



19.498

Initiative parlementaire
Pour des votes publics et transparents au Conseil des États
Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil des États

du 16 novembre 2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

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

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

16 novembre 2021

Pour la commission:

Le président, Andrea Caroni

Condensé

Depuis la session de printemps 2014, le Conseil des États 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 États 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 États

Depuis la création de l'État fédéral, le Conseil des États – 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 États 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 lieu¹.

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 consulté². Le Conseil des États a toutefois rejeté cette réglementation lors des deux votes par appel nominal organisés sur ce point, par 26 voix contre 14 puis par 30 voix contre 13³. Dans le cadre de la conférence de conciliation, c'était finalement la version du Conseil des États qui l'avait emporté, déléguant aux conseils le soin de déterminer leur procédure (art. 82 LParl). Le Conseil des États 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 États (RCE) prévoie la publication du résultat de certains votes sous la forme d'une liste nominative ont échoué au Conseil des États⁴.

¹ 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/Genf 2013, p. 13ss.

² BO 2001 N 1352 ss

³ BO 2002 E 928 et 1155

⁴ BO 2003 E 649; BO 2005 E 1205

1.2 Introduction du système de vote électronique au Conseil des États

C'est une initiative parlementaire déposée au Conseil des États 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 États a adopté au vote final une modification de son règlement prévoyant l'introduction de cet instrument⁵. 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 (art. 44a RCE).

Dans son rapport du 25 octobre 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (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.»⁶.

Le 7 mars 2013, le Conseil des États 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 États 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 «dégaîner» 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 implications⁷.

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»⁸.

⁵ RO 2014 251

⁶ FF 2012 8734

⁷ BO 2013 E 73

⁸ FF 2012 8738 s.

Le Conseil des États 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 intérêt⁹.

1.3 Initiatives parlementaires 17.432 (CIP-CE) et 15.436 (Geissbühler)

Le 14 avril 2016, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) avait donné suite à l'initiative parlementaire déposée par la conseillère nationale Andrea Geissbühler, intitulée «Conseil des États. Etablissement d'une liste nominative pour chaque vote» (15.436), 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 soutenait l'objectif de l'initiative précitée, mais souhaitait l'atteindre par un autre moyen, plus simple. En effet, puisque l'initiative Geissbühler émanait du Conseil national, elle aurait obligatoirement conduit à une modification de la LParl. Or il était plus simple de passer par une modification du RCE.

Dès lors, le 31 mars 2017, la CIP-E a décidé d'élaborer sa propre initiative parlementaire (17.432) visant à ce que le RCE prévoie la publication des listes nominatives¹⁰.

Le 13 juin 2017, le Bureau du Conseil des États a soumis à la CIP-E un co-rapport dans lequel il s'opposait à la modification proposée du RCE, aux motifs que la transparence des votes au Conseil des États était déjà assurée et que la présentation en liste nominative permettrait surtout aux observateurs politiques de «profiler» les députés, avec pour résultat une analyse souvent très schématique et tenant pas compte des raisons qui ont amené un député à voter comme il l'a fait.

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. Lors de la session d'automne 2017, le Conseil des États a cependant refusé d'entrer en matière sur ce projet, par 27 voix contre 17 et une abstention¹¹.

⁹ BO 2013 E 74

¹⁰ Rapport de la CIP-E, FF 2017 5493

¹¹ BO 2017 E 574 ss

1.4 Genèse du projet

Le 2 février 2021, la CIP-E a donné suite à l'initiative parlementaire 19.498 du conseiller aux États Thomas Minder (V, SH) par 9 voix contre 3 et une abstention. Cette initiative reprend le contenu de l'initiative 17.432 et demande la publication de tous les votes sous forme de listes nominatives au moyen d'une modification du RCE. Le Bureau du Conseil des États a pris connaissance du projet le 12 novembre 2021. La CIP-E a adopté le projet faisant l'objet du présent rapport par 7 voix contre 6 lors de sa séance du 16 novembre 2021. Une *minorité* (Jositsch, Bauer, Engler, Fässler Daniel, Müller Damian) propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

2 Arguments en faveur du projet

Les arguments déjà mis en avant par la commission dans son rapport relatif à l'initiative 17.432 restent valables.:

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 États nécessiterait certaines adaptations techniques et serait soumise à l'approbation du Bureau du Conseil des États.
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 en 2013, 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 États. 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 États 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 États 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 États, 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 États ont de leur fonction»¹².

