

03.417

Initiative parlementaire
Règlement du Conseil des Etats (RCE). Révision totale
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des
Etats

du 31 mars 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet de règlement du conseil ci-joint.

31 mars 2003

Au nom de la commission,
le président: Wicki

Condensé

La révision totale du Règlement du Conseil des Etats (RCE) est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution fédérale (Cst.). Si la nouvelle Cst. et la LParl apportent quelques innovations ou précisions importantes dans la réglementation de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée fédérale et de ses rapports avec le Conseil fédéral, la présente révision totale est pour sa part essentiellement de nature formelle. Suite à l'élaboration de la LParl, de nombreuses dispositions ont été supprimées ; le reste du règlement a été amélioré sur le plan de la systématique et au niveau rédactionnel.

Le règlement concerne en premier lieu le fonctionnement interne du conseil. A ce niveau, aucune innovation majeure n'est nécessaire : le caractère spécifique du Conseil des Etats doit être préservé. Deux innovations mineures sont toutefois à souligner :

- chaque groupe parlementaire de l'Assemblée fédérale qui compte au moins cinq membres du Conseil des Etats a droit à être représenté au bureau du conseil (art. 5) ;*
- les résultats de l'examen préalable d'un projet d'acte doivent désormais être adressés aux députés dans un délai précis avant l'examen au conseil (art. 20).*

Rapport

1 Genèse

La révision totale du Règlement du Conseil des Etats (RCE) est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution fédérale (Cst.) (pour la genèse du projet de la LParl, cf. rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001, ch. 1, FF 2001 3303).

En application d'une décision du 8 avril 2002, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats a procédé à la planification de l'élaboration des dispositions d'exécution relatives à la LParl. Le secrétariat de la CIP a ainsi été chargé de présenter, avec le concours des services concernés, un avant-projet pour la révision totale du RCE.

La CIP a consacré quatre séances à l'examen de cet avant-projet (28.10.02, 18.11.02, 18.2.03 et 31.3.03).

2 Grandes lignes du projet

La révision totale des deux règlements des conseils constitue la dernière étape de la refonte du droit parlementaire. Cette refonte repose sur le titre 5 (« Autorités fédérales ») de la Constitution fédérale (Cst.) du 18 avril 1999, dont les dispositions relatives à l'Assemblée fédérale ont pour l'essentiel été précisées au niveau législatif dans la loi sur le Parlement (LParl) du 13 décembre 2002. Par ailleurs, un grand nombre des dispositions figurant à ce jour dans les règlements ont été introduites dans la LParl, en application de l'art. 164 Cst. selon lequel les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La LParl contient en outre de nombreuses dispositions qui ne sont certes pas « importantes » au sens de l'art. 164 Cst., mais qui concernent par définition les deux conseils. C'est notamment le cas des dispositions applicables aux relations extérieures de l'Assemblée fédérale, et particulièrement aux relations qu'elle entretient avec le Conseil fédéral.

Suite à la révision totale de la LREC et à l'adoption de la LParl, le règlement du conseil peut être considérablement allégé. La systématique et la terminologie du règlement doivent être revues et adaptées à la LParl.

Le règlement a pour principal objet le fonctionnement interne du conseil. La présente révision n'apporte dans ce domaine aucune innovation majeure. Il s'agit de préserver le caractère spécifique du Conseil des Etats, qui s'illustre tout particulièrement dans le droit de parole illimité accordé aux membres du conseil. La « culture » du Conseil des Etats se caractérise aussi par des éléments traditionnels qu'il n'est pas question de supprimer : l'appel nominal au début de la séance, l'exigence explicite de se présenter dans une « tenue convenable » et le vote à main levée.

Si les membres du Conseil des Etats sont eux aussi membres des groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale, le rôle joué par ces organes est ici mineur comparé au Conseil national. Toutefois, le nouveau règlement apporte une légère modification, qui prouve que, si les groupes n'influent pas sur la procédure du conseil, ils jouent bel et bien un rôle dans les orientations politiques arrêtées par le conseil. Alors que la notion de « groupe parlementaire » comptait une seule occurrence dans l'ancien règlement (art. 17, al. 4), elle apparaît désormais à deux reprises (art. 5 et art. 14 du projet). Innovation importante : les groupes parlementaires comptant au moins cinq conseillers aux Etats peuvent désormais prétendre expressément à être représentés au sein du bureau du conseil.

3 **Commentaire par article**

Le commentaire se limite essentiellement aux modifications apportées par rapport au droit en vigueur.

Chapitre 1: Entrée au conseil

Art. 2 Assermentation

Les formules de la promesse et du serment figurent désormais dans la LParl (art. 3, al. 4 et 5).

