

Initiative parlementaire Règlement du conseil. Modification

Rapport du bureau du Conseil national

du 11 novembre 1994

Mesdames et Messieurs,

Conformément aux dispositions de l'article 21^{er}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le présent rapport concernant une modification du règlement du Conseil national.

Le bureau vous propose d'adopter la modification ci-jointe du règlement du Conseil national, et de classer en conséquence les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|----------------|---|
| 1994 P 94.3180 | Modification du Règlement du Conseil national
(N 14. 6. 1994 CAJ-CN) |
| 1994 P 94.3091 | Résultats des votes. Publication
(N 17. 6. 1994 Nabholz) |

11 novembre 1994

Au nom du bureau:

La présidente: Gret Haller

Rapport

1 Objet

D'abord, depuis que le règlement a été révisé en 1991 (la nouvelle version est en vigueur depuis le 1^{er} fév. 1992), son application a soulevé un certain nombre de questions d'ordre pratique, dont plusieurs ont d'ailleurs fait l'objet de propositions qui ont été transmises au Bureau. Ensuite, les essais concernant le nouveau système de vote électronique étant maintenant achevés, il convient de procéder à la modification définitive des dispositions du règlement consacrées au scrutin (art. 80 et ss RCN).

2 Le système de vote électronique

21 Historique et appréciation

Le 19 mars 1993, le Conseil national a décidé la mise en place d'un système de vote électronique. Une fois l'installation prête à fonctionner, le Bureau a mis en vigueur le 28 février 1994 les dispositions pertinentes du règlement autorisant le recours au nouveau système. Or, la durée de validité de ces dispositions, uniquement transitoires, a été limitée à un an. Il revient donc maintenant au conseil de se prononcer définitivement.

Le Bureau estime que le nouveau système a fait la preuve de son efficacité: non seulement le vote électronique se traduit par un gain de temps par rapport à l'appel nominal, mais il apporte également une plus grande transparence et assure une plus grande fiabilité au décompte des voix. Si les premiers essais ont révélé quelques problèmes techniques mineurs, il fonctionne aujourd'hui à la satisfaction générale.

Le Bureau propose de conserver le système de vote électronique et d'inscrire définitivement dans le règlement les dispositions pertinentes, avec toutefois quelques légères modifications dont on trouvera l'explication ci-dessous.

22 Mode de scrutin (art. 80)

Le vote électronique, plus rapide, plus fiable et plus transparent, remplace désormais les systèmes précédemment en vigueur. Ces derniers – vote par appel nominal, vote par assis et levé – ne tomberont pas pour autant complètement en désuétude, puisqu'ils seront encore utilisés pour les votes au scrutin secret ou lorsqu'il est impossible de recourir au vote électronique pour des raisons techniques (panne) ou autres (p. ex. au cours de la première séance d'une législature, lorsque la répartition des sièges, non encore décidée, n'a pu encore être mise en mémoire).

Comme le vote électronique permet un décompte immédiat de l'ensemble des résultats, il n'y a pas lieu de rappeler dans le présent article qu'il n'est pas nécessaire de procéder au dénombrement des voix lorsque le résultat du vote est

évident, ni que les voix sont toujours comptées dans certains cas. Ces dispositions figurent désormais à l'article 81b («Exceptions»).

Contrairement à ce qui avait été initialement prévu, le Bureau préfère renoncer pour l'instant à édicter des directives sur le vote électronique. Il estime en effet que les principales dispositions pertinentes devront de toute façon figurer dans le Règlement, et qu'il n'y a pas lieu par conséquent de mettre sur pied une réglementation par ailleurs. Dans l'hypothèse où l'utilisation pratique du système de vote électronique appellerait des éclaircissements, les textes nécessaires pourraient être arrêtés au cas par cas par le président du conseil ou par le Bureau.

23 Résultats de vote (art. 81a)

Le 1^{er} alinéa règle le fonctionnement du système de vote électronique, en indiquant que les résultats de vote sont dans tous les cas enregistrés nominativement et en précisant les modalités d'affichage des résultats. Le 2^e alinéa reprend les dispositions de l'ancien 1^{er} alinéa.