Cette modification du règlement donnerait suite à une recommandation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Dans son rapport d'évaluation sur la Suisse publié le 15 mars 2017, celui-ci recommandait diverses mesures visant à améliorer la transparence des travaux du Parlement; il conseillait en particulier d'«envisager d'augmenter le degré de transparence [...] des votes au Conseil des États»¹³. Dans son premier rapport de conformité du 13 juin 2019, le GRECO a considéré que cette recommandation avait «fait l'objet d'un examen pertinent, approfondi et amplement documenté» dans le cadre de l'initiative parlementaire 17.432. Il «regrette cependant que les autres mesures préconisées, à savoir d'assurer une plus grande transparence des votes [...] au Conseil des États (seconde partie de la recommandation) n'aient pas été adoptées par le Parlement suisse». Le GRECO conclut cependant que «[c]ette question ayant fait l'objet d'un examen répondant aux critères du GRECO, la recommandation doit toutefois être considérée comme pleinement mise en œuvre»¹⁴.

¹² Rapport de la CIP-E du 25.10.2012, FF **2012** 8738.

¹³ GRECO, Rapport du quatrième cycle d'évaluation sur la Suisse (prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, adopté le 2 décembre 2016 et publié le 15 mars 2017, p. 66 (recommandation i).

¹⁴ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur la Suisse, adopté le 22 mars 2019 et publié le 13 juin 2019, p. 4.

3 Arguments de la minorité

La minorité (Jositsch, Bauer, Engler, Fässler Daniel, Müller Damian) est d'avis que la solution actuelle, qui prévoit que les résultats des votes ne sont publiés sous la forme d'une liste nominative que dans certains cas précis, a prouvé sa validité. Selon elle, la publication de listes nominatives relatives aux votes sur l'ensemble et aux votes finaux permet de savoir comment les députés ont voté sur un projet dans son ensemble; or, la publication de listes nominatives pour tous les votes nuirait à cette vue d'ensemble. La minorité estime que quiconque s'intéresse à un objet spécifique peut suivre la discussion y afférente en regardant la vidéo du débat, dans laquelle la façon dont les députés votent est clairement visible grâce au système de vote électronique. À ses yeux, la présentation en liste nominative des résultats des votes n'est pas utile aux citoyens intéressés, mais permet avant tout aux observatrices et observateurs politiques de «profiler» les députés, et leurs conclusions sont souvent présentées de manière très schématique, de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre les raisons qui ont amené un député à voter comme il l'a fait.

La minorité craint par ailleurs que la publication de listes nominatives pour tous les votes ait pour effet d'accroître l'influence des partis politiques sur les membres du Conseil des États; elle considère qu'une telle pression nuirait à la culture spécifique du Conseil des États, où la recherche de compromis par-delà les clivages politiques est bien plus importante que les considérations politiques partisans.

4 Commentaire par article

Art. 44a, al. 4 et 7

A l'*al. 4*, l'énumération des catégories de votes dont les résultats sont publiés sous la forme d'une liste nominative sera supprimée. Cela signifie clairement que les résultats de tous les votes seront publiés sous la forme d'une liste nominative.

L'actuel *al. 7* prévoit que le bureau peut autoriser, sur demande, l'exploitation scientifique des résultats des votes non publiés. Etant donné que tous les résultats seront désormais publiés, cette disposition n'aura plus lieu d'être et pourra être abrogée.

5 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

La modification proposée du RCE n'a d'incidence notable ni sur les finances, ni sur le personnel.

6 Bases légales

6.1 Légalité

L'art. 82 LParl prévoit que les règlements des conseils précisent dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative.

6.2 Forme de l'acte

L'art. 36 LParl donne au Conseil des États 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 RCE¹⁵ 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.

¹⁵ FF 2003 3116



Règlement du Conseil des États (RCE) (Liste nominative pour chaque vote)

Projet

Modification du ...

Le Conseil des États,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États
du 16 novembre 2021¹,

arrête:

I

Le règlement du Conseil des États 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*

II

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

Minorité

(Jositsch, Bauer, Engler, Fässler Daniel, Müller Damian)

Ne pas entrer en matière

¹ FF 2021 2696

² RS 171.14

