



22.406

## **Initiative parlementaire Une intervention parlementaire, plusieurs coauteurs**

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

du 27 juin 2024

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur le Parlement et du règlement du Conseil national, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

27 juin 2024

Pour la commission:

La présidente, Greta Gysin

---

## Condensé

***A l'heure actuelle, une initiative parlementaire, une motion ou un postulat ne peut être déposé que par un député, par un groupe parlementaire ou par la majorité d'une commission. En revanche, la possibilité pour plusieurs députés de déposer ensemble une initiative parlementaire, une motion ou un postulat n'existe pas. Les députés qui souhaitent porter la même préoccupation n'ont d'autre choix que de déposer, séparément, des interventions ou initiatives de même teneur. Le présent projet vise à introduire la possibilité, pour les membres du Conseil national uniquement, de déposer à plusieurs une initiative parlementaire, une motion ou un postulat, à l'instar de ce qui existe dans certains cantons. Le projet incorpore également d'autres modifications concernant les interventions. Ainsi, le dépôt d'interventions durant les sessions spéciales sera prohibé.***

*A cette fin, la loi sur le Parlement est modifiée afin d'y introduire une norme de délégation autorisant les règlements des conseils à prévoir que certains droits des députés, notamment celui de déposer des interventions et initiatives parlementaires, peuvent être exercés conjointement par plusieurs députés. A ce stade, seul le règlement du Conseil national est modifié dans ce sens. Les membres du Conseil national, ainsi que les groupes parlementaires, sont autorisés à déposer conjointement, à titre de coauteurs, des initiatives parlementaires, motions et postulats. Les autres types d'interventions ne sont pas concernés. Cette nouvelle possibilité permet de montrer, de manière immédiatement visible puisque les coauteurs apparaîtront dans le titre de l'intervention ou de l'initiative, qu'une demande est soutenue largement au travers de l'échiquier politique, sans devoir passer par le dépôt de plusieurs textes de même teneur.*

*D'autres modifications du droit parlementaire concernant les interventions sont introduites. Il s'agit, premièrement, d'une précision concernant le caractère divisible ou non des interventions ; deuxièmement, d'un nouvel alinéa réglant le traitement des interventions concernant le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT) ; troisièmement, de l'interdiction de déposer des interventions durant les sessions spéciales.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

### 1.1 Coauteurs

Lors de sa séance du 24 février 2022, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a, à l'unanimité, adopté l'initiative de commission 22.406 (Une intervention parlementaire, plusieurs co auteurs). Lors de sa séance du 7 avril 2022, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a approuvé la décision de sa commission homologue par 8 voix contre 0 et 5 abstentions, ouvrant ainsi la voie à l'élaboration d'un projet de révision du droit parlementaire par la CIP-N.

Lors de sa séance du 17 novembre 2022, la CIP-N a pris un certain nombre de décisions de principe. Elle a ainsi décidé que la possibilité d'avoir des coauteurs devait être prévue uniquement pour le Conseil national. Lors de l'examen préalable de l'initiative, la CIP-E a en effet indiqué ne pas souhaiter de réglementation similaire pour le Conseil des États, la jugeant inutile dans une chambre où la logique de partis s'applique moins. La CIP-N a ensuite considéré que la réglementation existante sur les cosignataires devait rester inchangée, en d'autres termes que la possibilité d'avoir des coauteurs ne devait pas se substituer à la possibilité d'avoir des cosignataires, mais s'y ajouter. La CIP-N a en outre déterminé que le nombre maximal de coauteurs autorisé devait correspondre au nombre de groupes représentés au Parlement. Actuellement, ce nombre est de six. Enfin, s'agissant de l'exercice des droits revenant à l'auteur d'une intervention, deux variantes principales ont été discutées : exercice par décision unanime des coauteurs ou attribution de l'ensemble des droits au premier coauteur. Concernant plus spécifiquement le temps de parole, la CIP-N a considéré celui-ci, actuellement de 5 minutes, devait rester inchangé et pourrait être réparti entre les co-auteurs selon leur bon vouloir.

Lors de sa séance du 16 mai 2024, la commission est, par 21 voix contre 4, entrée en matière sur les projets de modifications législatives et réglementaires qui lui étaient soumis et a procédé à la délibération par articles. En ce qui concerne l'exercice des droits accordés à l'auteur d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat, une majorité de la commission s'est prononcée en faveur de la variante consistant à attribuer l'ensemble des droits au premier coauteur, seul le temps de parole faisant l'objet d'une réglementation particulière. Une minorité soutient la variante « exercice des droits par décision unanime des coauteurs », ce qui implique de régler de manière particulière le retrait du texte.

Lors de la même séance, la commission a accepté diverses autres modifications concernant les interventions, et a accepté d'intégrer celles-ci au projet sur les coauteurs. Ces modifications sont décrites ci-dessous. Lors de la séance du 27 juin 2024, la commission, par 19 voix contre 4, a adopté le projet au vote sur l'ensemble à destination de son conseil. Une minorité propose de ne pas entrer en matière.

## 1.2 Divisibilité des interventions

Par lettre du 11 novembre 2022, le bureau du Conseil national a fait part à la CIP-N de sa pratique relative à la possibilité de subdiviser le libellé d'une intervention parlementaire et de procéder à des délibérations et votes distincts. Pour améliorer la clarté des débats et des votes, le bureau a demandé à la CIP-N de préciser la formulation de l'article 119 alinéa 2 de la loi sur le Parlement (LParl)<sup>1</sup> sur la base de la pratique des conseils lors d'une prochaine révision de la loi sur le Parlement.

Lors de sa séance des 19 et 20 janvier 2023, la commission a décidé qu'elle examinerait l'opportunité d'une telle modification législative lors d'une prochaine révision du droit parlementaire, par exemple dans le cadre du projet « une intervention, plusieurs coauteurs ». Lors de sa séance du 16 mai 2024, elle a accepté la modification législative proposée ; elle a également accepté d'intégrer cette modification au présent projet.