Comme par le passé, il est précisé explicitement que les députés réélus ne sont pas assermentés une nouvelle fois. Il s'agit ainsi de souligner que, contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats ne connaît jamais de renouvellement intégral (sauf recours à l'art. 193, al. 3 Cst., qui n'a encore jamais été appliqué).

Conformément à l'art. 3, al. 3 LParl, tout élu qui refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle renonce à sa fonction. La procédure applicable dans ce cas n'est pas précisée. Si une telle situation venait à se produire, le bureau devrait accorder un délai au député concerné. En cas de statu quo à l'échéance du délai, le bureau devrait charger le conseil de constater que la personne concernée renonce à sa fonction de député. En cas d'approbation du conseil, il incomberait au canton de procéder à une nouvelle élection.

Chapitre 2: Organes

Section 1: Election du collège présidentiel et du bureau

Art. 3

L'art. 152 Cst. précise que les membres du collège présidentiel ne peuvent être reconduits dans leurs fonctions. La même règle est maintenue pour les scrutateurs et les scrutateurs suppléants. Cette réglementation a donné lieu dans la pratique à l'institution d'une « carrière » de cinq ans : tout député élu comme scrutateur suppléant change chaque année de fonction au sein du bureau, jusqu'à occuper le poste de président.

En revanche, tout député élu au bureau sur la base de la nouvelle disposition prévue à l'art. 5, al. 1, let. d peut être reconduit dans ses fonctions. Si tel n'était pas le cas, ce député serait très certainement pressenti pour occuper le poste de scrutateur suppléant l'année suivante, ce qui augmenterait le nombre d'échelons et ralentirait donc la progression hiérarchique traditionnelle. L'autre solution consisterait, pour le groupe parlementaire concerné, à remplacer chaque année son représentant au sein du bureau, ce qui ne serait pas très judicieux.

Section 2: Président et collège présidentiel

Art. 4

Le titre de la section indique qu'il est ici question de deux organes différents : d'une part, le président, et d'autre part, le collège présidentiel composé de trois membres.

Les attributions du président décrites à l'al. 1 correspondent au droit en vigueur; la let. b (établissement de l'ordre du jour) institutionnalise la pratique actuelle.

La loi, à laquelle renvoie l'al. 1, confie par ailleurs au président les attributions suivantes :

- l'obligation de convoquer l'Assemblée fédérale dans certaines situations d'urgence (art. 33, al. 3 LParl);
- la présidence de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) en cas d'empêchement du président du Conseil national (art. 39, al. 2 LParl);
- la gestion de l'utilisation des salles des conseils (art. 69, al. 1 LParl; cf. aussi art. 13, al 1 LParl et art. 47 et 48 du présent projet de règlement);
- le départ en cas d'égalité des voix lors des votes (art. 80 LParl);
- la désignation du conseil prioritaire pour l'examen des objets (conjointement avec le président du Conseil national; art. 84 LParl).

L'al. 3 indique désormais expressément à qui sont confiées les attributions du président lorsque tous les membres du collège présidentiel sont empêchés.

L'al. 4, let. b renvoie aux attributions qui sont dévolues par la loi au collège présidentiel, à savoir :

- la médiation et la prise de décision en cas de désaccord quant à l'étendue du droit à l'information (art. 7, al. 3 à 6 et art. 150, al. 4 à 7 LParl).
- la délivrance de l'autorisation nécessaire à la levée du secret des postes et des télécommunications et à l'institution de mesures d'enquête à l'égard d'un député (conjointement avec le collège présidentiel du Conseil national; art. 18 et 19 LParl).

L'al. 5 fixe un quorum pour les décisions prises par le collège présidentiel en vertu des art. 7 et 150 LParl.

Section 3: Bureau

Art. 5 Composition et procédure

Depuis de nombreuses années, le bureau se compose de deux membres du groupe PDC, de deux membres du groupe PRD et d'un membre issu des autres groupes parlementaires. Ces autres groupes (PSS, UDC et PLS) occupent à tour de rôle le siège qui leur est ainsi réservé. Bien que l'usage du terme « groupe parlementaire » ne soit guère apprécié au Conseil des Etats, cette pratique régulière prouve clairement que l'appartenance à un groupe est décisive dans la composition du bureau. Cette règle informelle a pour conséquence que le groupe UDC est *actuellement* exclu de la direction du conseil, bien qu'il compte sept conseillers aux Etats. Ce genre de situation s'est déjà produit à de nombreuses reprises : après les élections de 1975, 1979, 1983 et 1995, les groupes PS et UDC étaient tous deux représentés au Conseil des Etats par au moins cinq membres, mais dans chacun des cas, l'un des deux groupes a été contraint de renoncer à être représenté au sein du bureau.

