

17.432

Initiative parlementaire
Etablissement d'une liste nominative pour chaque vote
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des
Etats

du 20 juin 2017

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

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

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

20 juin 2017

Pour la commission :

Le président : Peter Föhn

Condensé

Depuis la session de printemps 2014, le Conseil des Etats dispose d'un système de vote électronique. La saisie électronique des données relatives aux votes permet de publier les résultats sous la forme de listes nominatives, de sorte que les citoyens puissent se faire une idée de la manière dont votent leurs représentants. Actuellement, les listes nominatives ne sont toutefois publiées que pour les votes sur l'ensemble, les votes finaux, les votes à la majorité qualifiée ou lorsqu'au moins dix députés en ont fait la demande.

Par conséquent, les résultats d'un grand nombre de votes ne sont pas publiés sous la forme d'une liste nominative. Or, bon nombre de ces votes - ceux qui ont lieu lors de la discussion par article sur certaines dispositions importantes d'un projet de loi, par exemple - revêtent une importance matérielle et politique au moins aussi grande que celle des votes sur l'ensemble ou des votes finaux. La restriction de la publication des listes nominatives n'est pas justifiée : il y a lieu de publier les résultats de tous les votes sous la forme d'une liste nominative.

En outre, une telle restriction est peu pertinente, car il est de toute façon possible de connaître les positions des différents députés du Conseil des Etats grâce à la retransmission des débats sur Internet (qui permet notamment d'apercevoir le panneau présentant le résultat des votes).

Rapport

1 Historique

1.1 Evolution jusqu'à l'introduction du système de vote électronique au Conseil des Etats

Depuis la création de l'Etat fédéral, le Conseil des Etats - tout comme le Conseil national - connaît l'instrument du vote par appel nominal. Le premier vote par appel nominal dont on ait gardé une trace a eu lieu le 28 novembre 1848 (désignation du siège des autorités fédérales). Au 19^e siècle, le Conseil des Etats votait occasionnellement par appel nominal ; il fallait alors que dix députés au moins en fassent la demande. Au 20^e siècle, cet instrument a été de moins en moins utilisé : de 1947 à 2002, aucun vote par rappel nominal n'a eu lieu (cf. von Wyss, Moritz : Die Namensabstimmung im Ständerat, in Häner [Hrsg.], Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genève 2013).

Le Conseil national, qui se penchait sur l'introduction d'un système de vote électronique depuis 1978, a finalement mis en place cet instrument à partir de la session de printemps 1994. A l'origine, seules les listes nominatives relatives aux votes sur l'ensemble, aux votes finaux et aux votes sur la clause d'urgence étaient publiées ; en outre, 30 députés pouvaient déposer une demande écrite de vote par appel nominal. Depuis la révision totale du règlement du Conseil national, en 2003, les résultats de vote sont publiés sous la forme d'une liste nominative « accessible au public » ; depuis la session d'hiver 2007, ils sont publiés sur Internet. Lors des discussions relatives à la loi sur le Parlement (LParl), en 2001, le Conseil national avait décidé que, *dans les deux conseils*, le vote de chaque député devait être enregistré nominativement et pouvait être librement consulté (BO 2001 N 1352 ss). Le Conseil des Etats a toutefois rejeté cette nouvelle réglementation lors des deux votes par appel nominal organisés sur ce point, par 26 voix contre 14 puis par 30 voix contre 13 (BO 2002 E 928 et 1155). Dans le cadre de la conférence de conciliation, c'était finalement la version du Conseil des Etats qui l'avait emporté, déléguant aux conseils le soin de déterminer leur procédure (art. 82 LParl). Le Conseil des Etats était donc libre de régler cette question comme il l'entendait.

Dans les années qui ont suivi, deux projets visant à ce que le règlement du Conseil des Etats (RCE) prévoie la publication du résultat de certains votes sous la forme d'une liste nominative ont échoué au Conseil des Etats (BO 2003 E 649 ; BO 2005 E 1205).

1.2 Introduction du système de vote électronique au Conseil des Etats

C'est une initiative parlementaire déposée au Conseil des Etats le 12 décembre 2011 par le député glaronnais This Jenny (11.490) qui a finalement mené à l'introduction du vote électronique à la Chambre haute. Le 22 mars 2013, le Conseil des Etats a adopté une modification de son règlement prévoyant l'introduction de cet instrument (RO 2014 251). Depuis la session de printemps 2014, les suffrages des députés et le

résultat du vote sont affichés sur des panneaux électroniques. Toutefois, seuls les résultats des votes sur l'ensemble, des votes finaux, des votes relatifs aux décisions visées à l'art. 159, al. 3, de la Constitution et des votes dont dix députés au moins auront souhaité connaître le résultat détaillé sont publiés sous la forme de listes nominatives.

