

09.532

**Initiative parlementaire
Congé-maternité. Motif d'excuse**

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

du 19 août 2010

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification du règlement du Conseil national, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

19 août 2010

Pour la commission:

Le président, Yvan Perrin

Condensé

Conformément à l'art. 57, al. 3, du règlement du Conseil national (RCN), les résultats des votes des députés au conseil sont publiés sous la forme d'une liste nominative. L'al. 4 précise que, pour chacun des députés, il sera indiqué sur la liste nominative s'il a voté oui ou non, s'il s'est abstenu ou s'il n'a pas participé au vote; si un député est empêché en raison d'un mandat qui lui a été confié par une délégation permanente au sens de l'art. 60 LParl, ce motif sera indiqué sur la liste précitée.

Ces listes nominatives sont publiées; différents médias publient également des analyses de la façon de voter des députés, qui indiquent notamment si un député apparaît souvent sous la rubrique «n'a pas voté». Etant donné que seuls les députés qui sont absents en raison d'un mandat qui leur a été confié par une délégation parlementaire peuvent apparaître comme «excusés» au sens de l'art. 57, al. 4, les députés qui n'assistent pas aux séances pour une longue période en raison, notamment, d'un congé maternité apparaissent également sous la rubrique «n'a pas voté». Du fait du manque de précision de ces listes nominatives, l'opinion publique pourrait penser à tort qu'un député ne prend pas au sérieux son obligation de participer aux séances du conseil.

Etant donné l'utilisation qui est faite de ces listes nominatives, la question de savoir si un député doit apparaître sous la rubrique «n'a pas voté» ou la rubrique «excusé» est essentielle. Les députés qui annoncent leur absence auprès du secrétariat avant la séance doivent apparaître sous la rubrique «excusé» des listes nominatives.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 11 décembre 2009, la conseillère nationale Tiana Angelina Moser (CEg, ZH) a déposé une initiative parlementaire (09.532 n Iv. pa. Congé-maternité. Motif d'excuse) visant à modifier les art. 36 et 57 du règlement du Conseil national (RCN; RS 171.13). Elle a proposé de compléter l'art. 36 RCN «par une disposition selon laquelle toute parlementaire au bénéfice d'un congé maternité sera inscrite au procès-verbal comme étant excusée», et de compléter l'art. 57 RCN «par une disposition selon laquelle la publication des données relatives aux votes permettra de savoir si une parlementaire a été absente en raison d'un congé maternité et qu'elle est donc excusée».

A sa séance du 15 avril 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite à l'initiative à l'unanimité. Toutefois, elle a estimé qu'il y avait lieu de se pencher sur la notion d'absence en général; pour ce qui est des listes nominatives présentant le résultat des votes, il s'agit notamment d'examiner les motifs pour lesquels un député peut apparaître sous la rubrique «excusé».

Le 19 août 2010, la commission a approuvé le présent projet d'acte à l'intention du Conseil national, qu'elle a transmis simultanément au Conseil fédéral pour avis.

2 Droit en vigueur et pratique actuelle

Les dispositions sur les absences et les excuses sont réparties çà et là dans le droit parlementaire, et relèvent chaque fois de domaines différents. La question de savoir si un député est absent ou excusé n'a donc pas toujours la même importance.

2.1 Obligation de participer aux séances

Conformément à l'art. 10 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), les députés sont tenus de participer aux séances du conseil et des commissions dont ils sont membres. L'art. 40 RCN se fonde sur cette disposition et prévoit que les députés s'inscrivent sur la liste des présences chaque jour de session. S'ils sont empêchés, ils en informent le secrétaire général «si possible avant la séance». Le secrétariat du conseil utilise ces informations ainsi que les listes d'absence pour établir le procès-verbal après la séance.

2.2 Indication du nom des députés excusés dans le procès-verbal

Conformément à l'art. 36, al. 1, let. e, RCN, le procès-verbal indique le nom des députés excusés; si un député est empêché en raison d'un mandat qui lui a été confié par une délégation permanente, ce motif sera indiqué. Dans la pratique, tous les députés qui ne se sont pas inscrits sur la liste des présences et qui étaient absents

durant toute la séance sont inscrits sur le procès-verbal comme étant absents, qu'ils aient annoncé ou non être empêchés comme le prévoit l'art. 40, al. 2, RCN. Si le secrétariat du conseil a été informé qu'un député est absent en raison d'un mandat qui lui a été confié par une délégation au sens de l'art. 60 LParl, le nom du député en question est marqué d'un signe distinctif sur la liste des absents.

Cette marque supplémentaire indiquant l'absence des membres de délégations est superflue, étant donné que le procès-verbal du conseil n'est pas publié. Elle n'est pas non plus utile à l'établissement de la liste nominative présentant le résultat des votes: sur cette liste, et contrairement au procès-verbal, les députés absents ne sont pas inscrits comme absents, mais apparaissent sous la rubrique «n'a pas voté». En outre, le système de vote électronique doit être programmé *avant* l'établissement du procès-verbal. Le lien créé entre les art. 36 et 57, al. 4, RCN lors de la révision totale du règlement en 2003 n'a aucune existence réelle. Ainsi, une révision de l'art. 36 RCN ne résoudrait pas le problème soulevé par l'auteur de l'initiative.