231 Publication des listes nominatives

Le 17 juin 1994, le Conseil national a transformé en postulat et transmis au Bureau une motion que M^{me} Nabholz avait déposée le 9 mars 1994 pour demander la publication systématique des résultats de vote (c'est-à-dire la publication après le scrutin des résultats nominatifs des votes, déjà affichés sur les panneaux électroniques pendant les séances et donc accessibles au public). C'est le Bureau lui-même qui avait demandé que la motion soit transformée en postulat, en proposant que la question soit réglée dans le cadre plus large de la reconduite définitive des dispositions réglementaires relatives au vote électronique. Avec l'introduction du vote électronique, cette question a été remise sur le tapis à plusieurs reprises. Le Conseil national avait fini par s'entendre sur une disposition dont la teneur était la suivante: «Lors d'un vote sur l'ensemble, d'un vote final, d'un vote sur la clause d'urgence, ou encore sur demande écrite d'au moins trente députés, le résultat est diffusé au moyen d'une liste nominative imprimée.»

Depuis l'introduction du vote électronique, cette disposition s'est traduite par la publication de 60 listes nominatives par session en moyenne, sur lesquelles quinze l'ont été à la demande de trente députés au moins et 45 parce qu'il s'agissait soit d'un vote sur l'ensemble, soit d'un vote final, soit d'un vote sur la clause d'urgence. Si l'on compare ces chiffres avec la dizaine d'appels nominaux qui ont eu lieu en moyenne par session en 1992 et 1993 et les quatre appels nominaux qui ont eu lieu en moyenne par session dans les années 1987 à 1991, on ne peut que constater un accroissement de la transparence des scrutins, du moins en ce qui concerne les plus importants d'entre eux.

Au sujet de l'impression des listes nominatives, précisons qu'en ce qui concerne les votes déjà destinés aujourd'hui à être publiés – votes sur l'ensemble, votes finaux, votes sur la clause d'urgence –, les indications de référence font l'objet d'une présaisie, d'où la possibilité d'une diffusion quasi immédiate des résultats.

Lors de la discussion par article, cependant, où la proposition mise aux voix et la signification d'un oui ou d'un non ne sont connues que juste avant le vote, ces indications ne sont saisies qu'ultérieurement, en vue de préciser sur quoi les députés ont voté (ce mode sans présaisie est dit «mode rapide»). Ce décalage n'est pas gênant aujourd'hui dans la mesure où les résultats ne sont pas diffusés, mais il ne manquerait pas de le devenir si leur publication était décidée. Comme les secrétaires du conseil n'ont pas le temps, le plus souvent, de compléter les données concernées juste après le vote, il faudra compter 24 heures de délai avant la publication (sauf évidemment en ce qui concerne les votes cités plus haut dont la publication est déjà prévue actuellement et pour lesquels les indications de référence continueront d'être présaisies). Il est à noter par ailleurs que ce problème se poserait aussi dans l'hypothèse de la mise sur pied d'une banque de données: là aussi, les résultats de vote devront être introduits dans le système pour pouvoir être appelés. Le temps nécessaire peut toutefois être ramené à 2 heures environ par l'engagement d'un collaborateur supplémentaire chargé uniquement de ce travail de saisie. L'engagement de cette personne reviendrait à quelque 30 000 francs par an.

Le Bureau s'est par ailleurs demandé s'il n'était possible de prévoir une procédure plus simple que celle qui est actuellement en vigueur pour demander la publication d'une liste nominative. Il n'est pas interdit d'imaginer par exemple un système comparable à celui des motions d'ordre, selon lequel la publication d'une liste nominative pourrait être demandée oralement par un député, demande à laquelle il serait donné suite si elle est appuyée par trente députés au moins. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une telle simplification, en se soldant probablement par une augmentation sensible du nombre des demandes, finirait par constituer une entrave au bon déroulement des débats. D'autre part, les députés pourraient ne pas être informés à temps des votes dont la publication des résultats est demandée.

