentaire au ch. 2 du présent rapport), la commission a aussi évoqué la possibilité d'«inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés» dans le système de déclaration. Elle a nettement rejeté les propositions allant dans ce sens, parce qu'elle est convaincue que l'intensité de l'engagement des députés en faveur de certains intérêts ne dépend pas du montant des rémunérations qu'ils perçoivent de la part des groupes d'intérêts concernés. Pour ce qui est de l'extension de l'obligation de signaler les intérêts à des informations sur les membres de la famille, la commission l'a examinée conformément à la recommandation du GRECO, mais elle l'a rejetée au motif que des intérêts dignes de protection de tiers seraient ainsi dévoilés et qu'une telle réglementation poserait des problèmes de délimitation difficilement résolubles.

2 Commentaire par article

2.1 Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement

Art. 6 Droits de procédure

L'art. 6, al. 3, constitue la base légale permettant aux règlements des conseils de restreindre le droit de demander la parole dont jouissent les députés. Conformément à l'art. 46, al. 3, RCN, «[les] rapporteurs des commissions et les représentants du Conseil fédéral peuvent s'exprimer sur tout objet soumis à délibération [...]». Une *minorité de la commission* (Barrile, Galladé, Glättli, Masshardt, Piller Carrard, Streiff, Wermuth) souhaite conférer le même droit aux minorités de commission. Actuellement, celui-ci n'existe pas lorsque l'objet est classé dans la catégorie V prévue par le Conseil national (art. 49 RCN). En pratique, cela implique, par exemple, que le conseil vote sur des pétitions ou sur des prolongations du délai imparti pour traiter des initiatives parlementaires sans en débattre, même lorsqu'une commission lui soumet une proposition de minorité en plus de la proposition de la majorité. La minorité Barrile estime qu'un parlement ne doit pas se muer en une simple machine à voter. La majorité, quant à elle, estime qu'une extension des droits de demander la parole mettrait en péril l'efficacité des procédures. Elle souligne en outre que l'art. 6, al. 4, LParl, adopté il y a seulement quatre ans, a créé un droit bien plus important, à savoir celui qu'a l'auteur d'une motion ou d'une initiative parlementaire de prendre la parole pour développer ses arguments; selon la majorité, ce droit de demander la parole permet de dissiper la crainte exprimée par la minorité.

Art. 11 Obligation de signaler les intérêts

L'al. 1, let. a, est complété de façon à mettre en œuvre l'initiative parlementaire de la conseillère nationale Marianne Streiff-Feller (C, BE) 14.472 *Iv. pa. Streiff. Liens d'intérêts des parlementaires. Accroître la transparence*. La CIP-CN a donné suite à cette initiative le 26 mars 2015 par 11 voix contre 10, décision à laquelle la CIP-CE s'est ralliée le 16 novembre 2015 par 6 voix contre 2 et 3 abstentions.

L'initiative demande que les parlementaires indiquent non seulement leurs activités professionnelles, mais aussi, s'ils sont salariés, le nom de leur employeur afin que ces données soient inscrites dans le registre des intérêts.

Dans son développement, l'auteure de l'initiative explique qu'à son avis les activités professionnelles portées dans le registre sont souvent peu parlantes et qu'il serait d'un grand intérêt pour les citoyens de connaître les employeurs des élus.

Aujourd'hui, le registre des intérêts fait état d'un grand nombre de métiers pour lesquels il est impossible de savoir s'il s'agit d'activités indépendantes ou salariées et, dans ce deuxième cas, qui sont les employeurs. On peut prendre pour exemples les métiers de consultant, auditeur, juriste, commerçant ou gestionnaire de patrimoine. Bien qu'ils n'y soient pas obligés, certains députés indiquent en outre le nom de leur employeur et la fonction qu'ils occupent; d'autres ne le font pas, sans pour autant contrevenir aux obligations en la matière. Au final, les intérêts effectifs restent occultés dans de nombreux cas.

A contrario, les dénominations professionnelles d'entrepreneur ou de directeur ne posent pas de problème lorsqu'elles désignent des activités indépendantes. Dans ce cas, en effet, les intérêts effectifs découlent non pas de l'indication de l'activité professionnelle proprement dite, mais des indications sur les fonctions de direction occupées qui doivent être fournies en vertu de l'art. 11, al. 1, let. b.

La commission propose cette modification de l'*al. 1, let. a*, par 12 voix contre 11 et 1 abstention; la *minorité I* (Pfister Gerhard, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Nidegger, Pantani, Romano, Rutz Gregor, Steinemann) propose de maintenir le droit en vigueur.

Un nouvel *art. 11, al. 1^{bis}*, permettrait de mettre en œuvre l'initiative parlementaire du conseiller national Peter Keller (V, NW) 15.437 *lv. pa. Keller. Registre des intérêts. Distinguer les activités bénévoles des activités rémunérées*. La CIP-CN a donné suite à cette initiative le 4 février 2016 par 16 voix contre 8, décision à laquelle la CIP-CE s'est ralliée le 3 mai 2016 par 6 voix contre 1 et 3 abstentions.

Au cours des délibérations relatives à la mise en œuvre de cette initiative, seule la *minorité II* (Jauslin, Barrile, Galladé, Glättli, Piller Carrard, Streiff, Weibel, Wermuth) s'est toutefois prononcée pour qu'un député soit désormais tenu de préciser dans le registre s'il exerce une activité à titre bénévole ou si celle-ci est rémunérée. Seraient considérées comme bénévoles les activités rapportant moins de 12 000 francs par an. Pour cette minorité, la liste des activités telle qu'elle se présente aujourd'hui, sans distinction de ce genre, renvoie une image faussée; à ses yeux, il y a une différence fondamentale entre les activités bénévoles et les activités rémunérées. La commission a rejeté cette proposition par 13 voix contre 10 et 1 abstention.

La *minorité III* (Wermuth, Barrile, Galladé, Glättli, Kiener Nellen, Piller Carrard) voudrait aller encore plus loin que la *minorité II* en ce sens que, si le député percevait des rémunérations supérieures à 12 000 francs par an au total, il devrait en indiquer le montant. Selon elle, si un député reçoit une somme importante – qui peut parfois atteindre un montant à six chiffres –, son lien avec le mandant sera plus fort que si la somme est moindre. Pour cette minorité, les électeurs sont en droit de connaître ces informations; le fait de les cacher ne fait que favoriser les polémiques, qui remettent en cause la crédibilité du Parlement aux yeux du public. Lors d'un premier vote où cette proposition était opposée à celle de la *minorité II*, la commission l'a rejetée par 16 voix contre 7 et 1 abstention.

Selon la majorité de la commission, les propositions rejetées reposent sur une hypothèse erronée, qui voudrait que plus un député perçoit d'argent de la part d'une entreprise ou d'une organisation, plus il se sent redevable envers elle. Or, un député qui s'engage bénévolement pour une organisation peut se sentir tout aussi tenu à défendre les intérêts de l'organisation en question qu'un député membre du conseil d'administration d'une entreprise qui perçoit, à ce titre, d'importants honoraires. La publication des gains ou même simplement la distinction entre activités bénévoles et activités rémunérées ne favoriseraient en rien la crédibilité des milieux politiques, elles encourageraient au contraire un journalisme superficiel, caractéristique de la presse à sensation. Les députés qui s'engagent aussi dans la société en dehors du Parlement et qui sont rémunérés pour cela seraient alors cloués au pilori. En fin de

compte, le lien entre politique et monde professionnel serait affaibli et la tendance à aller vers un parlement professionnel s'en trouverait accrue.

Par rapport à la réglementation actuelle, la *minorité IV* (Wermuth, Barrile, Galladé, Glättli, Kiener Nellen, Piller Carrard) déplore l'absence de contrôle des données fournies par les députés; elle voudrait confier cette tâche aux Services du Parlement, conformément aux termes de sa proposition de nouvelle formulation de l'al. 2. La commission rejette cette proposition, par 18 voix contre 6, parce qu'elle veut continuer à s'appuyer sur la responsabilité du député, conformément au principe en vigueur. D'après elle, le contrôle des données inscrites dans le registre qui est effectué par la population est suffisant et efficace; ainsi, un député qui fournit des données erronées ou incomplètes doit s'attendre à des critiques sur la place publique. Si les Services du Parlement étaient chargés de ce contrôle, une partie de la responsabilité dans ce domaine passerait des députés aux Services du Parlement.

Alors que les al. 1 et 2 de l'art. 11 portent sur le registre des intérêts, l'al. 3 impose aux députés l'obligation de signaler leurs intérêts concernés par un objet lorsqu'ils prennent la parole à ce sujet au conseil ou en commission. Dans son avis du 28 novembre 2016 concernant le postulat du groupe des Verts 16.3276 (Po. Groupe G. Garantir la mise en œuvre effective du signalement des intérêts), le Bureau du Conseil national a proposé de compléter l'art. 11, al. 3: «Il s'agira en particulier de présenter une solution qui permette de garantir, pour les dépenses et acquisitions importantes de la Confédération, la transparence des liens d'intérêts officieux (noués notamment par l'intermédiaire de lobbyistes actifs dans la consultation externe, l'aide à l'étranger, les mandats de construction, l'acquisition d'armement, les projets relevant du domaine énergétique ou ferroviaire, etc.).»

L'obligation de signaler des intérêts lors d'une prise de parole prévue à l'art. 11, al. 3, est actuellement formulée de manière stricte. En 2001, dans son interpellation 01.3272 (Ip. Groupe G. Liens d'intérêts des députés. Publicité et contrôle), le groupe des Verts demandait entre autres au bureau: «Que faut-il comprendre exactement par <intérêts personnels> et <directs>?» Réponse du bureau: «Un parlementaire a un <intérêt direct et personnel> lorsqu'une décision le favorise directement lui, ou un de ses proches ou de ses clients. Si des normes abstraites de portée générale sont en discussion, le parlementaire n'a pas l'obligation de signaler un intérêt.» Par ailleurs, la notion d'intérêt personnel direct se retrouve à l'art. 20 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010): les membres du Conseil fédéral ont l'obligation de se récuser lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire¹².

La *minorité V* (Barrile, Galladé, Glättli, Kiener Nellen, Piller Carrard, Wermuth) a tenu compte de la suggestion du bureau et souhaite étendre l'obligation de signaler les intérêts visée à l'art. 11, al. 3. Le complément apporté à l'al. 3, let. b, est censé être une disposition supplétive couvrant la zone grise des intérêts qui échappent à l'obligation de signalement imposée par l'al. 1 et qui ne peuvent non plus être consi-

¹² Concernant l'interprétation de cette notion, lire par ex. les réponses du Conseil fédéral du 11.2.2004 à l'interpellation 03.3629 (Ip. Groupe G. Liens économiques de M. Blocher, conseiller fédéral) et du 18.2.2004 à l'interpellation 03.3662 (Ip. Groupe S. Conflit d'intérêts entre la fonction du conseiller fédéral Blocher et les liens qu'il entretient avec EMS-Chemie).

dérés comme des intérêts personnels directs. Il ne s'agit pas d'obliger un député qui a déjà signalé un intérêt en application de l'art. 11, al. 1 et 2, à le rappeler oralement lorsqu'il prend la parole sur un sujet en lien avec cet intérêt. La *minorité VI* (Glättli, Barrile, Galladé, Kiener Nellen, Piller Carrard, Wermuth) voudrait intégrer ici encore une exception: lors de l'examen d'objets importants relatifs aux dépenses ou aux acquisitions, l'existence d'un intérêt devrait toujours être signalée.

La commission rejette ces propositions, respectivement par 15 voix contre 7 et par 16 voix contre 6, avec 2 abstentions dans les deux cas. Ces propositions restent floues sur les intérêts supplémentaires qui doivent être signalés. Comment définir avec suffisamment de précision les «liens d'intérêts officieux» évoqués par le Bureau du Conseil national dans son avis sur le postulat 16.3276? Ce manque de clarté est de nature à poser des difficultés d'interprétation pratique, ce qui nuirait à l'acceptation de l'obligation de signaler les intérêts.

Art. 17 Immunité relative: portée et compétences

La nouvelle disposition inscrite à l'*al. 3^{bis}* et la modification proposée de l'*al. 4* mettent en œuvre l'initiative parlementaire de la Commission de l'immunité 15.425 *Iv. pa. Cdi-CN Immunité. Traitement des demandes par les présidents des deux commissions*. La CIP-CN a donné suite à cette initiative le 29 juin 2015 à l'unanimité, décision à laquelle la CIP-CE s'est ralliée, à l'unanimité également, le 15 octobre 2015.

Selon le droit en vigueur, les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, liquider eux-mêmes une affaire s'il s'agit d'une *requête manifestement infondée*. Une requête peut être jugée «manifestement infondée» si les allégations contre un député (ou une autre personne au bénéfice de l'immunité) ne sont visiblement pas «en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires» (art. 17, al. 1, LParl). Dans ce cas, une autorisation n'est pas nécessaire pour la poursuite pénale et il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur la requête. Une requête peut également être «manifestement infondée» s'il n'y a pas lieu de lever l'immunité bien que les allégations soient en rapport direct avec les fonctions ou les activités parlementaires du député visé – justifiant ainsi une entrée en matière –, par exemple parce qu'il est clair que lesdites allégations ne relèvent pas du droit pénal.

Rares sont les cas auxquels cette procédure raccourcie s'applique en pratique. Il est pourtant arrivé que les décisions prises dans ce cadre soient mises en doute par la suite. Cela peut remettre en question la légitimité de la procédure, même si un examen plus précis montre que les doutes étaient infondés. Il faut donc prévoir la possibilité que la commission compétente décide de mener elle-même la procédure. Les présidents informent les commissions de la requête et de leur intention de la déclarer infondée de leur propre autorité. Si la majorité d'une commission exige d'examiner l'affaire, celle-ci doit être portée devant les deux commissions en procédure ordinaire. *Les présidents cèdent alors leur compétence de décision aux commissions*. Sur ce point, le projet présenté ici s'écarte de la teneur de l'avant-projet formulé dans l'initiative de la Cdi-CN. En effet, celui-ci ne précise pas quelle question la commission convoquée doit trancher, laissant planer le flou sur la répartition des compétences. La commission se prononce-t-elle dans un premier temps uniquement sur la

question formelle de savoir si les présidents ont eu raison de juger la requête infondée et, dans l'affirmative, la compétence de traiter l'affaire reste-t-elle aux présidents? Si la commission répond à cette question formelle par la négative, l'avant-projet de la CdI-CN ne précise pas si cette décision est valable uniquement pour la commission qui l'a prise ou si elle s'applique aussi à la commission de l'autre conseil. La solution proposée ici est plus simple: si la majorité d'une commission exige la convocation d'une séance pour examiner la demande de levée d'immunité, la requête n'est plus considérée comme manifestement infondée. La compétence de décision revient ainsi aux deux commissions.

La proposition de la CdI-CN prévoit d'ancrer dans la loi la pratique définie jusqu'ici au pt 2.3 des «Principes d'action de la Commission de l'immunité du Conseil national et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats» des 27 juin et 15 novembre 2012, à savoir que les présidents peuvent renvoyer une demande incomplète à l'autorité de poursuite pénale afin que cette dernière la modifie de façon qu'eux-mêmes ou les commissions puissent décider en connaissance de cause (*al. 3bis*). Il arrive que ce renvoi amène l'autorité de poursuite pénale à renoncer à la demande.

