

11.490

**Initiative parlementaire
Transparence des votes**

**Rapport de la Commission des institutions politiques du
Conseil des États**

du 25 octobre 2012

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification du règlement du Conseil des États.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

25 octobre 2012

Pour la commission:

Le président, Robert Cramer

Condensé

Au Conseil des Etats, les votes se font à main levée. Ils ont lieu à l'appel nominal lorsque dix députés au moins en font la demande. Le Conseil des Etats use cependant rarement de cette possibilité, si bien que, pour la plupart des votes, il est impossible de savoir comment tel ou tel député a voté. Le présent projet vise à y remédier.

Pour ce faire, il propose l'introduction d'un système de vote électronique dans la salle du Conseil des Etats; désormais, tous les votes devraient ainsi se faire au moyen de ce système.

La saisie électronique des données relatives aux votes et la publication des résultats des votes sous la forme de listes nominatives permettraient aux citoyens de se faire une idée de la manière dont votent les députés. En outre, ces derniers disposeraient ainsi d'une trace écrite de leurs votes et de ceux de leurs collègues.

Un système de vote électronique garantirait en outre la fiabilité des résultats des votes et permettrait d'éviter, en cas de résultats serrés, que des erreurs lourdes de conséquences soient commises lors du décompte des voix.

Une liste nominative des résultats sera désormais publiée pour tous les votes importants, c'est-à-dire les votes sur l'ensemble, les votes finaux et les votes à la majorité qualifiée, ou lorsque dix députés au moins en auront fait la demande.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 11.490 é Iv. pa. Jenny. Transparence des votes

Le 12 décembre 2011, le conseiller aux Etats This Jenny (GL) a déposé une initiative parlementaire, qui vise à modifier les art. 44 et 45 du règlement du Conseil des Etats (RCE), de telle sorte qu'au sein du Conseil des Etats les votes aient désormais lieu au moyen d'un système électronique et que les suffrages des députés et le résultat du vote soient affichés sur des panneaux électroniques. L'initiative prévoit également la publication sous la forme de listes nominatives des résultats des votes sur l'ensemble, des votes finaux, des votes relatifs aux décisions visées à l'art. 159, al. 3, de la Constitution et des votes dont dix députés au moins auront souhaité connaître le résultat détaillé.

La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de l'initiative le 2 avril 2012. Les avis étaient très partagés au sein de la commission, qui a finalement proposé, par 6 voix contre 6 et 1 abstention, et avec la voix prépondérante du président, de ne pas donner suite à l'initiative. C'est également à une très courte majorité – par 22 voix contre 21 et 1 abstention – que le Conseil des Etats a décidé, le 11 juin 2012, de ne pas suivre l'avis de sa commission et de donner suite à l'initiative (BO 2012 E 524). Une demande ayant été déposée en ce sens, le vote a eu lieu à l'appel nominal, comme le prévoit l'art. 46 RCE.

La CIP du Conseil des Etats (la CIP-E) a ainsi été chargée d'élaborer le projet d'acte relatif à l'initiative, projet qu'elle a adopté à l'intention de son conseil, par 7 voix contre 5, le 25 octobre 2012.

1.2 Discussions menées précédemment au Conseil des Etats

L'introduction d'un système de vote électronique au Conseil des Etats a été débattue à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. Au moment de l'élaboration de la loi sur le Parlement (LParl), la CIP du Conseil national (la CIP-N) avait proposé que les deux conseils soient soumis à une même réglementation concernant la publication des résultats des votes: sa version de l'art. 82 LParl prévoyait la publication sous la forme de listes nominatives du résultat de certains votes, tels que les votes finaux, les votes sur l'ensemble, les votes sur l'urgence d'une loi fédérale, les votes sur un texte soumis à la procédure dite du frein aux dépenses ainsi que les votes dont un nombre déterminé de députés auraient demandé par écrit qu'ils soient nominatifs. Cette disposition ne fournissait cependant aucune indication concernant l'application de ce principe: la CIP-N avait estimé que, compte tenu de la taille du Conseil des Etats, la mise en œuvre de l'art. 82 «pourra se faire sans grandes dépenses» (FF 2001 3403) et qu'elle ne nécessiterait pas l'installation d'un système de vote électronique.

