

06.436

Initiative parlementaire
Mise en ligne des procès-verbaux des commissions
ainsi que des documents liés à leurs travaux

Rapport du Bureau du Conseil national

du 1^{er} septembre 2006

Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de l'ordonnance sur l'administration du Parlement. Le Conseil fédéral est simultanément invité à présenter son avis.

Le Bureau vous propose d'approuver le projet ci-joint.

1^{er} septembre 2006

Pour le Bureau:

Le président, Claude Janiak

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Le projet «e-parl»

Les membres des conseils ainsi que les collaborateurs des secrétariats des groupes parlementaires et de l'administration fédérale demandent de plus en plus souvent que les documents qui touchent au fonctionnement des commissions et des conseils leur soient remis sur support électronique. La grande majorité des documents adressés aux commissions étant confidentiels, il n'est toutefois pas possible d'accéder à ces demandes. En outre, les conditions nécessaires ne sont pas réunies, que ce soit au niveau de la technique, de l'organisation ou du droit, pour garantir un envoi et un accès sécurisé aux documents classés confidentiels.

Conscients que ces demandes d'accès aux documents sur support électronique vont encore s'accroître, les Services du Parlement ont souhaité élargir les services en ligne proposés au Parlement afin de faciliter le travail des conseils et des commissions, proposition qui a été approuvée par la Délégation administrative en novembre 2004.

La Direction des Services du Parlement a donc lancé le projet «e-parl» et développé, dans ce même cadre, un prototype permettant la consultation en ligne des documents portant sur les activités des commissions. Ce prototype a ensuite été testé en condition réelle par certains membres des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture. Les échos recueillis suite à ce test ont généralement été favorables.

Le 12 mai 2006, la Délégation administrative a approuvé le projet élaboré par les Services du Parlement, qui vise à accroître l'éventail des documents disponibles sur support informatique pour les travaux des conseils et des sessions. En effet, si nombre de documents et d'informations concernant les affaires des conseils ou les travaux effectués au cours des sessions peuvent déjà être consultés sur internet, le projet prévoit d'étendre cette offre de consultation à d'autres documents, tels que les tableaux synoptiques et les propositions. Ce service sera par ailleurs complété par des informations concernant les indemnités parlementaires, l'infrastructure et la logistique, ainsi que l'offre documentaire.

L'élément principal de ce projet est la mise à disposition des procès-verbaux et des documents des commissions sur un support électronique sécurisé («extranet»).

La remise sur support papier des procès-verbaux et autres documents de commission est régie par l'art. 6 en rel. avec l'art. 8 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement. L'art. 6 énumère de manière exhaustive les personnes autorisées à recevoir, automatiquement ou sur demande, les procès-verbaux et les documents selon les objets traités. Font toutefois défaut les bases juridiques nécessaires pour autoriser la mise en ligne des documents et des procès-verbaux liés aux travaux des commissions, qui sont confidentiels. De plus, les droits d'accès devant être partiellement étendus, la Délégation administrative a proposé aux Bureaux des Chambres fédérales d'élaborer une base légale répondant aux besoins du projet et de déposer une initiative de commission, ce que les Bureaux ont fait le 6 juin 2006.

1.2

Création d'un réseau extranet

Les documents nécessaires aux travaux des commissions et des délégations devront être disponibles sous forme électronique au moment du changement de législature en 2007. Dans un premier temps, l'envoi des documents papier aux membres des conseils se poursuivra. Dans le même temps, il sera créé un réseau extranet, dont l'accès sera limité à un nombre déterminé de personnes, en vue de la mise en ligne des procès-verbaux et des documents liés aux travaux des commissions, qui – contrairement aux documents des conseils – sont confidentiels (cf. art. 47 de la loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10). L'accès à ce réseau sera soumis à une procédure d'authentification (mot de passe) et à une autorisation (accès différencié par document) et se fera via une liaison sécurisée, comme l'exigent les prescriptions de sécurité pour les documents classés confidentiels.

En principe, les bureaux, les commissions et les sous-commissions, de même que les délégations, devront avoir directement accès à tous les documents liés aux travaux des séances, qui sont aujourd'hui encore envoyés et distribués par la poste, sur le réseau extranet; il s'agit entre autres des invitations aux séances et des documents annexés sur les différents objets traités, tels que les listes de documents, les documents de travail des secrétariats, les documents de l'administration fédérale ou de tiers. La mise à disposition de ces informations relèvera des compétences des secrétariats. Elles devront être accessibles dès que l'invitation à une séance sera prête et que la version papier des documents aura été envoyée. Les propositions, les communiqués de presse ainsi que les procès-verbaux seront, quant à eux, mis en ligne sur le réseau soit au cours soit à la fin des séances. De même, les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales devront elles aussi avoir accès aux documents des organisations avec lesquelles elles travaillent. Cette mise en ligne suppose toutefois que tous ces documents soient disponibles sous forme électronique. C'est pourquoi les secrétariats devront exiger des services de l'administration fédérale, notamment, qu'ils envoient les documents de travail par voie électronique. Le secrétariat compétent pourra toutefois, après concertation avec le président de l'organe concerné, décider de ne pas mettre en ligne certains documents, lorsque des intérêts privés ou publics s'y opposent.

