



20.483

Initiative parlementaire
Vote à distance pour les membres du Conseil national em-
pêchés dans le cadre de la crise du Covid-19
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil nation-
nal

du 1^{er} décembre 2020

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le Parlement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

Le 1^{er} décembre 2020

Pour la commission :

Le président, Andreas Glarner

Condensé

Compte tenu du fait que la situation difficile liée à la pandémie de Covid-19 perdure, la Commission des institutions politiques du Conseil national propose une modification urgente, limitée dans le temps, de la loi sur le Parlement, afin de permettre aux membres du Conseil national touchés par le Covid-19 de participer aux votes de leur conseil depuis chez eux.

Étant donné que la législation sur le Parlement suisse prévoit l'obligation de participer aux délibérations et qu'il n'existe aucune base constitutionnelle ni légale permettant une participation aux votes hors de la salle du conseil, la solution proposée ne doit s'appliquer que pour une brève période, en l'occurrence jusqu'à la fin de la session d'automne 2021. Le projet dont il est question ici vise à garantir la représentativité des décisions prises par le Conseil national même lorsque plusieurs membres de ce dernier sont empêchés de participer physiquement aux séances du conseil en raison d'instructions d'une autorité en lien avec le Covid-19. Eu égard au fait que le Conseil national est élu au scrutin proportionnel, la représentativité des partis y est un aspect plus important qu'au Conseil des États. Par conséquent, la solution d'urgence proposée ne s'appliquera qu'au Conseil national.

L'obligation de participer aux délibérations reste valable et les principes du parlementarisme suisse exigent la présence physique des députés. À supposer qu'un nombre élevé de députés soient absents, la question de l'interruption ou du report de la session se posera probablement. Le report de la session nécessite l'approbation des deux conseils. Cette condition est fixée dans les dispositions proposées.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 De l'initiative parlementaire 20.475 à l'initiative 20.483

En octobre 2020, le nombre de personnes atteintes du Covid-19 a considérablement augmenté en Suisse. Non seulement un nombre croissant de personnes infectées se trouvent en isolement, mais de plus en plus d'individus doivent se mettre en quarantaine, conformément aux instructions des autorités, en raison de contacts qu'ils ont eus avec des personnes infectées. Ainsi, il y a tout lieu de penser qu'un nombre toujours plus important de députés pourraient également être concernés.

Dans ce contexte, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé le 22 octobre 2020, par 12 voix contre 7, d'élaborer une initiative (20.475) visant à créer les conditions nécessaires pour que les députés qui, en raison d'une mise en quarantaine ou en isolement, ne sont pas en mesure d'être présents physiquement lors des séances de leur conseil aient malgré tout la possibilité de voter. Les règles adoptées seront limitées dans le temps.

Le 9 novembre 2020, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a refusé, par 7 voix contre 6, d'approuver cette initiative.

Le 20 novembre 2020, la CIP-N s'est penchée à nouveau sur le projet. Le rôle des groupes politiques étant moins important dans les débats du Conseil des États, la CIP-N comprend que les membres de ce dernier estiment qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures. Afin de tenir compte de la position de la CIP-E, elle a par conséquent élaboré une nouvelle initiative parlementaire (20.483), qui prévoit une réglementation ne s'appliquant qu'au Conseil national.

Étant donné que la création d'une base légale est indispensable, eu égard à l'absence de bases constitutionnelles et légales en la matière, la mise en œuvre du projet requiert le consentement de la CIP-E. Celle-ci a donné son approbation le 30 novembre 2020, par 8 voix contre 4.

1.2 Élaboration d'un projet par la CIP-N

Le 1^{er} décembre 2020, la CIP-N disposait d'un projet de loi fédérale urgente destiné à permettre, jusqu'à la fin de la session d'automne 2021, aux membres du Conseil national absents en raison du Covid-19 de voter en dehors de la salle du conseil. La commission a examiné ce projet, avant de l'adopter à l'intention de son conseil, par 18 voix contre 7. Elle l'a adressé aux bureaux des conseils et au Conseil fédéral pour qu'ils émettent un avis d'ici au 4 décembre 2020, de sorte que le projet puisse être traité et adopté par les conseils lors de la deuxième semaine de la session d'hiver 2020.

