



ad 16.457

Initiative parlementaire Modifications diverses du droit parlementaire

**Rapport du 18 août 2017 de la Commission des institutions politiques
du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 11 octobre 2017

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 18 août 2017 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 16.457 «Modifications diverses du droit parlementaire».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 octobre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹ a remplacé la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils².

La LParl règle une multitude de procédures et d'objets soumis à délibérations qui soulèvent des questions complexes. Elle a déjà été révisée plusieurs fois depuis son entrée en vigueur, en raison de l'intensification du débat politique qui a marqué ces dernières années.

En plus de la modification ponctuelle de différents articles, le Parlement a adopté, le 21 juin 2013, dans le cadre de l'initiative parlementaire 10.440 de la Commission des institutions politique du Conseil des Etats (CIP-E) «Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement»³, un projet unique portant sur différentes modifications du droit parlementaire⁴.

Depuis l'entrée en vigueur de ce projet unique, le 25 novembre 2013, il est apparu que des modifications supplémentaires s'imposaient dans certains domaines. Lors de leurs séances respectives du 25 août et du 1^{er} septembre 2016, les CIP des deux conseils ont décidé d'élaborer le présent projet unique regroupant différentes propositions. D'autres propositions ont été intégrées aux travaux par la suite.

D'autres initiatives parlementaires (iv. pa.) dans le domaine du droit parlementaire, portant sur des sujets susceptibles de susciter de vives contestations, seront mises en œuvre dans des projets séparés, afin d'éviter qu'elles ne fassent capoter l'ensemble du projet unique⁵.

Le 18 août 2017, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a adopté le projet unique, qui regroupe des projets de modification de la LParl, de l'ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (OLPA)⁶ et du règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN)⁷.

¹ RS 171.10

² RO 1962 773

³ FF 2011 6261

⁴ RO 2013 3687

⁵ Iv. pa.: Berberat E 15.438 Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbying au Parlement fédéral; (Caroni) Moret N 15.433 Mandats des lobbyistes ayant accès au Palais du Parlement. Pour plus de transparence; CIP-E E 16.456 Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences; Aeschi N 14.422 Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral; Groupe RL N 16.402 Programme de la législature. Suppression des coûts inutiles liés aux activités parlementaires; Commission 16.016-CN N 16.425 Programme de la législature. Modification de la procédure; Commission 16.016-CE E 16.426 Mention des projets qui sont en cours de traitement au Parlement dans le programme de la législature.

⁶ RS 171.115

⁷ RS 171.13

Le projet porte pour l'essentiel sur trois modifications de grande portée:

- L'obligation de signaler les intérêts imposée aux députés (art. 11 P-LParl) doit être étendue. A l'avenir, ceux-ci devront indiquer leur employeur.
- Certains documents des commissions doivent pouvoir être rendus publics (art. 47a P-LParl, art. 8 P-OLPA). Les documents des commissions doivent être classifiés. Ils peuvent toutefois être déclassifiés à certaines conditions. Les procès-verbaux des séances font exception; ils demeureront confidentiels.
- Les députés et leurs collaborateurs personnels doivent pouvoir accéder dans une plus large mesure aux procès-verbaux et autres documents des commissions sur l'extranet.

Parmi les autres modifications proposées, le Conseil fédéral relève en particulier la nouvelle réglementation prévue à l'art. 81 P-LParl, et la modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁸ qui lui est liée, en vertu de laquelle l'arrêté fédéral concernant une initiative populaire ne sera plus soumis au vote final. En outre, l'art. 99, al. 2, P-LParl confèrera à la Commission de rédaction de l'Assemblée fédérale la compétence de corriger les erreurs de traduction manifestes et de procéder aux adaptations formelles nécessaires afin d'intégrer la modification proposée dans la Constitution⁹. Enfin, plusieurs points doivent être ajoutés à la liste des explications à fournir dans les messages du Conseil fédéral (art. 141, al. 2, let. a^{bis}, a^{ter}, e, f, g^{bis} et g^{ter}, P-LParl).

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime qu'il appartient en premier lieu au Parlement de décider comment il entend améliorer son organisation et ses procédures. Il s'abstient donc de se prononcer sur les règles purement parlementaires qui n'interfèrent en rien avec le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Il se prononce en revanche sur les propositions qui dépassent le cadre du Parlement et ont un impact sur le gouvernement et l'administration fédérale.