## 1.3 Interventions concernant le PFPDT

Par lettre du 22 décembre 2023, le Conseil fédéral s'est adressé aux présidences des Conseils afin de leur signaler l'existence d'une lacune à l'art. 118, al. 2 à 5, LParl, au sujet des interventions concernant le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). En effet, depuis la révision de la loi sur la protection des données, le PFPDT est une autorité indépendante. Sa situation est donc similaire à celle des tribunaux fédéraux ou de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, pour lesquels l'art. 118, al. 2 à 5 prévoit une réglementation spéciale s'agissant des interventions les concernant. Le Conseil fédéral proposait, à titre de solution provisoire, d'appliquer par analogie l'art. 118, al. 4, LParl au PFPDT, en attendant une prochaine révision de la LParl dans le cadre de laquelle l'art. 118 LParl pourrait être formellement complété. Dans leur réponse du 18 janvier 2024, les présidences des Conseils ont déclaré partager l'analyse du Conseil fédéral ainsi que la manière de faire proposée. Lors de sa séance du 16 mai 2024, la CIP-N a accepté la modification législative proposée ; elle a également accepté d'intégrer cette modification au présent projet.

## 1.4 Interdiction de déposer des interventions pendant les sessions spéciales

Le 7 mars 2023, par 115 voix contre 78 et 3 abstentions, le Conseil national avait donné suite à l'initiative parlementaire 22.433, qui visait à ce qu'aucune intervention ne puisse être déposée pendant les sessions spéciales. Le 21 septembre 2023, le Conseil des États avait rejeté cette initiative en rappelant que le problème soulevé concernait avant tout le Conseil national et que ce dernier pouvait le résoudre en modifiant son règlement. Lors de sa séance du 16 avril 2024, la CIP-N a adopté une proposition visant à introduire au niveau du règlement du Conseil national une interdiction de déposer des interventions pendant les sessions spéciales. Lors de sa séance du 16 mai 2024, elle a accepté d'intégrer cette modification au présent projet.

<sup>1</sup> RS 171.10

## **2 Contexte**

### **2.1 Nécessité de légiférer et objectifs**

Au Conseil national et au Conseil des États, les interventions ne peuvent être déposées que par un seul parlementaire, un groupe parlementaire ou une commission. La possibilité pour plusieurs députés de déposer conjointement une intervention n'existe pas, à la différence de ce qui se fait dans plusieurs parlements cantonaux (par exemple à Zurich ou en Argovie). A l'heure actuelle, lorsque des membres de différents groupes parlementaires à l'intérieur du même conseil souhaitent promouvoir la même idée, ils déposent généralement des motions ou des postulats de teneur identique. L'indication qu'il existe une intervention de teneur identique figure dans Curia Vista (exemple : 21.3689 et 21.3690). Chaque auteur reste alors maître de son intervention. Il peut notamment la retirer quand il le souhaite, sans que cela ait une influence sur les autres textes de même teneur. Chaque auteur bénéficie en outre du temps de parole complet au Conseil national. Les auteurs d'interventions de même teneur peuvent demander un vote séparé sur leurs interventions. Cette pratique est donc peu efficace, dans la mesure où sa gestion est relativement lourde et où elle contribue à augmenter encore le nombre d'interventions parlementaires en suspens. Elle deviendrait superflue avec la réglementation proposée, qui permet le dépôt d'une intervention conjointement par plusieurs auteurs, mais ne serait pas interdite pour autant.

Par ailleurs, le système des cosignataires, prévu actuellement par les règlements des conseils (art. 29 du règlement du Conseil national [RCN]<sup>2</sup> et art. 25 du règlement du Conseil des États [RCE]<sup>3</sup>), ne met pas nécessairement en évidence qu'une intervention est soutenue par plusieurs partis ; ce caractère interpartis est d'autant moins présent que la personne qui dépose l'intervention a le statut d'auteur et se voit ainsi accorder une place particulière. De plus, la décision de cosigner une intervention, dans la mesure où elle n'a pas de conséquence juridique, n'est pas toujours mûrement réfléchie. On constate d'ailleurs que la présence de nombreuses cosignatures, même parfois en nombre suffisant pour constituer, théoriquement, une majorité au Conseil national, ne garantit pas l'adoption de l'intervention par le Conseil.

Enfin, la possibilité de déposer une intervention de commission, si elle permet bien de mettre en évidence que le texte est susceptible de réunir une majorité au Conseil, n'est pas toujours aisée à utiliser pour les partis minoritaires.

### **2.2 Tentatives précédentes**

En 2008, suite au postulat Girod 08.3058, la CIP-N avait intégré la possibilité d'avoir des coauteurs au projet de révision de la LParl 07.400 n (Iv. pa. CIP-CN. Droit parlementaire. Modifications diverses). Les propositions correspondantes avaient été introduites dans le projet après que la commission ait adopté son rapport, si bien que celui-ci n'y fait pas allusion. Selon le concept alors adopté par la CIP-N,

<sup>2</sup> RS 171.13

<sup>3</sup> RS 171.14

le nombre de coauteurs était limité à trois et les droits revenant à l'auteur étaient attribués au premier coauteur. Ces propositions ont été adoptées sans discussion par le Conseil national (BO CN 10.06.2008), mais ont été rejetées par le Conseil des Etats, pour des questions de coûts et parce que la majorité n'y voyait pas de plus-value évidente (BO CE 25.09.2008, ad art. 107). Afin de sauver l'idée, la CIP-N a alors proposé une solution s'appliquant uniquement au Conseil national. Finalement, cette proposition a été rejetée au plenum par 80 voix contre 77 (voir BO CN 30.09.2008), en raison du coût et parce que l'objectif de mieux mettre en évidence la collaboration interpartis pouvait être atteint par d'autres moyens (interventions de même teneur ou cosignature).

En 2019, le conseiller national Bastien Girod a déposé un nouveau postulat sur la question (19.3541 Une intervention, des coauteurs), qui a été rejeté au plenum par 102 voix contre 60 et une abstention.