Le Conseil national avait toutefois opté pour une solution encore plus radicale, en adoptant, par 63 voix contre 60, une proposition individuelle qui visait à ce que le vote de chaque député soit enregistré nominale et puisse être librement consulté (BO 2001 N 1352 ss); comme l'avait alors expliqué le rapporteur de la commission devant le Conseil des Etats, l'application de cette exigence élevée nécessitait l'installation d'un système de vote électronique dans la salle du Conseil des Etats. La commission avait par conséquent proposé que la loi laisse aux conseils le soin de régler la question de la publication des listes nominatives des votes dans leurs règlements respectifs. A l'époque, le rapporteur avait souligné que la commission considérait comme «fondamentalement envisageable qu'à l'avenir les résultats nominaux des votes finaux au Conseil des Etats soient également publiés» (BO 2002 E 20). Adhérent à cette argumentation, le Conseil des Etats avait approuvé la proposition de sa commission par 28 voix contre 8. Ce point a longtemps divisé les conseils et ce n'est que lors de la conférence de conciliation qu'ils sont finalement parvenus à un accord. Lors des deux votes par appel nominal encore organisés sur ce point, le Conseil des Etats avait rejeté, respectivement par 26 voix contre 14 et 30 voix contre 13, la publication de telles listes (BO 2002 E 928 et 1155). Dans le cadre de la conférence de conciliation, c'était finalement la version du Conseil des Etats, laissant à ce dernier le choix de régler cette question comme il l'entend, qui l'avait emporté.

Lors de la révision totale du RCE qui a suivi, la majorité de la commission avait proposé de maintenir le vote à main levée au Conseil des Etats. Par 23 voix contre 13, cette proposition s'était imposée face à celle de la minorité, qui demandait la publication du résultat de certains votes sous la forme d'une liste nominative (BO 2003 E 649).

L'objectif visé par la minorité – à savoir la publication du résultat des votes sur l'ensemble, des votes finaux et des votes à la majorité qualifiée – a déjà été repris deux ans plus tard dans une motion de Simonetta Sommaruga intitulée «Transparence au Conseil des Etats» (05.3698). Celle-ci a été rejetée lors d'un vote par appel nominal, par 26 voix contre 13 et 1 abstention (BO 2005 E 1205).

Faisant suite à une proposition de l'un de ses membres, la CIP-E s'était, pour sa part, à nouveau longuement penchée sur cette question dans le cadre de l'examen du projet de modification du droit parlementaire, élaboré en réponse à l'initiative parlementaire 07.400 «Droit parlementaire. Modifications diverses». La commission avait demandé l'élaboration de plusieurs projets de modification du RCE et la réalisation d'une étude de faisabilité comprenant une estimation des coûts. Par 7 voix contre 1, la CIP-E avait finalement décidé de ne pas déposer d'initiative de commission sur ce point.

1.3 Vote par appel nominal au Conseil des Etats

L'art. 46 RCE prévoit qu'un vote a lieu à l'appel nominal si dix députés au moins le demandent. Avec ce mode de scrutin, les membres du Conseil des Etats disposent donc déjà d'un instrument leur permettant de recenser les suffrages pour certains votes. Si le Conseil national recourait fréquemment au vote par appel nominal avant l'introduction du système de vote électronique, le Conseil des Etats n'y a, par contre, que très rarement fait recours. Il n'a ainsi jamais fait usage de cette possibilité lors de la dernière législature (2007–2011) et une seule fois au cours de la législature

précédente (2003–2007): il s’agissait justement de se prononcer sur l’introduction du système de vote électronique. Le Conseil des Etats a également procédé à un vote par appel nominal sur ce point dans le cadre des débats consacrés à la LParl.