2.1 Loi sur le Parlement

Obligation de signaler les intérêts (art. 11, P-LParl)

Le Conseil fédéral apprécie les efforts accomplis en matière de transparence grâce à l'extension de l'obligation de signaler les intérêts imposée aux députés, en particulier l'obligation faite à ceux-ci d'indiquer leur employeur. La manière dont le Parlement entend s'y prendre est son affaire, aussi le Conseil fédéral ne s'exprime par sur ce point.

⁸ RS 161.1

⁹ RS 101

Classification des procès-verbaux et autres documents (art. 47a P-LParl)

Le Conseil fédéral tient à ce que la confidentialité des procès-verbaux des commissions soit maintenue. Si ceux-ci devenaient accessibles au public, les membres du gouvernement ne se sentiraient plus aussi libres qu'aujourd'hui de se prononcer sur certains objets soumis à délibérations. Le Conseil fédéral se félicite donc que l'art. 47a, al. 1, P-LParl prévoit que les procès-verbaux et les autres documents des commissions non accessibles au public doivent être classifiés et que l'al. 2 exclut la déclassification et l'accessibilité au public des procès-verbaux.

Attributions et fonctionnement de la Commission de rédaction (art. 57 P-LParl)

L'art. 57, al. 1^{bis}, P-LParl, attribue désormais explicitement à la Commission de rédaction la compétence d'effectuer des corrections dans les textes des actes qui ne sont pas soumis au vote final. Le Conseil fédéral est d'accord avec cette manière de clarifier la compétence s'agissant de la correction des arrêtés fédéraux simples.

En conséquence, il propose de compléter l'art. 10, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)¹⁰ par un renvoi à l'art. 57, al. 1^{bis}, P-LParl, afin que les compétences en matière de rectification des arrêtés fédéraux simples soient clairement établies dans la LPubl également.

Vote final (art. 81 P-LParl)

Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé sur l'opportunité de ne plus soumettre au vote final l'arrêté fédéral relatif à une initiative populaire à l'occasion du traitement de l'iv. pa. de la CIP-N 07.400 «Droit parlementaire. Modifications diverses» et s'est rallié au Conseil national, qui a rejeté le projet par 107 voix contre 61¹¹. Il ne voit aucune raison de changer son appréciation de la situation aujourd'hui. Le vote final sur une initiative populaire met un terme clair aux débats parlementaires. Il permet de contrôler aisément la procédure de l'extérieur et d'assurer que le délai de retrait de toutes les initiatives dont le traitement est achevé au cours de la même session commence à courir en même temps. Par ailleurs, le traitement d'une initiative populaire ne devrait pas s'achever avant que les membres du Conseil national et du Conseil des Etats sachent si l'Assemblée fédérale entend lui opposer un contre-projet. Dans le cas des contre-projets directs, l'art. 101, al. 2 et 3, LParl assure que l'Assemblée fédérale ne statue sur la recommandation de vote qu'après qu'une décision a été prise sur le contre-projet. Aucun mécanisme de ce genre n'est prévu pour les contre-projets indirects et il serait tout à fait imaginable que le traitement de l'initiative populaire s'achève avant qu'on sache si le contre-projet indirect a abouti.

Le délai de 10 ou de 16 mois (art. 75a LDP) dans lequel une initiative populaire doit être soumise au vote commence aujourd'hui à courir à partir du vote final. Le Conseil fédéral dispose donc de deux dates pour fixer la votation sur une initiative populaire. Cette possibilité est importante pour le Conseil fédéral, afin qu'il puisse soumettre au vote de manière échelonnée des projets qui présentent des contradictions matérielles. Le présent projet unique prévoit désormais, à cause de la suppression du

¹⁰ RS 170.512

¹¹ BO 2008 N 859 ss. Pour les débats, voir BO 2008 E 715 s.

vote final, que le délai pour soumettre au vote une initiative populaire commence à courir pendant la session. En pratique, le début anticipé du délai pourrait dans certains cas priver le Conseil fédéral d'une des dates dont il dispose aujourd'hui pour fixer le vote. Cet inconvénient peut être facilement évité si le délai pour soumettre une initiative au vote commence, comme aujourd'hui, à courir à la fin de la session pendant laquelle l'Assemblée fédérale achève le traitement de l'initiative. Dans cette éventualité, il faudrait au moins adapter en conséquence l'art. 75a P-LDP.