### **3 Présentation du projet**

#### **3.1 Coauteurs**

Conformément à la décision de principe de la CIP-N, la partie du présent projet relative aux coauteurs concerne uniquement le Conseil national. Dès lors, l'essentiel de la réglementation proposée figurera dans le règlement du Conseil national, à l'exception d'une norme de délégation prévue au niveau de la loi sur le Parlement.

La possibilité de déposer conjointement une initiative parlementaire, une motion ou un postulat doit permettre de mettre en évidence qu'une idée est soutenue au-delà du parti politique auquel appartient son auteur. L'idée est de rendre superflu le dépôt d'initiatives, motions ou postulats de même teneur par plusieurs députés, solution actuellement pratiquée pour exprimer le soutien à un même texte provenant de députés de différents partis. Toutefois, ce procédé ne sera pas pour autant interdit. Il devrait simplement devenir obsolète, la possibilité d'avoir des coauteurs constituant un instrument plus adéquat. Compte tenu du but poursuivi, les coauteurs devraient donc théoriquement émaner de groupes parlementaires différents. Toutefois, afin de ne pas compliquer le système, il n'a pas été prévu d'obligation que les coauteurs émanent de groupes différents, respectivement d'interdiction que les coauteurs fassent partie du même groupe parlementaire. On pourrait donc, théoriquement, avoir six coauteurs provenant du même groupe. La possibilité que plusieurs ou tous les coauteurs émanent d'un même groupe parlementaire peut être vue comme nuisant à la cohérence du système puisqu'elle s'écarte du but premier, à savoir mettre en évidence le soutien de plusieurs groupes parlementaire différent. Dans un tel cas, l'impact politique de l'intervention sera moins grand mais la présence de coauteurs pourrait remplir une autre fonction, par exemple montrer qu'une intervention est soutenue par les représentants de différentes communautés linguistiques au sein d'un même groupe parlementaire. Par ailleurs, les initiatives parlementaires, motions et postulats déposés conjointement par plusieurs auteurs ne bénéficieront pas d'un traitement privilégié, par exemple en termes de priorité de traitement ou d'exception à la clause guillotine de deux ans. L'impact d'une pluralité d'auteurs sera donc

purement politique, et celui-ci sera d'autant plus grand que les coauteurs émaneront de plusieurs groupes parlementaires différents. De manière générale, le régime des coauteurs est conçu de manière à ce que celui-ci reste une exception. Autrement dit, son utilisation ne doit pas être trop facilitée et l'on ne doit pas aboutir à la situation où la majorité des interventions seraient déposées par des coauteurs.

Dans le même esprit, le projet ne prévoit pas la possibilité pour un coauteur de se retirer de la liste des coauteurs. Une fois l'initiative, la motion ou le postulat signé, chaque coauteur doit porter celui-ci jusqu'au bout. Ce régime a été prévu afin d'éviter que des députés ne deviennent coauteurs « à la légère », sans peser soigneusement les conséquences de leur soutien, comme cela arrive parfois à l'heure actuelle pour les cosignatures.

La possibilité d'un dépôt conjoint concerne l'initiative parlementaire ainsi que la motion et le postulat. S'agissant des autres catégories d'interventions, à savoir l'interpellation et la question, on ne voit guère la plus-value qu'il y aurait à les déposer à plusieurs, dans la mesure où il s'agit d'obtenir une information, et non de faire une proposition. Par ailleurs, il existe l'instrument de l'interpellation urgente qui peut être signée par 75 députés, demandant un débat d'actualité. En ce qui concerne les initiatives parlementaires, celles-ci se distinguent des interventions par le fait que la plus grande partie de leur traitement se déroule au sein des commissions. Dans la mesure où le nouvel art. 29a, al. 1, prévoit que l'ensemble des droits revenant à l'auteur du texte sont attribués au premier coauteur, les lourdeurs procédurales potentielles seront évitées. Ainsi, ce sera le premier coauteur qui sera invité aux séances de commission lors desquelles l'initiative sera traitée. Si la version défendue par la minorité devait l'emporter (exercice des droits à l'unanimité), alors les coauteurs devront, dans toute la mesure du possible, déléguer à l'un d'entre eux le droit de les représenter en commission, sous peine de compliquer sérieusement le traitement de leur texte.

La possibilité de déposer conjointement une initiative parlementaire, une motion ou un postulat est attribuée non seulement aux députés individuels, mais également aux groupes parlementaires. En effet, dans la mesure où le but de cet instrument est de mettre en évidence un soutien interpartis, il est logique que les groupes parlementaires puissent eux-aussi y avoir recours. On peut donc imaginer qu'une motion soit déposée conjointement par plusieurs groupes parlementaires, ou par un groupe parlementaire conjointement avec des députés individuels. En revanche, la possibilité n'est pas prévue s'agissant des commissions parlementaires. En effet, le simple fait qu'une intervention soit déposée par la majorité d'une commission indique déjà qu'elle bénéficie du soutien de plusieurs groupes parlementaires ou, à tout le moins, qu'elle bénéficie d'une majorité politique.

Enfin, l'exercice des droits attribués par la loi ou le règlement à l'auteur d'une initiative parlementaire ou d'une motion ou postulat revient au premier des coauteurs. Une minorité souhaite que l'exercice de ces droits soit confié à l'ensemble des coauteurs, à charge pour eux, s'ils le souhaitent, de déléguer cette compétence à un ou plusieurs d'entre eux. Cette proposition de minorité a des implications s'agissant du retrait de l'initiative ou de l'intervention : afin de ne pas compliquer à l'excès celui-ci, le règlement devrait instituer une présomption selon laquelle le texte est

valablement retiré si l'un des coauteurs déclare le retrait. On présume, autrement dit, que le coauteur qui annonce le retrait le fait avec le consentement de tous les coauteurs.

Une minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet, estimant que la possibilité d'avoir des coauteurs ne présente guère de plus-value et génère une réglementation bien trop complexe ainsi que des coûts considérables au regard de cette utilité limitée.