En 1991, une tentative d'élargissement du bureau à sept membres a échoué de peu, la proposition de la commission d'examen préalable ayant été rejetée par 19 voix contre 16 (FF 1991 IV 399).

Lors de l'élection du bureau à la session d'hiver 2002, les groupes PDC et UDC se sont disputés le poste de scrutateur suppléant. Le candidat UDC a dû s'incliner, mais à l'issue du vote, le président du conseil a déclaré qu'il inviterait un représentant de l'UDC à assister sans droit de vote aux séances du bureau.

La commission propose aujourd'hui une solution durable, qui vise à ce que chaque groupe de l'Assemblée fédérale qui compte au moins de cinq membres du Conseil des Etats ait droit à un siège au sein du bureau. *Il s'agit avant tout de permettre à tous les groupes parlementaires de cinq membres au moins de participer à la planification des travaux du conseil et d'obtenir ainsi les principales informations pertinentes.*

L'élargissement du bureau, qui devrait se limiter à un membre supplémentaire, ne nuira pas à son efficacité. Tel qu'il est formulé, l'art. 5, al. 1, let. d permettrait théoriquement d'augmenter l'effectif du bureau de deux membres voire plus. Cependant, les différents groupes et l'organe de nomination ont la possibilité d'obtenir les sièges réclamés au nom de la let. d dans le cadre des postes énoncés aux let. a à c, et donc d'éviter un élargissement inopportun du bureau.

Dans le cadre de l'élection selon les let. a à c, il demeure aujourd'hui possible de considérer la proposition d'un groupe comptant *moins* de cinq membres – comme cela a parfois été le cas avec le groupe libéral (PLS).

Les groupes parlementaires ici mentionnés sont en fait des « sous-groupes » des groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale, mais composés exclusivement de conseillers aux Etats. L'organisation interne des groupes relève de leur compétence propre. Dans la pratique, tous les groupes ont délégué les affaires concernant uniquement la chambre des cantons à leurs « sous-groupes » du Conseil des Etats.

Art. 6 Attributions

Les attributions ont été modifiées comme suit :

- *let. a:* les compétences et les processus relatifs à l'établissement du programme de la session sont précisés expressément mais ne font que reprendre la pratique en vigueur.
- *let. c:* le bureau peut désormais déléguer au président la compétence d'attribuer les objets aux commissions. Pour éviter les pertes de temps inutiles, cette attribution doit pouvoir avoir lieu, dans les cas simples, en dehors des séances – relativement rares – du bureau. Il s'agit surtout de l'attribution :
 - d'une ordonnance soumise à une commission pour consultation (art. 151 LParl) ;
 - d'une motion ou d'une initiative parlementaire approuvée par l'autre conseil (cf. commentaire de l'art. 18, al. 1).
- *let. d:* selon l'art. 49 LParl, les commissions sont tenues de coordonner leurs travaux. Le bureau n'intervient que lorsqu'une commission ne satisfait pas à cet engagement. L'al. d ne peut toutefois pas servir à empêcher une commission d'exercer le droit d'initiative qui lui est dévolu par la Constitution (art. 160 Cst.).
- *let. i:* désormais, les règles d'incompatibilités valent aussi pour le Conseil des Etats, comme l'énonce l'art. 14 LParl. Après l'entrée en vigueur de cet article (à la session d'hiver 2007 d'après l'art. 174, al. 3), le bureau devra procéder à la vérification des incompatibilités en cas d'élection d'un nouveau député. En outre, s'il est en possession d'un élément concret, le bureau doit aussi contrôler l'apparition de nouvelles incompatibilités en cours de mandat. Il faut distinguer la vérification des incompatibilités du contrôle des pouvoirs : la première relève du droit fédéral tandis que le second est régi par le droit cantonal.

La commission s'est en outre penchée sur la question de savoir si le bureau devait être habilité à approuver, d'une part, la tenue de séances de commission supplémentaires en dehors du plan annuel des séances (*let. f*) et, d'autre part, l'institution de sous-commissions. La commission a décidé de ne pas accorder cette compétence au bureau, car elle estime que les commissions sont capables de prendre elles-mêmes les mesures d'organisation nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 9 Délégations

Les délégations permanentes sont notamment la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion, pour lesquelles la loi sur le Parlement prévoit quelques dispositions spéciales (art. 51 et 53). Il existe par ailleurs des délégations permanentes et non permanentes chargées des relations internationales de l'Assemblée fédérale (art. 60). Leur organisation et les procédures applicables sont réglées dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale, pour autant que les dispositions générales de la loi sur le Parlement et des règlements des conseils ne s'appliquent pas.

