Les motions de commission pendant la première phase de la pandémie du Covid-19

Aperçu statistique

Etat au
25.09.2020
(Chapitre supplémentaire actualisé au 18.12.2020)

Scheda informativa
Biblioteca del Parlamento

Rapport factuel
Bibliothèque du Parlement

Faktenbericht
Parlamentsbibliothek

Parlamentsbibliothek
Einheit Recherchen & Statistiken

Bibliothèque du Parlement
Unité Recherches & statistiques

Biblioteca del Parlamento
Unità Ricerche & statistiche

CH- 3003 Bern
+41 58 322 97 44
doc@parl.admin.ch

Préambule

Le 28 février, le Conseil fédéral qualifie la situation en Suisse de situation particulière et, sur la base de l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi sur les épidémies (RS 818.101), édicte l'ordonnance sur les mesures de lutte contre les coronavirus (Covid-19) (RO 2020 573). Deux semaines plus tard déjà, le 13 mars 2020, en raison de l'augmentation exponentielle du nombre de cas et de morts, le Conseil fédéral remplace la première ordonnance Covid-19 par l'ordonnance Covid-19 2 (RO 2020 773), qui se fonde sur les articles 184, al. 3, et 185, al. 3 de la Constitution fédérale (RS 101), édictant ainsi la première ordonnance de nécessité pour faire face à la crise du coronavirus. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral qualifie la situation en Suisse d'extraordinaire et fonde l'ordonnance Covid-19 2 sur l'art. 7 de la loi sur les épidémies. Au cours des mois suivants, le gouvernement adopte d'autres ordonnances de nécessité, élabore de nouvelles ordonnances dépendantes sur la base de lois fédérales existantes et révise les ordonnances dépendantes existantes séparément ou conjointement au moyen d'une ordonnance modificatrice pour faire face à l'évolution de la situation. Ces modifications, révisions ou élaborations de nouvelles ordonnances sont prises à l'initiative du Conseil fédéral ou pour réaliser les mandats adressés par le Parlement au gouvernement.

L'Assemblée fédérale, pouvoir législatif, aurait pu rédiger et adopter ses propres projets d'ordonnances de nécessité ou de lois fédérales urgentes sur la base d'initiatives parlementaires. Ces projets d'acte auraient eu en principe la priorité sur ceux du gouvernement. Toutefois, dans un souci de sécurité du droit, les deux pouvoirs conviennent de manière informelle, au début de la crise, que le Parlement ne ferait pas usage de ses compétences parallèles mais donnerait au Conseil fédéral des mandats, au moyen de motions de commission, que ce dernier mettrait en œuvre au plus vite.[1]

Ce rapport analyse, sous un angle purement statistique, le suivi des motions Covid-19 déposées par les commissions entre la fin de la session de printemps et le début de la session d'été. Il suit un ordre chronologique allant du dépôt des motions à leur mise en œuvre en passant par les propositions du Conseil fédéral et le traitement aux conseils. Le rapport suit ces motions jusqu'à la fin de la session d'automne 2020, et présente dans un chapitre supplémentaire la situation à la fin de la session d'hiver 2020.

[1] Voir notamment les propos du président du Conseil des États, Hans Stöckli: «Wir sind ein Parlament, keine Videokonferenz». In: «Schweizer Illustrierten» vom 29. Mai 2020 et la déclaration du Conseil fédéral relative à la pandémie du Coronavirus à la session extraordinaire de mai. In : BO 2020 N 377.

Les rapports factuels de la Bibliothèque parlementaire sont publiés uniquement à titre informatif. Aucun droit ou obligation ne peut en découler.

Table des matières

Table des matières 2

I. Introduction 4

II. Dépôt des motions de commission Covid-19 (6.4.2020-1.6.2020) 7

A. Dépôt entre la fin de la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020 7

B. Dépôt entre la fin de la session extraordinaire de mai et la session d'été 2020 8

C. Propositions du Conseil fédéral 9

1. Motions déposées entre la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020 9
2. Motions déposées entre la session extraordinaire et la session d'été 2020 12

III. Traitement des motions de commission Covid-19 par les conseils 14

A. Session extraordinaire de mai 2020 – déroulement chronologique 15

1. Traitement par le conseil prioritaire 15
   a) Le Conseil national en sa qualité de conseil prioritaire 16
   b) Le Conseil des États en sa qualité de conseil prioritaire 18
2. Traitement par le second conseil 19
   a) Le Conseil national en sa qualité de second conseil 19
   b) Le Conseil des États en sa qualité de second conseil 21
3. Bilan de la session extraordinaire de mai 2020 22
   a) Motions dont l'examen est achevé 22
   b) Motions en suspens 24

B. Session d'été 2020 – déroulement chronologique 25

1. Traitement par le conseil prioritaire 25
   a) Le Conseil national en sa qualité de conseil prioritaire 25
   b) Le Conseil des États en sa qualité de conseil prioritaire 27
2. Traitement par le second conseil ou en 2e lecture 29
   a) Le Conseil national en sa qualité de second conseil ou en 2e lecture 29
   b) Le Conseil des États en sa qualité de second conseil 31
3. Bilan de la session d'été 2020 33
   a) Motions dont l'examen est achevé 33
   b) Motions en suspens 34

C. Traitement à la session d'automne 2020 34

D. Bilan des motions Covid-19 à la fin de la session d'automne 2020 35

IV. Mise en œuvre des motions déposées pendant la première phase de la pandémie 37

V. Conclusion 40

VI. Actualisation à la fin de la session d'hiver 2020 41

Table des graphiques

Graphique 1 : Motions de commission déposées, classées par conseil (6.4.2020-2.5.2020) 7
Graphique 2: Motions de commission déposées, classées par commission (6.4.2020-2.5.2020) 8
Graphique 3: Motions de commission déposées, classées par conseil (7.5.2020 – 1.6.2020) 8
Graphique 4: Motions de commission déposées, classées par commission (7.5.2020 – 1.6.2020) 9
Graphique 5: Propositions du Conseil fédéral aux motions, classées selon leur date de dépôt (6.4.2020-2.5.2020) 10
Graphique 6 : Propositions du Conseil fédéral aux motions déposées (6.4.2020-2.5.2020), classées par conseil 11
Graphique 7: Propositions du Conseil fédéral aux motions déposées (6.4.2020-2.5.2020), classées par commission 12
Graphique 8: Propositions du Conseil fédéral aux motions, classées selon la date de leur dépôt (7.5.2020-1.6.2020) 13
Graphique 9: Propositions du Conseil fédéral aux motions déposées (7.5.2020-1.6.2020), classées par commission 14
Graphique 10: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil national, conseil prioritaire 16
Graphique 11: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, conseil prioritaire 18
Graphique 12: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil national, second conseil 20
Graphique 13: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, second conseil 21
Graphique 14: Session extraordinaire de mai 2020. Bilan des motions adoptées ou rejetées 22
Graphique 15 : Motions en suspens à la fin de la session extraordinaire de mai 2020 24
Graphique 16: Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil national, conseil prioritaire 26
Graphique 17: Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, conseil prioritaire 28
Graphique 18: Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil national, second conseil ou 2e lecture 30
Graphique 19 : Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, second conseil 32
Graphique 20 : Session d'été 2020. Bilan des motions adoptées ou rejetées 33
Graphique 21 : Motions en suspens à la fin de la session d'été 2020 34
Graphique 22 : Bilan des motions de commission Covid-19 adoptées ou rejetées 35
Graphique 23 : Moyenne de la durée de traitement en jour des motions de commission Covid-19 de même teneur 36
Graphique 24 : Mise en œuvre des mandats adressés au Conseil fédéral 37
Graphique 25 : Durée en jour de la mise en œuvre des motions au moyen d'ordonnances 38
Graphique 26 : Durée de la mise en œuvre au moyen d'une loi fédérale urgente (État le 25 septembre 2020) 39
Graphique 27 : Évolution des motions en suspens. État le 25 septembre 2020 40
Graphique 28 : Évolution des motions en suspens. État le 18 décembre 2020 41
Graphique 29: Durée de la mise en œuvre au moyen d'un projet de loi fédérale urgente (État le 18 décembre 2020) 41

Table des explications

Explication 1 : Motions de commission ... 5
Explication 2 : Commissions parlementaires ... 6
Explication 3 : Motions de même teneur ... 7
Explication 4: Proposition du Conseil fédéral ... 9
Explication 5 : Traitement des motions par les conseils ... 15
Explication 6 : Ordre du jour ... 15
Explication 7 : Conseil prioritaire et traitement d'une motion ... 15
Explication 8 : Second conseil et traitement des motions ... 19

Avertissement préalable concernant l'utilisation du terme « motion »

Comme ce rapport étudie uniquement les motions de commission en lien avec le Covid-19 déposées entre le 6 avril et le 1er juin 2020, et afin d'alléger le texte, il sera indifféremment fait mention de motion de commission ou de motion, parfois suivi du terme Covid-19. Les motions identiques sont aussi désignées par motions de même teneur, voire motions au libellé identique, et les motions restantes par « autres » motions ou motions « autres ».

I. Introduction

Les premiers cas confirmés de Covid-19 en Suisse surviennent la dernière semaine de février, une semaine avant le début de la session de printemps 2020 qui débute normalement. Vu l'aggravation rapide de la situation, les bureaux des conseils décident toutefois d'interrompre la session prématurément le 15 mars 2020. Après la réorganisation des travaux parlementaires du fait des nouvelles recommandations en matière d'hygiène et de distance sociale, le Conseil fédéral et les deux tiers des membres du Conseil des États demandent la convocation d'une session extraordinaire. Les bureaux décident de la tenir début mai 2020.

Les Commissions des finances des conseils, compétentes pour l'examen des crédits urgents engagés contre la crise en supplément du budget de la Confédération, ainsi que les commissions invitées à présenter un co-rapport, soit les Commissions de l'économie et des redevances (CER), celles de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) et celles de la sécurité sociale et de la santé publique (CSS) se réunissent à partir du 6 avril pour discuter à l'avance des travaux de la session extraordinaire. Les autres commissions reprennent leur séance à partir du 23 avril.

Pendant la première phase de la pandémie, les commissions déposent 49 motions en relation avec le Covid-19 ; 40 entre l'interruption de la session de printemps et le début de la session extraordinaire de mai, 9 entre la session extraordinaire et la session d'été. À quel rythme Parlement et Conseil fédéral ont-ils travaillé ? Comment le Conseil fédéral a-t-il mis en œuvre les motions adoptées par le Parlement ? Telles sont les questions, examinées ici sous un angle purement statistique, auxquelles ce rapport tente de répondre. Dans ce but sont d'abord analysés le dépôt des motions et le laps de temps entre la date de dépôt et l'avis du Conseil fédéral. Ensuite, le traitement des motions et les décisions des conseils sont examinés en détail pour la session extraordinaire et la session d'été 2020. Les décisions de la session d'automne sont simplement évoquées, les conseils ayant achevé le traitement de la plupart des motions à la fin de la session d'été. Une dernière partie étudie la manière et la rapidité avec laquelle le Conseil fédéral a mis en œuvre ces motions. Enfin, un supplément présente brièvement la situation à la fin de la session d'hiver 2020.

Explication 1 : Motions de commission

La motion s'adresse en règle générale au Conseil fédéral et le charge de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure. Une fois la motion adoptée par le Parlement, le Conseil fédéral doit mettre en œuvre le mandat qui lui a été ainsi attribué.

Une motion de commission peut être déposée en tout temps.

Avant que les conseils ne se prononcent sur la motion, le Conseil fédéral propose de l'accepter ou de la rejeter. En règle générale, il présente sa proposition au plus tard au début de la session ordinaire suivante. Si la motion de commission a été déposée moins d'un mois avant le début de la session ordinaire, le Conseil fédéral présente sa proposition pour la deuxième session qui suit.

Les motions déposées peuvent être adoptées ou rejetées par les conseils. Le rejet d'un conseil est définitif. En revanche, pour être définitivement adoptée, la motion doit, en règle générale, être adoptée par les deux conseils : d'abord le conseil au sein duquel elle a été déposée, le conseil prioritaire puis l'autre conseil, le second conseil. Une motion de commission peut suivre une procédure différente : elle est définitivement adoptée par le conseil prioritaire sans être transmise à l'autre conseil, si une motion de commission de teneur identique est adoptée par l'autre conseil.

Le conseil prioritaire adopte ou rejette la motion. Au Conseil national, l'examen des motions de commission doit être achevé au plus tard à la deuxième session ordinaire suivant l'avis du Conseil fédéral. Si le conseil prioritaire rejette la motion, elle est liquidée ; s'il l'adopte, elle est transmise à la commission compétente du second conseil pour examen préalable.

Le second conseil peut adopter, rejeter ou – contrairement au conseil prioritaire – modifier la motion. Si le second conseil adopte la motion sans modification, elle est réputée adoptée et le Conseil fédéral reçoit ainsi le mandat qui lui est associé. Si le second conseil rejette la motion, celle-ci est liquidée. Si le second conseil adopte la motion modifiée, celle-ci retourne au conseil prioritaire qui adopte la modification ou rejette définitivement la motion.

Lorsque le Conseil fédéral est chargé de déposer un projet de d'acte de l'Assemblée fédérale, il l'élabore et le soumet à l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il est chargé de prendre une mesure, il prend cette mesure ou soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, avec lequel la motion peut être mise en œuvre. Si, au bout de deux ans, une motion adoptée par les conseils n'a pas encore été mise en œuvre, le Conseil fédéral rend compte annuellement à l'Assemblée fédérale des travaux qu'il a entrepris et des mesures qu'il entend prendre pour la mettre en œuvre.

*Contrairement aux questions et interpellations***, les motions ne peuvent pas être déclarées urgentes,** *c'est-à-dire que les délais d'examen, et notamment ceux qui s'appliquent à l'avis du Conseil fédéral, ne peuvent pas être raccourcis.*

Explication 2 : Commissions parlementaires

Le Conseil national et le Conseil des États disposent chacun de neuf commissions thématiques :

les Commissions de politique extérieure (CPE),

les Commissions de la science, l'éducation et la culture (CSEC),

les Commissions de la sécurité sociale et la santé publique (CSSS),

les Commissions de l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie (CEATE),

les Commissions de la politique de sécurité (CPS),

les Commissions des transports et des télécommunications (CTT),

les Commissions de l'économie et des redevances (CER),

les Commissions des institutions politiques (CIP) et

les Commissions des affaires juridiques (CAJ).

Les commissions thématiques procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués ; élaborent des propositions visant à résoudre des problèmes relevant de leur domaine de compétences, suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine, veillent à ce que des évaluations de l'efficacité des mesures prises dans leur domaine soient effectuées.

Les deux conseils disposent également de deux commissions de surveillance ;

les Commission des finances (CdF) et

les Commission de gestion (CdG).

Les Commissions des finances des deux conseils exercent la haute surveillance sur l'administration fédérale dans le domaine financier. Elles examinent également les budgets, les demandes de crédits supplémentaires et les comptes de la Confédération.

Dans la première phase de la crise du coronavirus, les commissions thématiques et les commissions des finances des deux conseils déposent des motions en lien avec le Covid-19.

II. Dépôt des motions de commission Covid-19 (6.4.2020-1.6.2020)

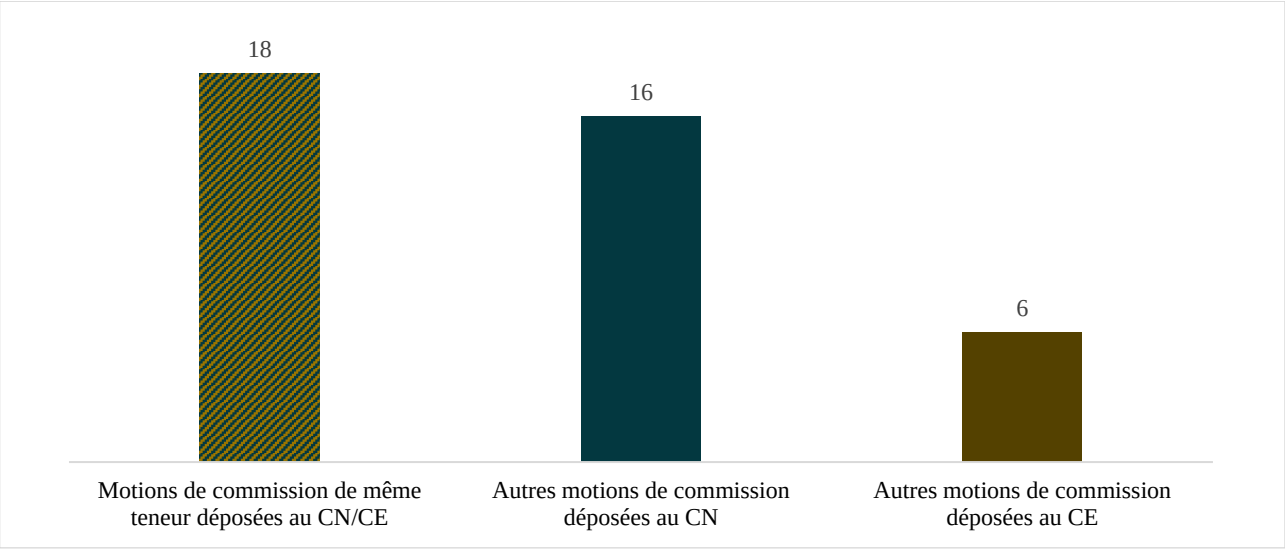
Entre le 6 avril 2020 et le début de la session extraordinaire le 4 mai 2020, les commissions déposent 40 motions. Elles en déposent encore 9 entre la session extraordinaire et la session d'été 2020, qui commence le 2 juin. Ce chapitre examine plus en détail les motions déposées et les propositions du Conseil fédéral, y compris le temps utilisé pour formuler ces propositions. Comme les motions de commissions de même teneur permettent un traitement plus rapide, ces motions sont mentionnées séparément. Le temps mis par le Conseil fédéral pour formuler son avis est scruté de plus près, car il joue lui aussi un rôle majeur dans la durée de traitement.

Explication 3 : Motions de même teneur

Une motion de commission est définitivement adoptée sans passer par l'autre conseil lorsque la motion identique est adoptée par l'autre conseil. Cette procédure permet un traitement accéléré, ce qui, dans le cas des motions de commission Covid-19 peut se révéler particulièrement intéressant.