En fait, l'alternative est la suivante: ou bien on décide que tous les résultats de vote sont systématiquement publiés, ou bien on décide que cette publication n'a lieu que si elle est expressément demandée, de façon à la limiter aux votes vraiment importants. La première solution, si elle est synonyme de transparence totale, présente aussi deux inconvénients: d'abord, elle se paye d'un surcroît de travail administratif considérable, ensuite, elle est paradoxalement source d'une certaine opacité par l'abondance même des informations qu'elle conduit à fournir et qui exigent donc d'être interprétées, avec les risques de déformation que cela comporte. La seconde solution ne permet peut-être pas une transparence absolue, mais du moins est-elle suffisante pour garantir la limpidité des votes les plus importants.

Le Bureau propose à la majorité de maintenir le système actuellement en vigueur, et donc de renoncer à la publication systématique de tous les résultats de vote. Par ailleurs, les listes nominatives qui devront être publiées le seront non seulement sous forme imprimée, mais aussi sur support informatique: c'est la raison pour laquelle le qualificatif «imprimée» a été biffé.

232 Archivage des résultats de vote

L'article 81a règle également la question de l'archivage des résultats de vote et de leur exploitation. Si le système est d'abord conçu pour permettre de prendre connaissance des résultats de vote au moyen de listes nominatives, il n'en serait pas moins tout à fait possible, sur la base des données en mémoire, de l'équiper de programmes de recherche et d'établissement de statistiques permettant non seulement une impression sous différentes formes des données souhaitées, mais également leur consultation à partir d'ordinateurs personnels reliés au réseau informatique du Palais fédéral (réseau LAN). La proposition du Bureau signifie qu'une analyse des données ne peut être menée que pour la législature du moment, uniquement à des fins statistiques (telles que moyenne arithmétique, corrélation, dispersion, répartition des votes par groupe, par parti, par sexe, par langue, par canton, etc.), et seulement avec l'approbation du Bureau. Par ailleurs, il n'est pas prévu de mettre sur pied un programme qui permettrait un « bilan » individuel des votes émis par les différents députés. Enfin, la question de la durée de conservation des résultats de vote est laissée à l'appréciation des Archives fédérales.

24 Exceptions (art. 81b)

L'article 81b règle la marche à suivre en cas de vote non électronique. Abrogée avec l'introduction du vote électronique, la disposition qui autrefois prévoyait qu'il n'est pas nécessaire de procéder au dénombrement des voix lorsque le résultat du vote est évident a finalement été réintroduite pour des raisons d'ordre pratique.

25 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'adoption définitive du système de vote électronique n'aura d'incidences ni sur le plan financier, ni sur le plan du personnel. Le développement de programmes d'analyse statistique pourrait toutefois, si une décision devait être prise en ce sens, entraîner certains frais, mais ceux-ci resteraient négligeables.

3 Temps de parole imparti aux porte-parole des groupes lors des débats d'entrée en matière

L'article 71, 2^e alinea, RCN, accorde aux porte-parole des groupes un temps de parole de 15 minutes dans les débats d'entrée en matière. Mais ce temps de parole est en fait limité aujourd'hui à 10 minutes, suite à la réduction décidée en 1991 par le Conseil national sur proposition du président. Afin de lever toute ambiguïté sur ce point, nous proposons de modifier le RCN de façon à entériner formellement l'usage actuel.

4 Conseil national: la question des sanctions

41 Rappel des faits

Lors de la session d'été 1994, le Conseil national a transmis au Bureau un postulat de la Commission des affaires juridiques (94.3180) le chargeant de proposer une modification du règlement du Conseil national en vue de renforcer les sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre des députés ayant violé sciemment la procédure de vote.

42 Droit disciplinaire: définition et situation juridique actuelle

Les mesures disciplinaires, destinées, comme leur nom l'indique, à maintenir la discipline, sanctionnent les manquements aux règles de conduite ou de procédure. En droit administratif plus particulièrement, une mesure disciplinaire ne peut être prise que si un certain nombre de conditions sont préalablement remplies, à savoir, pour ce qui est de la mesure elle-même, existence d'une base légale et conformité au principe de la proportionnalité, et, pour ce qui est de la personne concernée, droit d'être entendu et possibilité de recourir.

