

08.412, 08.413, 08.414, 08.415

Initiatives parlementaires
Extranet. Accès des secrétariats des groupes aux documents
relatifs aux affaires internes des commissions

Rapport du Bureau du Conseil national

du 18 septembre 2008

Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

18 septembre 2008

Pour le Bureau:

Le président, André Bugnon

Rapport

1 Genèse du projet

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les procès-verbaux et autres documents des commissions sont mis à disposition pour consultation sur l'extranet, un réseau électronique sécurisé, en conformité avec l'art. 6a de l'ordonnance sur l'administration du Parlement révisée le 6 octobre 2006 (OLPA; RS 171.115). Les collaborateurs des secrétariats des groupes ont le droit d'accéder aux procès-verbaux et aux documents des commissions se rapportant à un projet d'acte, une initiative parlementaire, une initiative cantonale, une motion traitée au second conseil, une pétition ou un rapport, exception faite des rapports de la haute surveillance (cf. art. 6a, al. 2, let. d en relation avec l'art. 6, al. 4, OLPA).

Lors de la session de printemps, les groupes parlementaires radical-libéral, socialiste, vert et de l'Union démocratique du centre ont déposé quatre initiatives parlementaires identiques (08.412 à 08.415) demandant que les secrétariats des groupes soient également habilités à accéder aux procès-verbaux et aux documents relatifs aux affaires internes des commissions législatives.

Pour fonder leur demande, les auteurs s'appuient sur la pratique – par ailleurs très hétérogène – en vigueur avant la création de l'extranet, et qui, bien que contraire aux textes, voulait que les secrétariats des groupes puissent avoir partiellement accès à nombre de procès-verbaux et de documents des commissions législatives.

Le 9 mai 2008, la Délégation administrative a mis en place une disposition transitoire en permettant aux secrétariats des groupes de recevoir, en principe, chacun un exemplaire papier des documents et procès-verbaux relatifs aux affaires des commissions législatives jusqu'à ce que les deux conseils aient tranché la question après examen des quatre initiatives déposées, et, qu'une révision puisse entrer en vigueur.

Les 28 et 29 août respectivement, les deux Bureaux ont accédé à la demande des groupes parlementaires et ont donné suite aux initiatives parlementaires.

2 Grandes lignes du projet

Le projet de modification vise à accorder aux secrétariats des groupes l'accès à l'ensemble des procès-verbaux et des documents des commissions législatives et des bureaux. Actuellement, 34 collaborateurs des groupes parlementaires ont accès à l'extranet, et ils sont tous soumis au secret de fonction en vertu de l'art. 62 de la loi sur le Parlement (LParl). Les modifications proposées portent uniquement sur les procès-verbaux de commission. Elles sont toutefois également applicables aux autres documents en vertu de l'art. 8 OLPA.

Le projet tient par ailleurs compte des dispositions légales sur la confidentialité et la garantie du secret de fonction qui prévoient que les données particulièrement sensibles ne doivent être accessibles qu'à un cercle restreint de personnes. Le président de la commission peut donc décider que certains documents ne sont ni envoyés sur papier ni accessibles en ligne aux secrétariats des groupes, lorsque des intérêts privés ou publics le justifient.

Art. 6, al. 4, phrase introductive

Les droits d'accès accordés aux groupes parlementaires font désormais l'objet d'un article distinct (art. 6b du projet). Par conséquent, les secrétariats des groupes ne sont plus mentionnés dans la phrase introductive. Les membres des deux Chambres continuent à recevoir, sur demande uniquement, les procès-verbaux et les documents visés à l'art. 6, al. 4.

Art. 6b (nouveau)

Accès des secrétariats des groupes sur l'extranet

Conformément à l'al. 1, let. a du projet, les secrétariats des groupes ont toujours accès aux procès-verbaux et aux documents des commissions se rapportant à un projet d'acte, une initiative parlementaire, une initiative cantonale, une motion traitée au second conseil, une pétition ou un rapport, exception faite des rapports de la haute surveillance (cf. art. 6, al. 4, OLPA).

Répondant à la demande des groupes, l'al. 1, let. b, donne désormais aux secrétariats des groupes un accès aux documents relatifs aux affaires internes des commissions législatives. Par «affaires internes des commissions» (terme concurremment utilisé en français avec celui d'«affaires propres aux commissions», y compris dans les quatre initiatives qui font l'objet du présent rapport), on entend tous les documents n'ayant pas de numéro d'objet et qui sont uniquement traités en commission. Il s'agit notamment des procès-verbaux et des documents relatifs aux consultations en matière de politique extérieure (cf. art. 152 LParl), aux consultations sur les projets d'ordonnance (cf. art. 151 LParl), aux discussions ou entretiens internes à la commission (sur ses modalités de travail par exemple), aux entretiens avec le Conseil fédéral, aux échanges d'information avec le Conseil fédéral ou avec l'administration fédérale, etc. La mention des règlements des conseils permet – sans avoir à les énumérer explicitement – de cerner de façon claire les commissions concernées (soit les Commissions de politique extérieure, les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture, les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique, les Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, les Commissions de la politique de sécurité, les Commissions des transports et des télécommunications, les Commissions de l'économie et des redevances, les Commissions des institutions politiques, les Commissions des affaires juridiques et la Commission des constructions publiques du Conseil national).