Cet instrument n’avait, avant cela, quasiment plus été utilisé: le dernier vote par appel nominal recensé avant 2002 date en effet de 1947. Au XIX^e siècle en revanche, le Conseil des Etats avait souvent voté par appel nominal. Dans sa contribution à l’ouvrage d’Alfred Kölz (*Die Namensabstimmung im Ständerat. Untersuchung eines parlamentarischen Mythos*. Tiré à part de: «*Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte*». Zurich 2003, p. 24 ss), Moritz von Wyss nous apprend que le premier scrutin de ce type remonte au 28 novembre 1848 et que celui-ci portait sur la désignation du siège des autorités fédérales. Les votes par appel nominal se sont multipliés à la fin du XIX^e siècle, avant de se faire de plus en plus rares au XX^e siècle.

1.4 Publication des listes nominatives au Conseil national

Au Conseil national, les résultats de tous les votes sont aujourd’hui publiés sous la forme de listes nominatives. La mise en place de ce système a toutefois pris du temps. Le Conseil national s’est prononcé en faveur de l’introduction du système de vote électronique le 18 mars 1993. Au cours des quinze années précédentes, il avait déjà examiné divers postulats et motions traitant du sujet et en avait même adoptés quelques-uns. Plusieurs projets avaient été soumis au Conseil national par le bureau avant que l’une des solutions proposées, consistant à saisir les votes au moyen d’un système électronique, parvienne à réunir une majorité au sein du conseil en 1993. Le projet retenu prévoyait cependant la publication de listes nominatives uniquement pour les votes sur l’ensemble, les votes finaux, les votes visant à déclarer une loi urgente et dans le cas où trente députés au moins en feraient la demande écrite (BO 1993 N 491 ss). Le 28 février 1994, ces dispositions sont entrées en vigueur pour une durée d’un an. Une année plus tard, elles sont devenues définitives; la proposition qui visait à publier les résultats de tous les votes sous la forme de listes nominatives n’a par contre pas obtenu la majorité au sein du conseil (BO 1995 N 302 ss).

Par la suite, la publication de listes nominative pour tous les scrutins n’a cessé d’être réclamée. Lors des délibérations sur l’adoption de la loi sur le Parlement, une majorité du Conseil national avait souhaité que cette règle soit appliquée aux deux conseils; comme indiqué plus haut, le Conseil des Etats s’y était toutefois opposé. Le Conseil national a donc réglé la question de la publication des résultats des votes dans son règlement. Il n’a toutefois pas souhaité instaurer une transparence totale des votes et a décidé que les listes nominatives des résultats seraient publiées uniquement dans certains cas prévus par le droit alors en vigueur et qu’elles seraient, dans les autres cas, uniquement rendues «accessible[s] au public». Cette version l’avait emporté par 54 voix contre 53 face à celle qui exigeait la publication de tous les résultats de vote (BO 2003 N 1158). La distinction entre publication et accessibilité a donné lieu à des malentendus et s’est révélée peu judicieuse en pratique. Que ce soit dans son rapport écrit du 10 avril 2003 (FF 2003 3078) ou par la voix de son rapporteur, la CIP-N avait expliqué que les listes nominatives «accessibles au public» ne devaient pas impérativement être publiées sur papier (par crainte d’une augmentation significative du nombre de pages du Bulletin officiel), mais qu’elles

devaient pouvoir être consultées sur Internet; ce n'est pourtant que le 16 novembre 2007 que le Bureau du Conseil national a décidé d'appliquer effectivement ce principe. Du fait de cette décision, la distinction entre les listes devant être publiées et les listes rendues accessibles n'avait plus lieu d'être; c'est pourquoi le Conseil national l'a abolie dans le cadre de la révision du RCN du 3 octobre 2008 (RO 2009 725).

2 Grandes lignes du projet

Ce projet vise à renforcer encore la transparence des processus de décision au Conseil des Etats. Les personnes intéressées peuvent déjà se faire une idée de la manière dont les décisions sont prises au Conseil des Etats en suivant les débats animés qui y sont menés. Les citoyens devront désormais également avoir la possibilité de s'informer, de façon simple et exhaustive, de la manière dont votent les personnes qui les représentent au Conseil des Etats.