Art. 37 Conférence de coordination

Dans un courrier adressé à la CIP-CN le 22 février 2017, la Conférence de coordination propose d'*abroger* l'art. 37, *al. 5*, LParl. Cette disposition confère à la Conférence de coordination, élargie aux présidents des Commissions de politique extérieure (CPE) des deux conseils, l'attribution de planifier et coordonner «les relations extérieures de l'Assemblée fédérale», en consultant les autres organes concernés de l'Assemblée fédérale. En pratique, la Conférence de coordination se réunit une fois par an en février, avant les séances des bureaux des conseils, pour prendre connaissance de la liste des activités internationales prévues par l'Assemblée fédérale. La conférence n'a aucune compétence de décision en la matière. Seul un petit nombre de ses membres s'occupent directement de politique étrangère dans le cadre de leur mandat: ce sont les présidents des conseils et des CPE, mais ces derniers ne participent généralement pas à la séance. La Conférence de coordination n'est donc pas l'organe de coordination approprié si l'on considère que la coordination consiste à faire circuler l'information entre tous les organes dont les domaines d'activité se recoupent afin que chacun puisse bénéficier des connaissances des autres et éviter si possible les doublons. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement (ORInt; RS 171.117) régit en détail et de manière satisfaisante les principaux échanges d'informations entre les CPE et les différentes délégations qui représentent l'Assemblée fédérale dans des assemblées parlementaires internationales ou qui entretiennent les relations avec les parlements des pays voisins et le Parlement européen.

La présente révision est mise à profit pour corriger un terme inexact à l'*al. 2, let. d*, de la version française et ainsi harmoniser la terminologie avec les deux autres langues officielles. La Conférence de coordination ne «nomme» pas, mais elle «élit» le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Il s'agit bien d'une «élection» démocratique (allemand: «Wahl»; italien: «elezione») par un organe du pouvoir législatif,

et non pas d'une «nomination» par une autorité du pouvoir exécutif (allemand: «Ernennung»; italien: «nominazione»).

Art. 47a Classification des procès-verbaux et autres documents

1. 15.444 é Iv. pa. Minder. Commissions parlementaires. Prévoir la possibilité de rendre publics les documents secondaires

L'art. 47a, qui est nouveau, et les modifications de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA; RS 171.115) qui en découlent mettent en œuvre le but de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller aux Etats Thomas Minder (V, SH)¹³. La CIP-CE y a donné suite à l'unanimité le 15 octobre 2015, décision à laquelle la CIP-CN s'est ralliée, également à l'unanimité, le 14 janvier 2016.

L'initiative ne souhaite pas remettre en question la confidentialité des procès-verbaux des commissions. Néanmoins, en ce qui concerne les autres documents (qu'elle appelle «secondaires»), elle demande que la loi sur le Parlement soit modifiée de sorte que ces documents «puissent être rendus public ou soient, par principe, publics, dans la mesure où ils ne sont soumis à aucune classification. Différents régimes (par commission ou par type et catégorie de classification des documents) devront être prévus». En d'autres termes, l'initiative souhaite des dispositions plus précises pour régir l'application du *principe du secret sous réserve de la transparence* ou du *principe de la transparence sous réserve du secret*. Il ressort du développement de l'initiative et des discussions au sein des deux CIP que la situation actuelle est jugée confuse. Il est bon qu'une nouvelle réglementation rétablisse la clarté et améliore l'accès aux documents.

2. Situation juridique et pratique actuelles

L'art. 47 LParl prévoit que «[l]es délibérations des commissions sont confidentielles; en particulier, il est interdit de divulguer les positions défendues par les différentes personnes ayant participé aux séances, ainsi que la manière dont elles ont voté». La disposition ne mentionne pas les procès-verbaux et autres documents des commissions, mais on peut en déduire clairement que les procès-verbaux des séances de commission sont confidentiels. La section 2 (art. 4 à 9) de l'OLPA régit en détail la forme des procès-verbaux (art. 4 et 5), leurs destinataires et donc les droits d'accès à ces documents (art. 6, 6a et 6b) ainsi que leur consultation (art. 7). L'art. 8 OLPA stipule que les dispositions relatives aux procès-verbaux s'appliquent par analogie aux autres documents des commissions, sans établir la moindre distinction. Cela signifie qu'en principe tous les documents des commissions doivent être traités confidentiellement, à l'exception des documents rendus publics avant d'être communiqués à une commission. Le principe de confidentialité s'applique même si les documents n'ont pas fait l'objet d'une classification. Leur consultation n'est autorisée qu'aux conditions restrictives prévues pour les procès-verbaux (art. 7 en

¹³ La CIP-CN ne peut pas mettre en œuvre formellement cette initiative, car elle est encore pendante au Conseil des Etats. Le principe constitutionnel selon lequel les Chambres fédérales délibèrent séparément (art. 156, al. 1, Cst.) empêche de présenter au Conseil national une proposition relative à cette initiative. Le Conseil des Etats pourra classer l'initiative si la modification de loi proposée ici répond à son but.

liaison avec l'art. 8 OLPA). Selon l'art. 7, al. 5, OLPA, «toute personne qui consulte un procès-verbal est tenue à la confidentialité». Par conséquent, il est exclu de rendre des documents publics par ce biais.

En pratique, il arrive que les présidents de commission décident de publier des documents de leur commission¹⁴. Il arrive aussi régulièrement que la majorité des membres d'une commission prennent une décision de ce genre¹⁵.

La réglementation juridique en vigueur remonte à une époque où le rôle des commissions dans le processus de décision parlementaire était bien moins important qu'il ne l'est aujourd'hui. Avant la création du système des commissions permanentes en 1991, il n'y avait que des commissions ad hoc dont le travail se limitait en grande partie à procéder à l'examen préalable des projets du Conseil fédéral, auxquels elles apportaient d'ailleurs beaucoup moins de modifications que par la suite. En outre, les commissions avaient à l'époque encore peu d'activités propres. Par conséquent, leurs documents autres que les procès-verbaux de séance avaient moins d'importance qu'aujourd'hui.

Le droit en vigueur ne répond plus aux besoins actuels. Les commissions demandent fréquemment des rapports à l'administration ou à des experts, elles reçoivent de nombreuses contributions extérieures et elles produisent elles aussi des documents qui ne sont pas publics, dans le cadre de l'élaboration de projets liés à des initiatives parlementaires. Aux termes de l'art. 8 OLPA, ces documents sont confidentiels et le restent même après leur examen par la commission et la clôture des délibérations des conseils sur l'objet auquel ils se rapportent. Or, cette confidentialité n'est pas évidente, car les documents concernés ne sont soumis à aucune classification.

3. Fonction de la confidentialité ou de la publicité des documents des commissions

La catégorie la plus importante des documents des commissions reste le procès-verbal de séance. Sa confidentialité a été remise en question à de multiples reprises, mais les projets allant dans ce sens ont été clairement rejetés¹⁶. La confidentialité des procès-verbaux a en particulier les deux fonctions exposées ci-dessous.

- a. La confidentialité peut être essentielle pour que les participants à la séance conservent la marge de manœuvre nécessaire pour aboutir à des compromis susceptibles de rallier une majorité. Si l'Assemblée fédérale veut rester une force de proposition politique, il faut maintenir des espaces où il est possible de débattre des solutions qui ne sont pas encore figées et de les faire évoluer.

¹⁴ Exemple: rapport du 28.12.2006 de l'Office fédéral de la justice à l'intention de la Commission des affaires juridiques du Conseil national concernant les conditions de validité des initiatives populaires et les limites matérielles à la révision de la Constitution fédérale, publié dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC) 1/2012 du 1.5.2012.

¹⁵ Exemple: clarifications relatives au service public dans le domaine des médias effectuées par l'administration sur demande de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, publiées en même temps que le communiqué de presse du 14.2.2017.

¹⁶ L'exemple le plus récent date du 25.9.2008, lorsque le Conseil national a refusé de donner suite à des initiatives allant dans ce sens par 106 voix contre 56 (08.410 Iv. pa. Groupe V. Publication des procès-verbaux des commissions) et 98 voix contre 60 (08.427 Iv. pa. Noser. Procès-verbaux des commissions. Publication).

Si les délibérations des commissions étaient publiques, le processus de décision se reporterait de plus en plus sur des organes non publics intervenant en amont du débat parlementaire qui, contrairement aux commissions, n'ont pas une composition représentative et ne fonctionnent pas selon des règles démocratiques.

- b. La confidentialité est indispensable pour que les commissions puissent faire valoir leur droit constitutionnel à obtenir toutes les informations dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches (art. 153, al. 4, Cst.). Si les délibérations des commissions étaient publiques, il y aurait fort à craindre que leurs interlocuteurs (Conseil fédéral, administration, experts, représentants des groupes d'intérêt entendus, etc.) retiendraient certaines informations importantes. Cela rendrait quasi impossible en particulier l'exercice de la haute surveillance et compliquerait l'accomplissement des autres tâches du Parlement, y compris l'élaboration de la législation.

La fonction de la confidentialité exposée sous la let. b ne concerne pas seulement les délibérations des commissions, et donc leur transcription dans les procès-verbaux de séance. Elle s'applique tout autant aux autres documents des commissions.

Inversement, la publicité de certains documents de commission peut avoir une fonction importante. L'art. 158 Cst. garantit que les séances des conseils sont publiques. Cette publicité est une condition essentielle de la démocratie. La population représentée par les députés doit pouvoir comprendre comment se sont construites les décisions qui la concernent. Quel parlementaire défend quels intérêts en invoquant quels arguments? En pratique, les propositions des commissions déterminent dans une large mesure les décisions des conseils. Si un document de commission a joué un rôle important dans une proposition qu'une commission fait au conseil, il faut déduire de l'art. 158 Cst. un droit à la publication de ce document. Cela est d'autant plus justifié que les propositions des commissions au Conseil national qui ne soulèvent pas d'opposition ne sont en général plus motivées oralement, comme cela était le cas auparavant. Ainsi, la situation juridique actuelle ne respecte pas le droit à la publicité.

Il faut donc *évaluer* les intérêts légitimes à la confidentialité d'un document de commission par rapport aux intérêts tout aussi légitimes à sa publicité. Dans le cas des procès-verbaux de séance, le législateur a estimé que la confidentialité primait. En ce qui concerne les autres documents de commission, il faut pouvoir procéder à une évaluation au cas par cas.

4. Passage au principe de la transparence sous réserve du secret?

La loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans; RS 152.3) a opéré un changement de paradigme dans l'administration fédérale: le *principe du secret sous réserve de la transparence* a été remplacé par le *principe de la transparence sous réserve du secret*. Cependant, l'Assemblée fédérale et ses organes sont exclus du champ d'application de la LTrans. Une question se pose donc: faut-il étendre le changement de paradigme aux organes de l'Assemblée fédérale? Il n'est toutefois pas question d'assujettir purement et simplement les Chambres fédérales à la LTrans. En effet, un grand nombre de dispositions de cette loi resteraient inapplicables au cas du Parlement même si celui-ci changeait de paradigme; de plus, les

problèmes spécifiques qui se posent doivent être réglés dans la législation sur le Parlement. On pourrait envisager que la loi sur le Parlement instaure le principe de la transparence de tous les documents avec un catalogue d'exceptions. En tête de cette liste figureraient les procès-verbaux de séance, qui resteraient confidentiels comme actuellement, suivis des documents servant à l'exercice de la haute surveillance. Quant aux autres documents, il serait logique qu'ils restent confidentiels jusqu'à ce que les commissions aient fini d'examiner le projet à l'intention des conseils, par analogie avec l'art. 8, al. 2, LTrans. Cette disposition, qui vise l'administration fédérale, stipule que «l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base». Chaque fois qu'une commission achèverait d'examiner un projet à l'intention du conseil, elle devrait déclarer pour chaque document si celui-ci est déclassifié et peut donc être rendu public, ou s'il relève de l'une des multiples exceptions prévues à l'art. 7 LTrans. Selon cette disposition, en effet, le droit d'accès est limité entre autres lorsque l'accès à un document officiel «est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi», «risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales» ou encore «peut porter atteinte à la sphère privée de tiers». Les notions employées sont floues sur le plan juridique, ce qui laisse aux autorités une grande liberté d'appréciation. La LTrans prévoit toutefois un mécanisme de médiation, ouvrant ainsi une voie de recours contre les décisions de non-publication. Ce mécanisme évite des décisions trop arbitraires. D'ailleurs, la pratique du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral restreint la marge de manœuvre de l'administration. Il est cependant très difficilement envisageable qu'une telle voie de recours soit ouverte contre les décisions des organes parlementaires relatives à l'accès à des documents de commission. Cela serait contraire au principe constitutionnel selon lequel «[l]es actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral» (art. 189, al. 4, Cst.). Le législateur peut certes prévoir des exceptions à ce principe, mais il a jusqu'ici montré une grande retenue en la matière¹⁷. En effet, la culture juridique de la Suisse s'oppose à ce que les décisions politiques puissent être contestées en justice. Or, la décision d'une commission de ne pas rendre public un document est éminemment politique.

En résumé, un changement de paradigme instaurant le principe de la transparence sous réserve du secret ne répondrait pas aux attentes: *il ne permettrait pas d'accroître sensiblement la transparence*, car il subsisterait des raisons nécessitant

¹⁷ Il est possible de recourir devant le Tribunal administratif fédéral contre une décision d'un organe de l'Assemblée fédérale uniquement lorsqu'elle porte sur des «rapports de travail du personnel de la Confédération» (c.-à-d. ici le personnel des Services du Parlement), comme le précise l'art. 33, let. a, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf; RS 172.32).

de garder le *secret*¹⁸. Cela *ne clarifierait pas la situation, bien au contraire*, étant donné la possibilité de déroger au principe de la transparence en se fondant sur des notions juridiques floues et l'absence de contrôle judiciaire. En outre, permettre aux demandeurs d'invoquer le principe de la transparence imposerait un travail administratif considérable puisqu'il faudrait examiner chaque cas d'espèce pour déterminer s'il n'y a pas lieu de faire une exception.

5. Proposition visant à préciser si les documents des commissions sont confidentiels ou accessibles au public

Le présent projet propose un *art. 47a*, qui est nouveau et crée une base légale explicite pour le traitement de tous les documents de commission (procès-verbaux de séance et autres documents). La *1^{re} phrase* de l'*al. 1* instaure le principe d'une classification des documents de commission. Premièrement, cela signifie que le principe de la confidentialité est maintenu, pour les raisons exposées ci-dessus (ch. 3 et 4). Deuxièmement, le principe de la classification suppose que les échelons de confidentialité sont transparents. Cette réglementation est conforme au projet de loi sur la sécurité de l'information (P-LSI; FF 2017 2907; voir en particulier les art. 11 ss P-LSI), dont le champ d'application inclura l'Assemblée fédérale¹⁹. La forme de la classification sera régie par l'OLPA (lire les explications relatives à l'art. 5a OLPA). Les commissions travaillent souvent avec des documents déjà accessibles au public. Il est évident que ces documents n'en perdent pas pour autant leur caractère public et qu'il n'y a donc pas lieu de les classer, ce que la nouvelle disposition précise par souci de clarté.

L'*al. 2* crée une base légale permettant aux commissions d'autoriser l'accès à certains documents. Cela ne concerne pas les procès-verbaux de séance, qui doivent rester classifiés conformément à l'art. 47, car ils permettent de connaître les positions de chaque participant. Le fait d'autoriser l'accès à un document peut signifier que ledit document est publié sur papier ou mis en ligne sur Internet, mais il peut aussi signifier seulement qu'un document non publié est déclassifié et communiqué aux tiers qui en font la demande. La *2^e phrase* de l'*al. 2* renvoie aux art. 5a, 8 et 8a OLPA, qui régissent en détail les modalités de classification et de déclassification (lire les explications relatives à la modification de l'OLPA).