Art. 10 Commission chargée de l'examen du programme de la législature

Contrairement au règlement du Conseil national, à ce jour, le RCE ne faisait pas mention de la commission chargée de l'examen du programme de la législature. L'introduction de cette disposition vise à instaurer une plus grande transparence tout en reflétant l'importance majeure que revêt l'examen parlementaire du programme

de la législature selon la nouvelle procédure prévue à l'art. 146 LParl. Ladite commission doit désormais être instituée dès la session d'hiver, au début de la législature du Conseil national, et donc avant que le Conseil fédéral ne soumette au Parlement le programme de la législature (en mars). Dans la mesure où le programme de la législature doit déjà être examiné par le conseil à la session d'été, la commission ne dispose en effet que de très peu de temps pour effectuer cet examen préalable : par conséquent, si elle est instituée plus tôt, la commission pourra au moins fixer les dates des séances suffisamment à l'avance. Par ailleurs, et toujours en ce qui concerne le programme de la législature, il serait judicieux que la commission règle dès que possible les questions d'ordre méthodologique et qu'elle examine le bilan du dernier programme en date.

Art. 11 Sous-commissions

Il est désormais précisé qu'une commission ne peut instituer une sous-commission que si elle lui confie un mandat précis et qu'elle lui fixe un délai pour la remise de son rapport.

Art. 12 Présidence

Au vu de l'importance croissante prise par les commissions permanentes depuis la réforme du système en 1991, il est légitime que les attributions de la présidence des commissions soient désormais définies dans le règlement. Ces attributions reflètent la pratique actuelle. Les dispositions relatives à la suppléance et au droit de vote du président ont logiquement été regroupées dans cet article.

Art. 13 Durée du mandat

Les dispositions énoncées aux al. 3 et 4 institutionnalisent la pratique actuelle.

Art. 14 Remplacement

Le règlement actuellement en vigueur prévoit la possibilité pour un membre de commission de se faire représenter pour une séance donnée : il s'agissait ici d'éviter que les membres ne puissent se faire remplacer pour une durée plus longue, l'objectif étant de préserver la compétence que possède le bureau en matière de nomination. Au cours de ces dernières années s'est posée la question de savoir si un remplacement de très courte durée (pour un seul point de l'ordre du jour, pour une demi-journée ou pour certains votes) était autorisé. La nouvelle formulation de *l'al. 1* précise que le remplacement ne peut concerner que un ou plusieurs jours de séance complets. Le système des commissions permanentes exige en effet une continuité dans la composition des commissions ; un remplacement partiel en fonction des centres d'intérêt n'est pas souhaitable, notamment car il désavantagerait les petits groupes parlementaires au profit des grands, ces derniers comptant davantage de remplaçants potentiels.

L'al. 2 introduit une réglementation concernant la procédure en cas de vacance (par ex. suite à un décès). Alors que la désignation du remplaçant est d'ordinaire le fait du membre remplacé, elle incombe dans le cas présent au groupe parlementaire. Concernant la notion de « groupe parlementaire » au Conseil des Etats, cf. dernier paragraphe du commentaire de l'art. 5.

L'al. 4 contient une règle qui était à ce jour non écrite au Conseil des Etats, alors qu'elle figurait dans le règlement du Conseil national. Dans le domaine de la haute surveillance parlementaire, les remplacements ne sont pas souhaitables du fait de l'importance particulière que revêt la confidentialité des délibérations.

L'al. 5 comble un vide juridique. Dans la mesure où les sous-commissions adressent un rapport à leurs commissions respectives, il n'est pas judicieux qu'elles soient composées de membres qui n'appartiennent pas à la commission plénière.

Art. 15 Information du public

Cet article correspond à la pratique et au droit en vigueur. La condition mentionnée à l'ancien art. 17, al. 4, a été supprimée : d'après cet alinéa, les membres de commission ne peuvent informer leur groupe sur les délibérations de la commission qu'« en respectant le secret militaire ou le secret de fonction ». En vertu, respectivement, de l'art. 8 et de l'art. 62, al. 4 LParl, tous les parlementaires et tous les collaborateurs des groupes sont tenus de respecter le secret de fonction, quel que soit l'organe parlementaire au sein duquel ils ont obtenu des informations.