Il importe de ne jamais perdre de vue qu'une procédure disciplinaire n'est en aucun cas une procédure pénale. Par ailleurs, l'autorité administrative appelée à juger d'un manquement à la discipline se posera toujours, avant de trancher, la question de l'opportunité de la sanction.

L'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi de 1850 sur la responsabilité prévoyait que «les infractions aux règlements [commises par les députés du Conseil national ou du Conseil des Etats] sont traitées disciplinairement par l'autorité respective.» Dans la loi du 14 mars 1958, aujourd'hui en vigueur, cette délégation de compétence a été remplacée à l'article 17 par le simple renvoi suivant: «La responsabilité disciplinaire des personnes soumises à la présente loi est réglée par les dispositions particulières qui leur sont applicables.» Il n'a cependant jamais été contesté que les règlements constituent déjà à eux seuls des bases légales suffisantes pour permettre de prendre des mesures disciplinaires (cf. la modification de l'art. 52, 2^e al., RCN, décidée le 22 juin 1990). Mais les conseils, ou plutôt leurs Bureaux respectifs, ont toujours considéré que seules pouvaient être prises les mesures qui figuraient expressément dans le règlement concerné (en vertu du principe de légalité). C'est ainsi, par exemple, que le Bureau s'est refusé à exclure un député de la commission dont il était membre.

43 Les réglementations en vigueur à l'étranger

Les mesures disciplinaires prévues par les Parlements étrangers vont, selon la gravité de l'infraction, du rappel à l'ordre à l'exclusion de la salle pour une durée de plusieurs jours (Assemblée nationale française et Bundestag allemand), en passant par l'exclusion immédiate de la salle. Est également prévue la suppression des jetons de présence pour une durée de plusieurs mois.

Au Parlement européen, toute infraction à l'interdiction du vote par procuration est considérée comme une grave perturbation de la séance (cf. art. 117 du

règlement du Parlement européen). Dans un tel cas, le président peut «proposer au Parlement de prononcer à l'encontre du député concerné la censure qui comporte de droit l'exclusion immédiate de la salle et l'interdiction d'y reparaitre pendant un délai de deux à cinq jours» (cf. art. 110 du règlement du Parlement européen).

44 Droit en vigueur

Selon l'article 17 de la loi sur la responsabilité, «la responsabilité disciplinaire des personnes soumises à la présente loi est réglée par les dispositions particulières qui leur sont applicables». Or, le règlement du Conseil national du 22 juin 1990 (RCN) prévoit simplement que les députés fautifs peuvent se voir:

- rappeler à l'ordre (art. 52, 1^{er} al.),
- retirer la parole (art. 52, 1^{er} al., et art. 65, 2^e al.),
- donner un avertissement (art. 52, 2^e al., et art. 65, 1^{er} al.),
- inviter à quitter la salle (art. 52, 2^e al.),
- exclure de la séance (art. 52, 2^e al.),

toutes mesures destinées à assurer le maintien de la discipline durant les séances.

La responsabilité du maintien de la discipline incombe au président du conseil (art. 50, 1^{er} al., RCN). Le conseil décide sans discussion de la suite à donner aux recours qui lui sont adressés par les députés concernés.

Aucune sanction n'est prévue à l'encontre des députés se rendant coupables de manquements aux règles de conduite en dehors des séances plénières.

45 Un problème déjà débattu à plusieurs reprises

Débatte à plusieurs reprises, la création d'un véritable droit disciplinaire destiné à sanctionner les infractions commises par les députés aux règles spécifiques auxquelles ils sont soumis a pour l'instant toujours été rejetée ou du moins reportée à plus tard. A considérer les affaires qui ont eu lieu ces dernières années, on s'aperçoit que les mesures disciplinaires demandées concernaient en fait deux types de manquement essentiellement, à savoir le non-respect de la confidentialité des séances (cf. art. 24 RCN, «Caractère confidentiel des séances») et le non-respect de la procédure de vote.