Une *minorité* (Pfister Gerhard, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Nidegger, Pantani, Rutz Gregor, Steinemann), dont la proposition a été rejetée par 15 voix contre 8, souhaitait maintenir le droit en vigueur, c'est-à-dire biffer l'art. 47a LParl et les modifications de l'OLPA qui en découlent (art. 5a, 6, 6a, al. 3, 8, 8a et 9). Elle rejette l'idée de voir les commissions publier leurs documents, car cela remettrait indirectement en question la confidentialité des délibérations des commissions.

¹⁸ Comme l'a dit sans ambages le conseiller fédéral Christoph Blocher devant le Conseil national lors du débat parlementaire sur la LTrans, si l'on déclare que tout est public mais que l'on crée des exceptions pour presque tout, cela revient au même que si l'on déclare que tout est secret et que l'on crée quelques exceptions autorisant la publicité («[...] wenn Sie alles öffentlich erklären und dann praktisch alles wieder davon ausnehmen, kommt es auf das Gleiche heraus, wie wenn Sie alles geheim erklären und davon ein paar Ausnahmen machen, die öffentlich sind»; BO 2004 N 1254).

¹⁹ Les modifications proposées de la LParl et de l'OLPA seraient applicables même sans LSI, par ex. si la LSI entrerait en vigueur seulement après la modification de la LParl.

Art. 57 Attributions et fonctionnement [de la Commission de rédaction]

A l'heure actuelle, la Commission de rédaction exerce sa compétence légale de vérification des textes (art. 57, al. 1) non pas sur la base du critère fonctionnel de l'existence ou non de problèmes rédactionnels, mais sur la base du critère formel de la tenue ou non d'un vote final des Chambres fédérales. C'est le cas pour les lois fédérales, les ordonnances de l'Assemblée fédérale et les arrêtés fédéraux soumis au référendum obligatoire ou facultatif (art. 81 LParl). La Commission de rédaction n'est donc pas compétente pour effectuer des corrections dans des arrêtés fédéraux simples.

Cette réglementation des compétences a un fondement historique. Auparavant, les arrêtés fédéraux simples portaient essentiellement sur des crédits et des traités internationaux. Ils comportaient deux articles, formulés sur le modèle suivant: à l'art. 1, l'Assemblée fédérale «approuve» ou «autorise»; l'art. 2 dispose que l'arrêté n'est pas soumis au référendum. Ces arrêtés très codifiés ne posaient pas ou très peu de problèmes rédactionnels. De nos jours, les arrêtés fédéraux simples sont de plus en plus souvent complétés par des dispositions sans visée normative (mandats au Conseil fédéral, réserves, etc.). Selon la modification de l'art. 25 LParl du 7 octobre 2005, l'Assemblée fédérale peut définir, dans les décisions de crédit, «les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le compte-rendu du Conseil fédéral». Il arrive aussi, lorsque la base légale d'une décision de crédit (projet 1) et la décision de crédit proprement dite (projet 2) sont débattues parallèlement par les deux conseils, que le projet 1 soit modifié sans que le projet 2 soit adapté en conséquence. Les arrêtés de principe et de planification constituent un autre phénomène nouveau (art. 28, art. 143, al. 4, et art. 146 LParl; programme de la législature, plan financier, planifications sectorielles). Ces arrêtés fédéraux simples peuvent tout à fait soulever des problèmes rédactionnels.

S'il faut apporter des corrections rédactionnelles à un arrêté fédéral simple, personne n'en a la compétence en vertu du droit en vigueur: *il y a une véritable lacune dans la législation*. La Commission de rédaction n'est pas habilitée à effectuer ces corrections et la Chancellerie fédérale n'est pas autorisée à modifier les textes adoptés par les conseils en vue de leur publication dans la Feuille fédérale. La Chancellerie fédérale est «uniquement habilitée [...] à compléter les renvois manquants au RO, à la FF et au RS ainsi qu'à procéder à des adaptations purement formelles» (art. 14a, al. 2, de la loi sur les publications officielles [LPubl]; RS 170.512).

L'*al. 1bis*, qui est nouveau, déclare la Commission de rédaction compétente pour effectuer des corrections dans les textes des actes qui ne sont pas soumis à un vote final. Il ne s'agit pas pour la commission de réviser systématiquement tous les arrêtés fédéraux simples, mais seulement d'intervenir si nécessaire. En pratique, il appartiendra aux secrétariats des commissions chargées de l'examen préalable d'un projet d'acte de signaler les éléments problématiques au secrétariat de la commission de rédaction.

Il n'est pas prévu de dispositions détaillées sur la manière de procéder selon le stade du processus législatif auquel les corrections sont apportées (avant ou après la clôture des délibérations de l'Assemblée fédérale, avant ou après la publication dans la Feuille fédérale). On pourra appliquer par analogie les règles inscrites dans l'ordon-

nance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction (RS 171.105) concernant les actes soumis à un vote final.

Art. 76 Propositions

Selon l'actuel *art. 76, al. 3*, tant qu'un projet d'acte n'a pas fait l'objet d'un vote sur l'ensemble du texte – autrement dit tant que court la discussion par article –, «le réexamen de toute question déjà traitée» peut être demandé au moyen d'une motion d'ordre. Une décision intervenant à un stade ultérieur de la discussion par article peut en effet remettre en question une décision précédente, que ce soit pour des raisons matérielles ou pour des raisons politiques. Toutefois, il n'est pas possible de revenir sur la décision d'entrée en matière. Les députés qui ne sont pas satisfaits des résultats intermédiaires de la discussion par article ne peuvent pas exiger une nouvelle appréciation de l'ensemble du projet d'acte alors que la discussion par article est encore en cours; cette appréciation générale pourra être donnée lors du vote sur l'ensemble du texte, une fois terminée la discussion par article.

Cette réglementation est claire et incontestée. Pourtant, elle est incomplète: dans un grand nombre de cas (projets d'acte sur lesquels il est obligatoire d'entrer en matière et qui ne donnent donc pas lieu à un vote sur l'ensemble, élimination des divergences sur des projets d'acte, motions pouvant être divisées en plusieurs parties, etc.), l'examen ne se clôture pas par un vote sur l'ensemble, même si plusieurs décisions ont été prises sur l'objet et que des décisions ultérieures peuvent nécessiter de revenir sur ces décisions précédentes. Il n'y a aucune raison d'empêcher, dans ces cas-là, le dépôt d'une motion d'ordre demandant le réexamen d'une question déjà traitée. Cette lacune est comblée par une modification de l'*art. 76, al. 3*, qui prévoit que le réexamen d'une question déjà votée peut être demandé de manière générale tant que l'examen d'un objet soumis à délibération par le conseil n'est pas achevé.

Le présent projet ne permet donc pas de déposer une motion d'ordre demandant le réexamen d'une question déjà votée lorsque l'objet a déjà été transmis à l'autre conseil ou lorsque l'examen le concernant est achevé. Dans ces cas, en effet, l'objet n'est plus pendant au conseil, c'est-à-dire que celui-ci n'est plus compétent pour prendre des décisions à son sujet. De telles demandes de réexamen ayant été déposées et acceptées ces derniers temps, il est nécessaire de clarifier ce point dans la loi.

Voici deux exemples tirés de la pratique:

- Le 11 mars 2015, à 17 h 17, le Conseil national a adopté, par 90 voix contre 90 et avec la voix prépondérante de son président, la motion 14.3671 (Mo. CPE-CN [12.3980]. Mise en œuvre du rapport de droit comparé du Conseil fédéral sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et d'environnement). La motion a donc été transmise au Conseil des Etats. Malgré cela, une heure et demie plus tard, une motion d'ordre demandant de revoter a été déposée et acceptée. Son auteure estimait que certains députés s'étaient trompés dans leur vote. Finalement, la motion a été rejetée par 95 voix contre 86. Ce résultat s'explique par la présence de deux parlementaires supplémentaires dans le camp des opposants et l'absence de deux parlementaires dans le camp des partisans; en outre, trois membres de

groupes indécis ont changé d'avis et voté non alors qu'ils avaient voté oui ou s'étaient abstenus la première fois.

- Le 22 septembre 2015, à 10 h 24, le Conseil national a adopté la motion 14.4060 (Mo. CE [Bieri]. Acquisition d'avions de transport. Réévaluation) par 89 voix contre 87 et 6 abstentions. La motion était ainsi définitivement adoptée et n'était plus un objet pendant au Conseil national, mais un mandat confié au Conseil fédéral. Malgré cela, une motion d'ordre demandant une répétition du vote a été déposée deux heures plus tard et acceptée. Son auteur arguait qu'il y avait eu une certaine confusion et qu'il était indigne de ce Parlement de prendre des décisions aléatoires. Finalement, la motion a été rejetée par 98 voix contre 85. Lors du premier scrutin, cinq membres d'un groupe important avaient voté pour l'adoption de la motion alors que, lors du deuxième vote, ce groupe s'y est opposé en bloc.

Indépendamment du fait que ce procédé est totalement contraire à la logique de la procédure, il ne donne pas au public une bonne image du travail parlementaire, lequel ne semble dès lors pas très sérieux. Dans ces deux cas, on a l'impression que les motions d'ordre ont été déposées parce que le résultat du vote déplaisait à certains et que ceux-ci espéraient obtenir satisfaction lors d'un deuxième vote. L'auteur de la motion a peut-être remarqué que quelques parlementaires ont manqué le premier scrutin et il espère qu'un rapport de force légèrement différent aboutira à un autre résultat; ou bien il remet en cause a posteriori le vote de certains membres du conseil, appartenant par exemple à la minorité d'un groupe, afin de pouvoir faire pression sur eux pour qu'ils votent autrement lors du deuxième scrutin. La garantie des droits politiques, c'est-à-dire la protection de la libre formation de l'opinion et de l'expression fidèle et sûre de la volonté (art. 34 Cst.), s'applique aussi aux parlementaires en tant que représentants du corps électoral. Les tentatives de ce genre pour altérer a posteriori le résultat d'un vote portent atteinte à ce droit constitutionnel.

La situation est différente lorsqu'une répétition du scrutin est demandée juste après le vote, par exemple en raison de problèmes techniques avec le système de vote électronique ou bien parce que la question soumise au vote n'était pas claire ou a été mal comprise. Il faut donc prévoir pour ces cas une exception au principe instauré à l'al. 3. C'est ce que fait l'art. 76, al. 3^{er}, qui permet de revoter en cas de problème, mais à la condition que le problème soit constaté immédiatement après le vote afin de ne pas donner prise au soupçon qu'il existe d'autres motifs pour redemander un vote. La formulation «immédiatement après ledit vote» laisse une petite marge d'appréciation au président du conseil. L'appréciation de la recevabilité de la motion d'ordre demandant la répétition du vote repose non pas sur un critère purement formel, mais sur l'impression que la proposition est effectivement une réaction à un problème survenu pendant le scrutin et non pas une tentative de manipulation comme celles qui sont exposées plus haut.

Art. 77 Clause d'urgence

S'il est envisagé de déclarer une loi fédérale urgente, les Chambres fédérales votent sur la clause d'urgence seulement après avoir pris des décisions concordantes au sujet du projet de loi. Si l'urgence est refusée, le texte de l'acte doit être adapté avant

d'être soumis au vote final. Cela pose un problème rédactionnel et un problème matériel. L'adaptation de la clause relative au référendum est un problème purement rédactionnel, que la Commission de rédaction peut déjà résoudre en vertu du droit actuel. L'adaptation de la disposition relative à l'entrée en vigueur, en revanche, pose en plus un problème matériel. Auparavant, il allait de soi que le législateur déléguait au Conseil fédéral la compétence de fixer l'entrée en vigueur. De nos jours, il y a trois possibilités: la date d'entrée en vigueur peut être fixée par le Conseil fédéral, par la Conférence de coordination des Chambres fédérales ou directement dans la loi.

La question ne s'est pas posée jusqu'ici, car il y a longtemps que la clause d'urgence n'a plus été refusée. Elle pourrait toutefois se poser à tout moment. Il faut donc combler cette lacune de la loi en conférant expressément la prérogative en question à la Commission de rédaction. Les présidents des commissions chargées de l'examen préalable connaissent les aspects matériels et politiques du projet, raison pour laquelle ils doivent être consultés.

Le refus d'accorder l'urgence à une loi reporte son entrée en vigueur, ce qui peut avoir pour effet d'anéantir l'impact que l'on en escomptait. En prévision de ce cas, l'actuel al. 3 dispose qu'en cas de rejet de la clause d'urgence tout député ou le Conseil fédéral peuvent proposer de classer le projet. Cette réglementation n'est ni claire, ni nécessaire. Elle ne dit pas clairement quelle est la procédure à suivre en pareil cas (qui ne s'est encore jamais produit). De plus, elle est superflue, car l'art. 90 LParl prévoit déjà une procédure pour le classement des projets d'acte après l'élimination des divergences: les conseils peuvent classer un projet à ce stade du processus législatif si les deux commissions chargées de l'examen préalable le proposent conjointement. Néanmoins, il se pourrait aussi, dans cette situation, que le projet soit rejeté au vote final. Si la clause d'urgence est refusée juste avant la clôture de la session, la procédure de rejet au vote final est plus simple que la procédure prévue à l'art. 90 LParl, laquelle requiert la convocation des commissions des deux conseils.

Art. 78 Procédure de vote

La LParl prévoit, à l'art. 78, al. 4, que les propositions auxquelles personne ne s'oppose sont adoptées sans être mises au vote. Elle ne contient actuellement aucune disposition précisant dans quels cas il est obligatoire de voter même en l'absence de proposition de rejet. Ce point est régi par les règlements respectifs des conseils: les voix doivent toujours être comptées lorsqu'il s'agit d'un vote final, d'un vote sur l'ensemble ou d'un vote requérant la majorité qualifiée. Cependant, cette disposition s'applique uniquement au cas exceptionnel du vote à main levée après une délibération à huis clos ou en cas de panne du système de vote électronique (art. 59 en liaison avec l'art. 58 RCN, art. 45 en liaison avec l'art. 44 RCE). Dans le cas normal du vote électronique, les règlements respectifs des conseils prescrivent que le résultat de ces votes doit être publié sous la forme d'une liste nominative (art. 57 RCN, art. 44a RCE), mais ils n'imposent pas la tenue d'un vote. Cette omission du législateur tient sans nul doute au fait que le vote a toujours été considéré comme allant de soi.

L'obligation de voter sur les propositions non contestées par dérogation au principe de leur adoption tacite (art. 78, al. 4) doit être réglemantée à l'art. 78 dans un *al. 5*. Cette modification est mise à profit pour introduire une *nouveauté matérielle*, le *vote obligatoire sur les propositions de conciliation présentées par la conférence de conciliation*. En effet, ce vote a la même importance qu'un vote sur l'ensemble ou un vote final: il décide de l'avenir du projet d'acte dans son ensemble. Il est arrivé que des députés expriment leur étonnement de voir qu'une proposition de conciliation était adoptée sans vote alors qu'elle avait été contestée en conférence de conciliation. Manifestement, les minorités ne demandent pas toujours le rejet d'une proposition de conciliation, croyant à tort que celle-ci sera obligatoirement soumise au vote.