Chapitre 3: Procédure

Section 1: Objets soumis à délibération: examen préalable, attribution, examen de recevabilité

Art. 17 Examen préalable

L'al. 3 va plus loin que l'actuel art. 27, al. 4, dans la mesure où il autorise une commission à procéder à l'examen préalable d'une intervention parlementaire de son propre chef, et pas uniquement après l'attribution par le conseil. Les commissions du Conseil national disposent de ce droit depuis la réforme du système des commissions en 1991 ; elles en font rarement usage, mais cela s'est toutefois déjà produit. Depuis 1991, les commissions permanentes des deux conseils sont chargées de suivre l'évolution de la situation dans leur domaine de compétence. Dans ce contexte, il peut être utile qu'une commission prenne position sur une intervention qui vise à charger le Conseil fédéral d'élaborer un texte de loi dans le domaine de compétence de la commission.

Art. 18 Attribution des objets soumis à délibération

En règle générale, les nouveaux objets soumis à délibération sont attribués aux commissions lors des séances du bureau au début de chaque session. Cette pratique remonte à l'époque où le Parlement délibérait presque exclusivement sur des projets émanant du Conseil fédéral. Cette périodicité permet d'avoir un aperçu des objets à attribuer et est ainsi garante d'un certain équilibre dans la désignation du conseil prioritaire, s'agissant notamment des grands projets émanant du Conseil fédéral. La formulation de *l'al. 1* (« attribués dès que possible ») permet, d'une part, de maintenir cette pratique, et d'autre part, de faire en sorte que l'attribution des objets qui sont déposés devant un conseil au cours d'une session ne soit plus repoussée au début de la session suivante, comme c'était le cas à ce jour. Il s'agit ici avant tout des initiatives parlementaires et des motions de l'autre conseil ; pour ces objets, il

n'y a pas lieu de désigner le conseil prioritaire et la commission compétente est elle-même souvent toute désignée. La simplification de la procédure d'attribution permet d'éviter les pertes de temps dues au travail administratif, et donc de revaloriser ces instruments parlementaires. Cette revalorisation est particulièrement importante pour la motion si, conformément à l'objectif de la loi sur le Parlement, la motion doit gagner en importance par rapport à l'initiative parlementaire. En vertu de l'art. 6, al. 1, let. c, le bureau est habilité à déléguer au président du conseil la compétence d'attribution des objets ; cette disposition est surtout prévue pour les cas précités.

L'attribution de rapports à une commission chargée ainsi de liquider l'affaire elle-même (*al. 2*) correspond à la pratique actuelle, même si aucune règle écrite n'existait à ce jour.

Art. 19 Examen de recevabilité

Le droit parlementaire en vigueur (loi sur les rapports entre les conseils et règlements des conseils) ainsi que la loi sur le Parlement contiennent des dispositions relatives à la recevabilité des objets soumis à délibération. Toutefois, au Conseil des Etats, il n'existait pas encore de règle définissant l'instance habilitée à décider de cette recevabilité. Certes, dans ce conseil, ce type de problème peut généralement être résolu au cours d'une discussion informelle ; cependant, pour prévenir d'éventuels désaccords, il est important d'instituer une base juridique claire attribuant cette compétence au président du conseil ou, en cas de recours, au bureau.

Les initiatives parlementaires et les interventions des députés, qui ne peuvent être déposées que durant les sessions, doivent être systématiquement examinées au moment de leur dépôt. S'agissant des autres objets soumis à délibération, notamment des projets du Conseil fédéral et des projets ou interventions des commissions, des vices de forme sont certes possibles, mais ils sont tellement rares qu'ils ne justifient pas l'introduction d'une procédure systématique d'examen. C'est pourquoi l'*al. 2* prévoit que le président du conseil intervienne alors uniquement sur demande.

Art. 20 Communication aux députés du résultat de l'examen préalable

Par le passé, de nombreuses voix se sont élevées pour critiquer le fait que les documents importants pour l'examen des objets étaient envoyés trop tard aux parlementaires. Chaque député devrait pouvoir disposer d'un laps de temps suffisant pour préparer les débats ; c'est-à-dire non seulement pour étudier les documents, mais aussi pour mener d'éventuels entretiens préalables, par exemple avec les membres de son groupe parlementaire ou avec les autorités de son canton. C'est pourquoi le présent texte prévoit d'introduire un délai pour l'envoi des documents. Ce délai s'applique aux projets d'acte ou aux propositions émises par une commission à propos d'un projet d'acte, pour autant qu'il s'agisse de la première délibération, mais en aucun cas aux autres objets soumis à délibération. En outre, ce délai n'est pas applicable aux projets d'acte qui doivent être examinés par les deux conseils au cours de la même session. Par ailleurs, le délai est calculé en fonction de la date d'envoi, et non de la date de réception des documents. Enfin, en cas de non-respect du délai, il appartient au bureau de décider si l'objet doit être examiné malgré tout, ou s'il doit être retiré du programme de la session. Cette marge de manœuvre est nécessaire pour permettre au bureau de tenir compte des situations

exceptionnelles. Une réglementation plus stricte prévoyant de retirer automatiquement l'objet du programme ne pourrait assurément pas être appliquée, ce qui nuirait à la crédibilité du règlement ainsi qu'à celle du bureau.