Dans son rapport du 25 octobre 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) avait motivé cette modification comme suit : « [elle permettrait] aux citoyens de se faire une idée de la manière dont votent les députés. En outre, ces derniers disposeraient ainsi d'une trace écrite de leurs votes et de ceux de leurs collègues. Un système de vote électronique garantirait en outre la fiabilité des résultats des votes et permettrait d'éviter, en cas de résultats serrés, que des erreurs lourdes de conséquences soient commises lors du décompte des voix. » (FF 2012 8734).

Le 7 mars 2013, le Conseil des Etats s'est aussi penché sur une proposition de minorité visant à publier les listes nominatives pour *tous* les votes. La porte-parole de la minorité estimait qu'il fallait instaurer une transparence complète, notamment parce que le vote électronique permettait de voir clairement quel député n'avait pas voté, avait voté oui, avait voté non ou s'était abstenu, et qu'il était possible d'en garder une trace en utilisant l'appareil photo de son téléphone portable. Dès lors, elle se demandait pourquoi le Conseil des Etats ne publiait pas lui-même une liste et pourquoi il instaurait la transparence pour les votes sur l'ensemble et les votes finaux et cherchait à dissimuler le résultat des autres votes, ce qui incitait d'autant plus les personnes présentes à « dégainer » leur appareil photo. Elle concluait qu'il était désormais impossible de garder secret le résultat des votes, vu que le vote électronique permettait de prendre visuellement connaissance des votes des députés. Un autre député soulignait que les votes spécifiques livraient la plupart du temps des informations bien plus pertinentes que les votes sur l'ensemble ou les votes finaux, car ils montraient quelle était la position d'un représentant d'un canton sur une loi et ses implications (BO 2013 E 73).

Dans le rapport de la commission, la majorité estimait que la publication d'une liste nominative pour chaque scrutin ne serait guère judicieuse : selon elle, « [...] les longues discussions par article sont souvent émaillées de différents votes, dont le résultat, s'il était sorti de son contexte, serait difficile à comprendre. Au lieu de favoriser la transparence, la publication de tels votes sèmerait donc plutôt la confusion » (FF 2012 8738 s.).

Le Conseil des Etats a rejeté, par 24 voix contre 18, la proposition visant à publier les listes nominatives pour tous les votes. Une partie de la majorité était, dans les faits, favorable à cette proposition ; elle l'a toutefois rejetée pour des raisons tactiques, comme on peut le constater dans les explications données par l'une des intervenantes : même si elle faisait partie de la majorité, celle-ci estimait que les arguments de la minorité étaient justifiés en de nombreux points. Elle précisait toutefois qu'elle avait encore en tête les débats chargés d'émotion des sessions précédentes et qu'il était important de prendre en considération le scepticisme affiché par certains membres et les réserves qu'ils avaient émises, eu égard au résultat lors du dernier vote sur le sujet. Pour cette raison, et même si elle était en faveur de la transparence totale, elle s'était ralliée à la majorité : elle précisait être consciente qu'il ne s'agissait que d'un petit pas en direction de la transparence complète, mais

elle espérait que le conseil était prêt à faire ce pas qui, selon elle, était dans son intérêt (BO 2013 E 74).

1.3 Genèse du projet

C'est l'initiative parlementaire déposée par la conseillère nationale Andrea Geissbühler, intitulée « Conseil des Etats. Etablissement d'une liste nominative pour chaque vote » (15.436), qui a donné lieu à l'élaboration de la modification du RCE visée dans le présent projet. Le 14 avril 2016, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) avait donné suite à cette initiative par 18 voix contre 5 et 1 abstention. La CIP-E avait refusé de donner son approbation le 21 juin 2016 puis, lors d'un second examen, le 31 mars 2017, après que le Conseil national, lors de l'élimination des divergences du 28 février 2017, avait donné suite à l'initiative sans qu'aucune autre proposition eût été déposée.

La CIP-E soutient l'objectif de l'initiative précitée (cf. ch. 2 infra) ; toutefois, elle souhaite l'atteindre par un autre moyen, plus simple. Etant donné que l'initiative émane du Conseil national, elle ne saurait mener à une modification du RCE, qui relève de la compétence exclusive du Conseil des Etats : la solution de l'initiative parlementaire déposée au Conseil national devrait obligatoirement conduire à une modification de la LParl.