Art. 81 Vote final

1. Pas de vote final sur l'arrêté fédéral concernant une initiative populaire

Aux termes de l'art. 74, al. 3, LParl, l'entrée en matière est acquise de plein droit pour certains objets soumis à délibération, dont les initiatives populaires. Ces objets ont en commun la particularité que l'Assemblée fédérale est obligée de les examiner et de prendre une décision à leur sujet. En ce qui concerne l'initiative qui revêt la forme d'un projet rédigé et qui vise à la révision partielle de la Constitution, *l'Assemblée fédérale est obligée, en vertu de l'art. 139, al. 5, Cst., de recommander son acceptation ou son rejet au peuple et aux cantons*; elle ne peut renoncer de son propre chef à une telle recommandation. D'un autre côté, l'art. 74, al. 4, LParl, dispose que *les projets pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit ne sont pas soumis à un vote sur l'ensemble* (sauf les budgets et les comptes), *lequel a lieu sinon dans chaque conseil au terme de la première discussion par article*. Cette disposition est tout à fait logique puisque le rejet du projet lors du vote sur l'ensemble équivaut à une non-entrée en matière (art. 74, al. 5, 1^{re} phrase, LParl). C'est pourquoi les objets précités ne nécessitent pas de vote sur l'ensemble. Il en va autrement, par exemple, d'un projet de loi comportant plusieurs dispositions: il donne lieu à une discussion par article qui débouche sur plusieurs décisions ou sous-décisions, et ce résultat doit ensuite être apprécié globalement. Mais un tel processus est inutile pour les objets en question (à l'exception du programme de la législature), qui proposent chaque fois *une alternative*: accepter ou refuser, garantir ou ne pas garantir, et, dans le cas d'une initiative populaire, recommander d'accepter ou de rejeter²⁰. *Comme ce choix est donné lors de la discussion par article portant sur la formulation du projet d'acte*, si un vote sur l'ensemble avait encore lieu à propos du projet d'acte lui-même, la question serait posée une deuxième fois, ce qui ne serait ni utile ni pertinent.

Ce qui vaut pour le vote sur l'ensemble s'applique par analogie au vote final. En effet, la question posée lors du vote final est la suivante: un projet d'acte doit-il être accepté ou rejeté après que les conseils ont pris une décision concordante et approu-

²⁰ Pour les initiatives populaires, il y a certes encore la question de la validité ou de la non-validité. Toutefois, cette question est posée de toute façon en raison de son caractère pré-judiciel (cf. art. 98 LParl), de sorte qu'un vote sur l'ensemble – qui porterait donc à nouveau sur ces deux questions (validité et recommandation) – ne pourrait qu'apparaître superflète.

vé le texte mis au point par la Commission de rédaction? Le vote final sur une loi fédérale, par exemple, est nécessaire parce que certaines dispositions peuvent encore être modifiées au cours de l'élimination des divergences, soit après la première lecture par les conseils et les votes positifs sur l'ensemble, et que ces modifications sont susceptibles d'être d'une portée telle qu'elles peuvent entraîner le rejet de l'ensemble du projet. *Dans le cas d'une initiative populaire, il n'est besoin ni d'une appréciation globale, ni d'une mise au point rédactionnelle. Du point de vue juridique, le vote final pose une seule question: faut-il donner une recommandation de vote ou non? Or, cette question n'a pas lieu d'être puisque la recommandation de vote est obligatoire en vertu de l'art. 139, al. 5, Cst.*

En fait, le vote final sur un arrêté concernant une initiative populaire n'est qu'une répétition du vote destiné à la recommandation de vote. C'est ce que confirme par exemple la brochure explicative du Conseil fédéral, qui n'indique pas le résultat du vote destiné à la recommandation de vote, qui est juridiquement déterminant, mais le résultat du vote final. Cette indication n'est pas pertinente du point de vue juridique.

Conclusion: si l'entrée en matière est acquise de plein droit et s'il n'y a pas de vote sur l'ensemble (art. 74, al. 3 et 4, LParl), il apparaît logique qu'il n'y ait pas non plus de vote final. Aux termes de l'art. 81 LParl, il est toutefois procédé à un vote final pour tout projet d'arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire ou facultatif. Dans la pratique, un arrêté fédéral concernant une initiative populaire est assimilé à un arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire; il s'agit donc de l'unique objet auquel s'appliquent aussi bien l'art. 74, al. 3 et 4, que l'art. 81 LParl, bien que ces deux dispositions soient incompatibles. Il y aurait certes de bonnes raisons de considérer qu'un arrêté fédéral concernant une initiative populaire n'est pas un arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire au sens de l'art. 81 LParl, car ce n'est pas en réalité l'arrêté fédéral lui-même qui est soumis au vote, mais l'initiative populaire – preuve en est le fait qu'un vote sur l'initiative a lieu même si l'arrêté fédéral n'a pas été élaboré dans le délai imparti. Cependant, comme la pratique établie depuis des décennies s'écarte de cette interprétation, elle ne peut être corrigée que par une clarification expresse de la teneur de l'art. 81 LParl.

Cette clarification oblige à adapter les art. 73a et 75a de la loi sur les droits politiques (LDP), qui se rapportent au vote final sur les initiatives populaires.

L'examen d'un arrêté fédéral portant sur une initiative populaire est achevé dès que les deux conseils ont pris une décision concordante sur la recommandation de vote. Il arrive donc en général à son terme non pas le jour du vote final, mais un jour de séance pendant la session. C'est ce jour qui donne sa date à l'arrêté fédéral, à partir de laquelle court le délai pour soumettre l'initiative populaire au peuple (art. 75a LDP). Le délai est calculé différemment si un *contre-projet direct* est opposé à l'initiative. En effet, le contre-projet doit faire l'objet d'un vote final. Si ce vote n'a pas encore eu lieu lorsque les deux conseils aboutissent à des décisions concordantes sur la recommandation de vote, ces décisions ne sont pas de nature définitive: elles sont prises sous réserve de l'adoption du contre-projet. Si le contre-projet est rejeté, les conseils sont tenus par l'art. 101, al. 3, LParl de réexaminer l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire (recommandation de vote proposée par la conférence de conciliation) parce que les conditions d'appréciation de l'initiative peuvent avoir changé. Si un contre-projet est présenté, c'est la date de son adoption au vote

final qui est déterminante pour fixer la date de la votation populaire; si le contre-projet est rejeté, c'est la date de l'adoption de la proposition de la conférence de conciliation qui est déterminante en vertu de l'art. 101, al. 3, LParl²¹.

Pour le reste, la nouvelle formulation de l'art. 75a LDP comble une autre lacune du droit en vigueur. Si les conseils n'adoptent pas l'arrêté fédéral parce qu'ils ne parviennent pas à s'accorder sur la recommandation de vote, le nouvel *al. 1, let. a*, fait courir le délai pour organiser la votation populaire à compter de la date de rejet de la proposition de conciliation. Selon le droit en vigueur, le délai commence à courir, dans un tel cas, seulement après que le délai réservé à l'Assemblée fédérale pour examiner l'objet a expiré, ce qui peut décaler la votation de plusieurs mois dans certains cas. Or, ce décalage n'a pas de raison d'être.

S'il n'y a plus de vote final sur l'arrêté fédéral concernant une initiative populaire, il faut adapter l'art. 73a LDP afin que l'examen d'un *contre-projet indirect* par l'Assemblée fédérale doive être clos non pas le jour même au plus tard, comme le prévoit le droit actuel, mais lors de la même session que l'examen de l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire. C'est la condition pour qu'une initiative populaire présentée sous réserve que le contre-projet indirect ne soit pas refusé en votation populaire puisse être retirée (*retrait conditionnel*). Comme l'absence de vote final permettra de clore plus rapidement l'examen des arrêtés fédéraux concernant les initiatives populaires, les commissions compétentes devront envisager, lorsqu'elles établissent le programme des travaux parlementaires, de ne pas soumettre trop tôt l'initiative populaire au second conseil. En effet, le report à une session ultérieure de l'examen du contre-projet indirect supprimerait la possibilité d'un retrait conditionnel de l'initiative.

2. Date et simultanéité des votes finaux dans les deux conseils

Il est proposé de préciser à l'art. 81, *al. 1bis*, que les votes finaux doivent avoir lieu *le même jour* dans les deux conseils. Les votes finaux ayant lieu le même jour correspondent à la pratique constante des Chambres fédérales. Néanmoins, une clarification s'impose après la session de printemps 2015, lors de laquelle s'est posée la question de savoir comment il faudrait procéder si un projet prêt pour le vote final était biffé de la liste des votes finaux de l'un des conseils à la suite de l'acceptation d'une motion d'ordre. Le report du vote final est-il licite lorsqu'un projet est prêt pour ce vote? Quelles sont les conséquences d'un report pour l'autre conseil? Les deux conseils doivent-ils dans ce cas procéder au vote final le même jour ou tout au moins lors de la même session? La motion d'ordre demandant un report du vote final qui avait soulevé ces questions a finalement été retirée, mais les questions restent en suspens et elles appellent des réponses, car elles sont susceptibles de se

²¹ Il est possible également que la proposition de recommandation de vote présentée par la conférence de conciliation soit rejetée, y compris en l'absence de contre-projet. Dans ce cas, comme dans celui d'un dépassement du délai réservé à l'Assemblée fédérale pour traiter l'objet, le Conseil fédéral est tenu de soumettre l'initiative populaire au peuple sans recommandation de vote. Cette obligation constitutionnelle l'emporte sur l'obligation, constitutionnelle également, faite aux Chambres fédérales d'arrêter une recommandation de vote. Ce n'est pas parce qu'une disposition constitutionnelle n'est pas applicable dans cette situation que l'on est fondé à organiser un vote final inutile pour demander explicitement s'il faut ou non respecter ladite disposition constitutionnelle.

poser à nouveau et les réponses qui y seront apportées peuvent avoir des conséquences politiques considérables.

La loi ne stipule pas que les projets prêts pour le vote final doivent y être soumis dans tous les cas à la fin de la prochaine session ordinaire. Les Chambres fédérales ont toutefois pour pratique constante de procéder au vote final durant la session lors de laquelle s'achèvent les délibérations. Les secrétariats des commissions signalent à la Commission de rédaction les objets dont l'examen pourra vraisemblablement être mené à bien et celle-ci les fait figurer sur une liste dont les bureaux respectifs des conseils prennent connaissance. Si les objets figurant sur la liste sont effectivement prêts pour le vote final, celui-ci est organisé.

Il peut arriver que le vote final soit reporté à titre exceptionnel, par exemple dans les situations suivantes:

- Lorsque le délai est très court entre la clôture de l'élimination des divergences et le vote final, la Commission de rédaction ne parvient parfois pas à mener à bien la vérification rédactionnelle d'un projet complexe (par ex.: 93.461 Iv. pa. Taxe sur la valeur ajoutée TVA. Loi fédérale). Dans ce cas, la condition prévue à l'art. 81 pour procéder au vote final n'est pas remplie. La Commission de rédaction en avise le président du conseil, qui biffe le projet de la liste des votes finaux.
- Deux projets d'acte ou plus présentant une connexité thématique ne sont pas prêts pour le vote final durant la même session. Le vote final sur le projet dont l'examen s'est achevé plus tôt est reporté afin que tous les projets connexes aient le même délai référendaire (par ex.: 99.084 Loi sur l'armée et l'administration militaire. Révision). Il est envisageable également que la connaissance du résultat des délibérations sur un projet d'acte ait un impact sur l'appréciation finale d'un autre projet d'acte.

Ces exceptions fondées montrent qu'il n'y a pas besoin de modifier la loi dans un sens qui réduirait la marge de manœuvre actuelle pour décider quels projets sont soumis au vote final.

Pour qu'un vote final soit reporté pour la deuxième raison exposée ci-dessus, il faut soit que l'un des conseils ait accepté une motion d'ordre dans ce sens, soit que le projet ne figure pas sur la liste des objets prêts pour le vote final. Dans ce deuxième cas, il suffit que l'un des conseils accepte une motion d'ordre demandant la tenue du vote final pour que celui-ci ait lieu. Dans les deux cas, la motion d'ordre adoptée par un conseil peut avoir pour conséquence que l'autre conseil n'est pas en mesure de procéder au vote final lors de la même session.

Cette situation possible constitue un problème au regard des principes du bicamérisme. L'Assemblée fédérale, qui se compose du Conseil national et du Conseil des Etats, adopte des lois et des révisions constitutionnelles par le vote séparé des deux conseils, mais ce sont des décisions que l'Assemblée fédérale doit prendre en tant qu'organe constitutionnel *unique*. Or, s'il s'écoule trop de temps entre les votes finaux des deux conseils, le contexte peut avoir changé au moment du deuxième vote: il est possible que des événements nouveaux se soient produits entre-temps ou que le collège électoral n'ait plus la même composition. S'il est trop long, ce temps d'attente entre les décisions des deux conseils peut en outre faire peser une pression

politique en vue du deuxième vote. Le problème est similaire à celui que pose la répétition d'une votation populaire lorsque le premier scrutin est invalide.

Depuis la création de l'Etat fédéral jusqu'à la modification de la loi sur les rapports entre les conseils, le 4 octobre 1991, la loi stipulait que les deux conseils devaient tenir une séance conjointe le jour de l'ouverture et le jour de la clôture de la session. Dans son rapport du 16 mai 1991, la commission du Conseil national avance l'argument suivant pour justifier l'abrogation de cette disposition: «C'est à la conférence de coordination qu'il incombe d'harmoniser le calendrier des sessions des deux chambres (art. 8^{er}): cela permet de garantir que les chambres siègent ensemble si leurs rapports le requièrent (affaires de l'assemblée fédérale – Chambres réunies – , votations concernant l'urgence, votations finales)» (FF 1991 III 641, p. 733). On ne peut donc pas en déduire que le vote final ne doit plus avoir lieu le même jour dans les deux conseils, bien au contraire: *la tenue des votes finaux le même jour allait de soi*. Le calendrier de l'époque le confirme: dans les années 90, les Chambres fédérales ont tenu deux sessions extraordinaires, celles du Conseil national s'achevant chaque fois après celles du Conseil des Etats; or, le Conseil national a procédé à ses votes finaux non pas le dernier jour de sa session, mais le dernier jour de la session du Conseil des Etats, afin que les votes finaux aient lieu le même jour dans les deux conseils.

C'est pourquoi il faut ancrer dans la loi la pratique constante. On pourrait aussi profiter de la révision pour assouplir la pratique en permettant que les votes finaux aient lieu dans les deux conseils non pas le même jour, mais durant la même session. Une *minorité de la commission* (Rutz Gregor, Addor, Buffat, Burgherr, Campell, Glättli, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann), dont la proposition a été rejetée par 13 voix contre 10, souhaite aller dans cette direction, mais la majorité estime que cette option ne présente aucun avantage. Pour qu'un conseil puisse procéder au vote final avant l'autre, il faudrait que l'élimination des divergences et la correction du texte soumis à votation par la Commission de rédaction soient achevées plus tôt. Or, il y a généralement des procédures d'élimination des divergences assez compliquées à chaque session, si bien que la pression des délais est déjà forte. Il ne serait pas bon d'accroître encore cette pression. Imposer que les votes finaux aient lieu le même jour ne préjuge pas de la réponse à une question qui se pose actuellement dans les deux conseils, soit celle de savoir s'il convient de maintenir ou non la séance du vendredi de la troisième semaine de session (cf. proposition déposée par une minorité de la commission au sujet de l'art. 34 RCN). Si les jours de clôture de la session ne sont pas identiques pour les deux conseils, la disposition signifie seulement que les votes finaux doivent se dérouler le dernier jour où les deux conseils siègent en même temps.

Il découle des nouvelles dispositions que l'adoption par un conseil d'une motion d'ordre demandant qu'un projet soit biffé de la liste des votes finaux ou y soit ajouté est également valable pour l'autre conseil. Le président de l'autre conseil communique à son conseil la modification de la liste des votes finaux. Une motion d'ordre s'opposant à cette modification serait contraire à la loi.