Secion 2 Objets soumis à délibération, et examen

Un grand nombre des dispositions de l'actuel règlement, notamment la définition des différentes interventions parlementaires et de leur procédure d'examen, figurent désormais dans la loi sur le Parlement. Par conséquent, le contenu du RCE peut aujourd'hui se limiter à quelques règles complémentaires.

Art. 22 Développement

La nouveauté réside ici dans le fait que toute initiative parlementaire doit être accompagnée d'un développement. Au vu du travail occasioné par une initiative parlementaire à laquelle il est donné suite, il est tout à fait justifié que l'auteur soit tenu d'exposer les motifs de son intervention.

Art. 23 Réponse aux interventions

La LParl dispose aux art. 121, 123 et 125 que le Conseil fédéral répond aux interventions parlementaires « en règle générale » avant le début de la session suivante (selon l'art. 118, al. 5 LParl, cette procédure s'applique par analogie aux interventions adressées aux bureaux des conseils ou aux tribunaux fédéraux). L'art. 27, al. 2 de l'actuel RCE impose au Conseil fédéral d'informer l'auteur de l'intervention et le bureau s'il ne peut respecter ce délai.

Art. 27 Déclarations du Conseil des Etats

Par rapport au droit actuel, cet article précise quelles sont les décisions que le conseil peut prendre concernant un projet de déclaration. L'examen détaillé des différentes parties du texte est exclu : c'est uniquement dans son ensemble que la déclaration peut être acceptée, rejetée ou renvoyée à la commission pour remaniement. L'*al. 3* règle le cas où le projet de déclaration n'a pas été examiné dans un délai donné, par exemple parce que le conseil en a repoussé l'examen, ou parce que la version du texte révisé par la commission n'a pas été fournie à temps. La liquidation de l'objet encore pendant devant le conseil s'effectue par son classement automatique à l'échéance du délai.

Secion 3: Organisation des séances du conseil

Art. 29 Ordre du jour

En vertu de l'art. 4 du présent projet de règlement, c'est désormais au président qu'il incombe d'établir l'ordre du jour, sauf décision contraire du conseil.

Art. 31 Traduction

Le rôle du traducteur au conseil est défini conformément à la pratique en vigueur. Dans cet article comme dans le reste du règlement, la formulation vise à éviter de nommer explicitement la langue dans laquelle les traductions doivent être réalisées. Dans l'actuel règlement, en revanche, certains articles vont expressément à l'encontre du principe d'égalité des trois langues officielles en ne faisant pas mention de l'italien (art. 42, al. 2 ; art. 45, al. 2 ; art. 50, al. 1 et art. 58, al. 2). Le présent projet de règlement part du principe que l'usage des langues officielles sera réglé prochainement par l'adoption de la nouvelle loi sur les langues : l'art. 8, al. 2 de l'avant-projet mis en consultation dispose que « les messages, les rapports, les projets d'actes législatifs et les propositions doivent en règle générale être disponibles en allemand, en français et en italien pour les travaux des commissions parlementaires et des Conseils ». Cette disposition établit le principe d'égalité des trois langues officielles au conseil, mais elle permet aussi de s'en écarter. En l'occurrence, il est préférable de ne pas établir de règle générale concernant de tels écarts, mais d'agir cas par cas selon les besoins exprimés par les parlementaires.

Il a par ailleurs été décidé de supprimer l'art. 13a de l'actuel RCE, qui prévoit la traduction (simultanée) des délibérations des commissions en français, allemand ou italien si un député en fait la demande. Depuis son entrée en vigueur en 1991, cette disposition n'a en effet jamais été appliquée.

Art. 32 Quorum

D'après l'art. 159 Cst., « les conseils ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente ». L'art. 40, al. 2 du règlement en vigueur impose au président de vérifier régulièrement en cours de séance si le quorum est atteint, ce qui est difficilement réalisable dans la pratique. Conformément à la règle déjà en vigueur au Conseil national, le président doit désormais procéder à cette vérification uniquement avant certains votes importants, ou à la demande d'un député.