### **3.2 Divisibilité des interventions**

Le volet « divisibilité des interventions » vise à inscrire dans la loi la pratique des conseils selon laquelle une intervention « ne peut être subdivisée que si l'auteur ou l'autrice a séparé les différentes exigences matérielles par des tirets, des lettres, des chiffres, etc. Dans ce cas, chacun des points peut faire l'objet d'une délibération et d'un vote distincts et le Conseil fédéral peut faire des propositions distinctes pour chacun d'eux. Ce critère formel permet au conseil de déterminer clairement si une intervention est subdivisible ou non. Une intervention n'est pas subdivisible lorsque ses objectifs sont présentés sous la forme d'un texte suivi d'ajouts de tels marqueurs » (chiffre C. 8. du recueil des décisions et pratiques du bureau).

### **3.3 Interventions concernant le PFPDT**

Conformément à la nouvelle loi sur la protection des données (LPD ; RS 235.1), entrée en vigueur le 25 septembre 2020, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) exerce ses fonctions de manière indépendante et sans recevoir ni solliciter d'instructions de la part d'une autorité ou d'un tiers. Rattaché administrativement à la Chancellerie fédérale (art. 43, al. 4, LPD), il est désormais élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) [art. 43, al. 1, LPD].

Étant donné que le législateur a explicitement précisé que le PFPDT exerce ses fonctions de manière indépendante, le Conseil fédéral n'est plus compétent pour traiter les motions qui concernent le préposé. Par ailleurs, sur la base de l'art. 43, al. 1, LPD, il semble exclu que le Parlement puisse, par le truchement d'une motion selon l'art. 120 LParl, donner au PFPDT des instructions sur l'activité de surveillance ou la conduite de procédures. On est également en droit de se demander s'il serait opportun que le Conseil fédéral ait à traiter des postulats qui portent sur les tâches du PFPDT, d'autant plus que l'art. 37, al. 2, de l'ordonnance sur la protection des données (OPDo ; RS 235.11) prévoit que le PFPDT transmet les rapports destinés à l'Assemblée fédérale par l'intermédiaire des Services du Parlement.

L'art. 118, al. 2 à 5, LParl, qui règle l'attribution des interventions parlementaires, n'a pas été adapté lors de la révision totale de la LPD, si bien qu'il n'existe pas de règles pour le PFPDT, contrairement à ce qui est le cas pour les tribunaux fédéraux et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC). Un examen de la question par la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice a montré qu'il existe une lacune juridique concernant l'attribution des interventions parlementaires relatives au PFPDT. À titre de solution transitoire, il a été décidé d'appliquer l'art. 118, al. 4, LParl, par analogie au PFPDT, comme ce fut le cas pour l'AS-MPC entre le 1er janvier 2011, date à laquelle cette dernière a débuté son



activité, et le 25 novembre 2013, jour de l'entrée en vigueur de l'art. 118, al. 4<sup>bis</sup>, LParl (Martin Graf, Kommentar Parlamentsgesetz, Bâle 2014, art. 118, ch. marg. 32, avec exemples).

Il convient à présent de transférer cette solution transitoire dans le droit ordinaire ; l'art. 118 LParl est complété par un nouvel al. 4<sup>ter</sup>, selon lequel les interventions parlementaires qui se rapportent à la gestion des affaires du PFPDT ou à sa gestion financière sont adressées à ce dernier afin qu'il y réponde ; le dépôt de motions est exclu.

### **3.4 Interdiction de déposer des interventions pendant les sessions spéciales**

Aux termes de l'art. 2 de la loi sur le Parlement, chaque conseil peut décider de se réunir en session spéciale si les sessions ordinaires ne lui permettent pas de " traiter tous les objets prêts à être traités ". C'est la raison pour laquelle, depuis plus de dix ans, le Conseil national se réunit chaque année pour une session spéciale de plusieurs jours.

Les sessions spéciales devraient avoir pour but de réduire la pile des objets prêts à être traités, mais cet objectif est désormais systématiquement torpillé dans la mesure où le nombre de nouvelles interventions déposées est supérieur au nombre d'objets traités. Ces sessions contribuent donc à accroître encore la charge de travail. Lors de sa session spéciale de mai 2022, le Conseil national a traité quelque 50 objets mais, durant la même session, plus de 150 nouvelles interventions ont été déposées. Le calcul est simple : au lieu de se raccourcir, la liste des objets à traiter comprend désormais 100 objets de plus. Le bilan est certes parfois un peu meilleur, mais durant la session spéciale d'avril 2024, 83 interventions et initiatives parlementaires ont été déposées, contre 58 textes liquidés.

Afin que le nombre d'interventions déposées cesse de croître, il est judicieux de réserver la session spéciale au traitement des objets prêts à être traités. Durant les sessions ordinaires et extraordinaires, les députés pourront continuer à déposer des interventions comme à l'accoutumée.

Une minorité s'oppose à cette modification, estimant d'une part qu'il n'y a pas lieu de restreindre les droits des parlementaires en matière d'interventions, et, d'autre part, que cette limitation n'apportera aucune amélioration du point de vue du nombre d'interventions déposées, puisque les parlementaires ne feront que reporter le dépôt de leur texte à la prochaine session ordinaire.