Art. 97 Message et projet d'arrêté du Conseil fédéral

Selon l'art. 97, *al. 1*, le Conseil fédéral dispose d'un *délai d'un an* à compter du dépôt d'une initiative populaire pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. En vertu de l'*al. 2*, ce délai est étendu à *18 mois* si le Conseil fédéral présente simultanément un projet d'arrêté fédéral relatif à un contre-projet direct ou indirect. Cette disposition est formulée de telle manière que la prolongation du délai est accordée uniquement si le Conseil fédéral présente effectivement son contre-projet. Cela signifie que le contre-projet doit être élaboré et envoyé en consultation dans un délai d'un an, de sorte que le Conseil fédéral puisse renoncer au contre-projet si les résultats de la procédure de consultation sont défavorables. Lorsqu'il s'agit d'un projet complexe, il est difficile de respecter un calendrier aussi étroit. Si, pour cause de résultats défavorables de la procédure de consultation, le Conseil fédéral décide de renoncer à son intention première de présenter un contre-projet alors que le délai d'un an a expiré, il contrevient à la loi dans sa teneur actuelle.

La réglementation en vigueur n'est pas pertinente. Il faut donc que la prolongation du délai soit conditionnée par la décision du Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet, et non pas par la présentation dudit contre-projet.

La présente révision est mise à profit pour préciser la formulation peu claire de l'*al. 3*. Si l'on isole cette disposition et que l'on en fait une interprétation littérale, l'Assemblée fédérale pourrait commencer à délibérer sur une initiative populaire juste après son dépôt. Toutefois, l'*al. 3* doit être considéré dans le contexte des *al. 1* et *2*, qui imposent au Conseil fédéral des délais pour agir. Il ne serait pas logique, d'une part, d'impartir au Conseil fédéral des délais pour élaborer un projet d'arrêté fédéral et, d'autre part, de permettre à l'Assemblée fédérale d'élaborer elle-même un tel projet. Le but de l'*al. 3* est différent et il doit être précisé dans la loi: dans la formulation proposée ici, cette disposition stipule que l'Assemblée fédérale peut commencer à examiner l'initiative populaire si le Conseil fédéral ne respecte pas le délai qui lui a été imparté. Elle précise également la procédure permettant à l'Assemblée fédérale d'entamer ses travaux: celle-ci ne peut entrer en action que si une commission élabore un projet d'acte par la voie de l'initiative parlementaire (art. 107 ss LParl). Cela suppose que l'un des membres de la commission ou n'importe quel autre député ait soumis une proposition dans ce sens à la commission (art. 76, *al. 1*, 2^e phrase, LParl).

Art. 98 Validité de l'initiative populaire

Un arrêté fédéral relatif à une initiative populaire contient deux dispositions: l'Assemblée fédérale statue sur la validité de l'initiative populaire à l'art. 1 et donne sa recommandation de vote à l'art. 2. Si l'art. 1 constate la nullité de l'initiative dans son ensemble, il n'y a pas d'art. 2. Lorsque les deux conseils ne sont pas d'accord sur la question, l'élimination des divergences concernant l'art. 1 est assujettie à une règle spéciale: c'est l'avis du conseil qui déclare tout ou partie de l'initiative valide qui l'emporte (art. 98, *al. 2*). L'élimination des divergences au sujet de l'art. 2 est soumise à la procédure ordinaire: si les conseils ne parviennent pas à s'entendre sur la recommandation de vote (rejet de la proposition de la conférence de conciliation),

le projet d'acte est classé. C'est alors l'art. 75a LDP qui s'applique: le Conseil fédéral doit soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire sans recommandation de vote. Or, cela rend caduque l'éventuelle déclaration de nullité partielle prononcée à l'art. 1 de l'arrêté fédéral classé et le Conseil fédéral doit soumettre au vote populaire l'initiative dans sa teneur originale, même si elle contient une partie contraire au droit international impératif. Cette conséquence juridique, qui est sans aucun doute involontaire, est injustifiable. Pour éviter ce risque, il faut instaurer dans un *al. 3* une deuxième règle spéciale applicable à l'élimination des divergences: si les deux conseils ne parviennent pas à s'entendre sur la recommandation de vote, l'arrêté fédéral n'est pas classé intégralement et sa disposition qui prononce la validité ou la nullité partielle reste valable.

Une *minorité de la commission* (Addor, Buffat, Burgherr, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann), dont la proposition a été rejetée par 15 voix contre 9, s'oppose à cette modification. Elle estime en effet que celle-ci réduit les obstacles qui se dressent devant une déclaration de nullité partielle, ce qu'elle préférerait éviter dans l'intérêt du respect total des droits populaires.

Art. 99 Interdiction de modifier le texte d'une initiative populaire

Aux termes de l'art. 69, al. 3, LDP, la Chancellerie fédérale examine la concordance des textes et, le cas échéant, procède aux traductions nécessaires. La décision prise à la suite de l'examen préliminaire prévu à l'art. 69 LDP fige le texte de l'initiative populaire et elle est publiée dans la Feuille fédérale. En vertu de l'art. 99 LParl, une initiative populaire qui a abouti et qui n'a pas été retirée ou ses parties valables doivent être soumises «*en l'état*» à la votation populaire. Cela pose une question: que faut-il faire lorsque des erreurs de traduction sont découvertes après la publication de la décision rendue à la suite de l'examen préliminaire²²?

Récemment, on a constaté à plusieurs reprises des défauts de concordance sur le fond entre les versions dans les trois langues nationales d'initiatives populaires ayant abouti. C'est le cas, par exemple, des initiatives populaires 13.086 «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» (initiative Eco-pop), 13.107 «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (réforme de la fiscalité successorale)» ou encore 14.026 «Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (initiative efficacité électrique)». Dans le premier cas, l'Assemblée fédérale avait déjà achevé ses délibérations; le Conseil fédéral a donc signalé les erreurs manifestes de la traduction française dans ses explications destinées aux électeurs. Dans les deux autres cas, la Commission de rédaction a présenté aux Chambres fédérales une proposition de correction des erreurs.

L'*al. 2*, qui est nouveau, n'introduit donc rien d'inédit. Il ne fait qu'ancrer dans la loi la pratique de la Commission de rédaction et des Chambres fédérales en clarifiant ce

²² Lire l'exposé circonstancié de ce problème dans: Chancellerie fédérale, *Wegleitung zum Umgang mit offensichtlichen Übersetzungsfehlern bei Volksinitiativen*, JAAC 2/2016 du 30.6.2016, pp. 44 à 49, www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/jurisprudence-autorites-administratives-confederation/2016.html.

point. Dans le domaine des droits populaires, il est particulièrement important que la réglementation des compétences et des procédures soit claire et transparente.

La correction des erreurs de traduction manifestes par l'Assemblée fédérale est en accord avec la disposition de l'art. 99 LParl selon laquelle les initiatives populaires doivent être soumises à la votation populaire «en l'état»: *si les versions dans les différentes langues ne concordent pas, alors qu'elles sont de valeur égale, on ne peut pas savoir exactement quel est le contenu de l'initiative*. Dans ce cas, l'Assemblée fédérale est tenue de pourvoir à ce que les différentes versions linguistiques de l'initiative populaire aient des teneurs concordantes.

La correction se limite aux erreurs *manifestes* sur le fond. Elle ne porte pas sur des traductions qui pourraient paraître peu adéquates ou politiquement controversées.

La modification de cette disposition est mise à profit pour préciser que la Commission de rédaction est également habilitée à *procéder aux adaptations formelles nécessaires afin d'intégrer le texte de l'initiative dans la Constitution*. Cela peut être nécessaire lorsque des procédures se déroulent parallèlement pour traiter différents projets visant à modifier le même article constitutionnel, que ce soit sous la forme d'une initiative populaire ou d'une initiative des autorités. Il peut arriver, par exemple, qu'une initiative populaire soit lancée pour modifier un article constitutionnel, lequel est modifié par un autre projet avant que cette initiative soit soumise au peuple. Si l'initiative est acceptée en l'état, son texte ne pourra pas être intégré dans la Constitution pour des raisons de technique législative. Autre exemple: l'Assemblée fédérale examine *l'une après l'autre, à intervalles rapprochés, deux modifications du même article constitutionnel qui ne sont compatibles entre elles que partiellement*. Si ces deux modifications constitutionnelles sont ensuite acceptées lors de deux votations populaires successives, la deuxième modification entraînera une modification partielle de la première modification. Ce genre de situation peut poser des problèmes complexes de technique législative, qu'il faut résoudre en tenant pleinement compte de la volonté populaire. La responsabilité de ces adaptations ne peut pas être confiée à un service administratif; elle doit être assumée par un organe politique.

Dans les deux cas – la correction d'erreurs de traduction manifestes et l'adaptation formelle pour intégrer le texte de l'initiative dans la Constitution –, la Commission de rédaction est tenue de consulter le comité d'initiative. Si, lors de cette consultation, il y a lieu de douter du bien-fondé des adaptations proposées et que ces doutes ne peuvent pas être dissipés, la Commission de rédaction renonce aux adaptations dans l'intérêt de la crédibilité des institutions politiques. L'indispensable évaluation des intérêts incombe à la Commission de rédaction.

Art. 141 Message accompagnant un projet d'acte

L'art. 141, al. 2, définit les exigences auxquelles doit satisfaire la motivation d'un projet d'acte par le Conseil fédéral dans le message qu'il adresse aux Chambres fédérales. Selon l'art. 111, ces exigences s'appliquent également aux rapports que les commissions parlementaires adressent à leur conseil lorsqu'elles lui soumettent un projet d'acte.

Le présent projet de modification propose d'ajouter plusieurs points dans la liste des explications à fournir dans un message ou dans un rapport présentant un projet d'acte:

- *Let. a^{bis}*: selon cette nouvelle disposition, le Conseil fédéral doit faire le point sur la question de savoir s'il a fait un usage optimal de la marge de manœuvre dont la Suisse dispose lorsqu'elle reprend le droit international. L'internationalisation du droit favorise l'inflation normative. Dans la pratique, le risque existe de voir le droit international être appliqué de manière trop zélée. Lorsqu'il reprend le droit international contraignant pour la Suisse, le Conseil fédéral doit préciser jusqu'à quel point les exigences de ce dernier sont incontournables et si une application conforme au principe de l'équivalence est possible. En cas de reprise volontaire, il indique notamment les conséquences qu'entraînerait une non-reprise et des solutions alternatives à la reprise. Cet ajout répond aux objectifs d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Hans-Ueli Vogt (V, ZH) [16.440 *Iv. pa. Vogt. Stopper l'inflation normative. Freiner l'internationalisation du droit, la reprise du droit européen et la tendance au «Swiss finish»*].
- *Let. a^{ter}*: il y a lieu d'expliquer, le cas échéant, de quelle manière le projet d'acte tient compte du principe de subsidiarité. Aux termes de l'art. 5a Cst., «l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité». Ce principe est concrétisé à l'art. 43a, al. 1, Cst.: «La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération». Et l'art. 50, al. 2, Cst. précise que le principe de subsidiarité s'applique aussi envers le dernier échelon étatique, c'est-à-dire les communes: «La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes». Dans son message du 14 novembre 2001 sur la réforme de la péréquation financière (01.074), le Conseil fédéral définissait ainsi le principe de subsidiarité: «Le principe de subsidiarité dans un Etat fédéral part de l'idée que la Confédération ne doit pas s'attribuer des tâches si les Etats-membres disposent des compétences nécessaires pour les accomplir eux-mêmes et s'il n'existe pas une raison impérieuse d'unifier ces tâches au niveau fédéral» (FF 2002 2155, p. 2319).

Si l'on ne vérifie pas systématiquement le respect du principe de subsidiarité lors de chaque modification de loi, ce principe central du fédéralisme suisse risque de rester un vœu pieux. Dans son rapport du 12 septembre 2014 intitulé «Respect des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)» (en réponse au postulat 12.3412 Stadler Markus), le Conseil fédéral constate lui-même que «le respect du principe de subsidiarité doit être mis en doute» à propos de quatre projets adoptés entre décembre 2004 et décembre 2013 (p. 3).

Cette nouvelle exigence explicite est placée au deuxième rang du catalogue (*let. a^{ter}*), car elle porte sur le respect d'un principe général de la Constitution, à l'instar des exigences figurant sous le premier point (*let. a*).

Pour une *minorité de la commission* (Burgherr, Addor, Buffat, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann), dont la proposition a été rejetée par 14 voix contre 8, la formulation présentée par la commission demeure trop abstraite: cette minorité voudrait parvenir à un caractère plus contraignant au moyen d'une formulation plus précise et plus concrète. La majorité ne voit pas ce qu'une telle formulation apporterait de plus; selon elle, les textes législatifs doivent rester aussi concis que possible.

Cette modification de l'art. 141 répond aux objectifs des initiatives parlementaires déposées par le conseiller aux Etats Andrea Caroni (RL, AR) et par le conseiller national Thomas Burgherr (V, AG) [16.446 *Iv. pa. Caroni. Davantage de fédéralisme dans les messages du Conseil fédéral*; 16.497 *Iv. pa. Burgherr. Renforcer le principe de subsidiarité*]. L'initiative du conseiller national Burgherr demande en outre que les exigences prévues pour les messages accompagnant les projets d'acte s'appliquent aussi aux rapports concernant les avant-projets envoyés en consultation. La loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo; RS 172.061) ne contient actuellement pas de dispositions régissant le contenu des rapports explicatifs sur les projets mis en consultation. L'examen de l'avant-projet d'un acte est la première étape du processus de décision public, l'étape suivante étant l'examen du projet au Parlement. Il est logique que la motivation de l'avant-projet réponde aux mêmes exigences que la motivation du projet. A cet effet, il est proposé qu'un art. 6a LCo contienne un renvoi d'ordre général à l'art. 141 LParl afin que celui-ci s'applique par analogie au contenu des documents relatifs à la consultation. Cela inclut les projets du Conseil fédéral qui ne débouchent pas sur la soumission d'un projet au Parlement (ordonnances du Conseil fédéral visées à l'art. 3, al. 1, let. d et e, et al. 2, LCo).

- *Let. e et f*: dans la loi en vigueur, la let. f demande que soient exposées «les conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes». La mention des communes obéit à l'art. 50, al. 2, Cst., mais l'art. 50, al. 3, Cst. va plus loin: il exige que «la Confédération [prenne] en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». Dans son rapport du 21 octobre 2016 intitulé «Prévisions dans les messages du Conseil fédéral – Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs», le Contrôle fédéral des finances estime que cet élément devrait être rajouté à l'art. 141 LParl. La troisième réforme de l'imposition des entreprises (15.049) peut servir d'exemple de prise en compte insuffisante des conséquences d'un acte pour les villes et les agglomérations: ayant suscité une forte opposition dans les villes, elle a échoué en votation le 12 février 2017.

L'ajout de cette disposition répond au but de l'initiative parlementaire de la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) [17.417 *Iv. pa. Leutenegger Oberholzer. Projets de loi. Evaluer les conséquences pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne*].

La let. f de la loi en vigueur demande en outre que le Conseil fédéral précise «les modalités [du] financement [du projet], les incidences qu'il a eues ou

aura sur la planification financière, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées». Par ailleurs, le Conseil fédéral doit faire le point sur «l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition» (*let. e*). Du point de vue de la systématique, il n'est pas satisfaisant que ces aspects financiers fassent l'objet de deux dispositions séparées (*let. e* et *f*). De plus, la terminologie utilisée est en partie inusitée dans le reste de la législation et elle n'est pas très claire. La présente révision est donc mise à profit pour proposer une *let. e*, qui reprend cette disposition dans une formulation à la fois plus concise et plus compréhensible.