2.3 Indemnités journalières compensatoires en cas de maternité, d'accident ou de maladie

Conformément à l'art. 3, al. 2 et 3 de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP; RS 171.21) et à l'art. 8a de l'ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP; RS 171.211), les députés ont droit, en cas de maladie, d'accident ou de congé maternité, à une compensation pour perte de leurs indemnités journalières. Une demande en ce sens doit être déposée dans les meilleurs délais auprès du secrétariat de la commission ou du conseil; ce dernier inscrit le motif de l'absence du député concerné sur la liste des présences et transmet cette liste au service chargé du versement des indemnités. Si le secrétariat ne connaît pas le motif de l'absence et ne peut donc pas l'inscrire sur la liste, le député concerné peut tout à fait notifier au service Finance et voyages le motif de son absence et faire valoir ainsi son droit aux indemnités compensatoires. En général, lors d'absences prolongées, les députés en informent directement le service Finance et voyages, d'autant plus qu'ils sont tenus de présenter un certificat médical au service précité si la demande porte sur plus de cinq indemnités journalières.

2.4 Indication du nom des députés excusés sur la liste nominative présentant le résultat des votes

Conformément à l'art. 57, al. 4, RCN, il sera indiqué pour chacun des députés sur la liste nominative présentant le résultat des votes s'il a voté oui ou non, s'il s'est abstenu ou s'il n'a pas participé au vote. Si un député est empêché en raison d'un mandat qui lui a été confié par une délégation permanente au sens de l'art. 60 LParl, ce motif sera indiqué sur la liste précitée sous une rubrique prévue à cet effet. Ainsi, tous les députés absents pour d'autres motifs apparaissent sur cette liste sous la rubrique «n'a pas voté», quel que soit le motif de leur absence et qu'ils aient été absents pour un seul vote ou pour l'ensemble de la séance. Ces listes nominatives sont publiées, et analysées par des spécialistes et par les médias.

Le droit en vigueur et la pratique actuelle montrent qu'il y a lieu d'opérer une distinction selon qu'il s'agit du procès-verbal, des listes nominatives ou de la perception des indemnités journalières compensatoires. Le problème soulevé par l'auteur de l'initiative ne concerne que les listes nominatives, c'est-à-dire l'art. 57 RCN. Il faut donc définir, à l'art. 57, al. 4, RCN, dans quels cas les députés peuvent être inscrits sur les listes nominatives comme étant excusés, sans que cette inscription ne soit fondée sur le procès-verbal ou sur les demandes d'indemnités journalières compensatoires. En effet, les absences doivent être annoncées avant les séances, dans l'optique de l'établissement des listes nominatives; en outre, le système de vote électronique est programmé avant les séances, de sorte que chacun des députés soit enregistré sous la bonne rubrique. Or, le procès-verbal n'est dressé qu'à l'issue de la séance, sur la base notamment de la liste des présences; de plus, pour des raisons pratiques, les demandes d'indemnités journalières compensatoires pour cause de maladie ou d'accident ne peuvent souvent être déposées qu'après la séance. S'il est techniquement possible de modifier a posteriori les listes nominatives, cette pratique est, pour des raisons démocratiques, vivement déconseillée. Parfois, les résultats des votes sont très serrés et ont des conséquences politiques majeures: toute modification ultérieure représente une source d'erreur et doit être évitée. Il est tout à fait possible d'imaginer que le résultat d'un vote bascule en raison d'une modification ultérieure.

En résumé, il s'agit de définir clairement les cas pour lesquels les députés apparaissent sous les rubriques «n'a pas voté» et «excusé» des listes nominatives. Cette classification n'est utile que pour les listes nominatives et n'a aucune conséquence sur l'établissement des procès-verbaux ou sur la perception d'indemnités journalières compensatoires.

3.1

Motifs d'excuse

L'art. 57, al. 4, RCN doit déterminer les conditions auxquelles un député peut apparaître sous la rubrique «excusé» de la liste nominative. Actuellement, le seul motif permettant une telle inscription est celui du mandat confié par une délégation permanente au sens de l'art. 60 LParl.

La commission propose de renoncer à énumérer les motifs d'excuse à l'art. 57 RCN. Si un député annonce son absence en temps voulu avant le début de la séance, il doit être inscrit comme excusé sur la liste nominative, quelle que soit la raison de son absence. En effet, les députés peuvent avoir différentes raisons valables de ne pas assister à une séance, notamment un enterrement ou une maladie au sein de la famille. Etant donné que chaque voix compte au Parlement et que la participation de tous les membres est très importante, on peut considérer que les députés ne se soustraient à leur obligation de participer que s'ils ont de bonnes raisons. Avec cette solution, les députés qui ne perçoivent aucune indemnité journalière compensatoire peuvent également apparaître sous la rubrique «excusé» de la liste nominative. C'est déjà le cas pour les procès-verbaux, sur lesquels tous les députés absents apparaissent sous la même rubrique. Etant donné que les députés ne peuvent être excusés que pour l'ensemble d'une séance, le nombre de députés excusés inscrit sur les listes nominatives ne devrait pas être considérable.