Un système de vote électronique serait facile à mettre en œuvre et permettrait de garantir la justesse et la fiabilité des résultats des votes.

Il satisferait en outre l'intérêt des milieux scientifiques, qui auraient accès aux votes des membres du conseil et pourraient notamment procéder à des comparaisons plus systématiques entre les deux chambres.

La manière toute particulière dont le Conseil des Etats arrête ses décisions – chacun de ses membres prend ses décisions après considération des arguments présentés par ses collègues et indépendamment des pressions exercées par son groupe parlementaire ou par les groupes d'intérêt – constitue un élément important du système bicaméral suisse. La crainte de voir la publication de listes nominatives des résultats mettre en danger cette culture du débat au sein de la chambre haute doit par conséquent être prise au sérieux. Toutefois, dans la mesure où les conseillers aux Etats ont la possibilité d'argumenter à loisir devant le conseil afin que les personnes extérieures au Parlement comprennent leurs décisions, l'introduction du système électronique ne remettrait pas en question la culture spécifique du Conseil des Etats, culture qui se fonde non pas sur la non-publication des résultats des votes, mais sur les nombreuses possibilités de discussion, que ce soit en commission ou au conseil, ainsi que sur la conception particulière que les conseillers aux Etats ont de leur fonction.

Les membres du Conseil des Etats n'ont rien à cacher. Un pas peut, et donc, doit être fait en direction d'une plus grande transparence, afin que le conseil cesse de faire l'objet de reproches injustifiés qui, à long terme, porteront préjudice à l'institution qu'est le Conseil des Etats.

Pour toutes ces raisons, les votes au Conseil des Etats ne devraient désormais plus se faire à main levée mais au moyen d'un système électronique.

Le résultat des votes d'importance majeure est publié sous la forme d'une liste nominative. Cette mesure concerne les votes sur l'ensemble, les votes finaux, les votes à majorité qualifiée; ces listes sont également publiées si dix députés au moins en font la demande (procédure qui s'appliquait jusqu'à présent pour demander un vote par appel nominal). La commission estime que la publication d'une liste nominative pour chaque scrutin ne serait guère judicieuse. En effet, les longues discussions par article sont souvent émaillées de différents votes, dont le résultat, s'il était

sorti de son contexte, serait difficile à comprendre. Au lieu de favoriser la transparence, la publication de tels votes sèmerait donc plutôt la confusion.

3 Arguments de la minorité

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Même si elle est convaincue que la publication des listes nominatives n'influencerait en rien la manière dont votent les députés et que ces derniers sauraient résister aux pressions accrues des partis et des groupes d'intérêt, elle souligne que les conseillers aux Etats n'échapperaient alors plus aux différents classements établis à partir du résultat des votes. Ainsi, ce projet n'apporterait non seulement aucune amélioration du point de vue de la transparence, mais il renforcerait les groupes d'intérêts. Un parlementaire ne s'acquitterait toutefois pas véritablement de son devoir d'élu du peuple s'il se contentait de voter conformément aux attentes d'un parti ou de certains groupes d'intérêt. Tout député qui a à cœur d'assumer correctement son mandat tient compte, dans chacune de ses décisions, de réflexions à long terme et d'intérêts supérieurs.

A cela s'ajoute que la présentation des résultats sous la forme de listes où ne figure que la décision finale du député (principalement «oui» ou «non») donne une image simpliste des procédures parlementaires. La minorité ne veut donc pas encourager cette tendance, car si le Parlement constitue bel et bien un cadre dans lequel les parlementaires font valoir des opinions déterminées, il est également un lieu d'échange où les discussions peuvent amener les députés à prendre des décisions plus nuancées. Compte tenu de la culture particulière du débat qui caractérise le Conseil des Etats, les citoyens intéressés peuvent se faire une idée particulièrement précise des opinions des conseillers aux Etats, ce qui n'est pas forcément possible au Conseil national, où les prises de parole sont limitées. En outre, le système suisse de démocratie directe permet aux députés de présenter et d'expliquer leurs décisions à l'électorat.