- *Let. g^{bis}*: selon cette nouvelle disposition, le Conseil fédéral doit faire le point sur la préservation de la responsabilité personnelle et de la marge de manœuvre des particuliers concernés par une réglementation donnée, et ce, afin de lutter contre la réglementation excessive. Il faudrait si possible établir des principes et des objectifs généraux plutôt que des règles détaillées et des codes de conduite concrets. Il y a lieu d'examiner, d'une part, la possibilité de permettre aux destinataires de faire des choix (par ex. sous la forme d'opting-out pour les start-up) et, d'autre part, la question de savoir s'il serait plus approprié d'obliger les destinataires à mettre sur pied une autoréglementation au lieu d'imposer une réglementation étatique. Globalement, il s'agit d'examiner de manière réfléchie l'éventualité d'adopter d'«autres réglementations possibles». Cet ajout répond aux objectifs d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Hans-Ueli Vogt (V, ZH) [16.436 *Iv. pa. Vogt. Stopper l'inflation normative. Préserver la liberté de décision et la marge de manœuvre des particuliers et des entreprises*].
- *Let. g^{ter}*: Dans un courrier qu'elle a adressé le 4 octobre 2016 aux CIP, la Délégation des finances des Chambres fédérales propose de compléter le catalogue de l'art. 141, al. 2, LParl par l'obligation d'exposer, dans les messages et les rapports, *les répercussions d'un acte sur les exigences dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des dépenses qui en découleront*. La Délégation des finances rappelle qu'elle suit de près depuis un certain temps l'évolution des TIC en usage à la Confédération dans le cadre sa haute surveillance financière concomitante. L'importance des TIC n'a cessé de croître au sein de l'administration fédérale ces quinze dernières années. La Confédération consacre chaque année environ 1,2 milliard de francs, soit près de 12 % de ses charges propres, aux TIC utilisées par l'administration centrale, les autorités et les tribunaux fédéraux. Pour illustrer l'insuffisance de l'analyse de l'impact des projets de loi dans ce domaine, la Délégation des finances évoque l'une des conclusions de l'enquête sur le projet informatique INSIEME²³, selon laquelle la révision de la loi sur la TVA en 2009 et sa mise en œuvre informatique parallèlement au projet INSIEME avaient contribué aux difficultés auxquelles s'est heurté ce dernier. Elle relève en outre que des projets d'acte dans le domaine douanier auront prochainement des répercussions notables sur le système informatique de l'Administration fédérale des douanes.

²³ Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21.11.2014 sur le projet informatique INSIEME, ch. 3.2.4.3 (FF 2015 5823).

Une *minorité de la commission* (Nantermod, Barrile, Galladé, Glättli, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Wermuth) voudrait biffer toutes les modifications de l'art. 141, al. 2, sauf celles qui concernent les let. e et f. A ses yeux, l'extension des exigences appliquées aux messages du Conseil fédéral ne contribue en aucune façon à la lutte contre la surréglementation; au contraire, elle engendre encore davantage de charge administrative. Cette minorité estime que ce n'est certainement pas cela qui va retenir le Conseil fédéral de faire des propositions normatives. Si des données importantes font défaut dans un message du Conseil fédéral, tous les députés et notamment les commissions chargées de l'examen préalable peuvent demander les informations supplémentaires requises.

Modification d'autres actes

1. Loi sur les droits politiques, art. 73a et 75a

Voir les explications relatives à l'art. 81 LParl.

2. Loi sur la consultation, art. 6a

Voir les explications relatives à l'art. 141 LParl.

3. Loi sur les moyens alloués aux parlementaires, art. 3, al. 1

Actuellement, l'indemnité journalière versée aux députés se monte à 440 francs, en vertu de l'art. 3 de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires. Une *minorité de la commission* (Rutz Gregor, Addor, Buffat, Burgherr, Glarner, Reimann Lukas, Sollberger, Steinemann) souhaite que les indemnités portent désormais sur des demi-journées. En effet, selon elle, de nombreuses séances ne durent qu'une demi-journée, voire moins longtemps; souvent, certains députés ne participent que moins d'une heure à une séance, par exemple lorsqu'ils défendent une initiative parlementaire devant une commission dont ils ne sont pas membres. De l'avis de la minorité, le versement de l'intégralité de l'indemnité journalière est disproportionné dans de tels cas. La commission rejette cette proposition, car celle-ci conduirait à une réduction non négligeable du revenu des députés. Or, par rapport au temps consacré au travail parlementaire et à l'importance des missions qui sont confiées aux députés, ce revenu est déjà modeste. En outre, diviser le versement des indemnités en demi-journées entraînerait une charge administrative excessive: lors des séances d'une journée entière, il faudrait déterminer la durée exacte de la présence de chaque député.

Dans un autre cadre, il s'agira de mettre en œuvre une initiative parlementaire – à laquelle les CIP ont donné suite – visant à modifier le système des défraiements pour nuitées de sorte que les députés qui dorment chez eux ne reçoivent plus de défraiement pour la nuitée concernée (16.413 é Iv. pa. Eder. Ne pas allouer de défraiement pour les nuitées qui n'ont pas été effectuées). La CIP-CN a en outre donné suite à une initiative parlementaire du Conseil national allant dans le même sens (17.435 n Iv. pa. Geissbühler. Rendre le défraiement pour repas et le défraiement pour nuitées compréhensibles pour le contribuable).

2.2 Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement

Section 2 Procès-verbaux et autres documents des commissions

Deux modifications sont apportées à la systématique de cette section:

- Le titre actuel de la section, «Procès-verbaux des séances des commissions», devient «Procès-verbaux et autres documents des commissions». La formulation en vigueur reflète l'accent traditionnellement mis sur les procès-verbaux des séances, bien qu'ils ne soient qu'une catégorie de documents. C'est pourquoi il est proposé de rajouter ici ce terme générique. La systématique de la section 2 est la suivante: les art. 4 et 5 définissent les procès-verbaux et leur but; l'art. 5a fixe les règles générales applicables à la classification des procès-verbaux et des autres documents; les modalités de traitement sont régies par les art. 6, 6a, 6b, 6c et 7 pour les procès-verbaux et par l'art. 8 pour les autres documents.
- Le droit en vigueur accorde aux commissions et aux délégations de surveillance la compétence expresse de régler le traitement de leurs procès-verbaux et autres documents uniquement en ce qui concerne les destinataires des procès-verbaux de séance et les droits d'accès sur l'extranet. En pratique, ces organes sont naturellement compétents pour régler aussi le traitement de leurs autres documents. Cette compétence générale est fondée dans un art. 8a; en contrepartie, on peut abroger l'art. 6, al. 5, et l'art. 6a, al. 3.

Art. 5a Classification

Selon le message du 22 février 2017 du Conseil fédéral relatif au projet de loi sur la sécurité de l'information (P-LSI; FF 2017 2907), toutes les autorités fédérales appliqueront de manière harmonisée trois échelons de classification: «interne», «confidentiel» et «secret». L'art. 1, al. 2, P-LSI définit les intérêts publics que protège la loi. La let. a fait figurer en tête de cette liste «la capacité de décision et d'action des autorités et organisations de la Confédération». Compte tenu de leurs attributions, les commissions peuvent invoquer cet intérêt (lire plus haut le commentaire de l'art. 47a LParl, ch. 3). Si le fait que des informations sont portées à la connaissance de tiers non autorisés peut nuire à ces intérêts, les informations concernées doivent être classifiées «interne» (art. 13, al. 1, P-LSI).

En application de l'art. 12 P-LSI, l'Assemblée fédérale doit désigner «les personnes ou services compétents pour classifier les informations (auteurs de la classification)». C'est ce que fait l'art. 5a OLPA, aux termes duquel chaque commission est l'auteur de la classification de ses documents. La commission peut remplir sa tâche d'auteur de la classification sans travail supplémentaire puisque tous les documents sont en principe classifiés «interne», sous réserve d'une classification différente par la commission ou par une autre autorité, ce qui devrait rester exceptionnel (par ex. dans le domaine de la haute surveillance).

Art. 6 Destinataires

Lire les explications relatives au titre de la section 2 de l'OLPA.

Art. 6a Extranet

Depuis 2008, les procès-verbaux et autres documents des commissions sont accessibles aux membres des commissions sur un réseau d'information sécurisé (extranet). Les droits d'accès d'un député sont toutefois valables uniquement pour les documents de la commission dont il est membre ainsi que de la commission homologue de l'autre conseil. Les documents des autres commissions peuvent être obtenus, sur demande, en version papier.

Le 8 novembre 2013, le Bureau du Conseil national a déjà présenté un projet (FF 2013 8003) visant à étendre les droits d'accès de tous les députés aux documents des commissions sur l'extranet.

Le bureau avait approuvé ce projet au vote sur l'ensemble seulement par 7 voix contre 5. La forte minorité craignait qu'il ne mette en danger la confidentialité des documents des commissions. Le Conseil fédéral ayant ensuite proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, pour la même raison, le bureau l'a finalement retiré le 14 février 2014.

La CIP-CN a décidé, à l'unanimité, de reprendre telles quelles les propositions émises par le bureau en 2013.

Elle estime en effet que plus l'usage de l'extranet se généralise, moins la réglementation restrictive qui est en vigueur est adaptée à notre époque. Les premiers concernés sont les députés qui prennent part à une séance de commission non pas en tant que membre permanent, mais en qualité de suppléant.

Pour la commission, il est choquant que les collaborateurs des secrétariats des groupes parlementaires bénéficient d'accès plus étendus que les députés, et donc même, par exemple, que le chef de leur groupe.

S'agissant des craintes relatives au respect de la confidentialité, elles sont certes à prendre au sérieux. Il convient néanmoins de préciser que les députés, en ayant accès à l'extranet, n'ont pas pour autant le droit de consulter des documents supplémentaires: la différence réside uniquement dans le fait que les documents peuvent être consultés non plus seulement en version papier, mais aussi en version numérique. Si quelqu'un voulait commettre une indiscretion, il pourrait très bien le faire en utilisant la version papier. S'il le faisait au moyen de la version numérique, il pourrait être identifié par voie électronique du moment qu'un soupçon concret pèserait sur lui. Sur l'initiative du Bureau du Conseil national (14.402 Iv. pa. Bureau CN. Accès des députés à l'infrastructure informatique. Enregistrement et analyse des journaux d'accès), l'insertion dans l'OLPA des art. 16c et 16d, lors de la modification du 19 juin 2015 (RO 2015 2889), a créé les bases légales nécessaires à une analyse nominale se rapportant aux personnes en cas d'utilisation abusive ou de soupçon d'utilisation abusive des données auxquelles celles-là ont eu accès sur l'extranet.

Selon l'*al.* 2, les députés ont accès, sur l'extranet, aux procès-verbaux des commissions relatifs à un projet d'acte, une initiative parlementaire, une initiative de canton, une motion traitée dans le second conseil, une pétition ou un rapport. En ce qui concerne les objets des commissions (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas soumis aux conseils, par ex. les consultations en matière de politique extérieure ou sur les projets d'ordonnance), la réglementation actuelle est maintenant, selon l'*al.* 2*bis*, en ce

sens que l'accès est octroyé aux députés uniquement pour les procès-verbaux relatifs aux affaires internes de leur commission et de la commission homologue de l'autre conseil.

Comme jusqu'à présent, l'art. 6a ne mentionne que les procès-verbaux. Toutefois, en vertu de l'art. 8, al. 1, ces droits d'accès s'appliquent par analogie aux autres documents des commissions en question.

Pour les domaines touchant à la haute surveillance, les commissions de surveillance continuent de régler elles-mêmes l'attribution des droits d'accès. La disposition concernée, qui se trouve actuellement à l'al. 3, est transférée à l'art. 8a, qui est nouveau, et ce, pour des raisons de systématique (lire les explications relatives au titre de la section 2 de l'OLPA).

Conformément à l'al. 4, le président de la commission peut toujours, à titre exceptionnel, décider que certains documents ne sont pas mis en ligne sur l'extranet lorsque des intérêts privés ou publics prépondérants le justifient.

Art. 6b Accès des secrétariats des groupes parlementaires et des Services
du Parlement aux procès-verbaux sur l'extranet

Pour des raisons de systématique, la base légale se trouvant actuellement à l'art. 6a et réglant les droits d'accès des collaborateurs des Services du Parlement doit être transférée à l'art. 6b (al. 1 et 1bis), sans qu'elle subisse de modification pour autant.

En outre, un oubli du législateur doit être réparé à l'art. 6b, al. 1, let. b. Du fait de cet oubli, les secrétariats des groupes parlementaires pourraient avoir accès aux procès-verbaux et aux autres documents de la Commission de l'immunité bien que cela ne soit manifestement pas conforme à la volonté de l'Assemblée fédérale. Cette possibilité juridique ouverte par inadvertance en 2011 n'a jamais été utilisée.

Lorsque l'art. 6b est entré en vigueur, le 1^{er} juillet 2009 (08.412/08.413/08.414/08.415; RO 2009 2795), le Conseil national avait encore sa Commission des constructions publiques (CCP; art. 10, ch. 12, RCN). En vertu du renvoi à l'art. 10, ch. 3 à 12, RCN, les secrétariats des groupes parlementaires avaient accès aux procès-verbaux et autres documents de la CCP notamment. Lorsque la modification du RCN du 1^{er} octobre 2010 (09.429) est entrée en vigueur, le 5 décembre 2010, l'art. 10, ch. 12, a été abrogé et la CCP a été supprimée (RO 2010 4543). Un an plus tard, la modification du RCN du 30 septembre 2011, entrée en vigueur le 5 décembre 2011, a institué la Commission de l'immunité (CdI) en la faisant figurer sous le ch. 12 de l'art. 10 RCN, qui était donc vacant. Personne n'a pensé alors qu'il aurait fallu adapter l'art. 6b OLPA. En effet, lorsque cette disposition a été ajoutée dans l'ordonnance, le législateur avait exprimé la volonté que les secrétariats des groupes parlementaires n'aient pas accès aux procès-verbaux et autres documents relatifs aux demandes de levée de l'immunité parlementaire: «Ce traitement particulier est justifié par la protection de la personnalité des individus concernés et par le fait que les documentations contiennent des pièces provenant de dossiers de procédures pénales en cours» (rapport du Bureau du Conseil national du 18.9.2008; FF 2008 7456, p. 7462).

Art. 6c Accès des collaborateurs personnels des députés aux procès-verbaux sur l'extranet

Cet art. 6c, qui est nouveau, met en œuvre l'initiative parlementaire du conseiller national Eric Nussbaumer (S, BL) [15.496 *lv. pa. Nussbaumer. Autoriser les collaborateurs personnels des élus fédéraux à accéder à l'extranet de l'Assemblée fédérale*]. Le Bureau du Conseil national y a donné suite le 11 novembre 2016, par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, décision à laquelle le Bureau du Conseil des Etats s'est rallié à l'unanimité le 3 février 2017. Le 27 février 2017, le Bureau du Conseil national a attribué l'initiative à la CIP en lui demandant d'élaborer les modifications législatives nécessaires.

La CIP adhère à la décision de principe du bureau. En vertu de l'art. 3a de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAF; RS 171.21), les députés perçoivent «un montant annuel de 33 000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice de leur mandat parlementaire». Le droit parlementaire prévoit donc déjà l'existence de collaborateurs personnels. Souvent les députés qui choisissent d'avoir un collaborateur personnel attendent de celui-ci un soutien dans la préparation des séances des commissions et du conseil. A cet effet, les collaborateurs personnels doivent pouvoir accéder aux procès-verbaux et aux autres documents des commissions.