A. Dépôt entre la fin de la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020

Graphique 1 : Motions de commission déposées, classées par conseil (6.4.2020-2.5.2020)

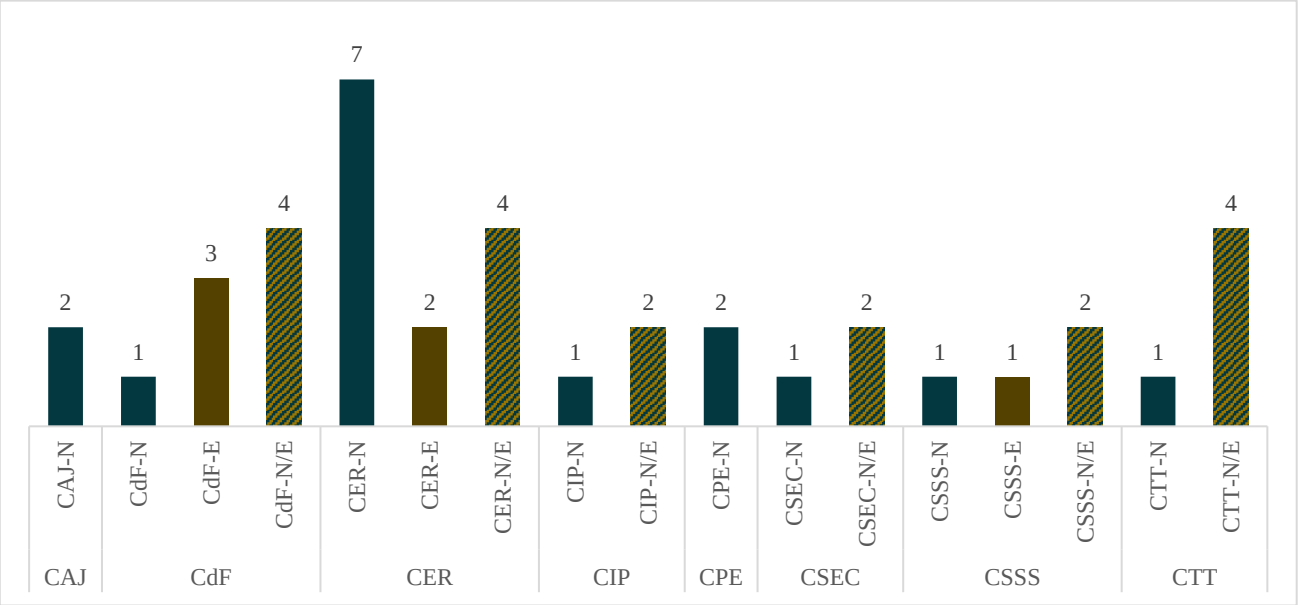


Graphique 1 : Aide à la lecture

Les motions de teneur identique figurent dans une catégorie particulière. Elles sont indiquées comme étant déposées au Conseil national et au Conseil des États (CN/CE). Ce sont donc 9 motions de même teneur qui ont été déposées au Conseil national et 9 au Conseil des États.

Les commissions du Conseil national déposent 25 motions, soit 62 % des motions déposées entre le 6 avril et le 2 mai 2020 ; 9 d'entre elles sont des motions de même teneur et 16 des motions « autres ». Les commissions du Conseil des États déposent 15 motions durant la même période ; 9 de même teneur et 6 « autres ». Près de la moitié des motions déposées entre le 6 avril et le 2 mai 2020, soit 45 %, sont des motions identiques ce qui devrait accélérer la procédure.

Graphique 2: Motions de commission déposées, classées par commission (6.4.2020-2.5.2020)



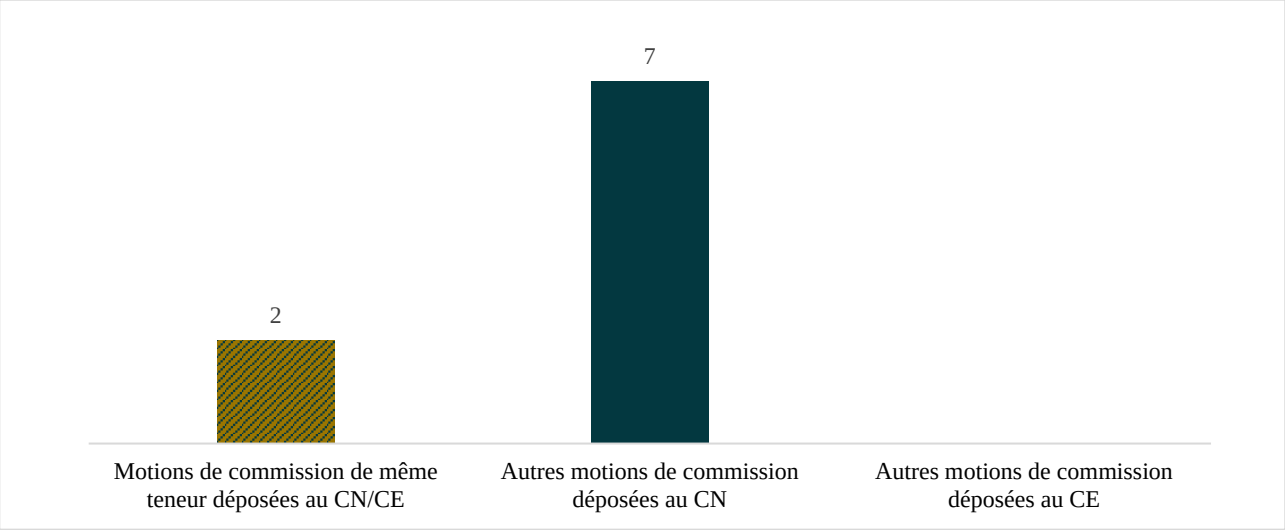
Graphique 2 : Aide à la lecture

L'axe horizontal comprend 2 niveaux : le premier, le niveau inférieur, indique le nom des commissions thématiques et le deuxième le détail par conseil. Les motions de teneur identique sont listées de manière séparée (CN/CE).

Sur les 25 motions déposées au Conseil national, plus du tiers le sont par la Commission de l'économie et des redevances (CER-N) (2 motions de même teneur et 7 « autres » motions). Au Conseil des États, c'est la Commission des finances qui est l'auteur du tiers des motions déposées dans ce conseil, (2 motions de même teneur plus 3 « autres » motions).

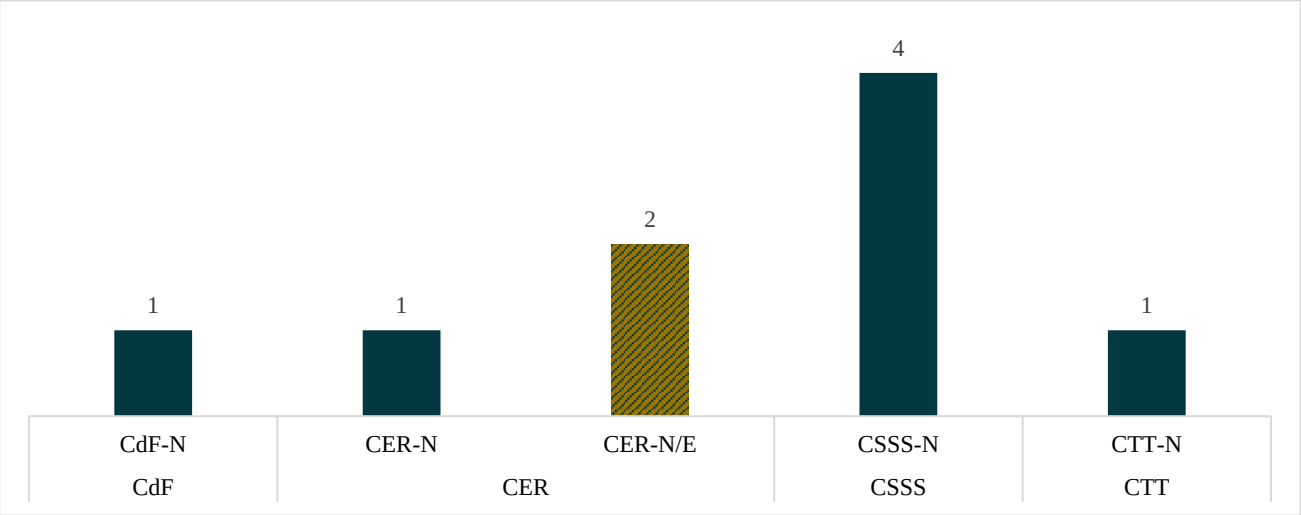
B. Dépôt entre la fin de la session extraordinaire de mai et la session d'été 2020

Graphique 3: Motions de commission déposées, classées par conseil (7.5.2020 – 1.6.2020)



Au total, 9 motions de commission Covid-19 sont déposées entre la session extraordinaire de mai 2020 et la session d'été, dont 8 au Conseil national (une motion de même teneur et 7 « autres »). Une seule motion est déposée au Conseil des États, il s'agit d'une motion de teneur identique.

Graphique 4: Motions de commission déposées, classées par commission (7.5.2020 – 1.6.2020)



Seules 4 commissions déposent des motions pendant la période concernée, la Commission de sécurité sociale et de santé publique du Conseil national (CSSS-N) étant l'auteur, avec 4 motions déposées, de quasiment la moitié d'entre elles. Les Commissions de l'économie et des redevances des conseils (CER) déposent une motion de même teneur. Les 3 autres commissions du Conseil national ayant déposé des motions en déposent chacune une.

C. Propositions du Conseil fédéral

Explication 4: Proposition du Conseil fédéral

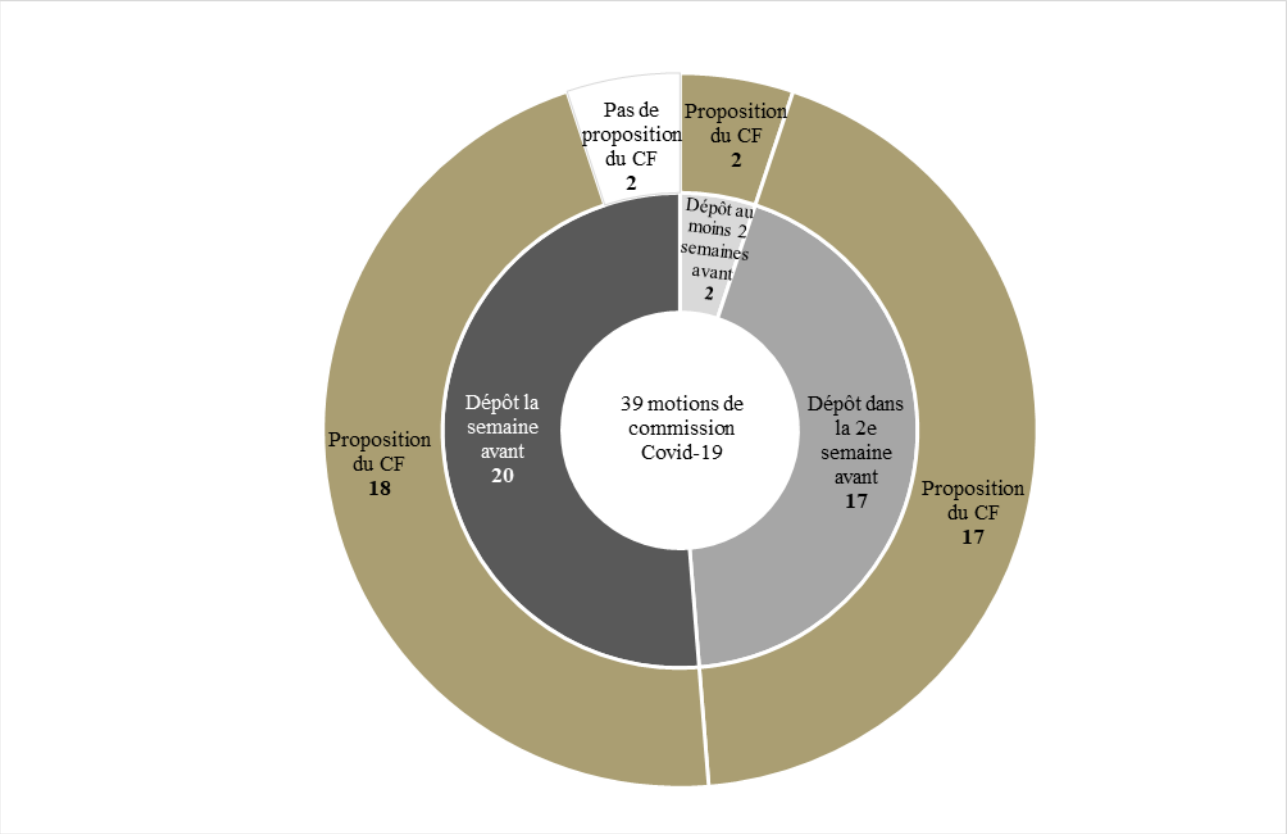
Pour qu'une motion de commission puisse être examinée par les conseils, il faut impérativement que le Conseil fédéral ait formulé un avis à ce sujet. Conformément aux dispositions de la loi sur le Parlement (LParl), le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter la motion ou le postulat, en règle générale au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt. Si la motion de commission a été déposée moins d'un mois avant le début de la session ordinaire, le Conseil fédéral présente sa proposition pour la deuxième session qui suit.

Le Conseil fédéral est tenu de répondre aux motions dans un certain délai. A-t-il respecté ce délai ou, comme le laisse entendre l'accord informel passé entre le Conseil fédéral et le Parlement, a-t-il répondu même plus rapidement encore que ne le prévoit le cadre légal ? A-t-il soutenu les motions des commissions ou a-t-il, au contraire, proposé de rejeter ces motions ?

1. Motions déposées entre la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020

Selon la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral aurait jusqu'au début de la session ordinaire de juin 2020 pour donner son avis sur les motions déposées entre la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020, ce qui rendrait possible leur traitement par les conseils au plus tôt à la session d'été. Que s'est-il passé dans la réalité ? Quelles ont été les propositions du Conseil fédéral ?

Graphique 5: Propositions du Conseil fédéral aux motions, classées selon leur date de dépôt (6.4.2020-2.5.2020)



Graphique 5 : Aide à la lecture

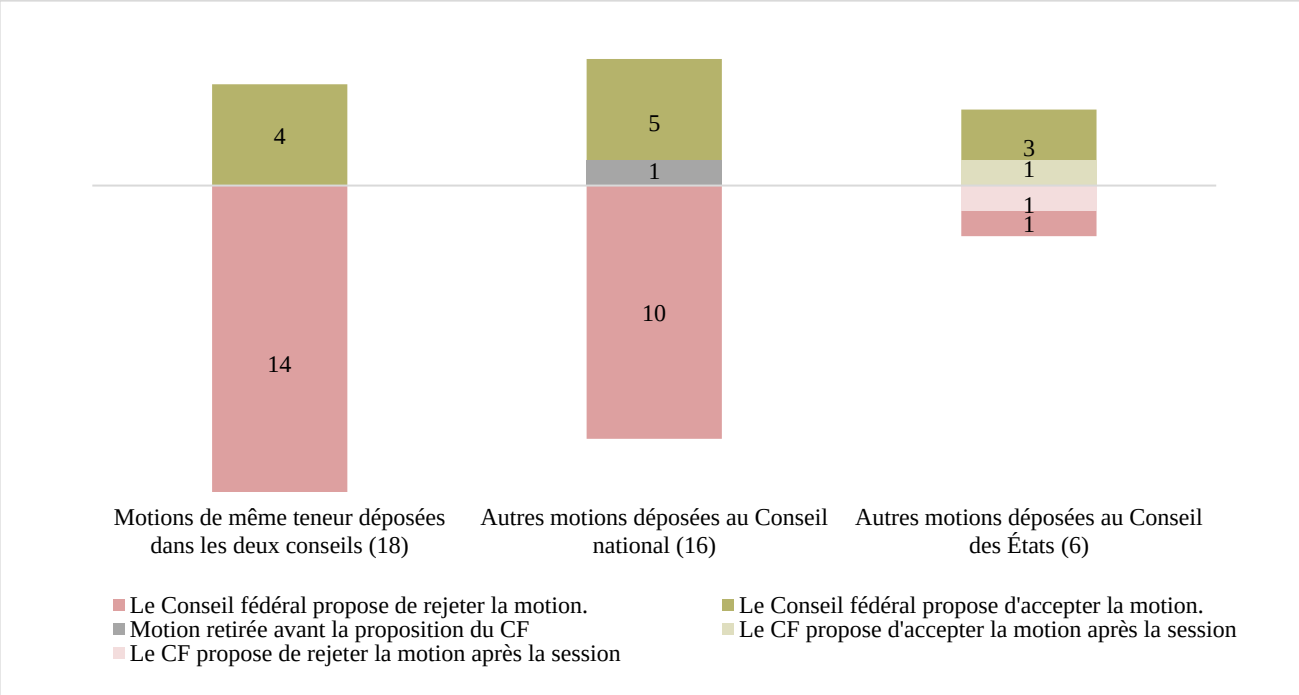
Le graphique se lit à partir du centre. L'anneau interne indique le nombre de motions sur lesquelles le Conseil fédéral doit se prononcer soit 39 (une motion ayant été retirée), selon la date de dépôt de la motion par rapport à la session extraordinaire (dépôt au moins 2 semaines avant la session extraordinaire, dans la 2e semaine avant la session extraordinaire ou la semaine précédant la session extraordinaire). L'anneau externe renseigne sur l'existence ou non d'une proposition du Conseil fédéral, quelle qu'elle soit.

Avant le 4 mai 2020, début de la session extraordinaire, le Conseil fédéral avait formulé ses propositions pour 37 motions, soit 95 %, rendant ainsi leur traitement possible à la session extraordinaire. Il a, entre autres, donné son avis sur les 5 motions déposées dans les deux jours précédant sa séance.

À relever que, pendant la période de crise du coronavirus, le gouvernement a formulé son avis sur les 37 motions en moyenne dans les 7 jours après leur dépôt, contre 62 jours pour les motions de commission déposées pendant la 50e législature.

Les 2 motions auxquelles le Conseil fédéral a répondu après la session extraordinaire ont été déposées au Conseil des États le jour-même de la séance du Conseil fédéral, soit le vendredi 1er mai, alors que la session extraordinaire commence le lundi suivant 4 mai. Difficile donc pour le Conseil fédéral de se prononcer le même jour ; le Conseil fédéral formule son avis sur ces 2 motions le 27 mai 2020.