Art. 33 Présence

La commission s'est exprimée par 9 voix contre 1 et 1 abstention pour le maintien de l'appel nominal au début de chaque séance. Cette règle incite les membres du conseil à se trouver dans la salle, dans la mesure du possible, avant le début de la séance, ce qui accessoirement présente l'avantage de renforcer l'image de sérieux du conseil.

Une minorité de la commission souhaiterait voir supprimer l'appel nominal, jugeant que cette règle est désuète et inutile puisque l'absence au moment de l'appel nominal n'entraîne aucune conséquence.

Art. 34 Tenue

Contrairement à son homologue du Conseil national, qui propose de rayer la disposition équivalente du RCN, la commission souhaite maintenir explicitement la prescription d'une tenue convenable. Elle entend ainsi souligner que l'aspect extérieur des personnes présentes, qu'elles soient ou non membres du conseil, doit être lui aussi garant de la dignité du lieu et de l'autorité qu'il abrite.

Art. 35 Rappel à l'ordre

L'art. 35 précise l'art. 13, al. 1 LParl, selon lequel, si, malgré un premier avertissement, un député persiste à enfreindre les prescriptions, le président est habilité à lui retirer la parole ou à l'exclure de la salle pour le reste de la séance. L'avertissement prend la forme d'un rappel à l'ordre, mesure qui existait déjà au Conseil des Etats (art. 56 RCE) contrairement aux autres mesures disciplinaires énoncées dans la loi sur le Parlement.

Section 4: Délibérations du conseil

Art. 37 Déclarations personnelles

Le règlement actuel comporte déjà la notion de déclaration personnelle (art. 54, al. 3), mais il n'en donne aucune définition. Dans le présent projet, la notion est définie, ce qui introduit une certaine transparence et fournit au président une meilleure base pour intervenir en cas d'utilisation abusive de cet outil.

Art. 39 Propositions

L'obligation faite au président de vérifier la recevabilité des propositions dès leur dépôt est désormais expressément définie dans le règlement (cf. aussi art. 19).

Art. 41 Clôture de la discussion

Le président ne peut clore la discussion que lorsque la parole n'est plus demandée. Au Conseil des Etats, il n'existe pas de clôture définitive de la liste des orateurs. Cet article, qui reprend la disposition déjà en vigueur, est déterminant pour préserver la spécificité du Conseil des Etats, assemblée caractérisée par une liberté de parole quasi illimitée.

Art. 42 Mise au net du texte

Ce type de disposition n'existait à ce jour que dans le règlement du Conseil national. Or, au Conseil des Etats aussi, il pourrait être nécessaire de renvoyer à la commission chargée de l'examen préalable un projet d'acte largement modifié par les députés, afin que celle-ci procède à la vérification rédactionnelle et à la mise au net du texte.

Section 5: Votes

Art. 45 à 47

L'art. 82 LParl laisse aux conseils le soin de préciser dans leurs règlements respectifs « dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative ». Cette solution ne s'est imposée que lors de la dernière phase d'élimination des divergences, après que le Conseil des Etats a rejeté à trois reprises la décision du Conseil national (le 5 mars 2002 par 28 voix contre 8, le 3 octobre

2002 par 26 voix contre 14 et le 9 décembre 2002 par 30 voix contre 13). Cette décision, selon laquelle les deux conseils auraient été contraints d'enregistrer les résultats nominatifs de chaque vote et de les rendre publics, aurait rendu indispensable l'introduction du système de vote électronique au Conseil des Etats. La commission propose par 8 voix contre 5 de maintenir dans le règlement la procédure de vote traditionnelle, et de préserver ainsi l'une des spécificités majeures de la Chambre des cantons.

La minorité de la commission maintient elle aussi la position qu'elle a défendue durant les délibérations sur la loi sur le Parlement, à savoir la proposition d'introduction d'un système de vote électronique. Contrairement à la nouvelle réglementation prévue par le Conseil national, il ne s'agirait pas de rendre public le résultat de tous les votes. Par souci de transparence, il serait au contraire préférable de limiter la publication aux votes principaux – comme c'est le cas à ce jour au Conseil national – plutôt que de produire un nombre incalculable de listes nominatives sur des votes de portée mineure.

A l'art. 46, la commission propose d'introduire l'innovation suivante : pour les votes sur l'ensemble, les votes finaux ou les votes sur une disposition dont l'adoption requiert l'approbation de la majorité des députés, les abstentions doivent désormais être comptées et leur nombre rendu public. Une abstention dans ce type de vote est généralement l'expression d'une certaine volonté politique, que la pratique en vigueur ne permettait pas de relever à ce jour. Le décompte des abstentions favorise la transparence et confère à ce type de vote l'importance qui lui est due.