L'art. 82 LParl délègue à chacun des conseils la compétence de régler la publication des résultats des votes. La CIP-E souhaite que le Conseil des Etats conserve cette compétence, raison pour laquelle elle a rejeté l'initiative parlementaire du Conseil national. Le 31 mars 2017, elle a en revanche décidé d'élaborer sa propre initiative parlementaire visant à ce que le RCE prévoie la publication des listes nominatives.

Le 13 juin 2017, le Bureau du Conseil des Etats a soumis à la CIP-E un co-rapport dans lequel il s'opposait à la modification proposée du RCE (cf. arguments au ch. 3 du présent rapport).

A sa séance du 20 juin 2017, la CIP-E a toutefois adopté le projet de modification du RCE, par 10 voix contre 2 et 1 abstention.

2 Arguments en faveur du projet

La commission estime que les deux raisons principales avancées lors des débats du conseil de mars 2013 (cf. ch. 1.2) en faveur d'une publication des résultats de chaque vote sous la forme de listes nominatives sont toujours d'actualité :

1. Le système de vote électronique permet non seulement de publier chacun des votes de chacun des députés immédiatement lors du vote, comme c'était le cas auparavant, mais aussi de les conserver et de les analyser a posteriori. Lors des débats de mars 2013, on parlait déjà du principe que tout le monde pouvait photographier depuis la tribune le panneau affichant les résultats pendant le vote. Aujourd'hui, c'est encore plus simple : chacun peut regarder les vidéos des débats sur l'écran de son ordinateur, de son portable ou de son smartphone, et mettre en pause la retransmission lorsque les résultats s'affichent sur le panneau afin de dresser soi-même une liste nominative (même s'il faut reconnaître que la procédure est assez lourde). Dans ce contexte, le fait que le système de vote ne

génère pas lui-même ces listes nominatives, alors que la technique actuelle le permettrait sans difficulté, apparaît comme une tracasserie à l'endroit des personnes intéressées. La modification du règlement vise à publier les listes nominatives : elle ne mènera toutefois pas forcément à une saisie de ces listes dans une banque de données sur le détail des votes disponible sur Internet et dotée de fonctions de recherche, comme c'est le cas actuellement au Conseil national. Une extension de cette banque de données aux votes du Conseil des Etats nécessiterait certaines adaptations techniques et serait soumise à l'approbation du Bureau du Conseil des Etats.

2. Le choix des listes nominatives actuellement publiées se fonde sur des critères légaux purement formels qui ne rendent pas compte de l'importance matérielle et politique des votes. Souvent, un vote sur une disposition particulière pendant la discussion par article d'un projet d'acte revêt au moins autant d'intérêt pour le public que les votes sur l'ensemble ou les votes finaux. En outre, de nombreux objets du conseil ne donnent lieu à aucun vote sur l'ensemble ou à aucun vote final ; or, le public peut avoir un intérêt à connaître les résultats détaillés des votes sur des interventions ou dans le cadre de l'examen préalable d'initiatives.
3. Les expériences positives qui ont suivi le premier pas, franchi il y a quatre ans, justifient de passer maintenant à la deuxième étape. Avant de franchir le premier pas, on craignait de mettre en péril la culture de discussion et de décision propre au Conseil des Etats. Or, ces craintes ne se sont pas vérifiées. On peut se demander si la deuxième étape ne serait pas uniquement une suite logique, mais porterait en elle une valeur nouvelle sur le plan qualitatif, par laquelle ces craintes seraient désormais véritablement justifiées. Cependant, la commission est convaincue que les réflexions émises à ce sujet lorsque le premier pas allait être franchi sont toujours d'actualité : « [la] manière toute particulière dont le Conseil des Etats arrête ses décisions – chacun de ses membres prend ses décisions après considération des arguments présentés par ses collègues et indépendamment des pressions exercées par son groupe parlementaire ou par les groupes d'intérêt – constitue un élément important du système bicaméral suisse. La crainte de voir la publication de listes nominatives des résultats mettre en danger cette culture du débat au sein de la chambre haute doit par conséquent être prise au sérieux. Toutefois, dans la mesure où les conseillers aux Etats ont la possibilité d'argumenter à loisir devant le conseil afin que les personnes extérieures au Parlement comprennent leurs décisions, l'introduction du système électronique ne remettrait pas en question la culture spécifique du Conseil des Etats, culture qui se fonde non pas sur la non-publication des résultats des votes, mais sur les nombreuses possibilités de discussion, que ce soit en commission ou au conseil, ainsi que sur la conception particulière que les conseillers aux Etats ont de leur fonction » (rapport de la CIP-E du 25.10.2012, FF 2012 8738).