Interdiction de modifier le texte d'une initiative populaire (art. 99 P-LParl)

Al. 1

Selon le projet de la CIP-N, la version italienne de l'art. 99, al. 1, LParl (« ... *sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni* ... ») doit être corrigée car elle exclurait les initiatives populaires revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux; celles-ci étant en effet soumises exclusivement au vote du peuple lorsqu'elles sont rejetées par l'Assemblée fédérale (art. 103, al. 2, LParl). Or, une telle interprétation, en soi possible, n'est pas correcte pour les raisons suivantes:

- la place de la disposition: l'art. 99, al. 1, se trouve à la let. a de la section 2 «Dispositions communes aux initiatives»: les dispositions de cette partie s'appliquent donc aux deux types d'initiatives populaires;
- la structure de la disposition: l'art. 99, al. 1, LParl porte sur la forme sous laquelle les initiatives populaires doivent être soumises au Souverain (indépendamment de ce dernier);
- la forme linguistique de la disposition: de par sa formulation («... *deve essere sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni in tutte le sue parti valide, nel loro tenore originale*»), le contenu de la disposition, à savoir l'interdiction de modifier le texte d'une initiative, s'applique aux deux cas d'espèce, soit à celui où la double majorité est requise comme à celui où seule la majorité du peuple est nécessaire;
- contexte immédiat: on ne peut pas toujours déterminer aisément si l'expression «votation populaire/*votazione popolare*» doit être comprise comme «vote du peuple/*voto del Popolo*» ou «vote du peuple et des cantons/*voto del Popolo e dei Cantoni*»; le titre de l'art. 103 LParl (Approbation ou rejet d'une initiative par l'Assemblée fédérale et votation populaire) en relation avec l'al. 2 du même article pourrait laisser entendre que dans ce contexte «votation populaire/*votazione popolare*» se réfère au seul vote du peuple (*voto del Popolo*).

Al. 2

Le complément prévu à l'art. 99, al. 2, P-LParl confirme le principe selon lequel une initiative populaire doit être présentée en l'état à la votation populaire. Le Conseil fédéral se félicite que le projet se limite à préciser et à clarifier ce principe.

Le projet prévoit d'inscrire dans la loi la pratique actuelle, en vertu de laquelle la Commission de rédaction peut rectifier les erreurs de traduction manifestes dans les

initiatives populaires. Le Conseil fédéral estime que la compétence de la Commission de rédaction est fondée pour ce type de rectifications. Toutefois, selon la pratique, la Commission de rédaction consulte le comité d'initiative et l'administration fédérale avant de procéder éventuellement à une rectification. Il importe que l'administration fédérale continue à être consultée. La Chancellerie fédérale, en particulier, dispose de documents internes susceptibles d'éclairer la genèse d'une traduction. Pour qu'il y ait erreur de traduction manifeste il faut que toutes les parties, soit les services de la Confédération impliqués et le comité d'initiative, aboutissent unanimement à la même conclusion.

A certains égards, le présent projet ne reflète la pratique actuelle que de manière ponctuelle. En effet, celle-ci prévoit différentes mesures en fonction du moment où l'erreur de traduction manifeste est découverte¹². Si la rectification des erreurs de traduction manifestes découvertes dans les initiatives populaires ayant abouti doit relever de la compétence de la Commission de rédaction, la Chancellerie fédérale doit pouvoir procéder à la rectification d'une initiative si la récolte des signatures en est encore à un stade très précoce¹³. En outre, il est également possible que le Conseil fédéral constate une erreur de traduction manifeste après que le Parlement a achevé le traitement de l'initiative: il peut alors la signaler dans la brochure explicative destinée aux électeurs.

Le projet prévoit en outre d'inscrire dans la loi la compétence de la Commission de rédaction de procéder à des adaptations formelles afin d'intégrer le texte d'une initiative dans la Constitution, l'ordre définitif des dispositions ne pouvant être établi qu'au moment où le peuple et les cantons acceptent l'initiative. Lorsque le Parlement achève le traitement d'une initiative populaire il n'est pas toujours possible de déterminer comment la Constitution se présentera au moment de la votation populaire sur le texte. Le projet prévoit donc que la Commission de rédaction peut procéder aux adaptations formelles nécessaires afin d'intégrer la modification *proposée* dans la Constitution. Ces adaptations doivent pouvoir être possibles aussi au moment de l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Il ne s'agit alors plus d'une adaptation formelle de l'initiative mais de l'intégration formelle des dispositions constitutionnelles acceptées. Le comité d'initiative peut être consulté sur les adaptations formelles mais l'appréciation de la Commission de rédaction doit se fonder sur des critères objectifs. Par conséquent, il importe que l'administration fédérale, en particulier la Chancellerie fédérale, soit également consultée avant que des adaptations formelles soient entreprises, en particulier sur les problèmes de technique législative qui peuvent se poser.