Graphique 6 : Propositions du Conseil fédéral aux motions déposées (6.4.2020-2.5.2020), classées par conseil

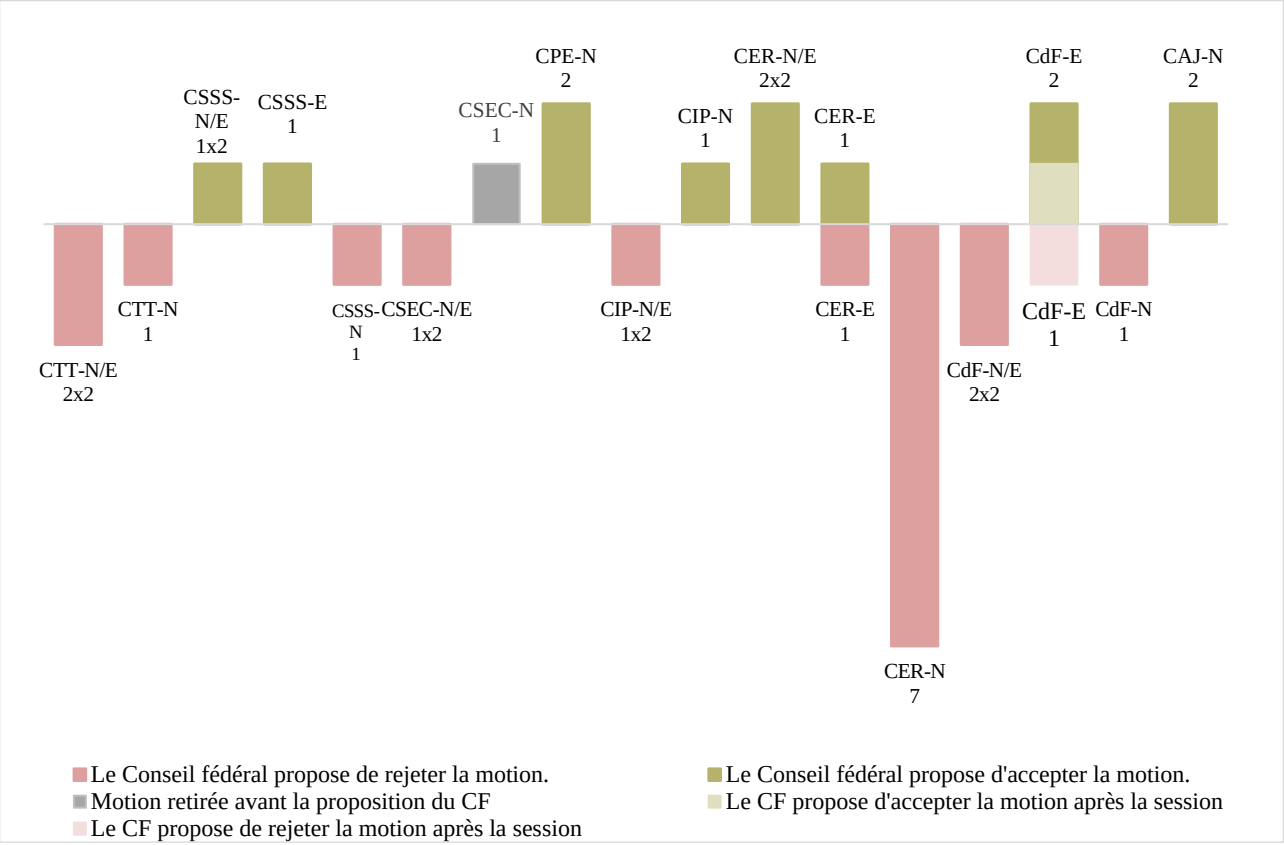


Graphique 6 : Aide à la lecture

Le graphique montre les propositions du Conseil fédéral, accepter ou rejeter la motion, aux 40 motions déposées entre le 6 avril et le 2 mai 2020 classées par conseil. En signalant les motions auxquelles le Conseil fédéral a répondu après la session extraordinaire, le graphique indique également combien de motions sont prêtes à être traitées à la session extraordinaire. Deux motions déposées au Conseil des État, une que le Conseil fédéral propose d'accepter et l'autre qu'il propose de rejeter ne pourront ainsi pas être traitées à la session extraordinaire. Au total, le Conseil fédéral a répondu à 37 motions avant la session extraordinaire et à 2 après cette session.

Le Conseil fédéral propose de rejeter 66% des 39 motions. Dans le cas des motions de même teneur, ce pourcentage s'élève même à 78%. Les deux tiers des motions déposées au Conseil des États reçoivent le soutien du Conseil fédéral, proportion inverse au Conseil national où seul le tiers des motions déposées recueille un avis favorable du Conseil fédéral.

Graphique 7: Propositions du Conseil fédéral aux motions déposées (6.4.2020-2.5.2020), classées par commission



Graphique 7 : Aide à la lecture

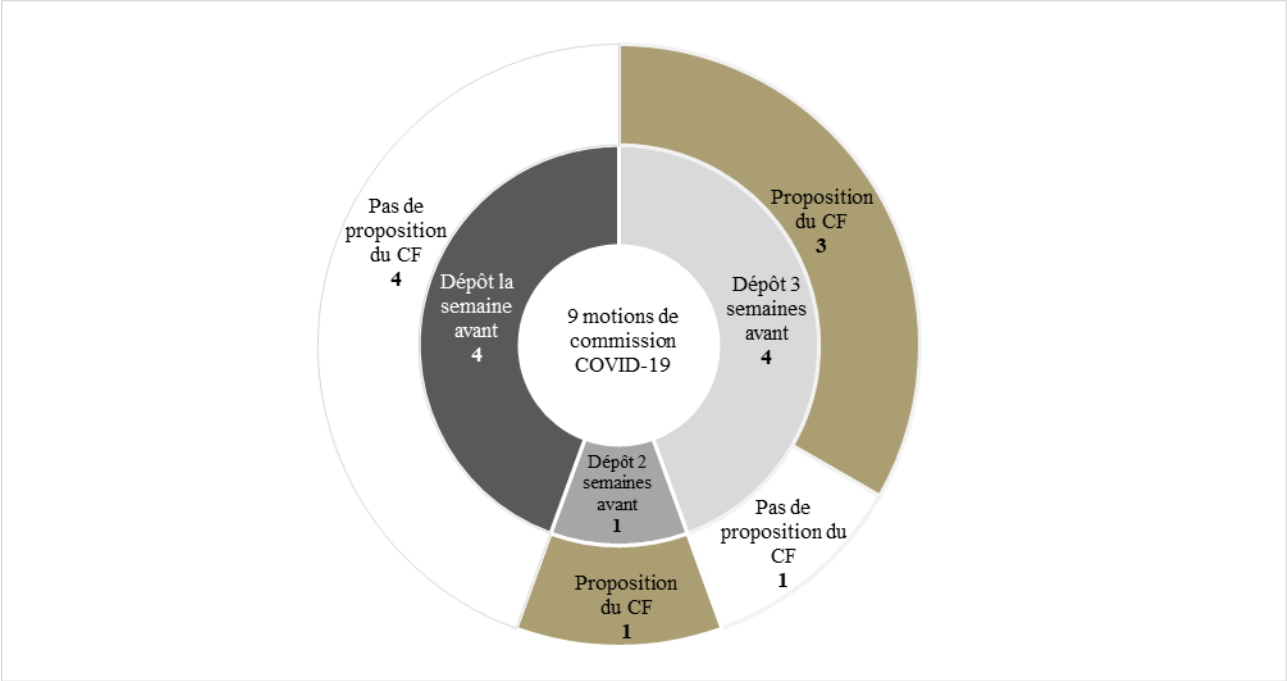
Le graphique montre les propositions du Conseil fédéral, accepter ou rejeter la motion, aux 40 motions déposées entre le 6 avril et le 2 mai 2020 classées par commission. En différenciant le moment auquel le Conseil fédéral a répondu aux motions, avant ou après la session extraordinaire, il précise également combien de motions de commission sont prêtes à être traitées à la session extraordinaire. Avant la session extraordinaire, le Conseil fédéral a répondu à 37 motions Covid-19, rendant leur traitement possible à la session de mai. Il n'a pas encore formulé d'avis sur 2 motions de la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E), qui ne pourront donc pas à être traitées à la session extraordinaire. Le Conseil fédéral donnera son avis à ces 2 motions après la session de mai, proposant d'en accepter une et de rejeter l'autre.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la majorité des motions déposées par les commissions. Certaines commissions voient même toutes leurs motions rejetées par le Conseil fédéral : c'est le cas des motions déposées par la Commission des transports et des télécommunications (CTT), qu'il s'agisse des 4 motions de même teneur (2 déposées au Conseil national, 2 au Conseil des États) ou de la motion « autre » déposée au Conseil national. C'est également le cas des 7 motions de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N).

2. Motions déposées entre la session extraordinaire et la session d'été 2020

Le Conseil fédéral a répondu extrêmement rapidement aux motions de commission Covid-19 déposées entre la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020. En a-t-il fait de même pour les motions déposées entre la session extraordinaire et la session de juin 2020 ? Ou a-t-il simplement respecté les délais fixés par la loi sur le Parlement ? Selon celle-ci, (voir explication 4), le Conseil fédéral a jusqu'au début de la session d'automne pour y répondre. A-t-il utilisé cette possibilité ?

Graphique 8: Propositions du Conseil fédéral aux motions, classées selon la date de leur dépôt (7.5.2020-1.6.2020)



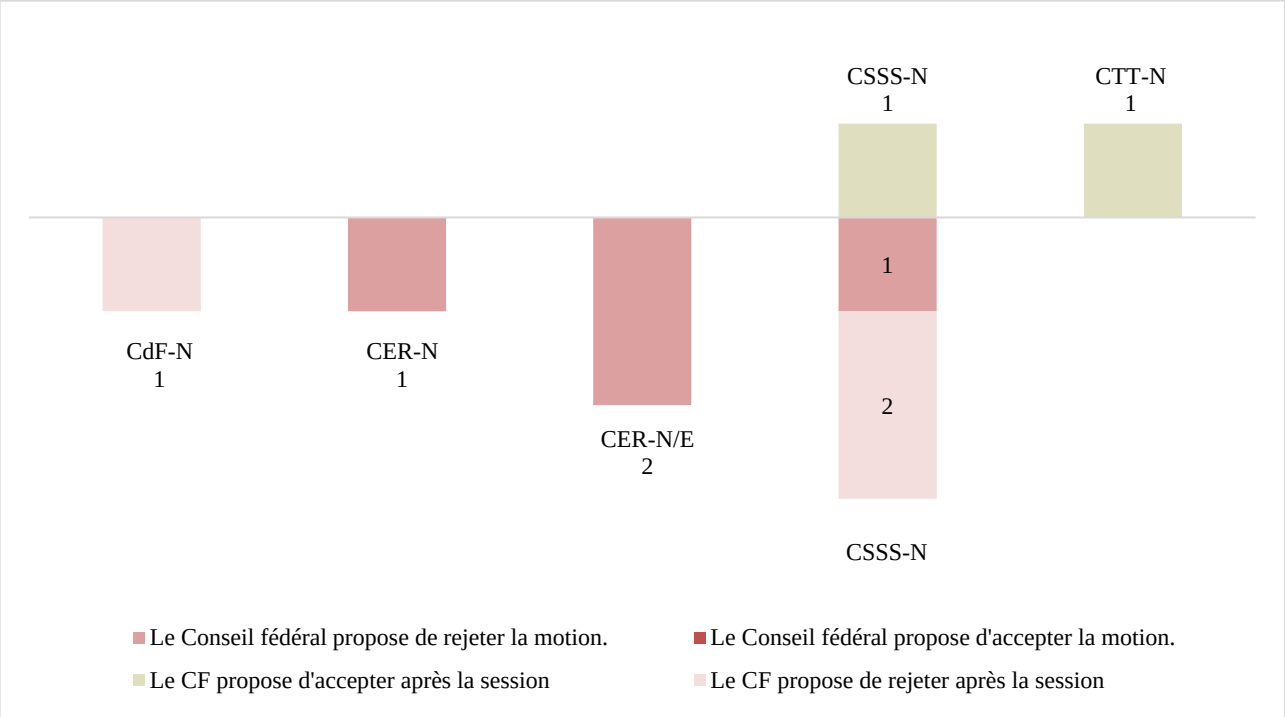
Graphique 8 : Aide à la lecture

Le graphique se lit à partir du centre. L'anneau interne indique le nombre de motions sur lesquelles le Conseil fédéral doit se prononcer soit 9, selon la date de dépôt de la motion par rapport à la session d'été (dépôt au moins 2 semaines avant la session, dans la 2e semaine avant la session ou la semaine précédant la session d'été). L'anneau externe renseigne sur l'existence ou non d'une proposition du Conseil fédéral, quelle qu'elle soit.

Le Conseil fédéral doit se prononcer sur 9 nouvelles motions de commission déposées entre la session extraordinaire et la session d'été 2020, 4 déposées 3 semaines avant la session, 1 l'avant-dernière semaine précédant la session et 4 la semaine juste avant la session d'été 2020. Alors qu'avant la session de mai, seules 2 motions de commission sur 39 étaient restées sans avis du Conseil fédéral, ici plus de la moitié des motions déposées entre la fin de la session extraordinaire et le début de la session d'été (56 %, soit 5 motions sur 9) sont sans proposition. Le Conseil fédéral ne s'est ainsi prononcé sur aucune des motions déposées la semaine précédant la session d'été. Mais les délais de la loi sur le Parlement sont respectés, puisque le Conseil fédéral avait jusqu'au début de la session d'automne pour formuler sa proposition.

Comment le Conseil fédéral a-t-il répondu aux motions de commission Covid-19 déposées entre le 7 mai et le 1er juin 2020 ? Est-ce qu'il les a soutenues ou, au contraire, a-t-il proposé de rejeter ces motions ?

Graphique 9: Propositions du Conseil fédéral aux motions déposées (7.5.2020-1.6.2020), classées par commission



Graphique 9 : Aide à la lecture

Le graphique montre les propositions du Conseil fédéral, accepter ou rejeter la motion, aux 9 motions déposées entre le 7 mai et le 1er juin 2020 classées par commission. En différenciant le moment auquel le Conseil fédéral a répondu aux motions, avant ou après la session d'été, il précise également combien de motions de commission sont prêtes à être traitées à la session de juin 2020.

Le Conseil fédéral propose de rejeter les 4 motions auxquelles il a répondu avant la session d'été. Il n'a pas encore formulé d'avis ni sur la motion de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N), ni sur celle de la Commission des transports et télécommunications du Conseil national (CTT-N), pas plus que sur 3 motions de la Commission de sécurité sociale et de santé publique du Conseil national (CSSS-N).

Sur les 5 motions restantes, il propose, après la session d'été, d'en accepter 2, et d'en rejeter 3. Ainsi, seules 2 motions sur les 9 déposées entre la session extraordinaire et la session d'été 2020 reçoivent un avis favorable du Conseil fédéral, une déposée par la Commission des transports et télécommunications du Conseil national (CTT-N), l'autre par la Commission de sécurité sociale et de santé publique du même conseil (CSSS-N).

III. Traitement des motions de commission Covid-19 par les conseils

La rapidité avec laquelle les conseils traitent les motions et les décisions prises jouent un rôle important pour l'examen de la mise en œuvre par le Conseil fédéral des motions adoptées. Ce chapitre retrace les décisions de chaque conseil pour les sessions de mai et d'été 2020 et expose brièvement les décisions de la session d'automne. Il met en évidence le bilan à la fin des deux premières sessions ainsi que le bilan général à la fin de la session d'automne 2020.

Explication 5 : Traitement des motions par les conseils

Les motions déposées peuvent être adoptées ou rejetées par les conseils. Le rejet d'un conseil est définitif. En revanche, pour être définitivement adoptée, la motion doit, en règle générale, être adoptée par les deux conseils : d'abord le conseil au sein duquel elle a été déposée, ***le conseil prioritaire*** *puis l'autre conseil,* ***le second conseil****.*

Explication 6 : Ordre du jour

L'ordre du jour présente, dans l'ordre chronologique de leur traitement, l'ensemble des objets inscrits au programme d'une séance du Conseil national ou du Conseil des États. Il est fixé, sauf décision contraire du conseil, par le président du conseil, compte tenu du programme de la session établi par le bureau. Le président peut modifier l'ordre du jour en cours de séance, notamment pour permettre le traitement d'interventions.

L'ordre du jour est communiqué
- *par lettre, avec le programme de la session, pour la première séance de la session, et*
- *à la fin de la séance précédente pour chacune des autres séances.*

A. Session extraordinaire de mai 2020 – déroulement chronologique

Après avoir examiné les décisions de chaque conseil d'abord en tant que conseil prioritaire puis comme second conseil, ce point tire un bilan de la session extraordinaire de mai 2020 avec le nombre de motions adoptées ou rejetées par les conseils et le nombre de motions encore en suspens à la fin de la session.

Au début de la session extraordinaire, 37 motions sont prêtes à être traitées ; 24 au Conseil national et 13 au Conseil des États. Deux motions déposées au Conseil des États ne peuvent être inscrites au programme de la session, faute de réponse du gouvernement.

Le Bureau du Conseil national a mis toutes les motions prêtes à être traitées à l'ordre du jour de la session extraordinaire, à une exception près. Le Bureau de Conseil des États a d'abord mis à l'ordre du jour toutes les motions prêtes à être traitées. Sur proposition de la commission compétente, il a toutefois rayé de l'ordre du jour une motion de même teneur. 35 motions soit 90% des motions déposées dans les deux semaines et demie précédant la session sont ainsi au programme, 23 au Conseil national et 12 au Conseil des États.

1. Traitement par le conseil prioritaire

Quelles ont été les décisions du conseil prioritaire et dans quelle mesure ce conseil a suivi les propositions du Conseil fédéral, c'est l'objet du point suivant, qui indique également à quelle instance, second conseil ou Conseil fédéral, la motion adoptée est transmise.

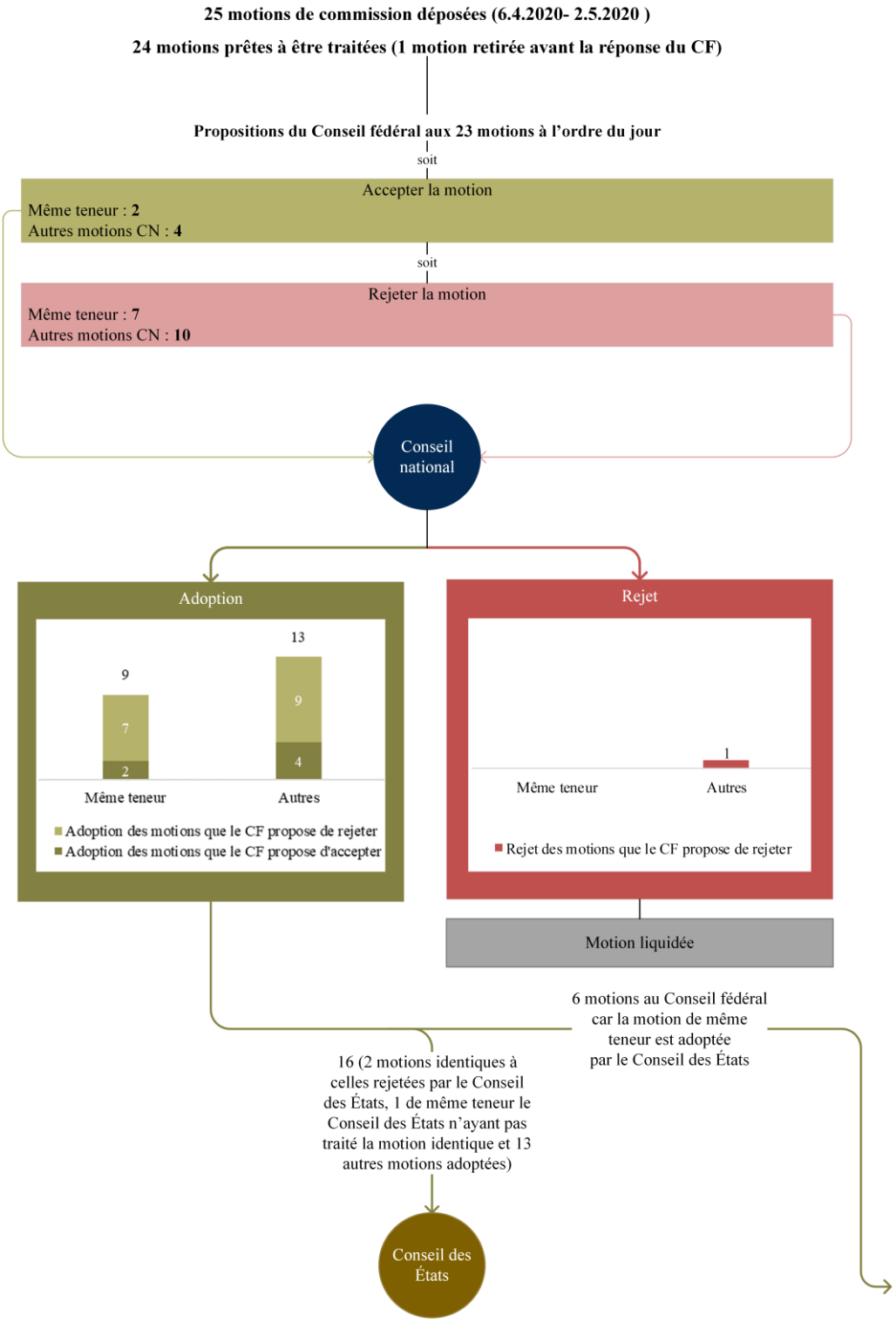
Explication 7 : Conseil prioritaire et traitement d'une motion

Le conseil au sein duquel la motion a été déposée, le conseil prioritaire, adopte ou rejette la motion. Au Conseil national, l'examen des motions de commission doit être achevé au plus tard à la deuxième session ordinaire suivant l'avis du Conseil fédéral.