L'art. 47 reprend l'actuelle réglementation relative à l'appel nominal (art. 70). Au Conseil des Etats, cette disposition a été appliquée occasionnellement entre 1848 et le milieu du XX^e siècle (Moritz von Wyss, *Die Namensabstimmung im Ständerat, Untersuchung eines parlamentarischen Mythos*, in: Isabelle Häner (Hrsg.), *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003*, S. 23ff.), et a fait à nouveau son apparition lors des votes précités des 3 octobre et 9 décembre 2002. En vue de son éventuelle pérennisation, la procédure de vote par appel nominal est précisée dans l'art. 47. Cette procédure est appliquée lorsqu'au moins dix députés en font la demande, mais non sous forme écrite comme au Conseil national : il suffit qu'il soit constaté, à la demande d'un député et par vote à main levée, que dix députés au moins réclament un vote par appel nominal.

Chapitre 4: Droit de disposer des locaux

Art. 48 Accès à la salle du conseil et aux salles adjacentes

Ces dispositions correspondent largement au droit et à la pratique actuels. Selon l'art. 69, al. 1 LParl, le droit d'accès à la salle du conseil est réglementé par le président du conseil. Il est précisé ici que cette réglementation concerne également les salles adjacentes à la salle du conseil ; il est en effet difficile d'isoler ces locaux de la salle du conseil elle-même, tant sur le plan visuel que phonique. Les salles adjacentes appartiennent aux parties non publiques du Palais du Parlement, dans lesquelles ne peuvent pénétrer que les porteurs d'une carte d'accès, conformément à l'art. 69, al. 2 LParl. En vertu de l'art. 162 LParl, les représentants du Tribunal fédéral doivent eux aussi avoir accès à la salle du conseil.

Se fondant sur l'art. 69, al. 1 LParl, puis sur les al. 5 et 6 du présent article, le président a la compétence d'édicter d'autres dispositions. Conformément à la pratique en vigueur, le nouvel article prévoit explicitement de limiter le temps d'accès aux tribunes en cas d'affluence. En outre, le président règle l'utilisation de la salle du conseil par des tiers en dehors des sessions. En pratique, cette utilisation est déjà régie par des directives de la délégation administrative, qui est un organe des deux conseils. Si ces directives sont maintenues, le président du Conseil des Etats pourrait néanmoins exercer cas par cas un droit de veto.

Déplacement de certaines dispositions du RCE dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA)

Les dispositions suivantes de l'actuel RCE ne seront pas reprises dans la version révisée, mais figureront désormais dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA) :

- les art. 15, 48 et 49, qui concernent les secrétariats des commissions et du conseil, avec des dispositions remontant à l'époque où les Services du Parlement n'existaient pas encore ;
- les art. 19 à 21, qui réglementent l'établissement des procès-verbaux au sein des commissions ainsi que leur utilisation ;
- l'art. 45, qui réglemente l'activité des journalistes au conseil, tandis que l'art. 46 régit l'enregistrement audiovisuel des débats et l'utilisation des enregistrements ;
- l'art. 51, qui concerne la publication des débats du Conseil des Etats dans le Bulletin officiel. L'art. 4, al. 1 LParl impose expressément que les modalités soient fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Toutes ces dispositions ont un point commun : elles concernent toutes l'administration du Parlement. Les problèmes mentionnés se posant de la même façon pour les deux conseils, il ne serait pas judicieux de les résoudre séparément pour chacune des deux chambres. D'ailleurs, ces dispositions sont déjà largement similaires dans le RCN et le RCE actuellement en vigueur.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le nouveau RCE n'a aucune conséquence financière ni aucun effet sur l'état du personnel.

5 Bases légales et choix 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 ». La loi sur le Parlement délègue ainsi au Conseil des Etats, conformément à l'art. 164, al. 2 Cst, la compétence d'édicter des règles de droit. A ce titre, le règlement du conseil constitue

une ordonnance du Parlement, assimilable juridiquement à une ordonnance de l'Assemblée fédérale. S'il est vrai que, d'après l'art. 163 Cst., les actes édictés par l'Assemblée fédérale peuvent uniquement prendre la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, il faut considérer que les règlements des conseils sont édictés, non par l'Assemblée fédérale, mais chacun par un seul conseil. Et si, encore une fois, cette forme d'ordonnance parlementaire n'est pas explicitement prévue par la Constitution fédérale, il n'en reste pas moins que, depuis 1849, et conformément à la loi, chaque conseil est pratiquement et logiquement habilité pour lui-même à arrêter son fonctionnement interne et les relations qu'il entretient lui-même avec des tiers (cf. par ex. art. 17, al. 2 du présent projet).