Il est logique d'accorder aux collaborateurs personnels les mêmes droits d'accès qu'aux collaborateurs des secrétariats des groupes parlementaires, à la différence que les collaborateurs personnels ont accès uniquement aux procès-verbaux des commissions auxquelles appartient le député pour lequel ils travaillent (*al. 1*). De cette manière, les droits d'accès d'un collaborateur personnel ne sont pas aussi étendus que ceux du député, puisque ce dernier a désormais aussi accès, selon la proposition de la commission concernant l'art. 6a, à certains procès-verbaux d'autres commissions. Comme l'art. 6b, l'art. 6c mentionne uniquement les procès-verbaux, mais, en vertu de l'art. 8, al. 1, ces droits d'accès s'appliquent par analogie aux autres documents des commissions en question.

A l'instar des secrétariats des groupes parlementaires, les collaborateurs personnels n'ont *pas accès aux documents des commissions qui contiennent des informations particulièrement sensibles*: c'est la conséquence du renvoi général à l'art. 6b inscrit à l'art. 6c. Cela concerne les Commissions des finances et les Commissions de gestion (ch. 1 et 2 de l'art. 10 RCN et de l'art. 7 RCE) ainsi que la Commission de l'immunité du Conseil national (art. 10, ch. 12, RCN; lire à ce sujet les explications relatives à l'art. 6b OLPA). En vertu du renvoi général à l'art. 6b inscrit à l'art. 6c, un droit d'accès est accordé aux personnes qui travaillent pour les membres du Bureau du Conseil national, mais pas à celles qui travaillent pour les membres du Bureau du Conseil des Etats. L'art. 6b, al. 3, s'applique aussi aux collaborateurs personnels: «Le président de la commission peut décider qu'un procès-verbal relatif aux affaires internes de la commission ne soit ni envoyé ni mis en ligne sur l'extranet lorsque des intérêts privés ou publics prépondérants le justifient». Cette disposition constitue une base légale suffisante pour ne pas accorder aux secrétariats des groupes parlementaires, et donc pas non plus aux collaborateurs personnels, par exemple les dossiers de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

concernant des demandes de levée de l'immunité (pour la justification de ce traitement particulier, lire les explications relatives à l'art. 6b OLPA).

L'art. 6c, al. 2, précise que les collaborateurs personnels sont tenus d'observer le secret de fonction visé à l'art. 8 LParl. Ce renvoi à l'art. 8 LParl est analogue à celui qui est fait à l'art. 62, al. 4, LParl pour assujettir les secrétariats des groupes parlementaires au secret de fonction.

L'emploi d'un collaborateur personnel qui obtient l'accès à des documents de commission classifiés et *qui a en parallèle d'autres employeurs que le député pour lequel il travaille peut créer des liens d'intérêts supplémentaires*. Certes, un collaborateur personnel n'est pas autorisé à divulguer à un autre employeur des informations sur les documents classifiés dont il a connaissance. Cependant, même si le secret de fonction est respecté, il est impossible d'exclure l'éventualité que l'autre employeur puisse bénéficier du fait que son collaborateur a connaissance d'informations non accessibles au public. *C'est pourquoi il est nécessaire de rendre publiques les données personnelles et le nom des autres employeurs des collaborateurs personnels qui ont accès à l'extranet. Ces données sont publiées dans un registre tenu par les Services du Parlement (al. 3 et 4)*. Si les données demandées à l'al. 3 ne sont pas fournies ou s'il apparaît qu'elles sont incomplètes, l'accès à l'extranet est refusé ou retiré.

Art. 8 Autres documents

Les dispositions relatives aux destinataires des procès-verbaux de séance, à la mise à disposition de ces derniers sur l'extranet et à la consultation s'appliquent également aux autres documents des commissions (al. 1). Désormais, un al. 3 habilite explicitement les commissions à publier, et donc à déclassifier, des «documents importants». Il faut en particulier considérer comme importants les documents essentiels à la compréhension des propositions des commissions aux conseils. Il est nécessaire d'attendre la fin des délibérations de la commission pour pouvoir apprécier l'importance des documents. Pour que cette disposition soit mise en pratique aussi largement que possible, il faut que la question de la publication des documents soit systématiquement étudiée à l'issue des délibérations. Il incombe au secrétariat de la commission de soumettre cette question au président. Si une publication est envisagée (ce qui ne sera pas nécessaire dans beaucoup de cas, en particulier dans les dossiers simples ou consensuels), le président peut faire des propositions dans ce sens. La procédure est similaire à celle qui est prévue à l'art. 151, al. 2, LParl, selon lequel la commission décide, lors du vote sur l'ensemble de l'acte, si elle veut être consultée sur le projet d'ordonnance du Conseil fédéral.

La 1^{re} phrase de l'al. 1 permet de procéder à une publication à un autre moment, en particulier plus tôt, ce que font déjà certaines commissions sans base légale. Une publication peut être motivée, outre par la raison évoquée ci-dessus, par exemple par le souhait de prévenir des indiscretions.

Une minorité (Barrille, Galladé, Glättli, Kiener Nellen, Piller Carrard, Streiff, Wer-muth), dont la proposition a été rejetée par 14 voix contre 8, souhaitait que la commission ne soit pas la seule à pouvoir déclassifier un document dès la fin de ses délibérations, mais que son président puisse aussi le faire (al. 3^{bis}). Selon elle,

l'importance d'un document pour le débat public n'est pas toujours prévisible lorsque la commission clôt ses délibérations. D'après cette minorité, si l'intérêt du public pour un document se manifeste ultérieurement, il faut pouvoir y répondre d'une manière simple, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose. Si la commission est la seule à en avoir la compétence, la question doit être ajoutée à l'ordre du jour d'une séance puisque l'objet n'est plus pendant à la commission. Cela représenterait une charge disproportionnée et provoquerait souvent d'importants retards, qui rendraient obsolète la demande de remise d'un document. Concrètement, cette proposition prévoyait, outre une publication active par la commission (en vertu de l'al. 3, par ex. sur Internet), une déclassification ultérieure par le président de la commission, déclassification dont les effets seraient moindres, puisqu'elle ne permettrait qu'une remise aux tiers qui en font la demande.

Dans la procédure visée à l'al. 3, la commission doit vérifier si des intérêts dignes de protection s'opposent à la publication (dans la procédure proposée par la minorité dans un al. 3^{bis}, cette démarche s'appliquerait aussi au président de la commission). Le P-LSI définit ainsi les intérêts dignes de protection, à l'art. 1, al. 2:

- «a. la capacité de décision et d'action des autorités et organisations de la Confédération;
- b. la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse;
- c. les intérêts de la politique extérieure de la Suisse;
- d. les intérêts économiques, financiers et monétaires de la Suisse;
- e. l'accomplissement des obligations légales et contractuelles des autorités et organisations de la Confédération en matière de protection des informations.»

La règle de confidentialité imposée à l'art. 47, al. 1, LParl est une obligation légale au sens de la let. e ci-dessus: avant de publier un rapport de l'administration concernant explicitement une proposition d'un membre de la commission, par exemple, le nom de cette personne devra être caviardé. Les prescriptions de la loi sur la protection des données (en particulier les dispositions de l'art. 19 relatif à la communication de données personnelles par des organes fédéraux) s'appliquent également aux commissions de l'Assemblée fédérale.

Avant une publication au sens de l'al. 3, *l'auteur du document doit être entendu* (al. 4). L'auteur d'un tel document peut être une unité de l'administration ou un expert, par exemple. Ces documents sont élaborés exclusivement pour servir de base de discussion et de décision à la commission, et non pas pour être rendus publics. Leurs auteurs doivent donc pouvoir présenter leurs éventuelles objections à une publication. Lorsque ces objections sont plausibles, la commission ou son président doivent les prendre en considération, car ils n'ont pas intérêt à ce que les auteurs leur communiquent moins d'informations à l'avenir. Si l'on se fie à la pratique actuelle, à peu près exempte de conflits, on peut penser que les commissions continueront de respecter les objections fondées qui leur seront exposées. Néanmoins, s'il advenait exceptionnellement qu'une commission et l'auteur d'un document soient en désaccord, ce problème ne pourrait pas être résolu par exemple en octroyant à une unité administrative un droit de veto contre la décision de publication d'un document prise

par une commission, car ce serait incompatible avec le statut constitutionnel des commissions. Il peut arriver, en effet, que l'indispensable évaluation des intérêts effectuée par la commission la conduise à estimer que l'intérêt politique qu'elle attribue à une publication l'emporte sur l'objection de l'administration, laquelle obéit peut-être notamment à des motivations politiques et non pas à des raisons objectives.

Le droit d'être entendu instauré ici va plus loin que l'art. 15, al. 2, P-LSI, qui prévoit seulement qu'avant de donner accès à une information l'organe parlementaire compétent *peut* consulter l'auteur de la classification.

Si l'auteur du document (par ex. un représentant du Conseil fédéral) est présent lors de la délibération sur la question de la publication, son accord peut lui être demandé oralement; dans tous les autres cas, l'assentiment de l'auteur doit être obtenu par écrit.

Dans certains *cas exceptionnels*, un document peut être déclassifié *uniquement avec l'approbation* de son auteur (al. 5):

- *Let. a:* l'assentiment de l'auteur est indispensable pour les «documents qu'une commission a reçus dans l'exercice de ses droits en termes d'information et de consultation en matière de politique extérieure (art. 152 LParl)». Le Conseil fédéral possède la compétence, directement ancrée dans la Constitution, de représenter la Suisse à l'étranger (art. 184, al. 1 et 2, Cst.) et en particulier de mener les négociations internationales. Les commissions n'ont pas le droit de porter atteinte à l'exercice de cette compétence en publiant des documents contre la volonté du Conseil fédéral.
- *Let. b:* le pouvoir de décision d'une commission en ce qui concerne des documents est limité par le droit à l'information des commissions (art. 150, al. 2, LParl). Le droit à l'information des commissions de surveillance, pourtant plus étendu, n'est pas non plus illimité (art. 153, al. 6, LParl; a contrario, l'art. 169, al. 2, Cst. et l'art. 154 LParl fondent un droit à l'information illimité des délégations des commissions de surveillance). Il arrive cependant dans la pratique qu'une commission obtienne du Conseil fédéral des informations auxquelles elle ne pouvait prétendre; il ne serait pas logique qu'elle soit autorisée à les publier sans l'approbation du Conseil fédéral. Par exemple, lorsque les Commissions de la politique de sécurité examinent des acquisitions d'armement, elles peuvent avoir accès à des informations «dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays» alors que, dans ce cas, elles ne jouissent pas d'un droit à l'information selon l'art. 150, al. 2, let. b, LParl.

Il peut y avoir un désaccord sur la question de savoir si l'une des conditions énoncées à l'art. 150, al. 2, ou à l'art. 153, al. 6, pour limiter le droit à l'information est remplie. Dans ce cas, la disposition sur le droit à l'information des commissions stipule que c'est le Conseil fédéral qui tranche (art. 150, al. 6). Il en découle que c'est son appréciation qui doit également être déterminante en cas de désaccord sur la publication d'un document (al. 6, *1re phrase*). Cela s'applique aussi au rapport sur le contenu des documents que le Conseil fédéral peut présenter à la commission en vertu de l'art. 150, al. 6, en lieu et place des documents eux-mêmes. En revanche, si

le désaccord oppose le Conseil fédéral et les commissions de surveillance, ce sont les secondes qui «statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information» (art. 153, al. 6, LParl). Ce sont donc elles aussi qui statuent sur la question de la publication (*al. 6, 2^e phrase*). Il y a tout lieu de penser que l'on recourra à ces règles régissant les conflits aussi rarement que l'on recourt aux règles régissant les désaccords sur la diffusion d'informations; elles ont néanmoins un caractère préventif.

Art. 8a Procès-verbaux et autres documents des commissions
et des délégations de surveillance

Lire les explications relatives au titre de la section 2 de l'OLPA (au début des explications relatives aux modifications de l'OLPA). Il faut relever que les règles autonomes des commissions de surveillance s'appliquent uniquement lorsque ces commissions exercent leurs fonctions de haute surveillance. Lorsque les Commissions des finances ou les Commissions de gestion accomplissent d'autres tâches parlementaires (élaboration des lois, finances, participation à la planification), ce sont les dispositions générales de l'OLPA sur le traitement des procès-verbaux et des autres documents des commissions qui s'appliquent.

Art. 10 (Contrôle parlementaire de l'administration)

Aux termes de l'art. 170 Cst., l'Assemblée fédérale veille à ce que «l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation». En consacrant un article spécifique à cette mission, la Constitution souligne expressément que l'Assemblée fédérale ne doit pas l'effectuer uniquement dans le cadre de sa haute surveillance sur les activités des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 Cst.). L'Assemblée fédérale doit également évaluer l'efficacité de ses propres activités, en particulier de l'activité législative. D'ailleurs, l'art. 44, al. 1, let. e, LParl charge toutes les commissions – et pas uniquement les commissions de surveillance – de veiller, «dans leur domaine de compétences, à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées». Auparavant, l'art. 54 LParl garantissait la coordination qui s'imposait, en instituant une «Conférence des collègues présidentiels des commissions et des délégations de surveillance», qui était notamment chargée de décider de donner suite aux propositions des commissions visant à charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à des évaluations de l'efficacité. L'art. 54 LParl a cependant été abrogé dans le cadre de la modification de la LParl du 3 octobre 2008. Comme ce projet unique portant sur différentes modifications du droit parlementaire ne concernait aucun autre point de l'OLPA, on avait jadis renoncé à modifier en conséquence l'art. 10 OLPA, Aujourd'hui, l'occasion se présente de procéder à cette modification. En vertu de l'art. 10, le CPA est subordonné aux CdG: par conséquent, les autres commissions ne peuvent pas donner directement des mandats au CPA, mais doivent requérir l'approbation des deux CdG (cf. la nouvelle disposition inscrite à l'*al. 2*).

Section 5 Enregistrement et diffusion des débats

Art. 14 Diffusion sur internet

Dans la section 5 (intitulée jusqu'ici «Radio et télévision»), l'art. 14 stipule que les membres des conseils doivent être informés de la retransmission en direct des débats. Or, aujourd'hui, le streaming permet de suivre toutes les délibérations parlementaires en temps réel sur Internet, sur le site www.parlement.ch. Les débats consacrés à des dossiers qui suscitent un large intérêt dans la population sont en outre retransmis sur les portails de certains médias. Ils sont d'ailleurs très largement suivis sur Internet. Par exemple, on a dénombré 39 947 visites le 9 décembre 2015 (élection du Conseil fédéral), 14 735 visites le 21 septembre 2016 (mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse) et 34 115 visites le 28 février 2017 (prévoyance vieillesse 2020). L'évolution des technologies prive l'art. 14 de son sens, raison pour laquelle il convient de l'abroger.

Désormais, la pratique actuelle de la retransmission en direct sur Internet est mentionnée à l'art. 14 OLPA, qui fournit donc une base légale explicite à cette pratique.