Si le conseil prioritaire rejette la motion, elle est liquidée ; s'il l'adopte, elle est transmise à la commission compétente du second conseil pour examen préalable. Une motion de commission est définitivement adoptée par le conseil prioritaire sans être transmise à l'autre conseil, si une motion de commission de teneur identique est adoptée par l'autre conseil.

a) Le Conseil national en sa qualité de conseil prioritaire

Graphique 10: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil national, conseil prioritaire



Graphique 10 : Aide à la lecture

Le graphique illustre les décisions du Conseil national en tant que conseil prioritaire. Il indique le nombre de motions prêtes à être traitées ainsi que les propositions du Conseil fédéral. Il présente ensuite le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Conseil national en tant que conseil prioritaire, en soulignant dans quelle mesure le conseil s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral. Enfin, il précise à quelle instance, Conseil des États ou Conseil fédéral, la motion adoptée est transmise.

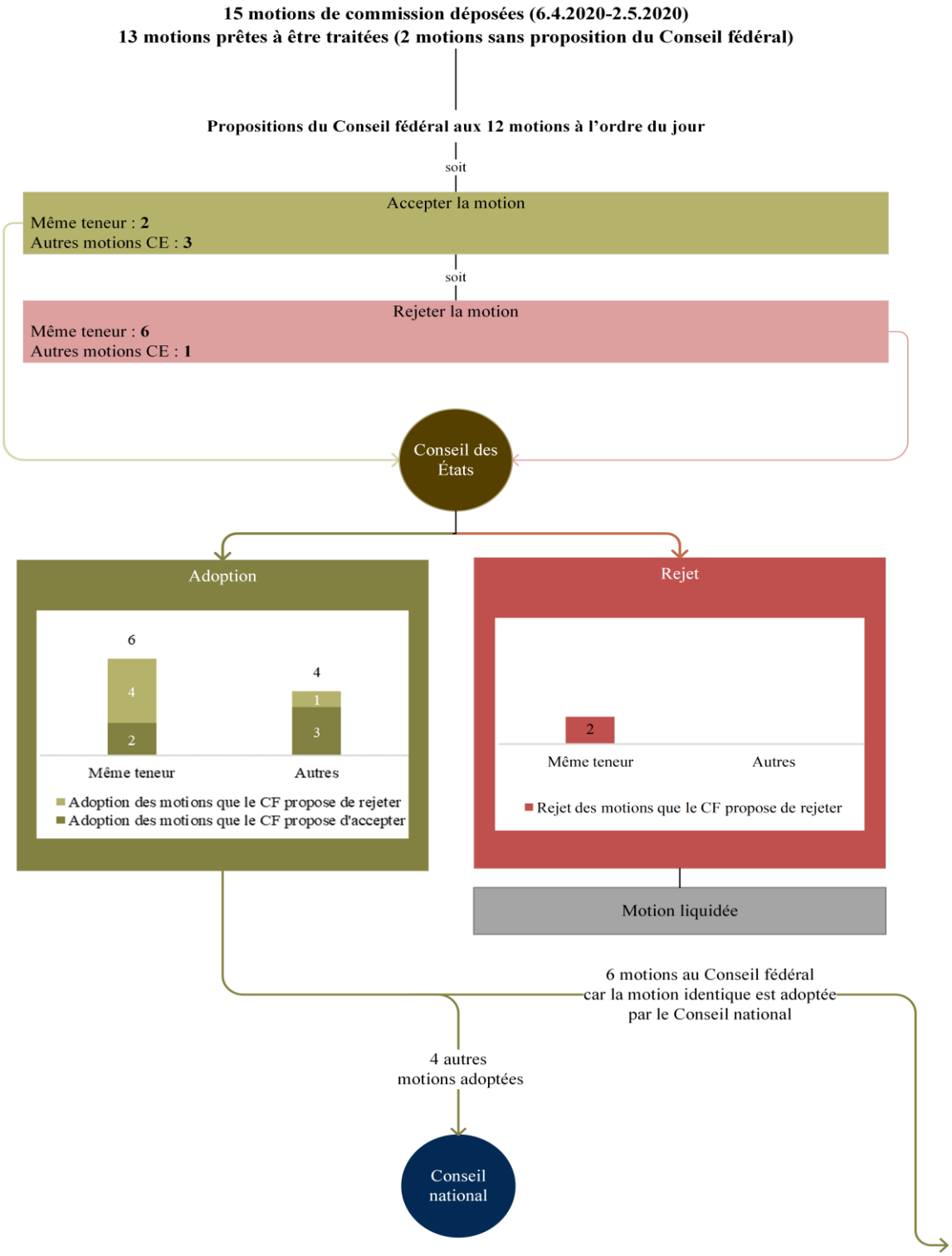
Le Conseil fédéral proposait de rejeter 74 % des motions à l'ordre du jour, ou 17 motions de commission sur 23. Cette proportion s'élève même à 78 % si l'on prend en compte uniquement les motions de même teneur.

Le Conseil national adopte 22 motions sur 23, soit le 96 % des motions à l'ordre du jour, dont 16 contre la proposition du Conseil fédéral. Le Conseil national ne se range à l'avis du Conseil fédéral, rejeter la motion, que dans un seul cas. La motion rejetée est ainsi liquidée.

L'importance des motions de commission de même teneur dans la rapidité de la procédure est soulignée par le fait que 6 de ces motions sont définitivement adoptées et ainsi transmises au Conseil fédéral, le Conseil des États ayant adopté les motions identiques. Parmi les 16 motions transmises au Conseil des États, on compte 13 « autres » motions adoptées par le Conseil national ainsi que 2 motions de même teneur, le Conseil des États ayant rejeté deux motions identiques. Une autre motion de même teneur est également transmise au Conseil des États, celui-ci n'ayant pas encore traité la motion identique.

b) *Le Conseil des États en sa qualité de conseil prioritaire*

Graphique 11: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, conseil prioritaire



Graphique 11 : Aide à la lecture

Le graphique illustre les décisions du Conseil des États en tant que conseil prioritaire. Il indique le nombre de motions prêtes à être traitées ainsi que les propositions du Conseil fédéral. Il présente ensuite le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Conseil des États en tant que conseil prioritaire, en soulignant dans quelle mesure le conseil s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral. Enfin, il précise à quelle instance, Conseil national ou Conseil fédéral, la motion adoptée est transmise.

Sur les 15 motions déposées au Conseil des États, 13 sont prêtes à être traitées car le Conseil fédéral y a répondu. Sur ces 13 motions, 12 sont mises à l'ordre du jour, 8 de même teneur et 4 « autres » motions de commission.

Le Conseil fédéral proposait de rejeter 58 % des motions à l'ordre du jour, soit 7 motions de commission sur 12. Cette proportion s'élève même à 75 % si l'on prend en compte uniquement les motions de même teneur.

Le Conseil des États adopte 10 motions sur 12, soit le 83% des motions à l'ordre du jour, 5 contre la proposition du Conseil fédéral. Il suit l'avis du Conseil fédéral, rejeter la motion, dans 2 cas (2 motions de même teneur), mais devra se prononcer en tant que second conseil sur les 2 motions identiques adoptées par le Conseil national.

Sur les 10 motions adoptées par le Conseil des États, 6 de même teneur sont transmises au Conseil fédéral, les motions identiques ayant été adoptées par le Conseil national, et 4 vont au Conseil national.

2. Traitement par le second conseil

Explication 8 : Second conseil et traitement des motions

Le second conseil peut adopter, rejeter ou - contrairement au conseil prioritaire – modifier la motion. Si le second conseil adopte la motion sans modification, elle est réputée adoptée et le Conseil fédéral reçoit ainsi le mandat qui lui est associé. Si le second conseil rejette la motion, celle-ci est liquidée. Si le second conseil adopte la motion modifiée, celle-ci retourne au conseil prioritaire qui adopte la modification ou rejette définitivement la motion.

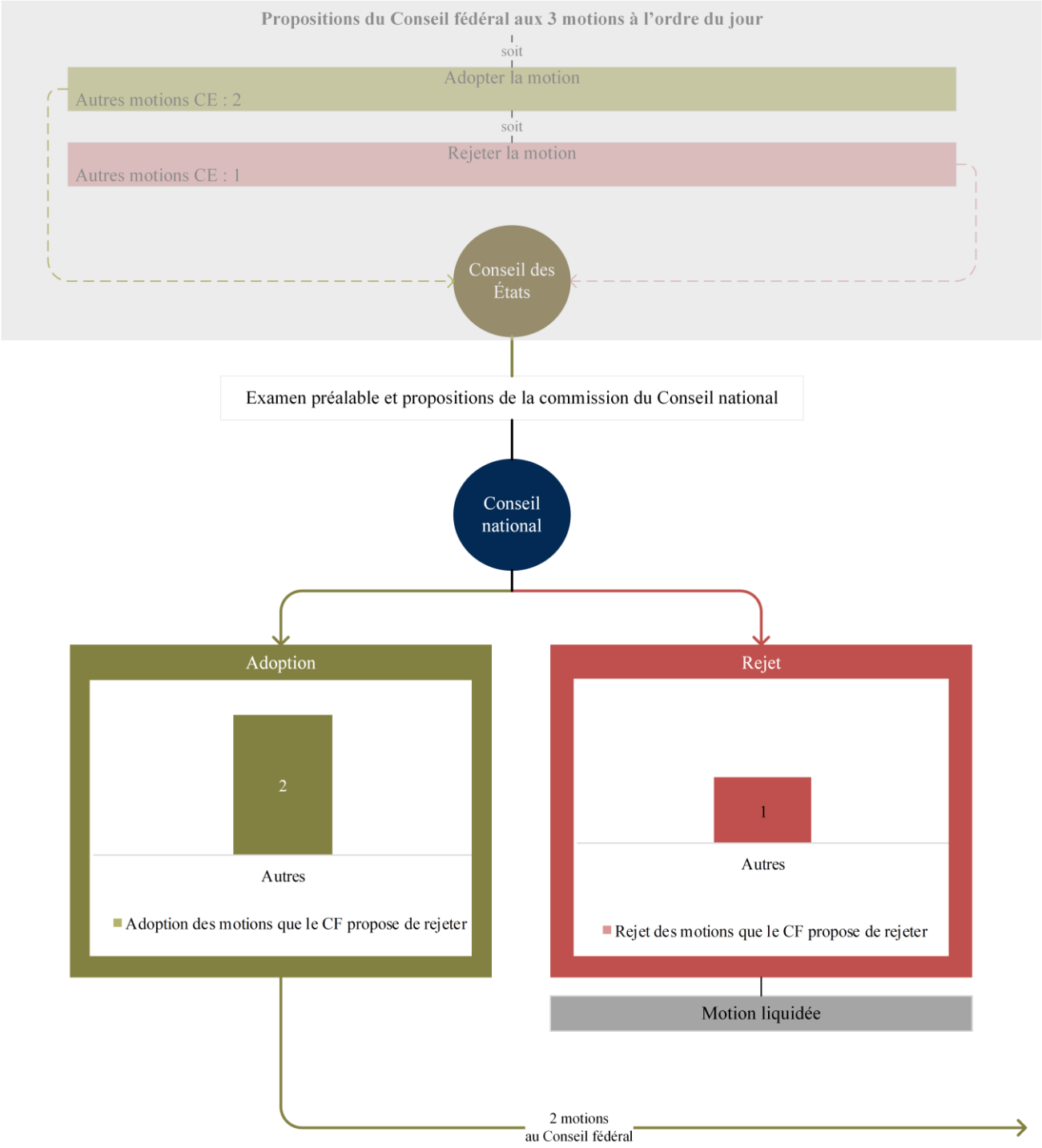
Quelles ont été les décisions du second conseil et dans quelle mesure ce conseil a-t-il suivi les décisions du conseil prioritaire, c'est l'objet du point suivant, qui indique également à quelle instance, conseil prioritaire ou Conseil fédéral, la motion modifiée ou adoptée est transmise.

a) Le Conseil national en sa qualité de second conseil

L'ordre du jour a été modifié en cours de session extraordinaire pour tenir compte des décisions des conseils et permettre d'achever l'examen du plus grand nombre de motions. C'est ainsi que 3 motions adoptées par le Conseil des États à la session extraordinaire de mai sont traitées au Conseil national en tant que second conseil à la même session.

Graphique 12: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil national, second conseil

4 «autres motions» de commission adoptées par le Conseil des États et prêtes à être traitées



Graphique 12 : Aide à la lecture

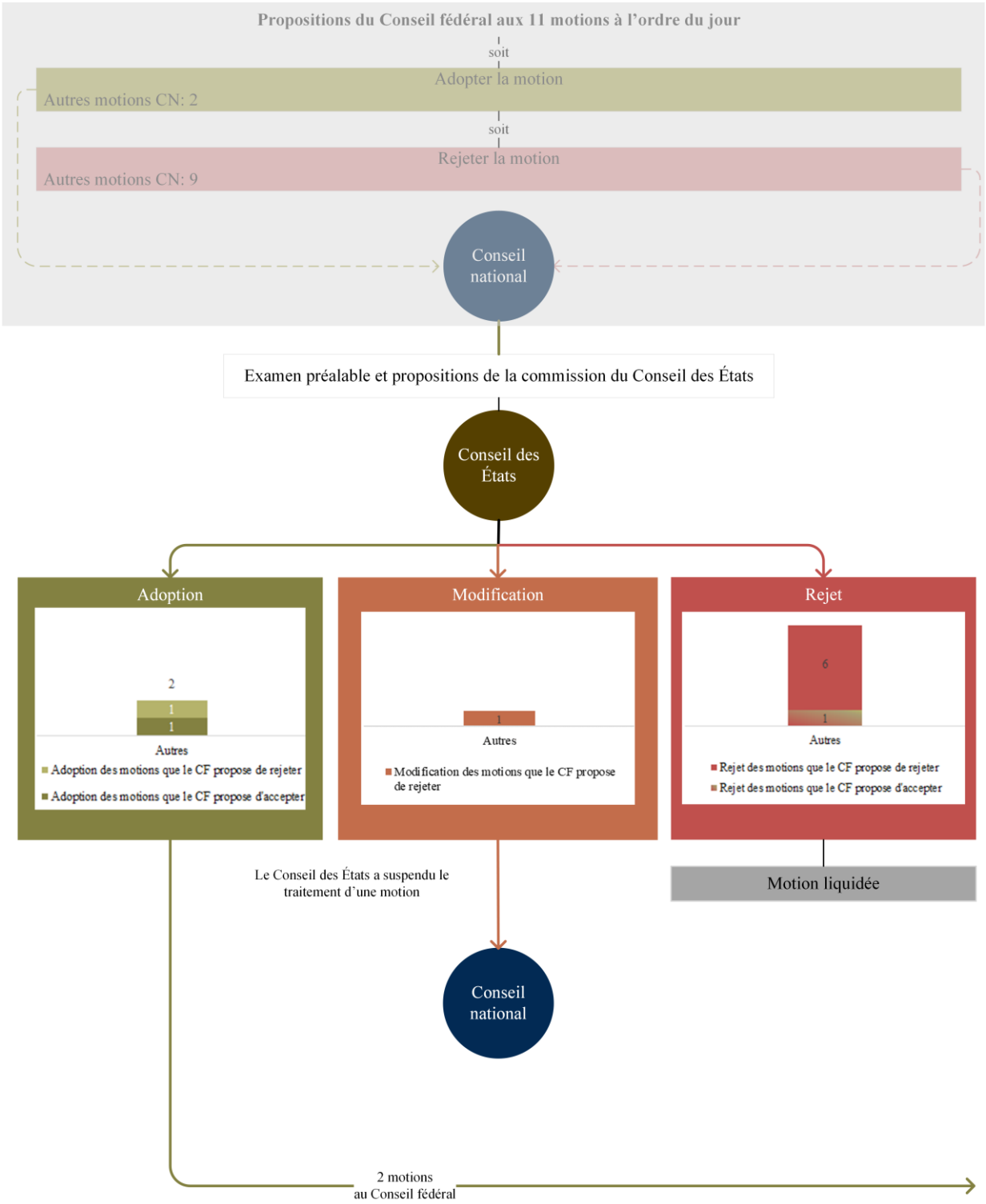
Le graphique visualise le traitement des motions dans le second conseil et indique le nombre de motions à l'ordre du jour. Toutes les motions présentées ici ont été adoptées par le Conseil des États. Dans le cadre gris sont mentionnées les propositions du Conseil fédéral ainsi que le conseil prioritaire, ensuite figurent les décisions du Conseil national en tant que second conseil puis, le cas échéant, l'organe auquel la motion est transmise.

Alors que le Conseil fédéral proposait d'accepter 2 des motions et d'en rejeter 1, le Conseil des États avait adopté les 3. Le Conseil national suit partiellement le Conseil des États et se range totalement à l'avis du Conseil fédéral. Il adopte 2 motions qui sont transmises au Conseil fédéral, et en rejette 1, qui est ainsi liquidée.

b) *Le Conseil des États en sa qualité de second conseil*

Graphique 13: Session extraordinaire de mai 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, second conseil

15 motions de commission adoptées par le Conseil national et prêtes à être traitées



Graphique 13 : Aide à la lecture

Le graphique visualise le traitement des motions dans le second conseil et indique le nombre de motions à l'ordre du jour. Toutes les motions dont il s'agit ici ont été adoptées par le Conseil national. Dans le cadre gris sont mentionnées les propositions du Conseil fédéral ainsi que le conseil prioritaire, ensuite figurent les décisions du Conseil des États en tant que second conseil puis, le cas échéant, l'organe auquel la motion est transmise.