Message accompagnant un projet d'acte (art. 141 P-LParl)

L'art. 141, al. 2, LParl prévoit que le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente les dispositions. Il dresse également une longue liste des points que le Conseil fédéral doit généralement traiter dans son message. La CIP-N propose

¹² Voir à ce sujet le «Guide en cas d'erreur manifeste de traduction dans une initiative populaire», JAAC 2/2016, p. 54 s., ch. 6.1.

¹³ Voir à ce sujet le «Guide en cas d'erreur manifeste de traduction dans une initiative populaire», JAAC 2/2016, p. 54 s., ch. 6.1.

d'allonger substantiellement cette liste en complétant la disposition par les let. abis, ater, g^{bis} et g^{ter}. Les let. e et f doivent en outre être adaptées.

Les points à intégrer dans les messages en vertu des let abis, ater et g^{bis} visent à lutter contre la surréglementation. La let. g^{ter} prévoit que les messages exposent les répercussions des projets d'acte sur les besoins en matière de technologies de l'information et de la communication.

Le Conseil fédéral rappelle que les nouvelles exigences concernant les messages prévues à l'art. 141, al. 2, LParl se traduiront par des analyses d'impact supplémentaires, lesquelles généreront forcément des coûts supplémentaires considérables au sein de l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral déplore par ailleurs que les let. e et f remaniées soient muettes sur des aspects importants des conséquences financières, tels que les modalités de financement des tâches et le rapport coût-utilité des mesures proposées. Le rapport de la CIP-N n'explique pas pourquoi ces aspects doivent être abandonnés. Le Conseil fédéral entend conserver les modalités de financement et le rapport coût-utilité dans l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral¹⁴ même si les let. e et f de l'art. 141, al. 2, P-LParl sont mises en œuvre. Il signale en outre que le choix de l'expression «respect du frein à l'endettement» à la let. e est malheureux. Le frein à l'endettement sert à gérer l'ensemble du budget de la Confédération et son respect ne peut pas être motivé ou apprécié en fonction d'un projet. Le Conseil fédéral recommande donc de réexaminer la let. e dans cette optique.

Il rappelle enfin que l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral demande déjà qu'un bon nombre des points mentionnés à l'art. 141, al. 2, P-LParl soient exposés dans les messages.

2.2 Modification de la loi sur la consultation

Contenu des documents relatifs à la consultation (art. 6a P-LCo)

Le Conseil fédéral est lui aussi d'avis que les exigences applicables à la motivation d'un projet d'acte dans un message adressé au Parlement valent également pour la motivation des avant-projets envoyés en consultation. Il peut donc se rallier à la proposition de renvoi à l'art. 141, al. 2, LParl prévu à l'art. 6a de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁵ s'agissant des exigences applicables au rapport explicatif accompagnant les avant-projets envoyés en consultation. Il tient cependant à rappeler que l'art. 8, al. 5, de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation¹⁶ prévoit déjà que les directives régissant le contenu et la structure des messages du Conseil fédéral s'appliquent par analogie aux rapports explicatifs accompagnant les avant-projets.

¹⁴ www.bk.admin.ch > Documentation > Langues > Documents en français > Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral

¹⁵ RS 172.061

¹⁶ RS 172.061.1

2.3

Ordonnance sur l'administration du Parlement*Classification (art. 5a P-OLPA)*

Le Conseil fédéral se félicite que les procès-verbaux des séances des commissions soient classifiés «interne».