## **4 Commentaire des dispositions**

### **4.1 Loi sur le Parlement**

#### *Art. 6, al. 2<sup>bis</sup>*

Afin que le Conseil national puisse décider de prévoir, dans son règlement, la possibilité d'avoir une pluralité d'auteurs pour les initiatives parlementaires et les inter-

ventions, une délégation au Conseil national doit figurer dans une base légale formelle. Une telle délégation formelle est nécessaire car il s'agit d'une rupture avec le système actuel puisque l'on donne des droits à une pluralité de parlementaires, alors que jusqu'à présent c'est le système « un parlementaire une intervention » qui prévalait pour les interventions déposées par des députés. La possibilité pour la majorité d'une commission ou un groupe parlementaire de déposer une intervention, qui fait exception à ce principe, est d'ailleurs prévue au niveau de la loi, à l'art. 119, al. 1, LParl. De plus, la question de savoir qui peut exercer les droits conférés par la loi aux parlementaires est une question qui doit être considérée comme importante et nécessite une base légale formelle. La délégation introduite à l'al. 2<sup>bis</sup> est une délégation potestative, à savoir que les Conseils peuvent renoncer à faire usage de cette possibilité ou ne l'utiliser qu'en partie. Les droits concernés sont, en théorie, le droit de déposer des initiatives parlementaires et des interventions, ainsi que de proposer des candidats aux élections (al. 1). Les règlements des conseils peuvent donc prévoir la possibilité d'avoir des coauteurs pour les interventions et les initiatives parlementaires, et en régler les modalités. Ils ne peuvent cependant pas déroger aux autres dispositions de la LParl concernant notamment les droits des membres des conseils. La modification du règlement du Conseil national proposée dans le cadre du présent projet n'utilise qu'en partie la délégation prévue dans la loi puisqu'elle se limite aux initiatives parlementaires, aux motions et aux postulats, à l'exclusion des autres catégories d'interventions et du droit de proposer des candidats aux élections. Par ailleurs, conformément à la décision de principe prise par la CIP-N, le présent projet concerne uniquement le Conseil national. Les dispositions réglant les modalités pratiques du système de coauteurs sont donc prévues au niveau du règlement du Conseil national. Le Conseil des États n'est pas touché par la présente modification.

#### *Art. 118, al. 4<sup>ter</sup>*

Conformément à l'art. 118, al. 2, LParl, les interventions parlementaires s'adressent en règle générale au Conseil fédéral, les exceptions figurant, jusqu'à présent, aux al. 3, 4 et 4<sup>bis</sup>. Ainsi, les interventions s'adressent au Bureau du conseil où elles ont été déposées lorsqu'elles se rapportent à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale (al. 3) ; aux tribunaux fédéraux lorsqu'elles se rapportent à leur gestion des affaires ou à leur gestion financière (al. 4) ; et à l'AS-MPC lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC et de son autorité de surveillance (al. 4<sup>bis</sup>). Finalement, le nouvel al. 4<sup>ter</sup> prévoit que les interventions s'adressent au PFPDT lorsqu'elles se rapportent à sa gestion des affaires ou à sa gestion financière. Les motions qui s'adressent au PFPDT sont exclues, car ce dernier ne dispose pas du droit d'initiative, à l'instar des cas visés à l'art. 118, al. 4 et 4<sup>bis</sup>, LParl (Martin Graf, Kommentar Parlamentsgesetz, Bâle 2014, art. 118, n.m. 31 ss).

#### *Art. 119, al. 2*

La précision apportée à l'art. 119, al. 2, LParl, vise à clarifier la pratique en matière de subdivision d'intervention. Elle codifie la pratique des conseils telle qu'inscrite dans son « recueil des décisions et pratiques », selon laquelle une intervention ne peut être subdivisée que lorsque les différents points, matériellement distincts, sont

formellement matérialisés par des tirets, lettres, chiffres ou autres marqueurs graphiques. Un texte continu ne remplit pas cette condition ; de simples paragraphes non plus. Cette pratique ne constitue pas une nouveauté. Elle est d'ailleurs décrite de manière tout à fait similaire dans le commentaire de la loi sur le Parlement (art. 119, al. 2) dans son édition de 2014.

Cette précision a le mérite d'apporter une certaine clarification dans la mesure où la notion de « points matériellement distincts » est précisée et complétée: il faut non seulement que les différents points de l'interventions se distinguent matériellement les uns des autres, mais cette distinction matérielle doit se traduire par une distinction formelle.

Cette proposition permet d'aller dans le sens souhaité par le Bureau tout en évitant d'inscrire dans la loi sur le Parlement des explications détaillées qui, du point de vue du rang de la norme, n'ont pas leur place dans une loi, mais plutôt dans un recueil de pratiques.

#### *Art. 162, al. 5*

Le PFPDT exerçant ses fonctions de manière indépendante, les relations entre l'Assemblée fédérale et le PFPDT sont réglées de manière analogue à celles entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux, de même qu'à celles entre l'Assemblée fédérale et l'AS-MPC, conformément à l'art. 162 LParl. Les relations entre l'Assemblée fédérale et le PFPDT se limitent, pour l'essentiel, aux attributions de l'Assemblée fédérale dans l'exercice de la souveraineté budgétaire, de la haute surveillance et de la législation en ce qui concerne les compétences, l'organisation et l'administration du PFPDT. Ces relations sont précisées aux al. 1 à 4 (Irene Moser, *Kommentar Parlamentsgesetz*, Bâle 2014, art. 162, n.m. 5 ss).

## **4.2 Règlement du Conseil national**

### *Art. 25*      Dépôt

*Al. 1* : L'art. 25, al. 1, RCN dans sa version modifiée précise que des interventions ne peuvent être déposées que durant les sessions ordinaires et extraordinaires, à l'exclusion des sessions spéciales.

*Al. 2* : L'al. 2, nouveau, prévoit la possibilité, pour deux ou plusieurs députés, ou deux ou plusieurs groupes, de déposer conjointement une initiative parlementaire, une motion ou un postulat. Pour la conception du système en général, voir sous chiffre 3, ci-dessus.

Pour des raisons de lisibilité et de praticabilité, le nombre de coauteurs doit être limité. En effet, un nombre excessif de coauteurs pourrait rendre le titre des interventions et initiatives difficilement lisible. Trop de coauteurs compliquerait en outre la gestion technique et pratique des initiatives, motions et postulats, notamment s'agissant de l'exercice des droits revenant à l'auteur de ces textes (pour la liste de ces droits, voir plus bas). Comme le but premier du système des coauteurs est de

mettre en évidence qu'un texte bénéficie du soutien de plusieurs groupes parlementaires, il est logique que le nombre maximal de coauteurs corresponde au nombre de groupes représentés au Parlement. Actuellement, ce nombre est de six. Ainsi, un texte soutenu par tous les groupes pourrait avoir six coauteurs, soit un par groupe parlementaire. Si le nombre de groupes parlementaire devait subir des modifications à l'avenir, le nombre maximal de coauteurs varierait donc en conséquence. Le moment de référence est celui du dépôt de l'intervention. Ainsi, si le Parlement compte six groupes parlementaires et que des représentants de ces six groupes déposent conjointement une intervention, ces six personnes restent les coauteurs même si, à la législature suivante, le nombre de groupes passe à cinq.