Le Conseil des États traite 11 motions en tant que second conseil, dont une quelques heures après son adoption au Conseil national.

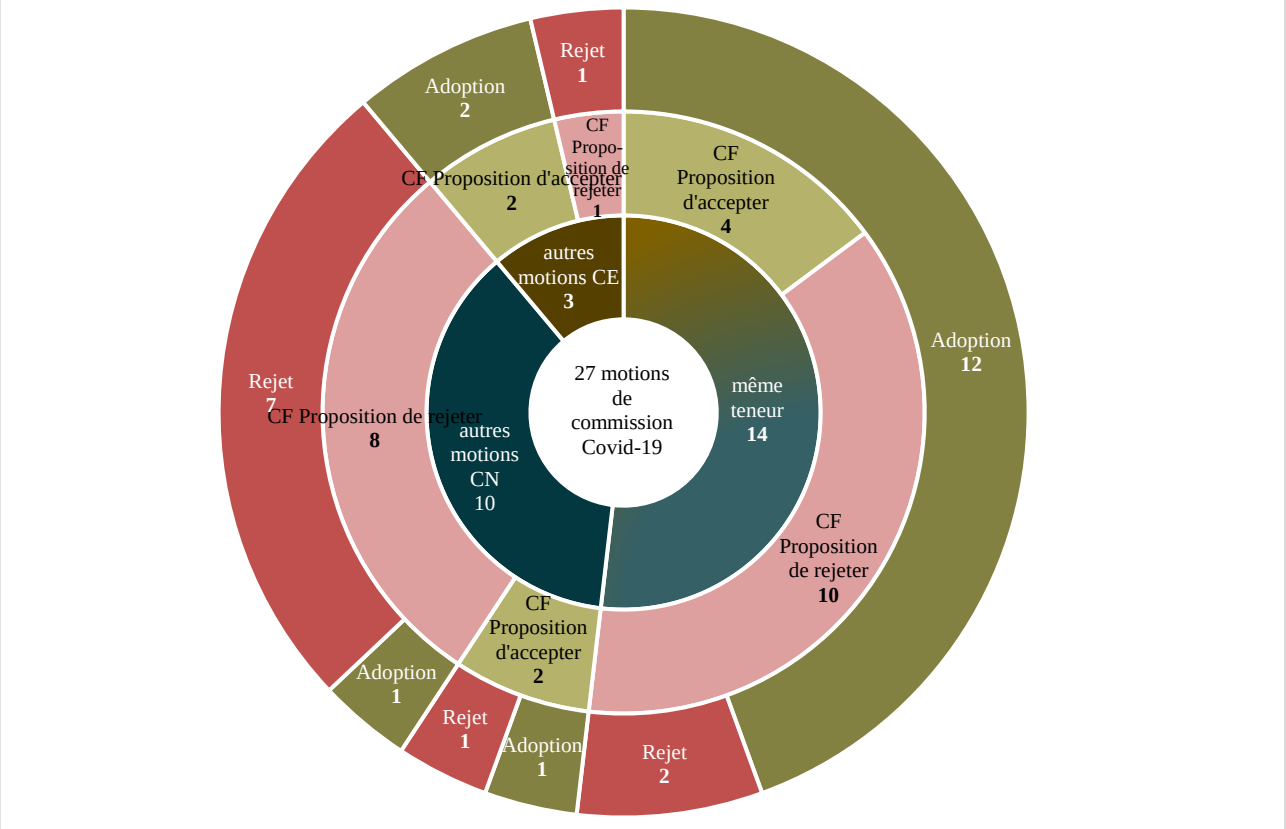
Alors que le Conseil fédéral proposait d'accepter 2 des 11 motions à l'ordre du jour et d'en rejeter 9, soit le 82%, le Conseil national avait adopté les 11 motions. Le Conseil des États adopte 2 motions sur 11, suivant ainsi le Conseil national dans 18 % des cas seulement mais rejette 7 motions sur 11, contre la décision du Conseil national. Sur les 2 motions adoptées, une l'est contre l'avis du Conseil fédéral, alors que 6 des 11 motions rejetées le sont dans le sens du Conseil fédéral. Le Conseil des États se range ainsi à l'avis du Conseil fédéral dans le 70 % des cas.

3. Bilan de la session extraordinaire de mai 2020

Ce point tire le bilan de la session extraordinaire en détaillant le nombre de motions adoptées et par conséquent le nombre de mandats déjà transmis au Conseil fédéral après 3 jours de débat ainsi que le nombre de motions rejetées, donc liquidées. Il continue par la présentation des motions de commission Covid-19 en suspens, en précisant dans quel conseil ces motions sont en suspens.

a) Motions dont l'examen est achevé

Graphique 14: Session extraordinaire de mai 2020. Bilan des motions adoptées ou rejetées



Graphique 14 : Aide à la lecture

Le graphique se lit à partir du centre. L'anneau interne indique le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Parlement. Par motion de même teneur, on entend les motions avec un libellé identique déposées l'une au Conseil national et l'autre au Conseil des États. L'anneau central visualise les propositions du Conseil fédéral alors que l'anneau externe illustre les décisions du Parlement et permet de les comparer immédiatement avec les propositions du Conseil fédéral.

À la fin de la session extraordinaire, les conseils ont examiné et achevé le traitement de 27 motions, 14 de même teneur, 10 « autres » déposées au Conseil national et 3 « autres » déposées au Conseil des États. En d'autres termes, 70 % des 39 motions déposées (la motion retirée avant l'avis du Conseil fédéral n'est pas prise en compte) ou 75 % des 37 motions prêtes à être traitées au début de la session ont été adoptées ou rejetées, et ce dans un délai de 3 semaines au plus après leur dépôt. Cette proportion s'élève même à 78% si l'on ne prend en compte que les motions de même teneur puisque le traitement de 14 d'entre elles sur les 18 déposées est terminés.

Le Conseil fédéral proposait d'accepter 8 motions (4 de même teneur et 4 « autres ») et d'en rejeter 19 (10 de même teneur et 9 « autres ». Le Parlement adopte 16 motions, dont 9 contre l'avis du Conseil fédéral. Le contraste entre les décisions du Parlement et les propositions du Conseil fédéral est particulièrement frappant en ce qui concerne les motions de même teneur : 8 de ces motions sont adoptées bien que le Conseil fédéral ait proposé de les rejeter. Pour les 6 autres motions de même teneur, le Parlement suit la ligne du gouvernement : il adopte les 4 motions de même teneur que le Conseil fédéral proposait d'accepter et rejette 2 motions selon la proposition du Conseil fédéral. Pour les « autres » motions, les conseils se sont plutôt rangés à l'avis du Conseil fédéral. Une seule motion « autre » déposée au Conseil national est adoptée contre l'avis du Conseil fédéral.

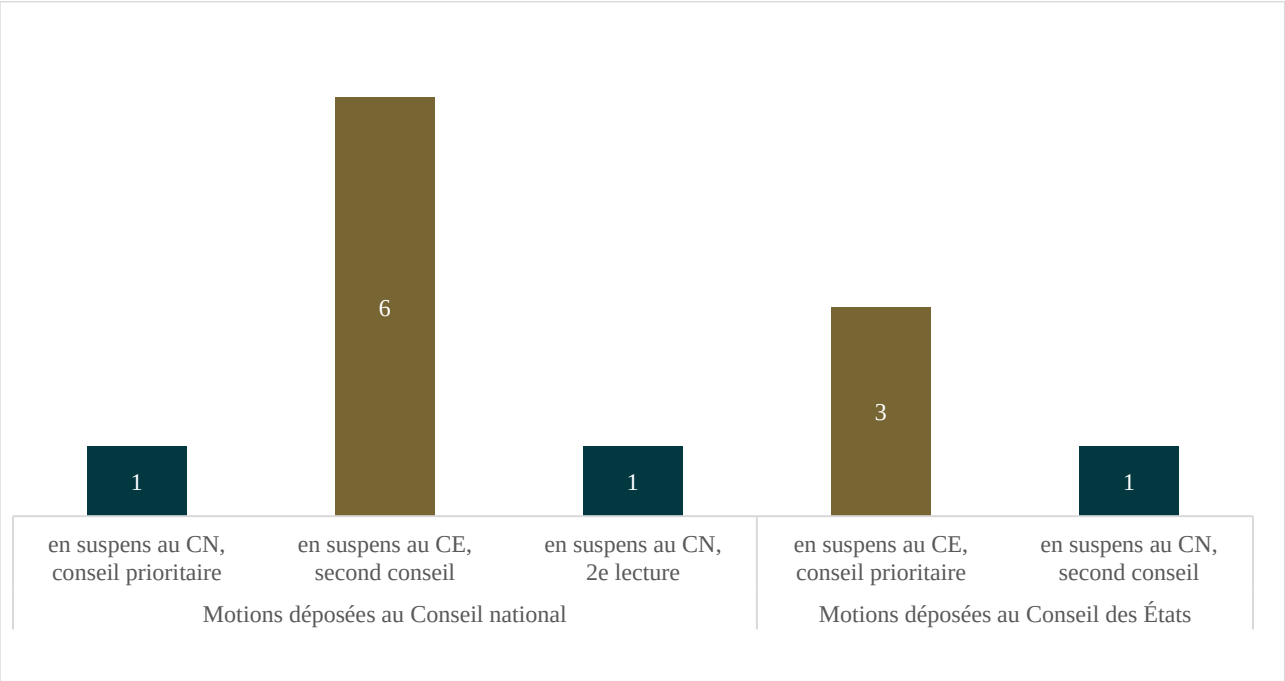
Avec les 16 motions adoptées, ce sont 10 mandats qui sont attribués au Conseil fédéral : 6 provenant des 12 motions de même teneur adoptées et 4 des motions « autres » adoptées, 2 déposées au Conseil national et 2 au Conseil des États.

La proportion élevée des motions adoptées ou rejetées dans les deux semaines et demie qui ont suivi leur dépôt s'explique car le Conseil fédéral a publié ses propositions très rapidement et le Parlement a travaillé à un rythme soutenu. Certes, la procédure appliquée pour les motions de même teneur permet d'accélérer le traitement puisque la motion ne passe pas nécessairement par l'autre conseil, mais les deux conseils doivent se prononcer sur les « autres » motions de commission, la motion adoptée par un conseil passant ensuite à la commission de l'autre conseil pour examen préalable. Durant les 3 jours de la session extraordinaire, certaines motions adoptées le 1er ou le 2e jour de la session ont ainsi été traitées par la commission compétente puis l'autre conseil dans les deux jours suivants. Deux motions ont été traitées le même jour par les deux conseils, 4 ont vu le second conseil prendre sa décision le jour suivant.

b) Motions en suspens

Les conseils ayant achevé l'examen de 27 motions de commission Covid-19, il en reste 12 en suspens à la fin de la session extraordinaire, 3 au Conseil national et 9 au Conseil des États, présentées en détail ci-dessous.

Graphique 15 : Motions en suspens à la fin de la session extraordinaire de mai 2020



Graphique 15 : Aide à la lecture

Le graphique détaille les motions de commission Covid-19 en suspens par conseil de dépôt. Il indique, au moyen de couleurs différentes, dans quel conseil ces motions sont en suspens. La légende précise le rôle du conseil dans lequel la motion doit être traitée, conseil prioritaire, second conseil ou conseil de dépôt de la motion pour une seconde lecture.

Sur les 24 motions déposées au Conseil national (la motion retirée n'est pas prise en considération), 8, soit le tiers, sont encore en suspens :

- une n'a pas encore été traitée et est donc en suspens au Conseil national en tant que conseil prioritaire (20.3143),
- 6 motions adoptées par le Conseil national sont en suspens au Conseil des États en tant que second conseil : 2 motions de même teneur, (20.3147, 20.3148) car le Conseil des États a rejeté les motions identiques, 1 (20.3134), car le Conseil des États n'a pas encore traité la motion identique, 2 motions « autres » (20.3130, 20.3131) que le Conseil des États n'a pas encore traité et 1 (20.3140) dont il a suspendu le traitement.
- une motion (20.3142) modifiée par le Conseil des États est en suspens au Conseil national pour une seconde lecture.

Sur les 15 motions déposées au Conseil des États, 4, soit près du quart, sont en suspens, 3 au Conseil des États en tant que conseil prioritaire et 1 au Conseil national en tant que second conseil :

- 3 motions sont en suspens au Conseil des États en tant que conseil prioritaire : 2 motions « autres » qui n'ont pu être traitées au Conseil des États, faute de proposition du Conseil fédéral 20.3170, 20.3171, 1 motion de même teneur (20.3160) qui n'a pas encore été traitée au Conseil des États.
- 1 motion est en suspens au Conseil national en tant que second conseil (20.3166).

B. Session d'été 2020 – déroulement chronologique

Cette section examine le traitement des motions par les conseils pendant la session d'été 2020, présente et commente les décisions de chaque conseil. Elle tire un bilan des motions adoptées ou rejetées par le Parlement et de celles en suspens à la fin de la session.

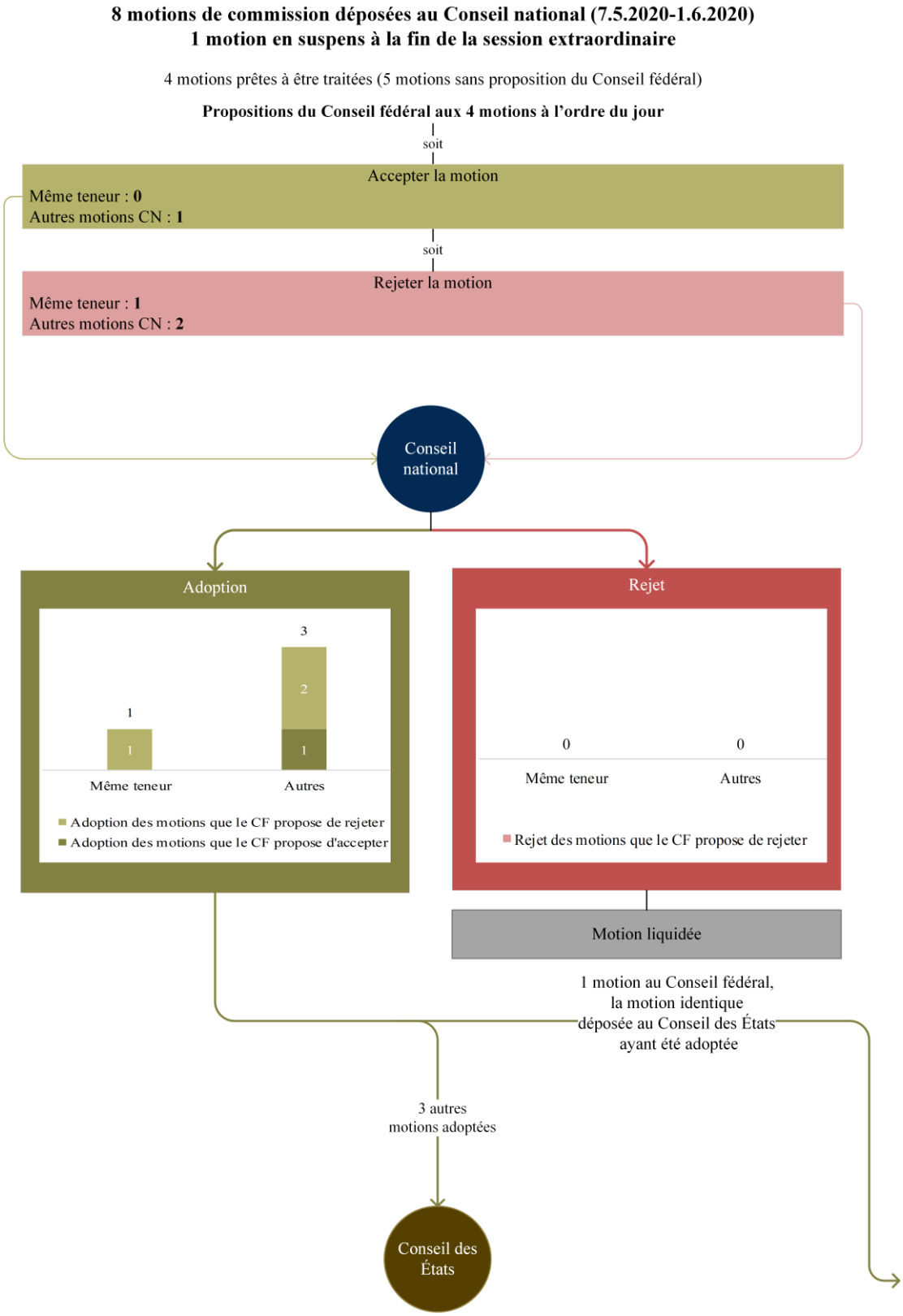
Aux 12 motions encore en suspens à la fin de la session extraordinaire de mai 2020, s'ajoutent les 4 motions déposées entre la session extraordinaire et la session d'été pour lesquelles le Conseil fédéral a donné son avis. Au Conseil national 6 motions sont prêtes à être traitées, au Conseil des États, 10.

1. Traitement par le conseil prioritaire

a) Le Conseil national en sa qualité de conseil prioritaire

Le Conseil fédéral a répondu à 3 motions sur les 8 déposées au Conseil national entre la session extraordinaire et la session d'été 2020. Ces 3 motions sont mises à l'ordre du jour de la session d'été 2020, de même qu'une motion déposée avant la session extraordinaire, pas encore traitée au Conseil national.