Une minorité de la commission rejette le projet, considérant que le principe de la présence physique lors des séances du conseil ne devrait pas être abrogé de manière irréfléchie dans le cadre d'une procédure accélérée.

2 Contexte

2.1 Principe de l'obligation faite aux députés de participer physiquement aux délibérations

L'art. 159, al. 1, de la Constitution (Cst.) prévoit un quorum pour les délibérations des conseils : pour que ces derniers puissent délibérer valablement, la majorité de leurs membres doit être présente. Le quorum a notamment pour fonction de garantir la légitimité démocratique des débats et des décisions du Parlement¹. Ce principe exige que les membres de l'Assemblée fédérale soient physiquement présents dans la salle ou à proximité de celle-ci. Le quorum est valable non seulement pour les votes, mais également pour toutes les délibérations, même si cette règle est appliquée avec souplesse. L'obligation de participer aux séances, prévue à l'art. 10 de la loi sur le Parlement (LParl), présente un lien étroit avec le quorum prévu à l'art. 159 Cst. L'interdiction des votes par procuration, prévue explicitement à l'art. 56, al. 3, du règlement du Conseil national, constitue l'un des instruments les plus importants pour la mise en œuvre de l'obligation de participation.

2.2 Conception individualisée de la représentation et principe de l'immédiateté

La conception individualisée de la représentation et l'indépendance envers les groupes parlementaires qui caractérisent le système parlementaire suisse interdisent à une partie d'un groupe d'agir par procuration au nom d'une autre partie, absente, contrairement à ce que l'on peut observer actuellement dans certains parlements européens. Les députés ont tous les mêmes droits, notamment celui de voter indépendamment de l'avis de leur groupe parlementaire.

Par ailleurs, en vertu du principe de l'immédiateté, le député doit être présent physiquement aux débats de son conseil, sans quoi il n'est pas sûr qu'il puisse former librement son opinion. Contrairement à ce qui se fait dans certaines démocraties parlementaires, les débats au Parlement suisse ne suivent pas un scénario rigide dans lequel le résultat des votes, qui ne fait l'objet d'aucune incertitude, est déjà intégré. Même si les propositions doivent être déposées au préalable, il est toujours possible qu'elles soient retirées, ce qui peut avoir des conséquences sur les propositions suivantes. En outre, les députés peuvent déposer des motions d'ordre qui modifient la procédure de vote initialement fixée. Dans ces cas comme dans d'autres, les députés discutent entre eux de la décision qu'ils comptent prendre. Par conséquent, un député absent pourrait manquer certains éléments – essentiels à la formation de

¹ Cf. v. Wyss, *ParlG Kommentar*, art. 10, ch. 5 ; *St. Galler Kommentar*, art. 159 Cst., ch. 2.

son opinion – qui apparaîtraient au dernier moment, pendant les débats. Et ce, même s’il suit les débats à distance et peut communiquer son vote au dernier moment.

Si toutefois on voulait donner aux députés la possibilité de voter sans être présents physiquement, il faudrait opter pour une solution prévoyant qu’ils peuvent voter en dehors de la salle de leur conseil plutôt que pour la procuration. Il faudrait alors que le député puisse, idéalement, communiquer sa décision au même moment que les autres députés.

Si, à bien des égards, la solution d’un vote à distance est un peu moins problématique qu’un vote par procuration, il en découlerait néanmoins la création d’une catégorie de députés qui disposeraient de moins de droits que leurs collègues présents. Par exemple, la possibilité de poser des questions aux orateurs ou celle de déposer des propositions ou des interventions ne leur serait pas donnée.

2.3 Plan de protection de l’Assemblée fédérale

Au mois d’octobre 2020, le nombre de personnes infectées par le coronavirus a considérablement augmenté. Grâce à son plan de protection, qui permet d’éviter les contaminations durant l’activité parlementaire, l’Assemblée fédérale devrait être en mesure de siéger, même si le nombre d’infections continuait d’augmenter. La séparation des sièges par des parois en plexiglas dans les salles des conseils et les salles de séance constitue l’élément central de ce plan. Cette mesure permet d’éviter qu’un député ne doive se mettre en quarantaine s’il s’avère que son voisin a été infecté. En outre, les députés sont tenus de porter un masque lorsqu’ils quittent leur place, pour éviter qu’une personne doive se mettre en quarantaine en raison des contacts qu’elle a eus en dehors de la salle du conseil. Grâce à ce plan, le quorum prévu à l’art. 159, al. 1, Cst. devrait être atteint.