Le Bureau du Conseil national propose d'étendre la demande des quatre groupes aux procès-verbaux et documents des bureaux (art. 6b, al. 1, let. c du projet). Il estime en effet que ces procès-verbaux et documents, qui concernent notamment la planification annuelle ou l'attribution des objets aux commissions, sont essentiels pour les travaux préparatoires des secrétariats des groupes.

L'al. 2 reprend la disposition en vigueur, selon laquelle les secrétariats des groupes reçoivent les procès-verbaux et les documents des commissions sur papier, lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles sur support électronique. Les documents volumineux leur sont remis et sur papier et sur support électronique (cf. art. 8, al. 2, OLPA).

L'al. 3 du projet précise que les présidents de commission peuvent décider que des procès-verbaux relatifs aux affaires internes des commissions ne soient ni envoyés sur papier ni mis en ligne sur l'extranet lorsque des intérêts privés ou publics prépondérants le justifient. Conformément à l'art. 9 OLPA, pour les procès-verbaux des bureaux, cette décision incombe au président du bureau. S'agissant des intérêts publics, cette exception s'applique notamment dans les cas où la divulgation des informations concernées pourrait compromettre l'efficacité de mesures réglementaires de portée majeure, la sécurité intérieure, la répression et la prévention d'actes punissables aux termes du code pénal, la bonne marche d'une enquête disciplinaire, ou encore des négociations menées avec des Etats ou organisations étrangers, de même que ceux où elle pourrait porter atteinte à des intérêts économiques majeurs de la Confédération ou enfin mettre en péril des intérêts majeurs liés à la défense nationale ou générale (cf. rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001, FF 2001 3359). S'agissant des intérêts privés, ils peuvent également motiver l'application de l'exception lorsqu'ils commandent qu'une mesure soit prise pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours (par ex. lorsque les membres d'une commission discutent de la manière dont un président dirige cette commission ou lorsque les membres du Bureau examinent l'opportunité de prendre une sanction à l'encontre d'un parlementaire).

Les procès-verbaux et les documents concernant des demandes de levée de l'immunité seront accessibles via Extranet pour les membres des Commissions des affaires juridiques et un nombre limité de collaborateurs des Services du Parlement (art. 6a, al. 2, OLPA) – sauf décision contraire du président ou de la présidente de la commission (art. 6a, al. 4, OLPA) –, mais pas pour les secrétariats des groupes (art. 6b du projet). Les cas d'immunité ne sont pas mentionnés à l'art. 6, al. 4, OLPA et ne sont pas des objets internes des commissions. Ce traitement particulier est justifié par la protection de la personnalité des individus concernés et par le fait que les documentations contiennent des pièces provenant de dossiers de procédures pénales en cours.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La publication des documents des commissions sur l'extranet est largement automatisée. Accéder à la demande des quatre groupes parlementaires implique une révision et une adaptation du processus automatique de publication. L'extension des droits d'accès aux secrétariats des groupes parlementaires, et plus particulièrement la règle d'exception qui accompagne ce droit, impliquent une modification du système, modification qui entraînera nécessairement des coûts ainsi qu'une charge supplémentaire de travail pour le personnel concerné.

Pour la *réalisation de ce projet*, il faut tabler, d'après les estimations, sur une intervention de services externes d'une durée de quelque 32 jours, ce qui représente un *coût* d'environ 40 000 francs (1200 fr. par jours), et une mise à disposition du personnel interne d'une durée de quelque 53 jours. Ces estimations sont calculées dans l'hypothèse d'une extension des droits d'accès aux documents qui seront mis en ligne à partir de l'entrée en vigueur des dispositions légales modifiées. Il est à noter qu'une modification du système en vue d'accorder l'accès à des documents déjà

publiés alourdirait encore le montant de l'investissement nécessaire en ressources humaines et financières. Étant donné que les secrétariats des groupes reçoivent de toute façon, du fait de l'exception en vigueur, les documents sur papier, il apparaît excessif d'engager une telle dépense.

Les changements induits par la modification proposée, tant pour ce qui est du système informatique que de la procédure de mise en ligne, auront principalement des *répercussions au niveau du personnel*. Dès la phase de conception de l'extranet, il était en effet clairement apparu que la mise en ligne de documents impliquait une charge de travail supplémentaire pour le Service des commissions. On considérait toutefois que celle-ci serait compensée par la diminution, à long terme, du travail induit par les envois de documents sur papier (cf. rapport du Bureau du Conseil national du 1^{er} septembre 2006, FF 2006 7138). A ce jour, la diminution escomptée n'a pas eu lieu, et la charge de travail est donc restée la même. Par conséquent, si elle est acceptée, la demande d'accès à l'extranet déposée par les groupes parlementaires s'accompagnera d'un nouvel accroissement des coûts et de la charge de travail.

Une fois que les Chambres auront approuvé la modification des dispositions de l'OLPA demandée dans les initiatives parlementaires, on estime que la *réalisation du projet*, qui implique la participation et la coordination de plusieurs services des Services du Parlement ainsi que l'intervention d'une entreprise externe, devrait prendre environ six mois.

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).