Cette modification du règlement donnerait suite à une recommandation du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Dans son rapport d'évaluation sur la Suisse publié le 15 mars 2017, celui-ci recommande diverses mesures visant à améliorer la transparence des travaux du Parlement ; il conseille en particulier d'« envisager d'augmenter le degré de transparence [...] des votes au Conseil des Etats ».

3

Arguments de la minorité

Une minorité de la commission (Lombardi, Cramer) s'est ralliée à l'argumentation présentée par le Bureau du Conseil des États dans son co-rapport du 13 juin 2017 :

« Le bureau souhaiterait tout d'abord souligner que le système de vote électronique a fait ses preuves : il a contribué à simplifier et à accélérer la procédure de vote et permet de constater sans aucun doute les résultats des votes. Les objectifs du changement de système ont donc été atteints. De même, la solution actuellement en place, qui prévoit que les résultats des votes ne sont publiés sous la forme d'une liste nominative que dans certains cas précis, a également prouvé sa validité. En effet, depuis l'introduction du système électronique en 2014, la publication d'une liste nominative au sens de l'art. 44a, al. 4, let. d, n'a été demandée qu'une seule fois par un groupe de députés.

Le projet de rapport montre effectivement que la procédure de vote actuellement en vigueur au Conseil des États est complètement transparente : alors qu'auparavant les personnes intéressées ne pouvaient suivre les votes que des tribunes, il leur est possible depuis l'introduction du système électronique de vote, de prendre connaissance des résultats des scrutins pratiquement à tout moment, et où qu'elles se trouvent, grâce à la retransmission des débats sur Internet. Le principe de la publicité des séances des conseils, inscrit à l'art. 158 de la Constitution, est ainsi entièrement respecté.

Par conséquent, la publication des résultats de chaque vote sous la forme d'une liste nominative, telle que le demande l'initiative parlementaire, ne rendrait pas la procédure plus transparente qu'elle ne l'est déjà. La seule différence par rapport à la situation actuelle est que les résultats seraient présentés sous la forme d'une liste nominative déjà prête, ce qui épargnerait aux personnes intéressées de devoir la dresser elles-mêmes.

Le bureau considère qu'il n'y a pas lieu de chercher à faciliter l'analyse détaillée des résultats des votes : les citoyens qui souhaitent par exemple connaître la manière dont leur représentant au Conseil des États a voté sur certains objets peuvent déjà le faire. La présentation en liste nominative permettrait surtout aux observateurs politiques de « profiler » les députés ; or, l'analyse qui en résulte est souvent très schématique et ne fait pas état des raisons qui ont amené un député à voter comme il l'a fait. D'ailleurs, nombre de députés ont accepté l'installation d'un système de vote électronique, à la condition expresse que ce système ne contribue pas à favoriser ce type de « profilage ». Il ne faudrait pas que cette condition soit remise en question après quelques années seulement.

Pour les membres du bureau, il est important que le Conseil des États puisse conserver cette culture du dialogue constructif et de la recherche de solution qui lui est spécifique, et qui se manifeste aussi au travers des votes. La prise de décision au sein du Conseil des États ne doit pas se dérouler de la même manière qu'au Conseil national, où les oppositions entre les partis sont beaucoup plus marquées. Les différences de fonctionnement entre les deux Chambres fédérales légitiment l'existence même de ces deux institutions, qui – et dans cette forme c'est probablement unique au monde – ont exactement les mêmes compétences. Ces différences facilitent en outre la recherche de compromis et, partant, le consensus entre les deux chambres.

6.2

Forme de l'acte

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



Règlement du Conseil des Etats (RCE)

Projet

(Liste nominative pour chaque vote)

Modification du ...

Le Conseil des Etats,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 20 juin 2017¹,

arrête:

I

Le règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003², est modifié comme suit:

Art. 44a, al. 4 et 7

⁴ Le résultat du vote est publié sous la forme d'une liste nominative.

⁷ *Abrogé*

Art. 45, al. 2, let. a^{bis}

² Les voix et les abstentions sont toujours comptées :

a^{bis}. lorsqu'il s'agit d'un vote sur une proposition de conciliation ;

II

Le Bureau du Conseil des Etats fixe la date de l'entrée en vigueur.

Minderheit (Lombardi, Cramer)

Ne pas entrer en matière

¹ FF 2017 ...

² RS 171.14