Il faut cependant s’attendre à ce que plusieurs députés soient obligés de se mettre en isolement ou en quarantaine à l’avenir, en raison de la présence de personnes infectées dans leur entourage. Même si cette situation ne devrait guère avoir d’incidence sur le quorum, le risque existe que la majorité absolue requise dans les cas visés à l’art. 159, al. 3, Cst. ne soit pas atteinte ou que, en cas d’absence simultanée de plusieurs députés d’un même groupe parlementaire, notamment, la représentativité des décisions soit remise en question.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Une exception restreinte et limitée dans le temps à l’obligation de participer aux délibérations pour les membres du Conseil national

Comme cela a été expliqué plus haut, la participation à distance aux délibérations et aux votes est difficilement compatible avec les principes du système parlementaire suisse. Toutefois, il est également important que l’on puisse maintenir une activité parlementaire représentative si le nombre de cas d’infection au Covid-19 augmente. Il s’agit par conséquent d’imaginer une solution qui ne soit que brièvement applicable et qui permette aux membres du Conseil national touchés par le Covid-19 de

voter hors de la salle du conseil lors des prochaines sessions. Le système en question concernera exclusivement la participation aux votes. Il n'est pas prévu que les députés puissent se connecter pour intervenir dans les débats ou déposer par voie électronique des propositions, des initiatives parlementaires, des interventions ou des questions pour l'heure des questions. Le seul droit qu'ils pourront exercer à distance est le droit de vote ; les autres droits parlementaires ne pourront être exercés que dans la salle du conseil.

La participation virtuelle à des élections n'est pas prévue non plus, car le secret du vote ne pourrait pas être respecté dans ce cas.

La possibilité de voter à distance est prévue uniquement pour le Conseil national, qui est élu au scrutin proportionnel. L'exigence de représentativité des partis y est en effet plus élevée qu'au Conseil des États. S'ajoute à cela le fait que la culture de la discussion au Conseil des États est différente : les débats sont plus ouverts, car ils ne se déroulent pas selon des règles aussi strictes que ceux du Conseil national, si bien qu'un député absent qui aurait uniquement le droit de voter serait plus désavantagé par rapport à ceux qui sont présents dans la salle du conseil que ce n'est le cas au Conseil national. Dans ce contexte, la CIP-N estime que la différence de traitement prévue entre les membres des deux conseils, laquelle est limitée aussi bien dans le temps que du point de vue du contenu, se justifie dans la situation exceptionnelle que l'on connaît actuellement.

La commission propose de compléter la LParl par un nouvel art. 10a qui prévoit la possibilité précitée uniquement pour les membres du Conseil national, jusqu'à la fin de la session d'automne 2021.

3.2 Conditions de participation aux votes hors de la salle du Conseil national

Seuls les membres du Conseil national touchés par le Covid-19 doivent être autorisés à prendre part à des votes sans être présents physiquement. À noter que les députés *ne définissent pas eux-mêmes* s'ils sont touchés par le Covid-19. Être « touché par le Covid-19 » signifie devoir se mettre en isolement ou en quarantaine conformément aux instructions d'une autorité. Une quarantaine est conforme aux instructions d'une autorité lors qu'elle correspond aux principes de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). D'après ces principes, une personne doit se mettre en quarantaine si elle a eu un « contact étroit » avec une personne infectée, c'est-à-dire si elle s'est tenue à moins de 1,5 mètre d'une personne infectée pendant plus de 15 minutes sans protection (masque de protection ou barrière physique telle que paroi en plexiglas). Les députés concernés informent le secrétariat du conseil lorsqu'ils remplissent ces critères et qu'ils doivent se mettre en quarantaine. Sur demande, ils doivent présenter une confirmation officielle.

Pour des raisons de transparence, on doit pouvoir savoir si un député n'est pas dans la salle du conseil lorsque son suffrage apparaît sur le panneau d'affichage des votes. Ainsi, si un député touché par le Covid-19 souhaite voter à distance, cette information doit pouvoir être communiquée. Si, au contraire, il ne souhaite pas divulguer sa

(Chambres réunies). Cette dernière est un organe à part entière dont font partie les membres du Conseil national et ceux du Conseil des États. Or, l'application de dispositions différentes aux membres d'un même organe n'est pas possible.