46 Proposition de révision de la réglementation actuelle

Le Bureau propose de faire figurer dans le règlement du Conseil national une disposition l'autorisant à donner un avertissement aux députés se rendant coupables de manquement grossier aux règles de conduite auxquelles ils sont soumis (cf. le projet d'art. 9, 6^e al., RCN). Il disposerait ainsi de la possibilité d'intervenir directement en cas d'infraction grave, par exemple de non-respect de la confidentialité des séances ou de la procédure de vote, et d'infliger officiellement un blâme au député fautif. Rappelons que le Bureau n'a pas compétence à ce jour pour prendre des mesures disciplinaires (cf. le point 42 consacré précisément à cette question).

Bien entendu, il serait reconnu au député incriminé les droits dont bénéficient généralement les personnes mises en cause dans une procédure de ce type, comme le droit d'être entendu, l'accès au dossier, le droit à un jugement motivé, ou encore le droit de recourir. Plus particulièrement, le député en question aurait le droit d'être entendu par le Bureau et, s'il fait recours, par le conseil. L'instance de recours serait le conseil, qui déciderait sans discussion.

Le Bureau se refuse à envisager des mesures plus sévères, telles que l'exclusion de la salle de commission pour une durée d'une ou plusieurs séances ou encore la suppression des jetons de présence.

N37422

Modification du

Le Conseil national,

vu l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾;
vu le rapport du Bureau du Conseil national du 11 novembre 1994²⁾,
arrête:

I

Le règlement du Conseil national, du 22 juin 1990³⁾, est modifié comme suit:

Art. 9, 6^e al.

⁶ Si un membre du conseil enfreint gravement les règles de conduite auxquelles sont soumis les parlementaires, le bureau peut lui infliger un blâme. Le bureau entend le député concerné. En cas de recours, le conseil décide sans délibérer.

Art. 71, 2^e al.

² Pour le surplus, le temps de parole est au plus:

- de 10 minutes pour les porte-parole des groupes, lors des débats d'entrée en matière, ainsi que pour les autres orateurs pour le développement de propositions;
- de 5 minutes pour les orateurs ...

Art. 80, 1^{er}, 3^e et 6^e al.

¹ Sauf exception, le vote a lieu ...

³ et ⁶ *Abrogés*

Art. 81a Données relatives aux votes

¹ Le système de vote électronique compte et enregistre les suffrages exprimés lors de tous les scrutins. Les suffrages des députés et le résultat du vote sont affichés sur des panneaux électroniques.

¹⁾ RS 171.11; RO 1994 362

²⁾ FF 1995 II 604

³⁾ RS 171.13

² Le président communique le résultat du vote. Celui-ci est consigné au procès-verbal et dans le Bulletin officiel.

³ Lors d'un vote sur l'ensemble, d'un vote final, d'un vote sur la clause d'urgence ou encore à la demande écrite d'au moins 30 députés, le résultat est rendu public au moyen d'une liste nominative.

⁴ Les Services du Parlement conservent toutes les données de vote jusqu'à la fin de la législature suivante. Ces données sont ensuite versées aux Archives fédérales.

⁵ Toutes les données de vote qui ne sont pas destinées expressément à publication sont confidentielles. Le bureau peut autoriser ou ordonner que les données enregistrées soient analysées à des fins scientifiques ou statistiques.

Art. 81b, 2^e et 3^e al.

² Lorsqu'un vote a lieu par assis et levé et que son résultat est évident, il n'est pas nécessaire de procéder au dénombrement des voix.

³ Lors d'un vote sur l'ensemble, d'un vote final, d'un vote sur la clause d'urgence ou encore à la demande écrite d'au moins 30 députés, les voix sont toujours comptées.

II

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} mars 1995.

N37422

Initiative parlementaire Règlement du conseil. Modification Rapport du bureau du Conseil national du 11 novembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.429
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.04.1995
Date	
Data	
Seite	604-613
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 188

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.