#### *Art. 29* Cosignataires

Le système de la pluralités d'auteurs cohabite avec le système, déjà existant, des cosignataires, prévu à l'art. 29 RCN. La réglementation concernant les cosignataires reste inchangée. Les actuels al. 1 et 2 ne sont donc pas modifiés.

*Al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)* : Le nouvel al. 1<sup>bis</sup> précise que, même si une initiative, une motion ou un postulat est déposé conjointement par plusieurs auteurs (coauteurs), d'autres députés peuvent le signer en tant que cosignataires. L'al. 2 s'applique alors mutatis mutandis, à savoir que les cosignataires ne peuvent pas s'opposer au retrait de l'intervention par ses coauteurs. Le retrait par les coauteurs est réglé à l'al. 1 de l'art. 29a RCN. Le but des cosignataires reste le même qu'auparavant : signaler qu'une intervention est soutenue par un nombre important de parlementaires et est susceptible d'obtenir une majorité au conseil.

#### *Art. 29a* Coauteurs

*Al. 1* : De manière générale, les droits attribués par la loi et le règlement à l'auteur reviennent au premier coauteur, lequel peut se faire représenter par un ou plusieurs des autres coauteurs. Cette solution était celle prévue dans le projet de 2008, 07.400 (voir ci-dessus, ch. 2.2). Elle a le mérite de rester proche du cas usuel dans lequel une intervention ou une initiative n'a qu'un seul auteur, et simplifie l'exercice des différents droits. Les principaux droits conférés à l'auteur par la loi et le règlement du Conseil national sont les suivants : droit de développer oralement ses arguments (art. 6, al. 4 LParl, art. 44, al. 2 et art. 46, al. 4, RCN), droit de retrait (art. 73 LParl et 29, al. 2, RCN), droit de l'auteur d'une initiative de participer aux séances de commission (art. 109, al. 4 et 111 al. 2 LParl), saisine du bureau en cas de décision d'irrecevabilité d'une intervention par le président (art. 23, al. 3, RCN), droit d'être informé des raisons du retard de la réponse à une intervention (art. 27 RCN).

Le premier coauteur peut, en tout temps, déléguer l'exercice de l'un des droits à un autre coauteur. La délégation peut également avoir lieu en faveur de plusieurs coauteurs. Un droit ne peut cependant être exercé que par un coauteur à la fois. Par exemple, le premier auteur peut déléguer au second coauteur le droit de présenter l'initiative parlementaire à la commission compétente pour l'examen préalable, puis au troisième coauteur le droit d'assister aux séances de commission lors de la deuxième phase.

S'agissant du retrait de l'initiative, de la motion ou du postulat, il va de soi que le premier coauteur doit consulter les autres coauteurs avant de le déclarer. Il existe par ailleurs une pratique du bureau selon laquelle lorsqu'un membre du conseil est absent ou excusé à une séance, le traitement de son intervention est repoussé à une date ultérieure, avec le risque qu'elle ne soit jamais traitée ; cependant ce membre a la possibilité de demander que son intervention soit mise au vote en son absence, s'il en fait la demande expresse. Dans l'hypothèse d'une intervention déposée par des coauteurs, il suffit qu'un l'un des coauteurs (peu importe lequel) soit présent pour que l'intervention soit traitée dans tous les cas.

*Al. 2* : En vertu de la règle générale prévue à l'al. 1, le droit de développer oralement ses arguments, attribué par la loi et le règlement à l'auteur d'une intervention, serait exercé par le premier coauteur. Celui-ci bénéficierait donc du temps de parole de 5 minutes prévu par l'art. 44, al. 2, RCN. La CIP-N a cependant souhaité que le temps de parole soit, en principe, attribué à l'ensemble des coauteurs, à charge pour eux de prévoir une répartition différente. Ce régime spécial est réglé à l'al. 2. Ainsi, en l'absence de convention particulière, chaque coauteur pourra prendre la parole, à condition que l'ensemble des interventions orales ne dépasse pas le temps global imparti de 5 minutes. Les coauteurs sont libres d'attribuer le temps de parole à un seul d'entre eux, qui bénéficiera alors de l'intégralité des 5 minutes, ou de partager ce temps de parole entre deux ou trois d'entre eux.

*Minorité ad al. 1, 1<sup>bis</sup> et 2* : Une minorité propose que, de manière générale, les droits revenant à l'auteur d'une initiative, d'une motion ou d'un postulat soient exercés conjointement par les coauteurs. La règle générale serait donc celle du consensus. Afin de faciliter l'exercice de ces droits, les coauteurs seraient libres de déléguer à l'un d'entre eux l'un de ces droits ou l'ensemble de ceux-ci. Cette délégation peut être convenue par oral ou par écrit entre les coauteurs, et n'a pas besoin d'être communiquée au secrétariat du conseil.