Extranet (art. 6a, 6b et 6c, P-OLPA)

Afin d'étendre les droits d'accès à l'extranet, la CIP-N a repris le projet de mise en œuvre de l'iv. pa. 13.403 «Extranet. Accès des parlementaires»¹⁷, retiré par le Bureau du Conseil national en 2014 et propose aujourd'hui d'adapter en conséquence l'OLPA. Dans son avis du 20 novembre 2013¹⁸, le Conseil fédéral s'est prononcé contre l'extension des droits d'accès. Il attache toujours une grande importance à la garantie de la confidentialité des procès-verbaux des commissions et salue donc expressément aujourd'hui encore le fait que le présent projet n'étende pas les droits d'accès dans le domaine de la haute surveillance. Au demeurant, il appartient au Parlement de régler les droits d'accès à l'extranet, aussi le Conseil fédéral renonce-t-il à faire une proposition de modification.

[Publication d'] autres documents (art. 8 P-OLPA)

L'art. 47a, al. 2, P-LParl habilite les commissions à rendre accessibles au public leurs documents, à l'exception des procès-verbaux de leurs séances. Le Conseil fédéral salue la mise en œuvre de cette disposition dans l'OLPA. Les conditions d'une pratique aussi cohérente que possible sont ainsi créées.

Le Conseil fédéral estime néanmoins que l'art. 8 P-OLPA doit être adapté sur deux points. D'une part, les documents classifiés doivent être déclassifiés avant ou avec la décision de les publier. Cela signifie qu'il faut distinguer la décision concernant la déclassification de celle concernant la publication. L'art. 8 P-OLPA doit être adapté en conséquence.

Le Conseil fédéral se félicite qu'en vertu de l'art. 8, al. 4, P-OLPA, l'auteur du document soit entendu avant la publication. Il estime en revanche que la liste des documents dont la publication requiert l'accord de l'auteur est incomplète. Si la commission a reçu des documents de l'administration, auxquels elle a droit en vertu de l'art. 150, al. 2, LParl, et que ces documents sont classifiés, l'auteur des documents doit donner son accord à leur déclassification et à leur publication. Il s'agit en particulier de documents classifiés «interne» qui ne sont pas exclus en vertu de l'art. 150, al. 2, LParl. L'art. 8, al. 4, P-OLPA doit être adapté en conséquence.

¹⁷ FF 2013 8003

¹⁸ FF 2013 8015

2.4 Règlement du Conseil national

Horaire des séances (art. 34 P-RCN)

L'art. 34, al. 1, let. e, P-RCN prévoit que le vendredi de la dernière semaine de la session le Conseil national ne siège plus jusqu'à 11 h 00 mais pendant toute la durée prévue, comme lors des autres matinées de la session. La majorité de la CIP-N souhaite que le conseil siège désormais jusqu'à 13 h 15. Le Conseil fédéral rappelle qu'il tient généralement une séance le dernier jour de la session. Il espère que l'on en tiendra compte si à l'avenir des objets requérant la présence de membres du Conseil fédéral devaient être mis à l'ordre du jour du dernier vendredi de la session.

3 Propositions du Conseil fédéral

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral émet les propositions suivantes:

Projet A

I

Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁹

Art. 81, al. 1, let. c

¹ Un vote final a lieu sur:

- c. tout arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire ou facultatif.

Art. 99, al. 1 et 2, 2^e phrase

¹ *Biffer*

² ... La commission donne au comité d'initiative et à l'administration fédérale la possibilité de prendre position.

II

1. Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques²⁰

Art. 73a, al. 2

Biffer

¹⁹ RS 171.10

²⁰ RS 161.1

Art. 75a, al. 1

Biffer

Proposition subsidiaire relative à l'art. 75a, al. 1

Art. 75a, al. 1, let. a

¹ Pour soumettre une initiative au vote populaire, le Conseil fédéral dispose d'un délai de dix mois à compter:

- a. de la fin de la session pendant laquelle l'Assemblée fédérale a achevé ses délibérations visant à arrêter une recommandation de vote;

1a. Loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles²¹

Art. 10, al. 2

² La correction des erreurs figurant dans les actes édictés par l'Assemblée fédérale est régie par les art. 57, al 1^{bis}, et 58 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²².

Projet B

Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement²³

Art. 8, al. 3, 1^{re} phrase, 4 et 5, phrase introductive (ne concerne que le texte allemand) et let. c

³ La commission peut déclassifier et publier des documents importants visés à l'al. 1 pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose. ...

⁴ Avant une déclassification au sens de l'al. 3, l'auteur du document est entendu.

⁵ La publication des documents ci-après est soumise à l'approbation de leur auteur:

- c. les documents classifiés par leur auteur.

²¹ RS 170.512

²² RS 171.10

²³ RS 171.115