Graphique 16: Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil national, conseil prioritaire



Graphique 16 : Aide à la lecture

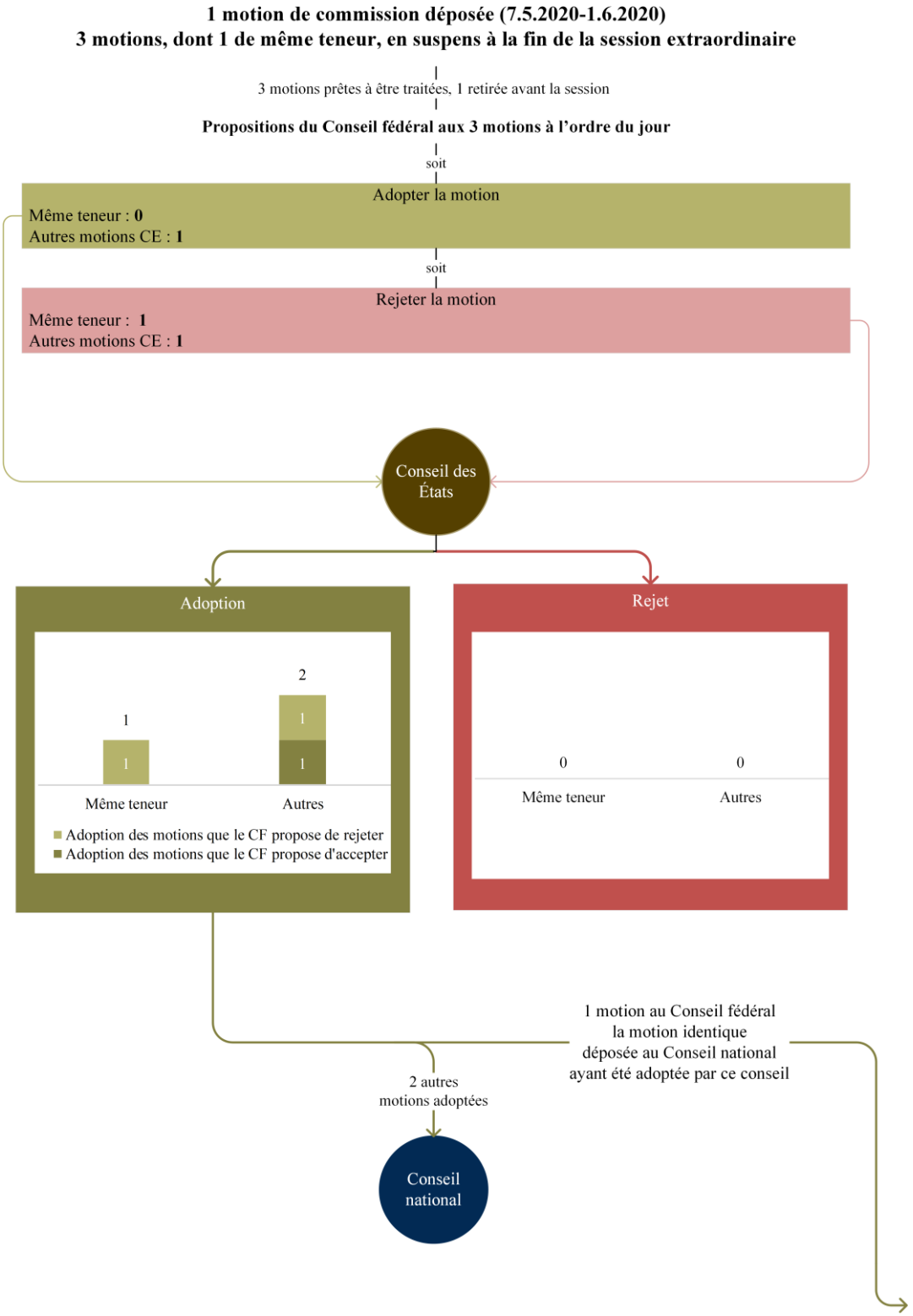
Le graphique illustre les décisions du Conseil national en tant que conseil prioritaire. Il indique le nombre de motions prêtes à être traitées de même que les propositions du Conseil fédéral. Il présente le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Conseil national en tant que conseil prioritaire, en soulignant dans quelle mesure le conseil s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral. Enfin, il précise à quelle instance, Conseil des États ou Conseil fédéral, la motion adoptée est transmise.

Sur les 4 motions à l'ordre du jour, le Conseil fédéral proposait d'en accepter 1 et d'en rejeter 3. Le Conseil national adopte les 4 motions dont 3 contre l'avis du Conseil fédéral. Trois motions « autres » vont au Conseil des États, une de même teneur au Conseil fédéral, la motion de teneur identique étant adoptée par l'autre conseil.

b) Le Conseil des États en sa qualité de conseil prioritaire

Au début de la session d'été, 3 motions sont prêtes à être traitées au Conseil des États en tant que conseil prioritaire et sont mises à l'ordre du jour. Parmi ces 3 motions, 2 n'avaient pu être traitées à la session extraordinaire faute de réponse du Conseil fédéral. La motion de même teneur a été déposée après la session extraordinaire. Une motion de même teneur qui ne figurait pas à l'ordre du jour à la session de mai a été retirée par la commission compétente le 19 mai 2020.

Graphique 17: Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, conseil prioritaire



Graphique 17 : Aide à la lecture

Le graphique illustre les décisions du Conseil des États en tant que conseil prioritaire. Il indique le nombre de motions prêtes à être traitées ainsi que les propositions du Conseil fédéral. Il présente le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Conseil des États en tant que conseil prioritaire, en soulignant dans quelle mesure le conseil s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral. Enfin, il précise à quelle instance, Conseil national ou Conseil fédéral, la motion adoptée est transmise.

Sur les 3 motions inscrites à l'ordre du jour, le Conseil fédéral propose d'en rejeter 2, dont celle de même teneur. Le Conseil des États adopte les 3 motions, dont 2 contre l'avis du Conseil fédéral. Sur ces 3 motions adoptées, 2 vont au Conseil national, une, celle de même teneur, est transmise au Conseil fédéral, la motion identique étant adoptée par le Conseil national.

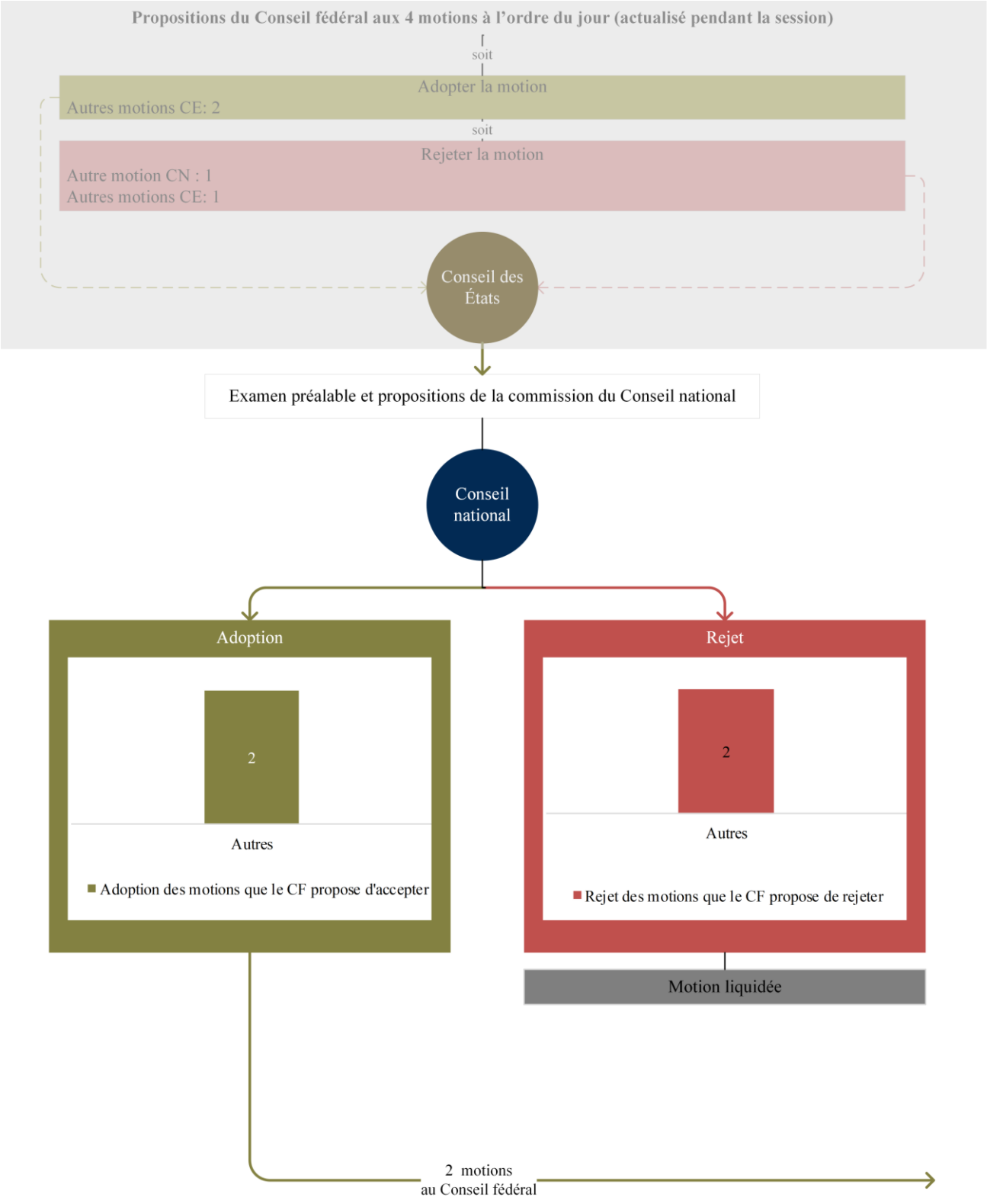
2. Traitement par le second conseil ou en 2e lecture

a) Le Conseil national en sa qualité de second conseil ou en 2e lecture

Ce point présente le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Conseil national en tant que second conseil ou en seconde lecture. Après avoir mentionné dans quelle mesure le conseil a suivi l'avis du Conseil des États ou s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral si les deux divergent, il indique si la motion est rejetée et donc ainsi liquidée ou transmise au Conseil fédéral.

À la fin de la session extraordinaire le Conseil national en tant que second conseil ou en 2e lecture devait encore traiter 2 motions venant du Conseil des États, 1 adoptée et 1 modifiée. Pendant la session d'été, l'ordre du jour a été constamment actualisé et 2 motions adoptées par le Conseil des États en cours de session ont été ajoutées à l'ordre du jour du Conseil national.

Graphique 18: Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil national, second conseil ou 2e lecture



Graphique 18 : Aide à la lecture

Le graphique visualise le traitement des motions dans le second conseil. Les motions présentées ici ont été adoptées par le Conseil des États, à l'exception d'une qui a été modifiée. Le graphique indique combien de motions sont à l'ordre du jour. Dans le cadre gris sont mentionnées les propositions du Conseil fédéral ainsi que le conseil prioritaire, ensuite figurent les décisions du Conseil national en tant que second conseil puis, le cas échéant, l'organe auquel la motion est transmise.

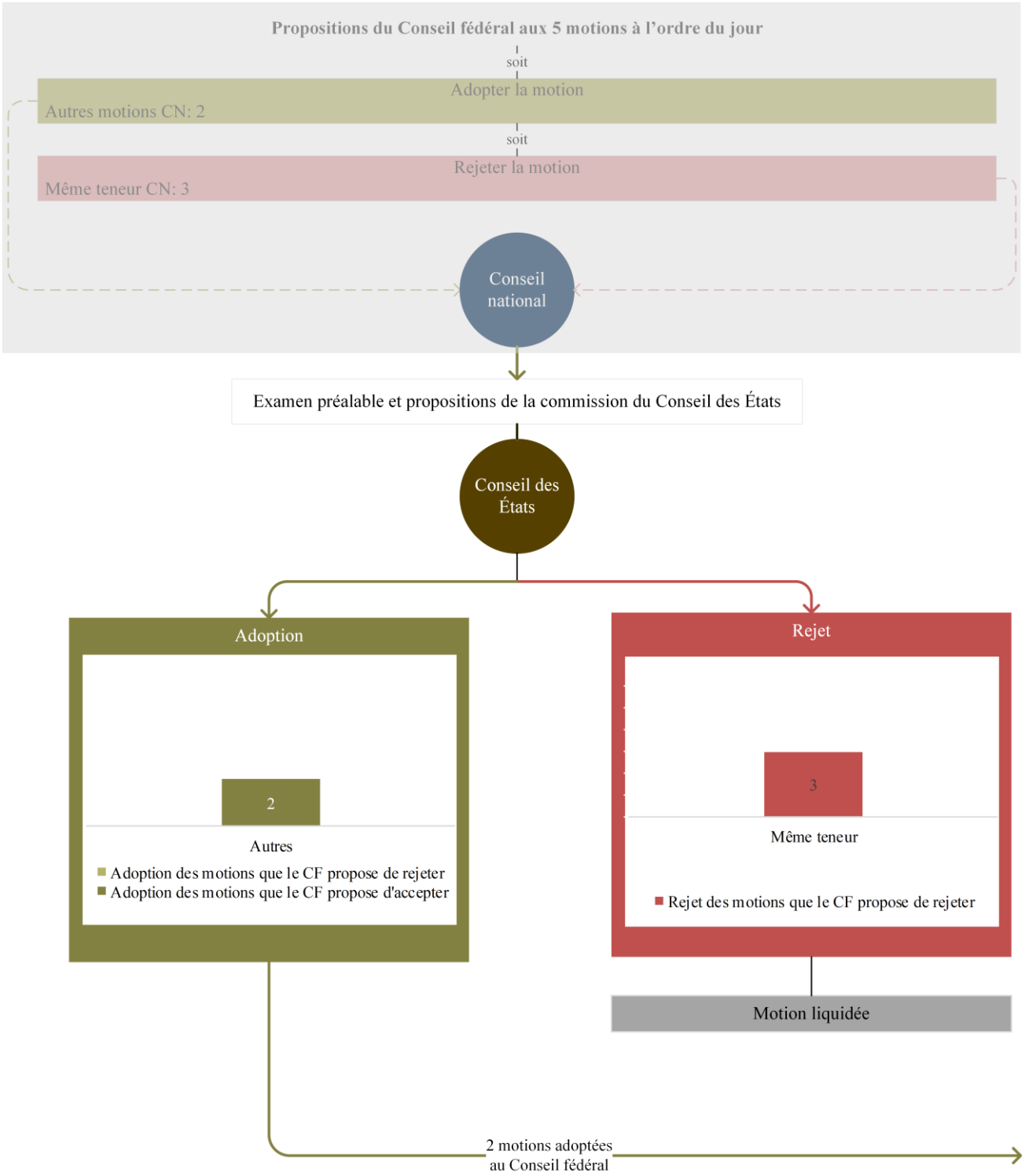
Sur les 4 motions figurant à l'ordre du jour, le Conseil fédéral proposait d'en accepter 2 et de rejeter les 2 autres. Le Conseil des États avait adopté trois de ces motions de commission et modifié une. Le Conseil national adopte 2 des motions transmises par le Conseil des États, mais se prononce contre la décision du Conseil des États dans les 2 autres cas. Il rejette 2 motions, dont la motion modifiée, se rangeant à l'avis du Conseil fédéral. Les 2 motions rejetées par le Conseil national sont liquidées, les 2 motions adoptées transmises au Conseil fédéral qui reçoit ainsi 2 mandats supplémentaires.

b) Le Conseil des États en sa qualité de second conseil

À la fin de la session extraordinaire, 5 motions sont en suspens au Conseil des États en tant que second conseil, 3 motions « autres » adoptées par le Conseil national et 2 motions de même teneur également adoptées par le conseil prioritaire, les motions identiques ayant été rejetées par le Conseil des États. Une motion de même teneur, adoptée au Conseil national, s'ajoute à cette liste après la session extraordinaire. En effet, la motion identique déposée au Conseil des États est retirée le 19 mai. Six motions sont ainsi prêtes à être traitées au début de la session d'été, mais seules 5 sont mises à l'ordre du jour, la motion suspendue par le Conseil des États à la session extraordinaire ne figurant pas au programme.

Graphique 19 : Session d'été 2020. Procédure et décisions du Conseil des États, second conseil

6 motions de commission adoptées par le Conseil national en mai (dont 3 de même teneur) prêtes à être traitées



Graphique 19 : Aide à la lecture

Le graphique visualise le traitement des motions dans le second conseil. Toutes les motions présentées ici ont été adoptées par le Conseil national. Le graphique indique combien de motions sont à l'ordre du jour. Dans le cadre gris sont mentionnées les propositions du Conseil fédéral ainsi que le conseil prioritaire, ensuite figurent les décisions du Conseil des États en tant que second conseil puis, le cas échéant, l'organe auquel la motion est transmise.

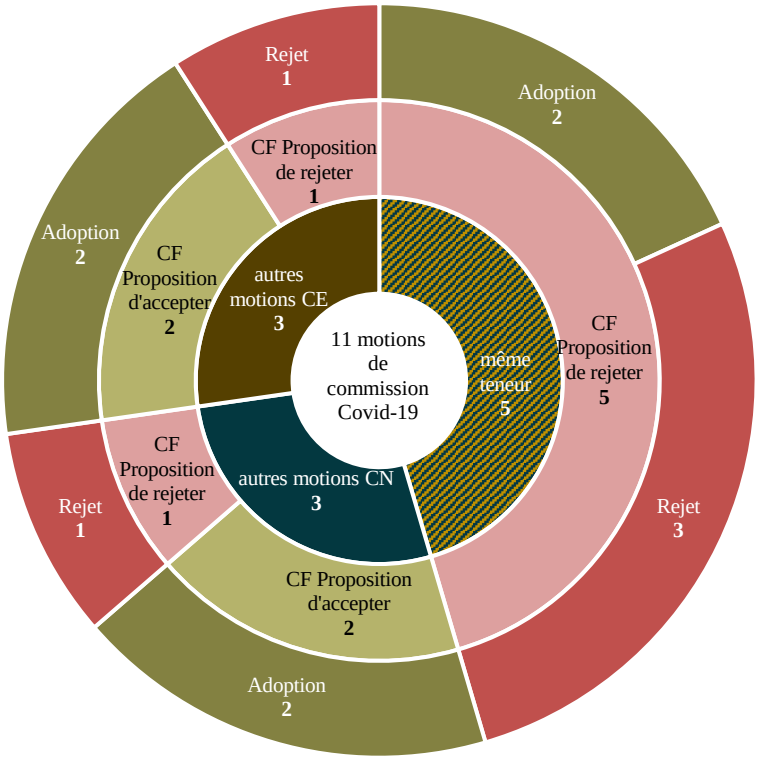
Sur les 5 motions à l'ordre du jour, le Conseil fédéral proposait d'accepter les 2 motions « autres » et de rejeter les 3 motions de même teneur. Le Conseil national avait, en tant que conseil prioritaire, adopté toutes ces motions. Le Conseil des États rejette les 3 motions de même teneur, s'écartant ainsi de la décision du Conseil national dans 3 cas sur 5. Propositions du Conseil fédéral et décisions du Conseil des États se recoupent. Les 2 motions adoptées par le Conseil des États sont transmises au Conseil fédéral, les 3 motions rejetées sont liquidées.