Al. 1

L'al. 1 définit la durée et les conditions d'application de la réglementation d'exception. Il est proposé de permettre, jusqu'à la fin de la session d'automne 2021, le vote à distance pour les membres du Conseil national absents. La brièveté de la durée d'application de la disposition souligne le caractère exceptionnel de celle-ci. À la fin de la session d'automne 2021, le délai d'un an prévu par l'art. 165 Cst. n'aura pas encore expiré.

La possibilité de voter à distance n'est prévue que pour les personnes se trouvant en isolement ou en quarantaine en raison du Covid-19 conformément aux instructions d'une autorité. Les critères de l'OFSP constituent des « instructions d'une autorité ». A l'heure actuelle, ils ont la teneur suivante : une quarantaine ne peut être ordonnée que si la personne concernée s'est tenue, sans protection (masque de protection ou parois de séparation en plexiglas), à moins de 1,5 mètre de distance d'une personne infectée. Par conséquent, une personne s'étant trouvée dans une salle de séance au même moment qu'une personne infectée ne doit, par exemple, pas se mettre en quarantaine si la distance nécessaire a été maintenue, si les personnes présentes portaient un masque ou si la salle était équipée de parois de séparation en plexiglas. De même, une personne ne doit pas se mettre en quarantaine au seul motif qu'un membre de sa famille est lui-même en quarantaine.

Si une personne est excusée en raison d'une autre maladie, d'un accident ou d'un congé de maternité, elle n'est pas autorisée à voter sans être présente physiquement. Cela vaut également lorsqu'un député se met volontairement en quarantaine.

Al. 2

L'al. 2 précise que les membres du Conseil national empêchés de participer aux débats de leur conseil en raison du Covid-19 doivent, pour pouvoir participer aux votes à distance, en informer le secrétariat du conseil la veille. Le secrétariat du conseil disposera ainsi suffisamment tôt des informations nécessaires. Lors de son annonce au secrétariat du conseil, le député concerné doit préciser la durée de sa quarantaine ou de son isolement.

Al. 3

L'al. 3 fixe la procédure de vote à distance. Si le député concerné a informé le secrétariat du conseil, la veille, de son absence liée au Covid-19, le secrétariat le saisit dans le système de vote en tant que député autorisé à voter à distance. Dès que le président a lancé la procédure de vote au sein du conseil, les députés saisis dans le système reçoivent un lien, qu'ils peuvent utiliser pour communiquer leur suffrage. On part du principe que les députés respectent leur devoir de diligence et qu'eux seuls utilisent le lien pour voter. Comme pour les systèmes de vote électronique en

général, un contrôle est impossible. Le résultat du vote apparaît sur le panneau d'affichage dès que tous les suffrages ont été saisis.

Au début de chaque séance du conseil, on indique quels sont les députés qui voteront à distance.

Il convient d'exclure la répétition du vote pour des motifs techniques. En raison de la vulnérabilité des systèmes de transmission électronique, il peut arriver qu'un député ne parvienne pas à voter au moment voulu. Les débats du conseil se poursuivent aussi lorsque tous les députés absents ne parviennent pas voter à distance du fait d'une panne générale du système. Il serait en effet inacceptable que les débats du conseil soient retardés en raison d'éventuels problèmes. La nécessité de répéter régulièrement des votes ne serait par ailleurs pas de nature à renforcer la confiance dans les travaux du conseil.

Art. 10b Interruption ou report d'une session

Al. 1

L'al. 1 prévoit qu'un conseil peut décider d'interrompre sa session, notamment lorsque le nombre de députés absents est trop élevé. Tant que le quorum de présence prévu par la Constitution est atteint, la question de savoir si et à quel moment une session doit être interrompue relève de l'appréciation politique. À cet égard, on peut imaginer que seul l'un des deux conseils interrompe sa session, pendant un ou deux jours, par exemple. Un conseil peut décider seul d'interrompre sa session, pour autant que celle-ci reste dans le cadre des semaines prévues au calendrier.