En vertu de la règle du consensus prévue à l'al. 1, l'initiative, la motion ou le postulat ne peut être retiré qu'avec le consentement de tous les coauteurs. Si le principe est clair, les modalités de la communication du retrait doivent être fixées afin qu'il n'y ait pas d'incertitude quant à la validité du retrait. Dès lors, l'al. 1<sup>bis</sup> fixe le principe selon lequel la déclaration de retrait communiquée par l'un des coauteurs, par écrit ou par oral lors d'une séance du Conseil ou de commission, vaut retrait du texte. La question de savoir si le coauteur qui a déclaré le retrait avait au préalable recolté l'assentiment de ses coauteurs est une question interne qui n'est pas pertinente pour la validité du retrait. On peut partir de l'idée qu'un coauteur qui annoncerait le retrait d'un texte sans l'assentiment de ses colistiers n'aurait, dans le futur, que peu de chances de retrouver des partenaires disposés à déposer un texte avec lui. Dès lors, si le retrait est communiqué de manière orale par un seul coauteur, le secrétariat du conseil n'aura pas à vérifier si celui-ci dispose bien de l'accord des autres coauteurs. Le retrait annoncé directement dans la salle du Conseil national pendant la discussion de l'intervention restera ainsi possible, pour autant que le coauteur qui prend la parole ait pris la peine de consulter ses coauteurs avant d'annoncer le retrait. S'agissant du retrait opéré par voie informatique, dans le système Parlnet, chaque coauteur aura à sa disposition le bouton « retrait ». Si l'un des coauteurs utilise ce bouton, l'intervention sera considérée comme retirée. Par

ailleurs, au Conseil national, tous les auteurs des interventions (motions et postulats) reçoivent, avec la réponse du Conseil fédéral, un formulaire du secrétariat central sur lequel ils doivent déclarer s'ils sont d'accord ou non avec cette réponse. S'ils sont d'accord avec celle-ci (ce qui sera généralement le cas lorsque le Conseil fédéral propose d'accepter la motion ou le postulat), l'intervention est mise sur la liste du dernier vendredi et peut alors être combattue par un membre du conseil ; si elle n'est pas combattue, elle est acceptée selon la procédure accélérée. Si elle est combattue, elle est traitée prioritairement avant celles que le Conseil fédéral propose de rejeter (art. 28 al. 2 RCN). Lorsqu'une intervention est déposée conjointement par plusieurs députés, chaque coauteur recevra le formulaire du secrétariat central. Si chacun des coauteurs déclare qu'il est d'accord avec la réponse du Conseil fédéral, alors l'intervention sera mise sur la liste du dernier vendredi. Si l'un des coauteurs ne fait pas cette déclaration, alors la motion ne sera pas mise sur cette liste.

Une réglementation particulière concernant le temps de parole n'est pas nécessaire. L'al. 2 peut donc être biffé.

Al. 3 : La situation où un coauteur quitte le conseil doit elle-aussi être réglée : la disposition générale (art. 109, al. 5 et 119, al. 5, let. b, LParl) applicable à un auteur unique doit être précisée en conséquence. Tant qu'au moins un des coauteurs est membre du conseil, l'initiative, la motion ou le postulat reste pendant, sans qu'il y ait besoin d'entreprendre une quelconque démarche. Si le premier coauteur quitte le conseil, les droits qui lui revenaient passent au second coauteur, et ainsi de suite. Si tous les coauteurs quittent le conseil, alors le régime général de la LParl s'applique : si aucun député n'a repris l'initiative ou l'intervention à son compte pendant la première semaine de la session suivante, le texte est classé sans décision du conseil (art. 109, al. 5 et 119, al. 5, let. b LParl).

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **5.1.1 Conséquences financières**

La direction des Services du Parlement a examiné les conséquences techniques et financières qu'auraient les modifications des art. 119, al. 2, LParl et 29a RCN, telles que proposées dans le présent projet, sur les systèmes informatiques de l'Assemblée fédérale :

Proposition de la majorité : plusieurs coauteurs et les droits reviennent au premier coauteur ;

Proposition de la minorité : plusieurs coauteurs et exercice des droits à l'unanimité.

La proposition de la majorité est la plus semblable à l'état actuel de la plateforme des parlementaires « Parlnet », dans la mesure où seules quelques extensions de fonctions seraient nécessaires. En ce qui concerne la proposition de la minorité, il faudrait prévoir un investissement plus important pour refléter l'égalité des droits des membres des conseils.

*Conséquences sur les systèmes informatiques*

La mise en œuvre technique nécessite des adaptations des systèmes informatiques suivants :

- plateforme des parlementaires « Parlnet » ;
- base de données des objets parlementaires « CURIAplus » (probablement uniquement pour les variantes 1 et 3) ;
- entrepôt de données « ParlData » ;
- site Internet du Parlement ([www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)) ;
- interfaces de données de l'administration en libre accès (Open Government Data) ;
- interface de données avec la Chancellerie fédérale.

La plateforme des parlementaires « Parlnet » est directement et le plus fortement concernée par la mise en œuvre technique, en particulier de la proposition de minorité, étant donné que « Parlnet » numérise l'activité du Parlement et couvre de nombreuses étapes de la procédure de traitement des interventions parlementaires. En fonction de la variante choisie et de l'ampleur du soutien technique à assurer aux auteurs dans « Parlnet », des modifications plus ou moins importantes devront être modélisées et mises en œuvre dans la procédure de traitement des objets parlementaires. Il faudra aussi probablement procéder à des adaptations du modèle de données de la base de données centralisée des objets parlementaires « CURIAplus » ainsi que de la base de données analytique de « ParlData ». Les autres systèmes informatiques mentionnés sont des utilisateurs de données de « CURIAplus » et de « ParlData ». Il s'agit en premier lieu du site Internet du Parlement ([www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)), aussi connu sous le nom de « Curia Vista », qui nécessitera diverses adaptations afin de refléter de manière appropriée la nouvelle possibilité d'avoir plusieurs coauteurs. Des adaptations mineures devront également être apportées aux interfaces techniques par lesquelles les données accessibles au public sont mises à disposition sous forme de données ouvertes dans un format lisible par machine. À cet égard, il convient de mentionner que les Services du Parlement sont en train de moderniser les interfaces de données ouvertes et qu'ils mettront à disposition, probablement au milieu de l'année 2025, une nouvelle offre pour la consultation des données publiques du Parlement.

Enfin, s'agissant de l'interface de données avec la Chancellerie fédérale, qui permet d'échanger de manière continue des données relatives aux interventions parlementaires et aux réponses apportées par l'administration fédérale, les adaptations identifiées sont gérables. La Chancellerie fédérale devra toutefois vérifier et s'assurer que les interventions déposées conjointement par plusieurs parlementaires à titre de coauteurs pourront être traitées par l'administration fédérale et que l'interaction avec la procédure de traitement des objets parlementaires et les systèmes informatiques fonctionne sans problème.