Une minorité de la commission considère pour sa part que les députés absents pour cause de maternité, d'accident ou de maladie – et eux seuls – devraient apparaître sous la rubrique «excusé» des listes nominatives. En effet, il peut arriver qu'un député ne puisse pas assister aux séances du conseil pour une longue durée en raison d'une maladie sérieuse ou d'un accident. La maternité, la maladie et l'accident sont par ailleurs les raisons donnant droit à des indemnités journalières compensatoires en vertu de l'art. 3 LMAP. Les indemnités journalières concernent aussi les députés absents en raison d'un mandat confié par une délégation permanente. Ce système aurait donc une certaine logique: le député percevant des indemnités journalières ou des indemnités journalières compensatoires doit aussi pouvoir apparaître comme excusé sur les listes nominatives. Toutefois, alors que le député peut faire valoir son droit aux indemnités journalières compensatoires a posteriori, il doit indiquer son absence *avant* la séance pour être considéré comme excusé.

3.2 Annonce des absences

Selon la pratique en vigueur, le secrétariat du conseil est informé par écrit avant la séance, et souvent déjà avant la session, qu'un député sera absent en raison d'un mandat confié par une délégation permanente. En général, c'est le secrétariat de la délégation en question qui se charge d'annoncer cette absence. Ainsi, seuls les députés concernés apparaissent sous la rubrique «excusé» de la liste nominative. Il y a lieu de conserver cette pratique au cas où d'autres motifs d'absence devraient s'ajouter à celui du mandat parlementaire. Il est de la seule responsabilité du député de veiller à se faire excuser en temps voulu auprès du secrétariat, l'annonce ne devant pas obligatoirement être faite par écrit. L'absence doit toutefois être notifiée au secrétariat du conseil avant le début de la séance afin que les modifications nécessaires puissent être effectuées. Lorsqu'un député s'est fait excuser, son compte est bloqué dans le système de vote électronique; si le député est finalement présent, il en informe immédiatement le secrétariat du conseil afin que son compte soit débloqué.

3.3 Mention sur la liste nominative

Comme auparavant, il sera indiqué «excusé selon art. 57, al. 4» sur la liste nominative, indépendamment des nouveaux motifs prévus par l'article en question. La liste nominative contient déjà six rubriques indiquant le comportement des députés (oui; non; abst.; excusé selon art. 57, al. 4; n'a pas voté; le président ne prend pas part au vote). Prévoir de nouvelles rubriques détaillant chacun des motifs d'excuse rendrait la liste pratiquement illisible.

3.4 Durée minimale de la validité de l'excuse

Actuellement, seule une absence en raison d'un mandat confié par une délégation permanente permet au député en question d'apparaître sur la liste nominative comme «excusé»; dans ce cas, il est clair que cette absence concerne au minimum une séance dans son intégralité, vu que le député est souvent à l'étranger. Si l'on renonçait à définir les motifs d'excuse, il faudrait alors déterminer la durée de validité de

l'excuse concernée. On ne saurait admettre qu'un député se fasse excuser entre 10 heures et 11 heures afin d'apparaître sous la rubrique «excusé» si un vote a lieu durant ce laps de temps. En effet, il faudrait sans cesse opérer des changements dans le système de vote électronique, ce qui augmenterait considérablement le risque d'erreur. Par conséquent, les députés ne doivent avoir la possibilité de se faire excuser que pour des séances entières. Par «séance», on entend séance du matin ou séance de l'après-midi, conformément à l'art. 34, al. 1, RCN. Etant donné qu'une éventuelle séance de nuit telle que prévue à l'al. 2 suit généralement sans interruption une séance de l'après-midi, ces deux séances comptent comme une seule séance.

4 Commentaire par article

4.1 Règlement du Conseil national

Art. 57 Publication des données relatives aux votes

L'art. 57, al. 4, est restructuré de façon à énumérer tous les comportements possibles des députés, à l'exception de ceux du président. Aux termes de la let. e, est considéré comme excusé le député qui, au plus tard avant le début de la séance, a annoncé son absence pour l'ensemble de la séance. Une minorité de la commission a proposé d'énumérer ici, de manière exhaustive, les motifs d'excuse possibles (mandat d'une délégation permanente, maternité, maladie et accident).

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Le projet n'a pas de conséquences sur le plan financier ou en matière de personnel.

5.2 Mise en œuvre

Le projet prévoit explicitement qu'il est tenu compte uniquement des excuses communiquées au secrétariat du conseil *avant* le début de la séance. Ainsi, la mise en œuvre ne devrait connaître aucune difficulté.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Aux termes de l'art. 82 LParl, les règlements des conseils précisent dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative. Les règlements des conseils fixent également les règles de présentation des listes nominatives.

6.2

Forme de l'acte

Le principe selon lequel les listes nominatives peuvent être publiées est défini à l'art. 82 LParl. Il incombe aux conseils de décider quand et sous quelle forme ces listes sont publiées: cette question doit donc être traitée dans les règlements des conseils.