Les documents de séance remis aux députés sur papier et ceux qui leur sont proposés sous forme électronique sont exactement les mêmes. Ce système garantit l'égalité de traitement entre les membres des conseils, qu'ils choisissent le support papier ou la consultation des documents en ligne.

Une fois l'objet traité, les documents y ayant trait sont archivés et peuvent être consultés sur le réseau. Un métamoteur permet de faire des recherches en fonction des propriétés des documents et en plein texte.

2

Grandes lignes du projet

La mise en ligne des textes et documents accroît les risques d'abus: les documents disponibles sur extranet peuvent, par exemple, être retransmis par courrier électronique à un tiers non habilité. De même, le moteur de recherche peut, via une recherche plein texte, permettre de consulter tous les documents auxquels les membres des conseils ont accès. Par conséquent, la Délégation administrative et le Bureau considèrent qu'il est important, d'une part, de créer une base légale pour réglementer la

mise en ligne des procès-verbaux et des documents des commissions sur support électronique et, d'autre part, de régler de manière exhaustive les modalités des droits d'accès. Par ailleurs, et contrairement à ce qui est le cas pour les procès-verbaux sur papier, les droits d'accès aux procès-verbaux sous forme électronique sont étendus aux membres des commissions homologues, qui travaillent dans des domaines identiques ou analogues. Les présidents de commission conservent toutefois le droit de ne pas mettre certains documents en ligne sur l'extranet lorsque des intérêts privés ou publics s'y opposent. Les commissions et délégations de surveillance réglementent les droits d'accès pour ce qui est des questions relevant de la haute surveillance. Les réglementations proposées s'appliquent également par analogie aux procès-verbaux et aux documents des bureaux et des délégations, conformément à l'art. 9 OLPA.

3 **Commentaire des dispositions**

Art. 6, al. 4 Phrase introductive

Les membres des conseils continueront à recevoir sur papier les procès-verbaux et les documents liés aux travaux des commissions. Ils peuvent toutefois également consulter ces documents sur le réseau extranet. Pour ce qui est des secrétariats des groupes parlementaires, le projet prévoit qu'ils ne recevront plus ces documents que sous forme électronique. Une réserve est toutefois apportée à l'al. 4 puisqu'il est précisé que cet envoi ne se fera que «pour autant que les documents ne soient pas disponibles sur l'extranet», ce qui est indispensable pour garantir la remise des documents qui ne sont pas enregistrés sur support électronique. Une exception est toutefois prévue pour les documents volumineux (cf. commentaire de l'art. 8, al. 2 du projet).

Art. 6a (nouveau) Extranet

L'al. 1 introduit le principe de la mise en ligne pour un public restreint des procès-verbaux et des documents liés aux travaux des commissions. Une exception est toutefois prévue lorsque les documents concernés ne sont pas disponibles sur support électronique ou qu'ils ne peuvent être mis en ligne pour des raisons techniques. Ce système implique que les Services du Parlement devront exiger de l'administration fédérale ou de tiers qu'ils leur envoient autant que possible sous forme électronique tous les documents qui leur sont destinés. Ils ne seront toutefois pas en mesure de garantir l'authenticité ni la fiabilité des documents reçus. Il est en effet possible, et l'expérience l'a d'ailleurs montré, que les documents enregistrés sous forme électronique diffèrent des documents originaux imprimés sur papier.

L'al. 2 définit les autorisations d'accès aux documents en ligne. Cet accès ne devant être accordé qu'à un certain nombre de personnes déterminées, le projet ne peut pas être élargi aux collaborateurs de l'administration fédérale qui prennent part aux séances des commissions, à la fois pour des raisons pratiques et pour des raisons de sécurité.

En principe, les membres des différentes commissions peuvent consulter l'ensemble des procès-verbaux et des documents concernant leur commission (cf. al. 2, let. a): ce droit leur est garanti tant qu'ils restent membres de la commission. Par contre, s'ils se retirent de l'organe dont ils font partie, leur droit d'accès est supprimé. De manière analogue, les membres des conseils qui remplacent un de leurs collègues

pour une séance donnée n'ont pas, eux non plus, le droit de consulter les procès-verbaux et les documents mis en ligne.