#### *Conséquences financières*

Les variantes proposées entraîneraient des conséquences financières de l'ordre de 100 000 à 300 000 francs, la proposition de la minorité étant plus onéreuse que celle de la majorité

### *Appréciation*

Sur la base des clarifications disponibles concernant les besoins d'adaptation des systèmes informatiques concernés, rien ne s'oppose formellement à une mise en œuvre technique de l'initiative parlementaire 22.406 de la CIP-N. Les dépenses nécessaires à cet effet n'ont pas été budgétisées et n'ont pas encore été évaluées de manière exhaustive, car le choix des variantes peut également avoir une influence sur la conception de la procédure de traitement des objets parlementaires, ce dont il faudrait alors tenir compte lors de la mise en œuvre technique.

D'un point de vue temporel, une mise en œuvre technique semble réaliste à partir du milieu de l'année 2025, notamment au vu des contraintes liées à d'autres projets qui ont pour objectif de remplacer les interfaces techniques et de proposer une offre moderne de données ouverte.

#### **5.1.2 Autres conséquences**

Il n'y a pas d'autres conséquences attendues pour la Confédération.

### **5.2 Autres domaines**

Il est manifeste que le projet n'aura pas de conséquences pour les cantons et les communes ainsi que dans les domaines économique, sanitaire et social, environnemental ainsi que dans d'autres domaines. Aussi cette question n'a-t-elle pas été analysée plus avant.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Selon l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., l'Assemblée fédérale peut édicter des dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

### **6.2 Frein aux dépenses**

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **6.3 Délégation de compétences législatives**

La délégation législative au Conseil national prévue à l'art. 6, al. 2bis, LParl, a été motivée sous chiffres 3 et 4.1.





1

## Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale

(Loi sur le Parlement, LParl)

(Dépôt des interventions et initiatives parlementaires)

*Projet*

### Modification du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27 juin 2024<sup>1</sup>,

*arrête:*

I

La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement est modifiée comme suit:

*Art. 6, al. 2<sup>bis</sup>*

<sup>2bis</sup> Les règlements des conseils peuvent prévoir que les droits visés à l'al. 1 peuvent être exercés conjointement par plusieurs députés.

*Art. 118, al. 4<sup>ter</sup>*

<sup>4ter</sup> Lorsqu'elles se rapportent à sa gestion des affaires ou à sa gestion financière, elles s'adressent au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT); le dépôt d'une motion est exclu.

*Art. 119, al. 2*

<sup>2</sup> Lorsqu'une intervention concerne plusieurs points matériellement et formellement distincts, chacun d'eux peut faire l'objet d'une délibération et d'un vote distincts.

RS ...

<sup>1</sup> FF 2024 ...

*Art. 162, al. 5*

<sup>5</sup> Les al. 1 à 4 s'appliquent par analogie à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PPDPT).

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum.

<sup>2</sup> La Conférence de coordination fixe la date de l'entrée en vigueur.

*Minorité (Pfister Gerhard, Bally, Fonio, Paganini)*

*Ne pas entrer en matière*





2

## Règlement du Conseil national

*Projet*

(RCN)

(Dépôt des interventions et initiatives parlementaires)

### Modification du ...

---

*Le Conseil national,*

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27 juin 2024<sup>1</sup>,

*arrête:*

I

Le règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 est modifié comme suit:

*Art. 25, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> Tout député ou groupe peut déposer par écrit une initiative parlementaire ou une intervention pendant une session ordinaire ou pendant une session extraordinaire.

<sup>2</sup> Une initiative parlementaire, une motion ou un postulat peut être déposé conjointement par deux ou plusieurs députés ou groupes (coauteurs). Le nombre maximal de coauteurs est égal au nombre de groupes représentés au Parlement.

*Minorité Flach, Fonio, Glättli, Jost, Klopfenstein-Broggini, Marti Samira, Masshardt, Pfister Gerhard, Schläfli, Tschopp, Widmer Céline*

*Al. 1 : Selon droit en vigueur*

*Art. 29, al. 1<sup>bis</sup>*

<sup>1bis</sup> Une initiative parlementaire, une motion ou un postulat déposé par des coauteurs (art. 25, al. 2) peut être signé par d'autres députés.

RS ...

<sup>1</sup> FF 2024 ...

*Art. 29a* Coauteurs

<sup>1</sup> Sous réserve des al. 2 et 3, les droits attribués par la loi ou le présent règlement à l'auteur d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat reviennent au premier coauteur. Celui-ci peut se faire représenter par un ou plusieurs coauteurs.

<sup>2</sup> Les coauteurs conviennent de la répartition du temps de parole total qui leur revient.

<sup>3</sup> Une initiative parlementaire, une motion ou un postulat déposé conjointement par plusieurs députés reste pendant si l'un des coauteurs quitte le conseil.

*Minorité Widmer Céline Glättli, Gysin Greta, Klopfenstein-Broggini, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Tschopp*

*Art. 29a, al. 1, 1<sup>bis</sup> et 2*

<sup>1</sup> Les droits attribués par la loi ou le présent règlement à l'auteur d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat reviennent conjointement aux coauteurs. Ceux-ci peuvent déléguer l'exercice d'un ou plusieurs de ces droits à l'un des coauteurs.

<sup>1bis</sup> L'initiative parlementaire, la motion ou le postulat est considéré comme retiré lorsque l'un des coauteurs le déclare par écrit ou oralement lors d'une séance du conseil ou de commission.

<sup>2</sup> *Biffer*

<sup>3</sup> ...

## II

<sup>1</sup> Le Bureau du Conseil national fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>2</sup> Cette modification n'entre en vigueur qu'avec la modification du ... de la LParl.

*Minorité (Pfister Gerhard, Bally, Fonio, Paganini)*

*Ne pas entrer en matière*