3. Bilan de la session d'été 2020

Ce point tire un bilan de la session d'été et représente graphiquement les décisions du Parlement en les mettant en contraste avec les propositions du Conseil fédéral. Il dresse ensuite une liste des motions encore en suspens.

a) Motions dont l'examen est achevé

Graphique 20 : Session d'été 2020. Bilan des motions adoptées ou rejetées



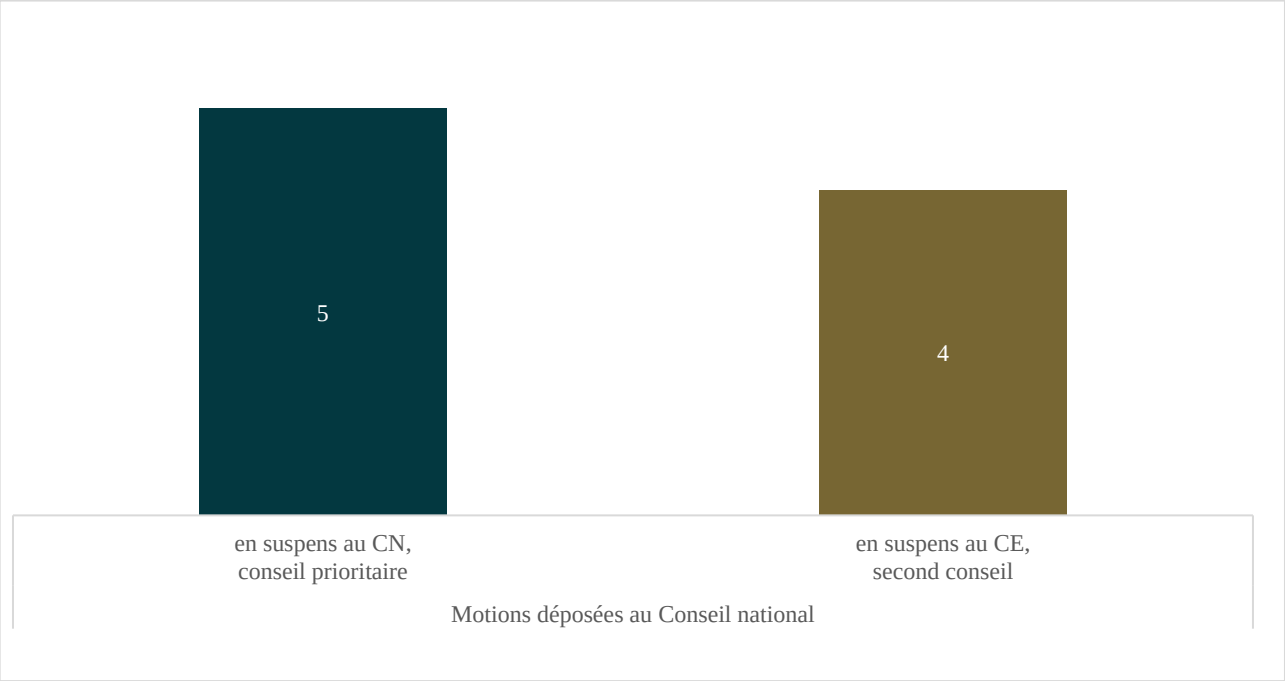
Graphique 20 : Aide à la lecture

Le graphique se lit à partir du centre. L'anneau interne indique le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Parlement lors de la session d'été. L'anneau central visualise les propositions du Conseil fédéral alors que l'anneau externe souligne les décisions du Parlement et permet de comparer immédiatement dans quelle mesure le Parlement s'est écarté des décisions du Conseil fédéral.

Pendant la session d'été, les conseils ont achevé l'examen de 11 motions supplémentaires, dont 5 de même teneur, 3 « autres » déposées au Conseil national et 3 déposées au Conseil des États. Le Conseil fédéral proposait d'accepter 4 de ces motions et d'en rejeter 7. Les conseils ont adopté 6 motions, rejeté 5, dont les 3 de même teneur. Seules 2 des motions adoptées, il s'agit de 2 motions de même teneur, l'ont été contre l'avis du Conseil fédéral.

b) Motions en suspens

Graphique 21 : Motions en suspens à la fin de la session d'été 2020



Graphique 21 : Aide à la lecture

Le graphique détaille les motions de commission Covid-19 en suspens par conseil de dépôt. Il indique, au moyen de couleurs différentes, dans quel conseil ces motions sont en suspens. La légende précise le rôle du conseil dans lequel la motion doit être traitée, conseil prioritaire, second conseil ou conseil de dépôt de la motion pour une seconde lecture.

À la fin de la session d'été, 9 motions sur les 49 déposées entre le 6 avril et le 1er juin 2020, toutes déposées au Conseil national, sont encore en suspens. À la même date, les conseils ont adopté ou rejeté 38 motions. Sur ces 9 motions, 5 sont en suspens au Conseil national en tant que conseil prioritaire. Il s'agit des 5 motions qui ne pouvaient être traitées à la session d'été, faute de proposition du Conseil fédéral. Quatre autres motions sont en suspens au Conseil des États comme second conseil, dont une déposée avant la session extraordinaire de mai 2020, le Conseil des États en ayant suspendu le traitement.

C. Traitement à la session d'automne 2020

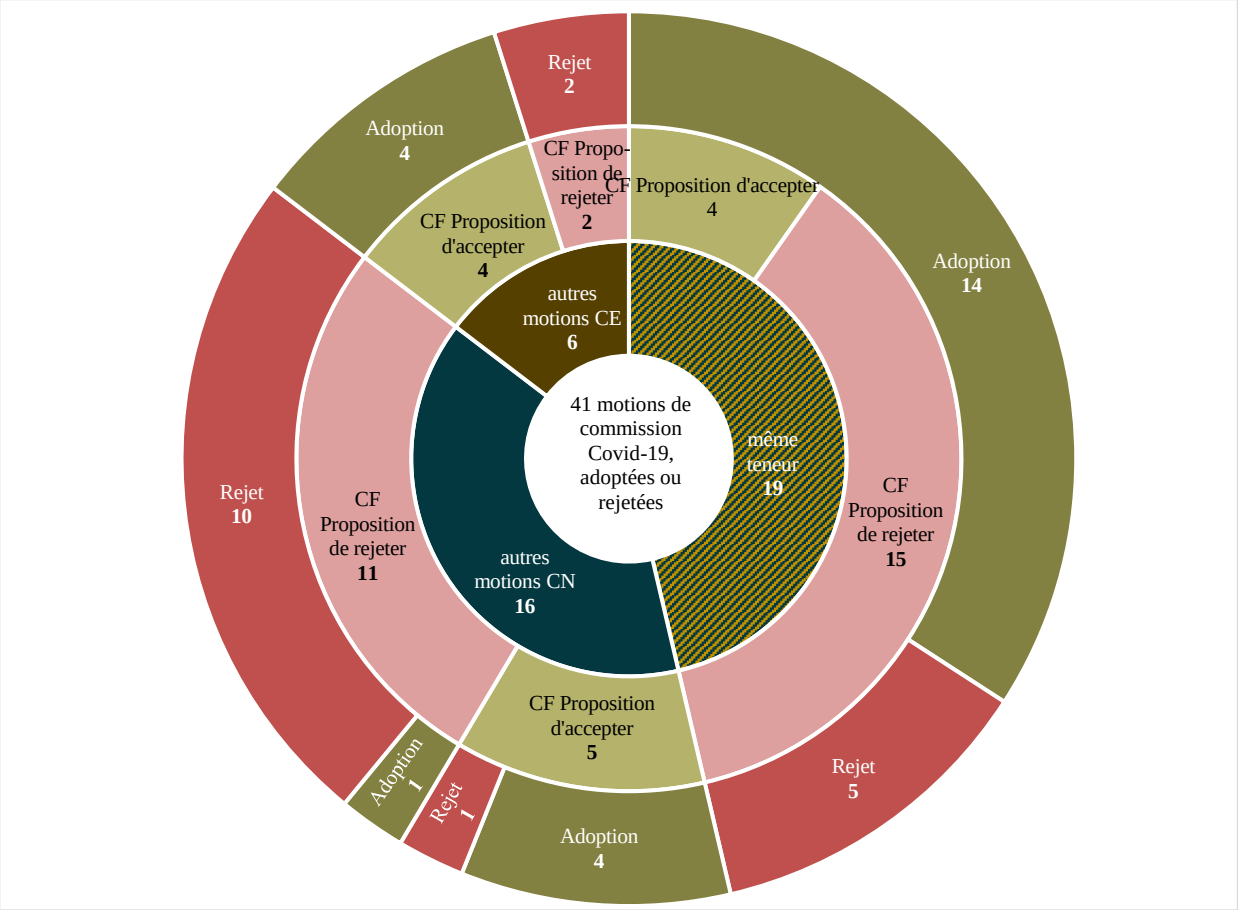
Sur les 9 motions en suspens à la fin de la session d'été, 8 motions sont prêtes à être traitées, une ayant été retirée.

Pendant la session d'automne, les conseils examinent et achèvent le traitement de 3 motions supplémentaires, en adoptant 1 et rejetant 2. Un mandat supplémentaire est ainsi transmis au Conseil fédéral. Cinq motions sont encore en suspens à la fin de la session d'automne, 2 au Conseil national et 3 au Conseil des États.

D. Bilan des motions Covid-19 à la fin de la session d'automne 2020

Á la fin de la session d'automne, seules 5 des 49 motions déposées entre le 6 avril et le 1er juin 2020 sont encore en suspens au Parlement. Comme le souligne le graphique ci-dessous, les conseils ont adopté 23 des 41 motions examinées, dont 11 contre la volonté du Conseil fédéral.

Graphique 22 : Bilan des motions de commission Covid-19 adoptées ou rejetées

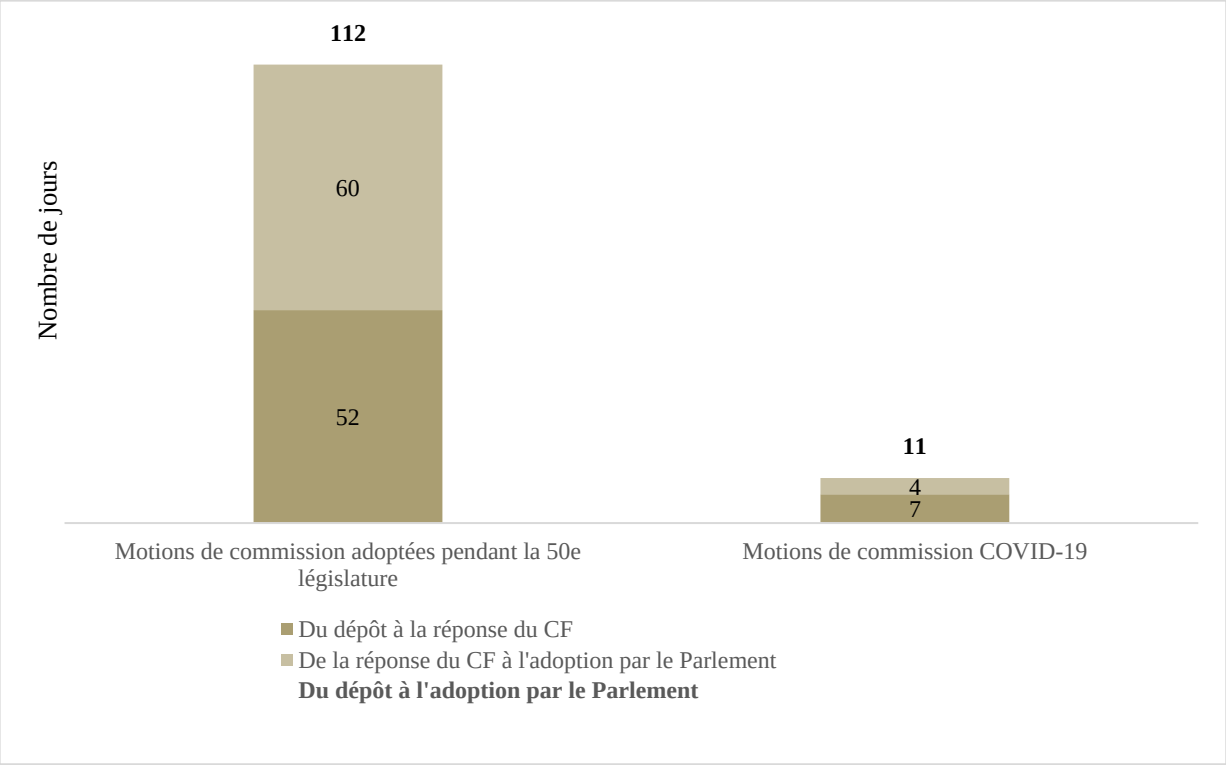


Graphique 22 : Aide à la lecture

Le graphique se lit à partir du centre. L'anneau interne indique le nombre et le type de motions adoptées ou rejetées par le Parlement au 25 septembre 2020. Par motion de même teneur, on entend les motions avec un libellé identique déposées l'une au Conseil national et l'autre au Conseil des États. L'anneau central visualise les propositions du Conseil fédéral alors que l'anneau externe illustre les décisions du Parlement et permet de les comparer immédiatement avec les propositions du Conseil fédéral.

Le rythme a été soutenu aussi bien du côté du Parlement que du Conseil fédéral. Certes, le dépôt de motions identiques a garanti un traitement accéléré des motions, mais une comparaison avec les chiffres de la 50e législature illustre la diligence et du Conseil fédéral et du Parlement, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 23 : Moyenne de la durée de traitement en jour des motions de commission Covid-19 de même teneur



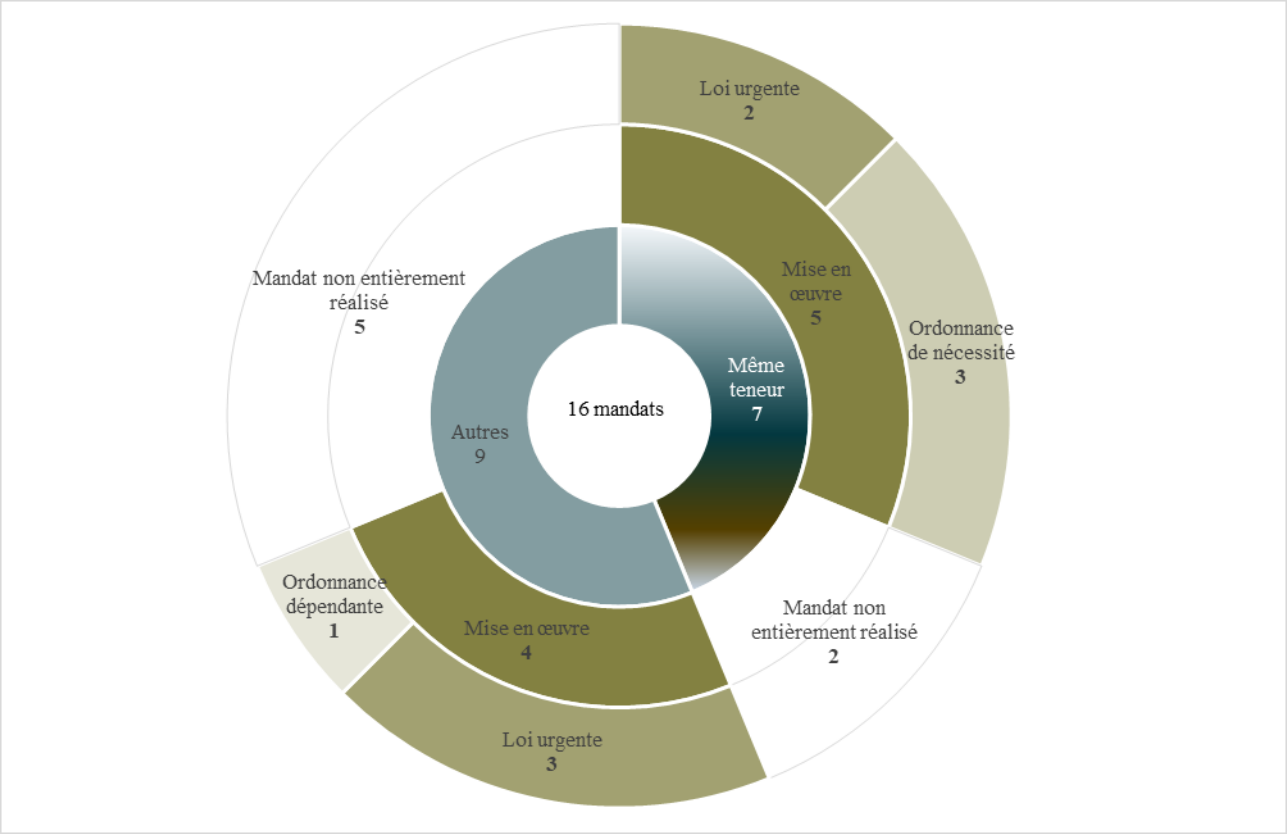
Graphique 23 : Aide à la lecture

Le graphique ne prend en compte que les motions de commission Covid-19 ***de même teneur*** *adoptées par le Parlement et illustre la rapidité avec laquelle Parlement et Conseil fédéral ont œuvré. En moyenne, 11 jours seulement se sont écoulés entre le dépôt d'une motion de commission Covid-19 de même teneur et son adoption par le Parlement, contre 112 pour les motions de commissions de même teneur adoptées par le Parlement lors de la 50e législature.*

IV. Mise en œuvre des motions déposées pendant la première phase de la pandémie

Avec les 23 motions adoptées, ce sont 16 mandats (2 motions ayant la même teneur donnent un seul mandat au Conseil fédéral) qui sont attribués au Conseil fédéral. Comment le Conseil fédéral a-t-il réalisé ces mandats ? Et dans quel délai ?

Graphique 24 : Mise en œuvre des mandats adressés au Conseil fédéral

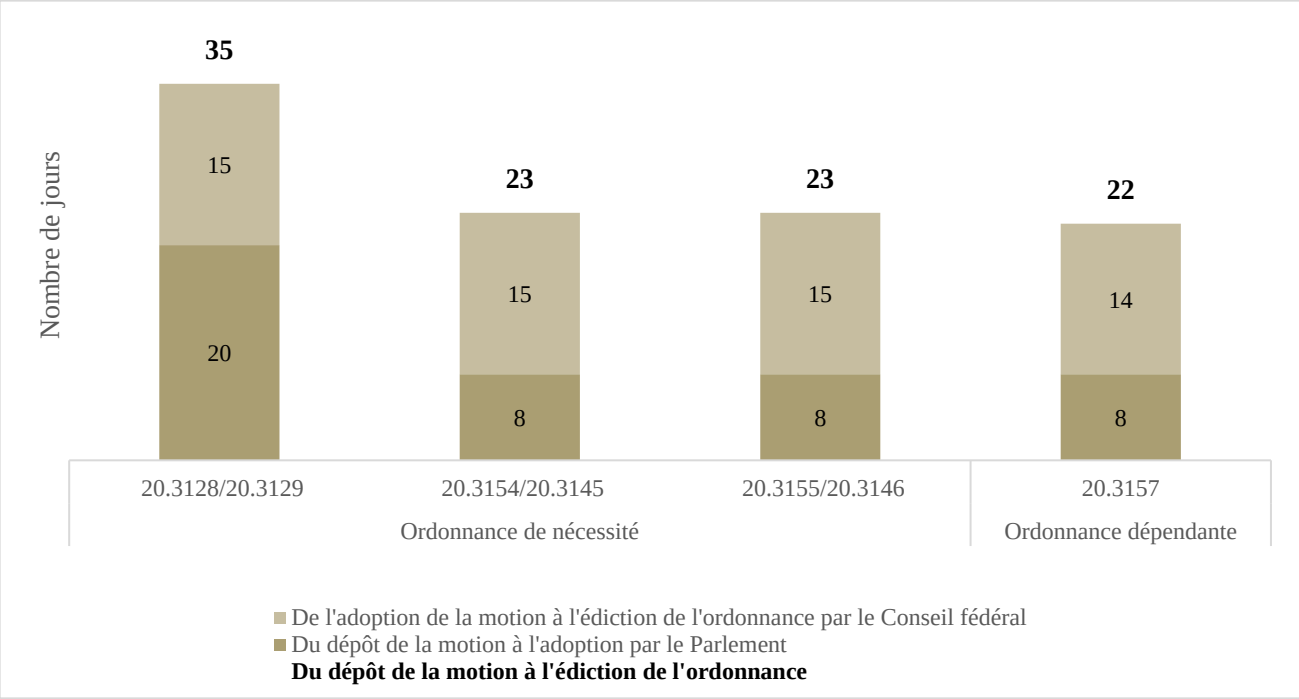


Graphique 24 : Aide à la lecture

Le graphique se lit à partir du centre. L'anneau interne indique combien de mandats ont été attribués au Conseil fédéral par quel type de motions de commission Covid-19, « autres » ou « même teneur ». L'anneau central montre le nombre de mandats mis en œuvre par le Conseil fédéral alors que l'anneau externe précise comment ces mandats ont été mis en œuvre (ordonnance ou loi).