Afin de faciliter l'échange d'informations entre les différents organes, le projet d'ordonnance prévoit d'accorder aux différentes commissions des deux conseils qui travaillent dans des domaines identiques ou analogues («commissions homologues») un accès mutuel aux données les concernant (*al. 2, let. b*), alors que le droit actuel n'accorderait ce droit aux membres de la commission de l'autre conseil que sur demande. Les droits d'accès extranet seront de plus définis en fonction des domaines de compétence et non plus selon que telle commission est compétente ou non pour l'examen préalable de tel objet. Ce droit de consultation réciproque s'applique, d'une part, aux commissions permanentes des deux conseils qui ont des attributions et des domaines de compétences identiques ou analogues conformément à l'art. 10 du Règlement du Conseil national daté du 3 octobre 2003 (RS 171.13) et à l'art. 7 du Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RS 171.14) et, d'autre part, aux commissions spéciales dans le cadre de l'examen d'un objet par les deux conseils. En cas de création d'une sous-commission, les membres des deux commissions concernées ont accès aux documents de la sous-commission. Par contre, les droits d'accès au réseau ne sont pas accordés dans les cas suivants: lorsque l'examen d'un objet est effectué par la commission permanente d'un conseil et par une commission spéciale dans l'autre conseil, et lorsque l'examen d'un objet est effectué par différentes commissions permanentes. De plus, les membres des commissions invitées à établir un co-rapport n'ont pas, eux non plus, l'autorisation de consulter les documents électroniques de la commission chargée du dossier. Ils ont toutefois la possibilité de demander qu'ils leur soient envoyés sur papier (cf. art. 6 en relation avec l'art. 8 OLPA).

Le système proposé se fonde sur un principe qui veut que les commissions permanentes aient chacune une commission homologue dans l'autre conseil. Si les deux conseils ont institué à ce jour des commissions aux domaines de compétences analogues dans leurs règlements respectifs, il n'en faut pas moins relever que ces domaines de compétences respectifs ne se recouvrent pas toujours entièrement (cf. les attributions de la CSSS-N et de la CSSS-E). Chaque conseil est en effet libre de créer ses propres commissions permanentes et de modifier son système à tout moment de façon autonome. Font exception les commissions prévues par la loi, telles que la Commission de rédaction, la Commission judiciaire, la Commission des grâces, la Commission de gestion et la Commissions des finances.

Le projet prévoit également, à *l'al. 2, let. d*, que les droits d'accès sont accordés aux collaborateurs des secrétariats des groupes parlementaires pour la consultation de tous les procès-verbaux et documents de toutes les commissions des deux conseils, pour autant que ces documents portent sur un objet visé à l'art. 6, al. 4, OLPA, ce qui restreint ces droits aux projets d'acte, aux initiatives parlementaires, aux initiatives des cantons, aux motions traitées par le second conseil, aux pétitions et, enfin, aux rapports ne concernant pas la haute surveillance (let. a à f). Les documents concernant les affaires internes des différents organes ainsi que ceux concernant la haute surveillance sont exclus. Les secrétariats des groupes parlementaires se voient accorder des droits d'accès étendus, ce qui signifie a contrario qu'ils ne recevront plus aucun envoi sur papier, sauf exception. Les secrétaires des groupes parlementaires doivent donc communiquer aux Services du Parlement les noms des collaborateurs qui ont besoin d'un droit d'accès. Ces derniers veillent, quant à eux, à ce que les procès-verbaux et les documents consultés soient utilisés uniquement aux

fins prévues par la loi (cf. art. 62 LParl). Il faut rappeler ici que les membres des conseils, les collaborateurs des secrétariats des groupes et les collaborateurs des Services du Parlement sont soumis au secret de fonction (cf. art. 62, al. 4, LParl).

Comme c'était le cas pour l'envoi et la distribution des procès-verbaux et des documents sur papier, il est prévu (cf. *projet al. 3*) que les commissions et les délégations de surveillance règlent elles-mêmes la mise en ligne des procès-verbaux relatifs à la haute surveillance (cf. art. 6, al. 5, OLPA).

Enfin, l'al. 4 habilite les présidents de commission à ne pas mettre en ligne certains procès-verbaux ou d'autres documents lorsque des intérêts privés ou publics s'y opposent. Ils sont toutefois tenus d'informer la commission de leur décision.

Art. 8, al. 1 et 2 (nouveaux)

L'art. 8, al. 1 prévoit que les dispositions de l'art. 6a concernant les procès-verbaux sont applicables par analogie aux autres documents liés aux travaux des commissions (invitations, documentation, rapports complémentaires, etc.).

L'al. 2 garantit que les services, tels que les secrétariats des groupes parlementaires, qui ne se verront plus adresser les documents sur papier après l'instauration du système d'envoi électronique pourront, dans certains cas, recevoir les versions papier des documents, notamment des documents volumineux comme le compte d'Etat, le budget ou le rapport de gestion.

Entrée en vigueur

Le réseau extranet devrait être mis en place et accessible à tous les membres des conseils au commencement de la nouvelle législature. Il appartient à cet égard à la Conférence de coordination de faire en sorte que la modification concernée de l'ordonnance sur l'administration du Parlement entre en vigueur à la date prévue.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La réalisation de ce projet devrait coûter quelque 160 000 à 200 000 francs. Cette dépense a été inscrite au budget 2007.

Du côté des Services du Parlement, si la mise en ligne des documents sur le réseau extranet entraînera un surcroît de travail, elle devrait toutefois permettre de réduire, à terme, les dépenses et la charge de travail liées à l'envoi et la remise des documents sur papier.

5 Bases légales

L'art. 47 de la loi sur le Parlement affirme le principe de la confidentialité des séances des commissions. L'accès aux procès-verbaux et aux documents des commissions ainsi que la consultation de ces documents sont réglés par voie d'ordonnance (cf. art. 6 ss de l'ordonnance sur l'administration du Parlement).