4 Commentaire par article

Art. 44 Mode de scrutin

La modification du mode de scrutin est principalement mise en œuvre avec l'amendement de cet article du règlement. Le recours à l'un des anciens modes de scrutin (vote à main levée ou vote par appel nominal) intervient dans deux cas exceptionnels: lorsque les délibérations ont lieu à huis clos («si des intérêts majeurs relatifs à la sécurité du pays sont en jeu ou pour garantir la protection de la personnalité», cf. art. 4, al. 2 à 4, LParl) ou lorsque le système électronique tombe en panne.

Comme à l'art. 56, al. 4, RCN, il est précisé ici qu'un député n'est autorisé à voter que de sa place, c'est-à-dire en utilisant les boutons de vote installés sur son pupitre; en d'autres termes, un député qui arriverait dans la salle au dernier moment n'aurait pas le droit d'utiliser le pupitre d'un collègue absent pour voter, sous prétexte qu'il est plus proche de l'entrée. Cette restriction constitue une garantie pour l'enregistrement correct des suffrages.

Partant, il est évident que le vote par procuration est exclu. On peut donc renoncer à introduire une disposition explicite en ce sens, comme celle qui figure dans le règlement du Conseil national (art. 56, al. 3, RCN).

Art. 44a (nouveau)

Saisie et publication des données relatives aux votes

Cette nouvelle disposition règle les grandes lignes de la nouvelle procédure. Le bureau répondra aux questions techniques qui pourraient se poser en matière d'exécution.

L'énumération des mentions qui figureront sur la liste nominative est reprise intégralement de la disposition analogue qui est en vigueur au Conseil national. Le seul point qui pourrait éventuellement être modifié concerne la précision des motifs d'excuse. A l'origine, le Conseil national connaissait uniquement la mention «excusé». Depuis la révision totale du RCN en 2003, les absences liées au mandat confié à un député par une délégation permanente au sens de l'art. 60 LParl («Délégations auprès d'assemblées internationales et délégations chargées d'entretenir des relations interétatiques») sont explicitement considérées comme excusées. Cela concerne en particulier les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui sont très souvent empêchés de participer aux séances de leur conseil, car une partie des sessions plénières de l'assemblée se déroulent, à Strasbourg, en même temps que les séances des Chambres fédérales. La mention explicite des motifs d'excuse dans la liste nominative, par le biais d'un renvoi à l'article concerné du règlement, vise à indiquer aux personnes extérieures que ces absences ne sont en rien imputables à une forme de négligence pour le mandat parlementaire. Il est à noter qu'il existe une seconde catégorie d'absences qui sont explicitement considérées comme excusées: les absences pour cause de maternité, d'accident ou de maladie (mention introduite dans le règlement du Conseil national en 2009).

Ces deux types de motifs d'excuse ne peuvent être pris en considération par une mention dans la liste nominative que s'ils ont été communiqués avant le vote par appel nominal, avant le début de la journée de séance, et que l'absence concerne une journée entière de séance. Tenir compte des annonces faites en cours de séance ou des absences partielles compliquerait par trop la programmation du système de vote électronique.

Le choix d'une solution qui, contrairement au RCN en vigueur, ne prévoit qu'une publication partielle des listes nominatives est expliqué plus haut (ch. 2). Ces dispositions correspondent à celles qui étaient appliquées au Conseil national de 1994 à 2003. A l'époque, le règlement contenait toutefois aussi la phrase suivante: «Toutes les données relatives au vote qui ne sont pas destinées expressément à être publiées sont confidentielles» (art. 81a RCN dans sa version du 3 février 1995). Les délibérations des conseils étant aujourd'hui retransmises en direct et dans leur intégralité sur Internet, ce principe de confidentialité est devenu sans objet; on ne saurait restreindre la pratique actuelle en ce qui concerne la retransmission sur Internet. Par ailleurs, la disposition selon laquelle les données relatives au vote doivent être versées aux Archives fédérales est superflue dans la mesure où cette obligation découle de la loi fédérale sur l'archivage.