Al. 2

Il est également envisageable que la session soit reportée et qu'elle se poursuive, par exemple durant la semaine qui suit la session ordinaire, voire plus tard. Dans ce cas, la décision prise par un conseil de reporter la session doit être soumise à l'approbation de l'autre conseil, à moins qu'il ne s'agisse d'une session spéciale de l'un des conseils. Les travaux des deux conseils doivent être coordonnés afin que l'élimination des divergences et les votes finaux, notamment, puissent avoir lieu. Ainsi, un report n'a de sens que si les deux conseils le décident. S'il est approuvé par l'un et l'autre, il incombe à la Conférence de coordination de définir les dates et la durée de la partie restante de la session.

5 Conséquences financières

Les coûts liés à l'élaboration, à la mise en place et à l'application des mesures techniques requises pour le vote à distance sont estimés à 100'000 francs.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Ni la Constitution ni la LParl ne prévoient la possibilité de participer aux votes du Parlement à distance. L'art. 159, al. 1, Cst. fait référence à la « présence » des membres des conseils. On pourrait interpréter cette disposition en ce sens qu'une présence n'est requise que pour les 101 membres du Conseil national ou les 24 membres du Conseil des États qui doivent absolument siéger pour que le critère de la « majorité » soit rempli. On ne peut cependant guère partir du principe que le constituant a estimé que 101 membres du Conseil national ou 24 membres du Conseil des États devaient être sur place et que le reste des députés pouvaient participer aux délibérations par voie électronique. Ainsi, il n'existe pas de base constitutionnelle claire pour le projet exposé dans le présent rapport. Les auditions menées par la CIP-N et la CIP-E le 22 octobre 2020 ont montré que, en l'occurrence, la forme d'acte appropriée était celle de la loi fédérale urgente dépourvue de base constitutionnelle.

6.2 Forme de l'acte

Eu égard à ce qui précède, la CIP-N propose d'édicter une loi fédérale urgente en vertu de l'art. 165, al. 3, Cst., selon lequel aucune base constitutionnelle n'est nécessaire. La loi n'aura d'effet que jusqu'au 1^{er} octobre 2021. Sa durée de validité étant donc inférieure à une année, elle n'est pas soumise au référendum (art. 140, al. 1, let. c, Cst., a contrario). Si la Conférence de coordination considère qu'il n'est plus souhaitable ou judicieux de maintenir la possibilité de voter à distance, elle peut décider l'abrogation anticipée de la loi.



Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl)

Projet

(Covid-19 : participation aux votes du Conseil national ; interruption ou report de la session)

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} décembre 2020¹,

vu l'avis du Conseil fédéral du 4 décembre 2020²,

arrête :

I

La loi du 13 décembre 2002³ sur le Parlement est modifiée comme suit :

Art. 10a Participation aux votes du Conseil national en cas d'absence due au Covid-19

¹ Jusqu'à la fin de la session d'automne 2021, tout membre du Conseil national peut voter à distance s'il a dû se mettre en isolement ou en quarantaine conformément aux instructions d'une autorité en raison du Covid-19.

² Tout membre du Conseil national souhaitant voter à distance en vertu de l'al. 1 en informe le secrétariat du conseil la veille de la séance.

³ Les suffrages communiqués par les membres du Conseil national conformément à l'al. 1 sont saisis dans le système électronique en même temps que le vote du conseil. Le vote n'est pas répété si un député n'a pas pu, pour des raisons techniques, communiquer son suffrage.

Art. 10b Interruption ou report d'une session

¹ Un conseil peut décider d'interrompre sa session.

RS ...

1 FF 2020 ...

2 FF 2020 ...

3 RS 171.10

² La décision prise par un conseil de reporter la session doit être soumise à l'approbation de l'autre conseil.

II

¹ La présente loi est déclarée urgente (art. 165, al. 1, Cst.).

² Elle entre en vigueur le ... [jour suivant son adoption]⁴ et a effet au plus tard jusqu'au 1^{er} octobre 2021.

³ La Conférence de coordination peut décider l'abrogation anticipée de la loi.

Minorité (Rutz Gregor, Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Steinemann)

Ne pas entrer en matière

⁴ Publication urgente du... au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi du 18.6.2004 sur les publications officielles (RS 170.512)