Art. 27 Engagement du personnel des Services du Parlement

L'al. 1 habilite la Délégation administrative à conclure, modifier et résilier les rapports de travail des titulaires de quelques fonctions d'encadrement dans les Services du Parlement. La *let. d* contient une réglementation différente concernant l'engagement du secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances: cet engagement doit être confirmé par la Délégation des finances. Cette règle particulière était nécessaire parce que la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (LCF; RS 614.0) contenait la même règle (art. 18 LCF). Aujourd'hui difficilement compréhensible, cette réglementation tient au fait qu'en vertu de la Constitution fédérale de 1874, restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999, le Conseil fédéral était l'autorité de nomination formelle de ce secrétaire. Il était donc logique que les nominations soient confirmées a posteriori par la Délégation des finances. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1^{er} janvier 2000, la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale a remplacé le Conseil fédéral comme autorité de nomination, mais la confirmation de la nomination par la Délégation des finances a été conservée. Cela complique inutilement la procédure. L'art. 18 LCF ayant été abrogé sur proposition de la Délégation des finances (16.064; révision partielle de la LFC du 17 mars 2017, FF 2017 2292), on peut adapter en conséquence l'art. 27, al. 1, let. d, OLPA.

*Modification d'un autre acte**Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt)**Art. 9a* Registre public des voyages officiels effectués par des députés à l'étranger

L'*art. 9a ORInt*, qui est nouveau, vise à mettre en œuvre une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Alfred Heer (V, ZH) [15.442 *Iv. pa. Heer. Déplacements des parlementaires effectués aux frais du contribuable. Obligation d'informer*]. La CIP-CN a donné suite à cette initiative le 4 février 2016 par 20 voix contre 4. Le 3 mai 2016, la CIP-CE a refusé, par 7 voix contre 2 et 2 abstentions, de donner son approbation. Sur proposition de sa commission, le Conseil national a décidé, le 28 février 2017, de donner suite à l'initiative sans qu'aucune autre proposition ait été déposée. Le 31 mars 2017, la CIP-CE s'est ralliée à cette décision sans opposition.

La commission estime que le public a le droit d'être informé des déplacements effectués par des parlementaires lorsque ces derniers voyagent aux frais de la collectivité. Selon elle, les députés qui voyagent grâce à l'argent du contribuable devraient être tenus de rendre des comptes, ce qui permettrait de garantir la transparence et de renforcer la confiance de la population dans les milieux politiques. En raison de l'absence de bases légales, les renseignements de ce genre ne sont actuellement pas communiqués. Ce refus de donner des informations n'a jusqu'à présent pas gêné le journalisme d'investigation, au contraire, il l'a plutôt stimulé. Cependant, le manque d'informations précises a eu pour effet de voir paraître des articles subjectifs et erronés. Il serait plus judicieux de publier des chiffres fiables que de laisser libre cours à la spéculation dans les médias.

Certes, l'initiative déposée par le conseiller national Alfred Heer visait seulement à instaurer l'obligation de fournir des informations sur les déplacements effectués par les membres de l'Assemblée fédérale aux personnes qui en font la demande. Il semble toutefois plus pertinent de publier ces informations sur Internet, de manière proactive. La charge administrative induite par la création d'un registre de ce type et par ses mises à jour successives est moindre que le travail consistant à réunir les données nécessaires chaque fois qu'une demande est formulée.

L'*al. 1* définit le champ d'application de cette obligation en ce sens que le registre doit indiquer tous les voyages qui sont effectués en vertu de l'ORInt et qui grèvent le budget de l'Assemblée fédérale. Ainsi, tous les voyages entrant en ligne de compte seront répertoriés. Il s'agit des voyages:

- des délégations non permanentes des Commissions de politique extérieure (art. 1, al. 3, ORInt);
- des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales (art. 2 ORInt), y compris les voyages que les députés effectuent sur mandat d'une telle assemblée (par ex. en tant qu'observateurs lors d'élections pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe);

- des délégations permanentes chargées des relations avec les parlements des Etats limitrophes (art. 4 ORInt);
- des délégations non permanentes (art. 5 ORInt; font notamment partie de cette catégorie les voyages effectués par un député seul, par le président d'un conseil et par des délégations d'autres commissions que les Commissions de politique extérieure);
- effectués à l'invitation d'un conseiller fédéral (art. 12 ORInt; les députés se voient alors accorder une indemnité journalière à la charge de l'Assemblée fédérale, les autres frais étant à la charge du Conseil fédéral).

L'*al.* 2 cite les informations que les Services du Parlement inscrivent dans le registre en question. Selon la *let. a*, celui-ci comporte la liste de tous les voyages concernés, qui sera mise à jour au fur et à mesure que les données requises seront disponibles. Pour chaque voyage, le registre indique en outre l'organe responsable (soit l'un de ceux qui sont énumérés dans le commentaire sur l'*al.* 1), le motif du voyage, sa destination et les noms des députés ayant effectivement participé audit voyage. Selon la *let. b*, les frais totaux des voyages (indemnités journalières, coûts des déplacements, défraiements, etc.) sont inscrits dans le registre une fois par année pour chaque organe. Il y a lieu de noter que ces informations ne pourront être livrées qu'avec du retard, l'expérience ayant montré que certains décomptes n'étaient disponibles que plusieurs mois après le voyage concerné.

Le texte déposé par le conseiller national Alfred Heer ne demandait pas la publication des coûts par député. Un tel calcul serait d'ailleurs difficile à établir, car le voyage d'une délégation occasionne aussi des frais globaux, qui ne sont pas imputables à un député précis. Or, ces frais ne peuvent pas simplement être répartis proportionnellement entre les députés. En effet, les membres d'une délégation empruntent souvent des itinéraires différents et ne participent pas tous au voyage pour la même durée, ce qui entraîne des coûts différents pour chacun d'eux. Calculer exactement le montant des coûts pour chaque personne représenterait une charge de travail excessive. De plus, publier cette information ne se justifierait pas du point de vue institutionnel, car les députés ne voyagent pas en qualité de particuliers, mais au nom et sur mandat de l'organe parlementaire qui les a désignés. C'est la même argumentation qu'a développée la Délégation administrative (composée des deux collègues présidentiels) lorsqu'elle a rejeté, le 31 mai 2007, une telle publication: «Dans la mesure où ces voyages sont toujours réalisés dans le cadre du mandat parlementaire, et jamais à titre personnel, elle [la Délégation administrative] a décidé que ne devaient pas être publiées les dépenses par député» (extrait de l'avis du Bureau du Conseil national sur l'interpellation 08.3897 Wobmann. Voyages des parlementaires en 2007 et 2008. Vue d'ensemble).

Une *minorité de la commission* (Masshardt, Barrile, Galladé, Glättli, Piller Carrard, Streiff, Wermuth) souhaite que le registre porte également sur les voyages que les députés effectuent à l'étranger «à l'invitation d'autorités et de groupes d'intérêts suisses, étrangers ou internationaux» et qui ne sont donc pas effectués aux frais de l'Assemblée fédérale. Selon la minorité, ces voyages peuvent donner lieu à des liens d'intérêts sur lesquels il convient de garantir la transparence.

Dans ce contexte, il faut relever que les dispositions pénales sur la corruption s'appliquent aux membres de l'Assemblée fédérale, qui sont donc passibles de poursuites s'ils contreviennent à la disposition relative à l'acceptation d'un avantage (art. 322^{sexies} du code pénal [CP], RS 311.0). Le 11 décembre 2007, les bureaux ont émis des recommandations qui précisent ce que cette norme pénale signifie concrètement pour les membres de l'Assemblée fédérale. Le ch. 5 de ces recommandations, par exemple, souligne que la «participation à un voyage sur invitation d'un groupe d'intérêts suisse ou international n'est pas de nature à porter atteinte à l'indépendance d'un parlementaire, à condition que celui-ci prenne lui-même en charge ses frais de voyage». Pour la minorité de la commission, l'obligation de communiquer ces voyages permettrait de mieux vérifier le respect de ces dispositions. La commission considère toutefois qu'il n'est pas logique de prévoir une disposition légale demandant la publication de comportements potentiellement illicites.

2.3 Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003

Art. 15 Répartition des sièges

Un oubli du législateur similaire à celui de l'art. 6b OLPA doit être corrigé à l'art. 15 du règlement du Conseil national (RCN). Lors de la modification du RCN du 3 octobre 2008, une solution a été trouvée pour que les 275 sièges des commissions permanentes considérées comme fondamentalement équivalentes, qui comptent chacune 25 sièges, soient tous répartis entre les groupes parlementaires. Dans sa version adoptée à l'époque, l'art. 15, al. 1, RCN renvoyait à l'art. 10, ch. 1 à 11, RCN (RO 2009 733). Autrement dit, la répartition globale prévue n'incluait pas les sièges de la Commission des constructions publiques (CCP; art. 10, ch. 12): cette commission appelait un traitement différent, car elle ne comptait que 11 membres. Lorsque la modification du RCN du 1^{er} octobre 2010 (09.429) est entrée en vigueur, le 5 décembre 2010, l'art. 10, ch. 12, a été abrogé et la CCP a été supprimée (RO 2010 4543). Le renvoi indiqué à l'art. 15 a été modifié pour porter sur l'art. 10 en général (RO 2010 4543). Un an plus tard, la modification du RCN du 30 septembre 2011, entrée en vigueur le 5 décembre 2011, a institué la Commission de l'immunité (CdI) en la faisant figurer sous le ch. 12 de l'art. 10 RCN, qui était donc vacant. Personne n'a pensé alors qu'il aurait fallu adapter l'art. 15 RCN. Comme la CCP, la CdI est différente des autres commissions permanentes, raison pour laquelle elle ne doit pas être prise en compte dans le calcul global de la répartition des sièges des commissions.

Art. 18 Remplacement

Conformément à l'art. 18, al. 1, RCN, les membres d'une commission «peuvent se faire remplacer pour une séance, de commission ou de sous-commission». Une *minorité* (Romano, Fluri, Humbel, Jauslin, Moret, Nantermod, Pfister Gerhard, Rutz Gregor, Streiff) souhaite limiter la possibilité de se faire remplacer au sein d'une sous-commission en prévoyant que les membres des sous-commissions ne puissent

se faire remplacer que par un membre de la commission dont dépend la sous-commission concernée. La minorité souligne le sérieux du travail fourni par une sous-commission et estime que la représentation des forces politiques est moins importante dans ce contexte particulier. La commission ne souhaite pas modifier les règles applicables au remplacement, car celles-ci garantissent, s'agissant du choix des personnes, une flexibilité qui est nécessaire en particulier pour les petits groupes parlementaires.

Art. 34 Horaire des séances

La commission propose deux modifications concernant l'horaire des séances du Conseil national:

1. Vu que les trains arrivent à Berne quelques minutes avant et après 8 heures du matin, conformément à l'horaire cadencé, les séances du conseil devraient débiter à 8 h 15 et, partant, se terminer à 13 h 15. Cela permettrait d'améliorer la présence en salle au début de la séance et de tenir compte de la situation des députés ayant des obligations familiales. Une *minorité* (Romano, Humbel, Jauslin, Nantermod, Streiff) rejette cette modification, estimant qu'elle n'améliore que la situation des députés domiciliés à moyenne distance de Berne et pouvant passer la nuit à leur domicile. Selon elle, il faut maintenir le statu quo tant que ces députés ont droit aux défraiements pour nuitées sans avoir réellement de frais en la matière.
2. Le vendredi de la dernière semaine de la session, le Conseil national doit siéger pendant toute la durée prévue, comme lors des autres matinées. La pratique actuelle, qui consiste à interrompre cette séance après une ou deux heures, est mal perçue par l'opinion publique. Une *minorité* (Rutz Gregor, Addor, Buffat, Burgherr, Glarner, Reimann Lukas, Sollberger, Steinemann) souhaite supprimer la séance du vendredi afin de faire des économies substantielles. La majorité rejette une telle suppression, considérant que le conseil est déjà dans l'impossibilité chronique de traiter de nombreux objets. Par ailleurs, supprimer la séance du vendredi aurait notamment pour conséquence de devoir procéder aux votes finaux le jeudi, ce qui accentuerait encore la pression sous laquelle aujourd'hui déjà les textes soumis au vote final sont mis au net et, partant, augmenterait le risque d'adopter des projets comportant des erreurs.

Art. 42 Questions aux orateurs

Le règlement permet actuellement aux députés et aux représentants du Conseil fédéral de «poser une question brève et précise» aux orateurs, mais non de «développer leur point de vue». Une *minorité* (Wermuth, Barrile, Fluri, Galladé, Glättli, Masshardt, Moser, Piller Carrard) souhaite vivifier l'activité du conseil en autorisant aussi les remarques sur les déclarations des orateurs, en plus des questions spontanées. La commission rejette cette modification du règlement, estimant que celle-ci prolongerait probablement beaucoup les débats. Elle souligne en outre que cette modification n'est pas nécessaire, vu que la possibilité de poser des questions

est déjà largement exploitée lorsque les débats sont controversés, ce qui contribue à animer les débats du conseil.

Art. 58 ss Exceptions à l'utilisation du système de vote électronique

Les art. 56 et 57 RCN prévoient que, «sauf exception, le vote a lieu au moyen du système électronique» et que «le résultat du vote est publié sous la forme d'une liste nominative». Comme le système de vote électronique peut tomber en panne, ce qui est très rare, mais ne peut être totalement exclu, l'art. 58 prévoit que, lorsque «le système électronique tombe en panne, le vote a lieu par assis et levé, ou à l'appel nominal». Pour un tel cas, la commission propose de ne conserver que le vote à l'appel nominal. Le vote par assis et levé restreint fortement la transparence concernant les suffrages des députés. Quand elles se produisent, les pannes du système de vote électronique sont toujours de courte durée. Dans une telle situation, le vote peut très bien être différé. Cette dernière solution est même plus logique si le vote par assis et levé n'est plus possible. Un vote à l'appel nominal peut en effet durer de 20 à 25 minutes.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

La classification systématique des documents destinés aux commissions (art. 47a LParl) nécessite certaines adaptations des systèmes d'information des Services du Parlement (en particulier du système de gestion des documents). Il faut s'attendre à des coûts de développement externes de 120 000 à 200 000 francs. Le projet de loi sur la sécurité de l'information (LSI) pose les mêmes exigences.

La mise à disposition des documents sur l'extranet à l'intention des commissions thématiques est largement automatisée. L'extension des droits d'accès (art. 6a OLPa) à tous les députés implique que ce processus soit adapté en conséquence. Pour les documents qui étaient déjà disponibles auparavant sur l'extranet, cette extension nécessitera également certains ajustements. Ces adaptations uniques devraient coûter 20 000 à 30 000 francs au titre de travaux de programmation externes et exiger 15 à 20 jours de test.

La mise en œuvre de l'accès des collaborateurs personnels des députés à l'extranet (art. 6c OLPa) occasionne quant à elle des coûts de développement externes de 95 000 à 165 000 francs. S'agissant de l'exploitation ultérieure du système, elle requiert 25 % des coûts de développement par an; la charge de travail représentée par le contrôle et la saisie des données des collaborateurs personnels correspond à 25 % d'un poste à plein temps.

En ce qui concerne la création du registre des voyages officiels effectués par des députés à l'étranger (art. 9a ORInt), son coût pourrait atteindre 10 000 à 20 000 francs; la mise à jour régulière du registre nécessite 10 % d'un poste à plein temps.

4 Bases légales

La LParl et les modifications y afférentes qui sont proposées ici reposent sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., qui stipule que les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'OLPA est fondée sur l'art. 70, al. 1, LParl, selon lequel l'Assemblée fédérale édicte sous forme d'ordonnance de l'Assemblée fédérale les dispositions d'exécution fixant des règles de droit qui s'appliquent à l'administration du Parlement. Le RCN trouve sa base légale à l'art. 36 LParl, en vertu duquel «[c]haque conseil se donne un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure».