Le bureau peut autoriser, sur demande, l'exploitation scientifique des résultats de vote qui ne sont pas publiés sous la forme de listes nominatives. Une telle demande est approuvée lorsque l'évaluation des résultats est nécessaire pour mener à bien un

projet de recherche scientifique; elle est refusée si les informations sont destinées à être publiées.

Au Conseil national, la demande de publication du résultat du vote sous la forme d'une liste nominative devait autrefois être déposée par écrit par 30 députés au moins. Les rares fois où la disposition équivalente a été appliquée au Conseil des Etats, elle a donné lieu à une récolte de signatures et au dépôt d'une demande écrite. Pourtant, le RCE n'exige pas une procédure écrite dans ce cas. Dans son rapport du 31 mars 2003 sur la révision totale du RCE, la CIP du Conseil des Etats avait indiqué explicitement: «il suffit qu'il soit constaté, à la demande d'un député et par vote à main levée, que dix députés au moins réclament un vote par appel nominal» (FF 2003 3114).

Art. 45 (Vote à main levée) et 46 (Vote par appel nominal)

Les dispositions relatives au vote à main levée et au vote par appel nominal demeurent applicables dans les cas, exceptionnels, où le système de vote électronique ne peut être utilisé (art. 44, al. 2).

Art. 46, al. 1: en cas de défaillance inopinée du système de vote électronique, la demande de vote par appel nominal doit pouvoir être déposée par une procédure simple, c'est-à-dire sans récolte de signatures, au moyen d'une motion d'ordre approuvée par dix députés au moins.

Art. 46, al. 4: le législateur profite de cette révision pour préciser dans le règlement que le secrétaire du conseil doit indiquer, après chaque réponse, le total des voix que réunit la dernière opinion exprimée. Une proposition en ce sens a certes été rejetée par la CIP lors de la révision totale du RCE. Cependant, c'est cette procédure qui a été appliquée lors du dernier vote par appel nominal au Conseil des Etats, le 11 juin 2012. Ce procédé permet aux députés d'avoir la vue d'ensemble du déroulement des votes.

5 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Lors de la rénovation de la salle du Conseil des Etats, en 2011, plusieurs travaux d'aménagement structurel et technique ont été réalisés en vue de l'installation d'un système de vote électronique (boîtiers de vote électronique, câblage, aménagements nécessaires à l'installation des écrans d'affichage des résultats, etc.).

Pour autant que l'installation définitive du système de vote électronique puisse encore avoir lieu dans le cadre du présent projet, les coûts liés à la planification des travaux, aux études de projets, à la réalisation et à la mise en service du système devraient se monter à 700 000 francs environ.

L'exploitation et la maintenance du système de vote électronique entraîneront un surcroît de travail pour le personnel interne; l'ampleur de cette charge de travail supplémentaire ne peut être quantifiée pour le moment, car elle dépendra de la complexité de la solution retenue. Les Services du Parlement font cependant ce qui est en leur pouvoir pour que la mise au point du système ne nécessite aucune augmentation des ressources en personnel.

Selon les estimations des Services du Parlement, les coûts annuels de l'entretien par des experts externes de l'ensemble des installations nécessaires au fonctionnement du système de vote électronique devraient se monter à quelque 50 000 francs.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 82 LParl prévoit que les règlements des conseils précisent dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative.

6.2 Forme de l'acte

L'art. 36 LParl donne au Conseil des Etats la compétence de se doter d'un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure. Le ch. 5 du rapport de la CIP-E du 31 mars 2003 sur la révision totale du RCE (FF 2003 3116) précise par ailleurs que le règlement est considéré comme une forme particulière d'ordonnance de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 163, al. 1, Cst.