Sur les 16 mandats qui lui sont attribués, le Conseil fédéral en a réalisé 9 entièrement, dont 3 au moyen d'ordonnance de nécessité, un avec une ordonnance dépendante et 5 avec des projets de loi urgentes.

Graphique 25 : Durée en jour de la mise en œuvre des motions au moyen d'ordonnances



Graphique 25 : Aide à la lecture

Le graphique illustre le temps nécessaire à la mise en œuvre de motions de commission Covid-19 par le Conseil fédéral au moyen d'ordonnances. Sous la barre sont indiquées les numéros des motions à l'origine de l'ordonnance. Les deux motions indiquées sous une barre indiquent qu'il s'agit de motions identiques déposées l'une au Conseil national et l'autre au Conseil des États. Le chiffre au-dessus de la barre indique le nombre de jours écoulés entre le dépôt de la motion dans un conseil et l'édiction de l'ordonnance par le Conseil fédéral.

Les mandats déjà réalisés par le Conseil fédéral l'ont été dans un délai exceptionnellement court : les ordonnances ont été édictées 15 jours au plus tard après l'adoption des motions, les projets de loi fédérale urgente publiés dans un délai de 4 mois et demi après l'adoption des motions, ainsi que le démontrent les deux graphiques suivants.

Trois mandats issus de motions de même teneur ont été mis en vigueur au moyen d'ordonnances de nécessité publiées par le Conseil fédéral le 20 mai 2020, soit 15 jours après l'adoption de ces motions par le Parlement.

- l'ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques des mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Covid-19) sur l'accueil extra-familial institutionnel pour enfants (Ordonnance Covid-19 accueil extra-familial pour enfants), met en œuvre les motions identiques 20.3128 et 20.3129. Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter ces motions.

- L'ordonnance Covid-19 médias électroniques met en œuvre les motions identiques 20.3145 et 20.3154. Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter ces motions.

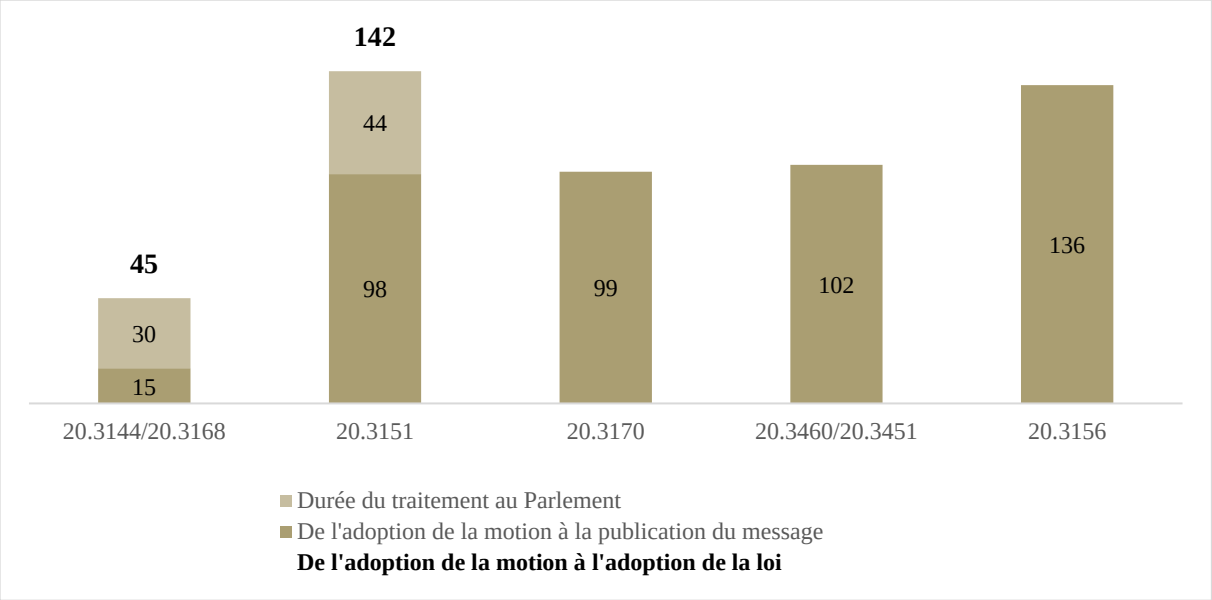
- La même ordonnance Covid-19 médias électroniques met également en œuvre les motions identiques 20.3155 et 20.3146. Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter ces motions.

Le Conseil fédéral a mis en œuvre une motion « autre » déposée au Conseil national par une ordonnance dépendante publiée le 20 mai 2020, 14 jours après l'adoption de la motion par les conseils :

- L'ordonnance instaurant une suspension des poursuites au sens de l'art 62 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite en faveur du secteur du voyage met en œuvre la motion 20.3157 déposée au Conseil national. Le Conseil fédéral avait proposé d'accepter cette motion.

Cinq semaines au plus tard après leur dépôt, le mandat demandé par ces 7 motions de commission Covid-19 était réalisé.

Graphique 26 : Durée de la mise en œuvre au moyen d'une loi fédérale urgente (État le 25 septembre 2020)



Graphique 26 : Aide à la lecture

Le graphique illustre le temps nécessaire à la mise en œuvre de motions de commission Covid-19 par le Conseil fédéral au moyen de projets de loi fédérale urgente. Sous la barre sont indiquées les numéros des motions à l'origine de la loi. Lorsque deux motions sont indiquées sous une barre, il s'agit dans un cas de motions identiques déposées l'une au Conseil national et l'autre au Conseil des États (20.3144/20.3168) et dans l'autre cas de 2 motions mises en œuvre dans le même projet de loi (20.3460/20.3451). Le chiffre au-dessus de la barre indique le nombre de jours écoulés entre le dépôt de la motion dans un conseil et, le cas échéant, l'adoption de la loi par le Parlement.

Cinq mandats adressés au Conseil fédéral au moyen de 7 motions, dont 4 de même teneur, ont été mis en œuvre par des projets de lois fédérales urgentes. Le Conseil fédéral a réalisé ces mandats dans 4 projets de loi, dont 2, en date du 25 septembre 2020, sont adoptés par le Parlement

- la modification de la loi sur les épidémies portant sur le système de traçage de proximité pour le coronavirus (20.040) adoptée le 19 juin 2020. Cette loi met en œuvre les motions 20.3144/20.3168 déposées par les Commissions des institutions politiques.
- la loi fédérale sur le soutien des transports publics durant la crise du Covid-19 (20.055) adoptée le 25 septembre 2020. Cette loi met en œuvre la motion 20.3151, déposée par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national.
- un projet de loi sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (20.075) soumis au Parlement le 18 septembre 2020. Ce projet vise à transposer dans une loi ordinaire l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 adoptée par le Conseil fédéral le 25 mars 2020 et met en œuvre les motions 20.3156 et 20.3170 déposées par la Commission des finances du Conseil des États.
- Un projet de loi Covid-19 sur les loyers commerciaux (20.076) soumis au Parlement le 18 septembre 2020. Ce projet met en œuvre les motions au libellé identique déposées par les Commissions de l'économie et des redevances 20.3451 et 20.3460.

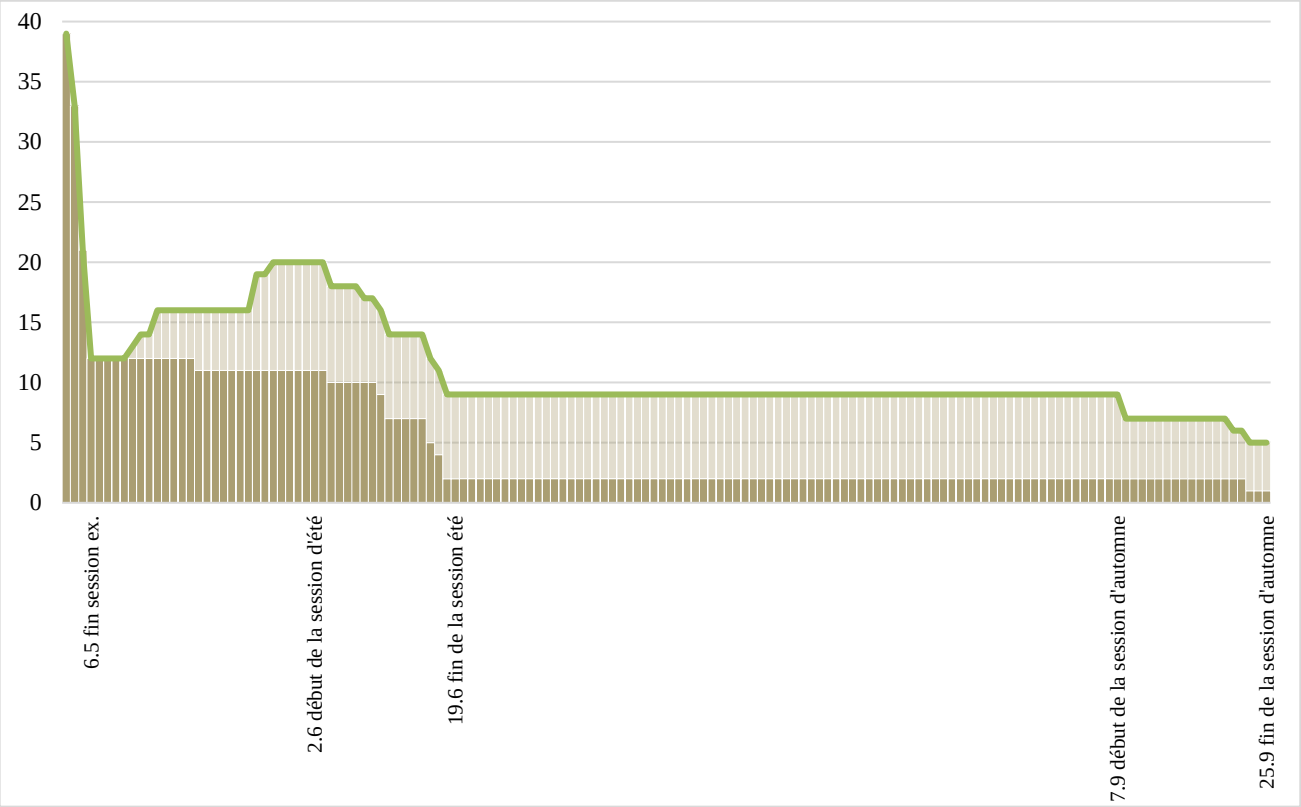
V. Conclusion

Á la fin de la session d'automne, le 25 septembre 2020, un peu plus de 5 mois se sont écoulés depuis le dépôt des premières motions de commission Covid-19. Or, à cette date, seules 5 des 49 motions de commission Covid-19 déposées entre le 6 avril et le 1er juin 2020 sont encore en suspens au Parlement. Cela montre bien le rythme soutenu auquel Conseil fédéral et Parlement ont travaillé.

Le Conseil fédéral en formulant son avis très rapidement, notamment sur les motions déposées avant la session extraordinaire de mai ; légalement, il aurait pu répondre à ces motions pour la session de juin seulement, ce qui en aurait retardé le traitement dans les conseils.

Le Parlement en examinant ces motions dans un délai très court. Celui-ci a particulièrement montré son efficacité pendant la session extraordinaire de mai 2020, puisqu'à la fin de cette session de 3 jours, il avait déjà achevé le traitement de 27 motions.

Graphique 27 : Évolution des motions en suspens. État le 25 septembre 2020



Graphique 27 : Aide à la lecture

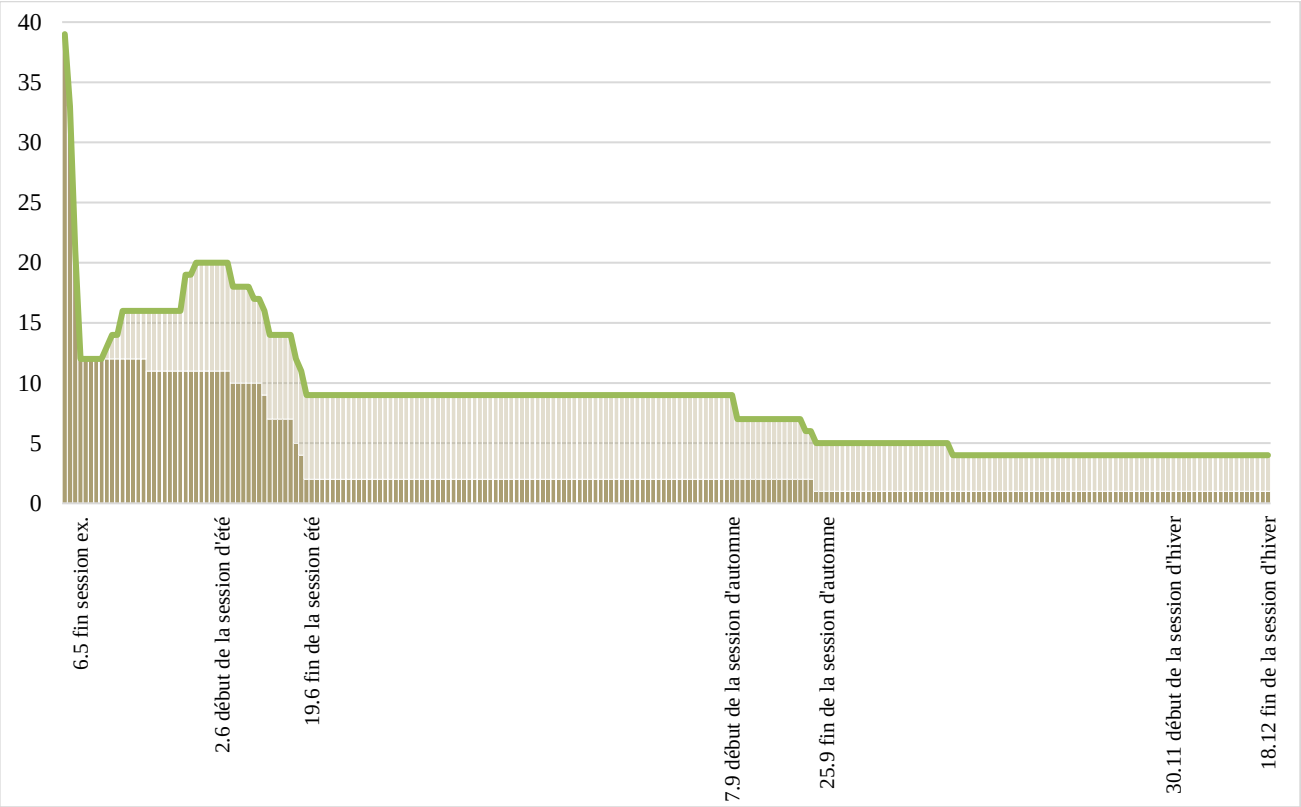
Le graphique montre l'évolution dans le temps des motions en suspens. La surface plus foncés représente les motions déposées entre la session de printemps et la session extraordinaire de mai 2020, celle plus claire les motions déposées entre la session extraordinaire et la session d'été 2020. La ligne verte indique le total des motions en suspens. L'axe horizontal commence au début de la session extraordinaire, lorsque 39 motions sont en suspens.

Enfin, une fois les motions adoptées par le Parlement, le Conseil fédéral a très vite réalisé 9 des 16 mandats qui lui ont été attribués en respectant les décisions du Parlement. Il lui a fallu en moyenne 57 jours seulement depuis l'adoption des motions par le Parlement pour édicter une ordonnance ou un projet de loi. Á noter que le Conseil fédéral a diligemment mis en œuvre toutes les motions qu'il avait proposé de rejeter.

VI. *Actualisation à la fin de la session d'hiver 2020*

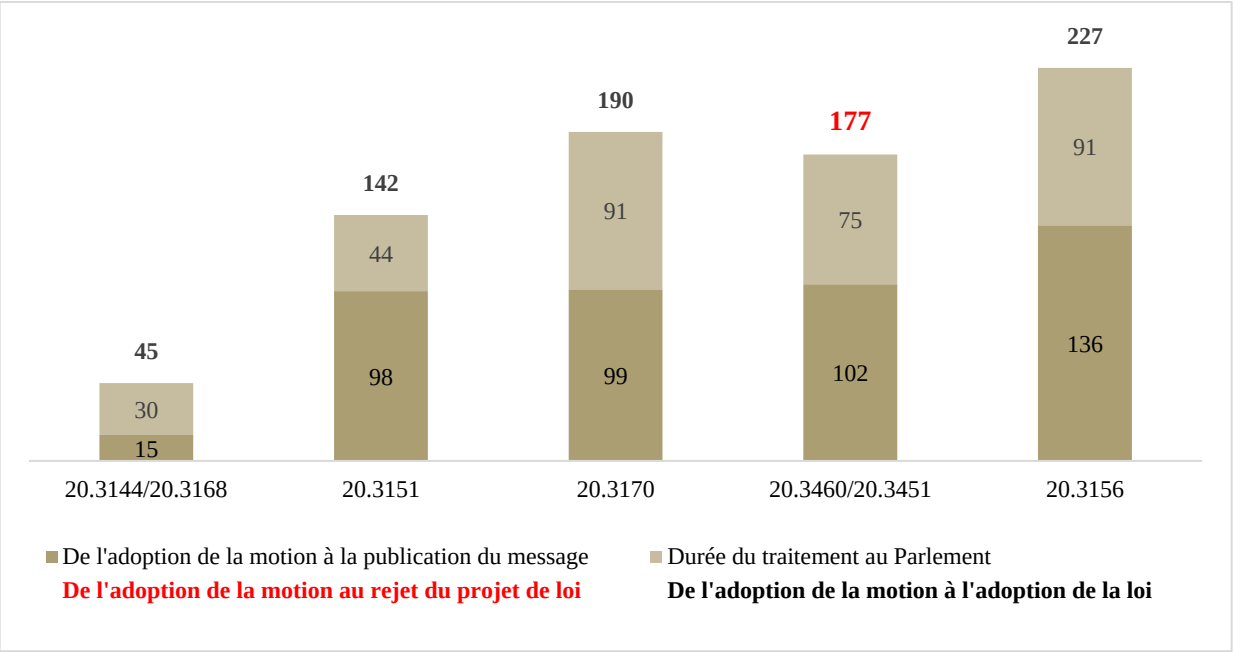
Entre la session d'automne et la fin de la session d'hiver 2020, le bilan n'a guère changé concernant le traitement des motions. Une motion supplémentaire a été retirée et est donc liquidée. Quatre des 49 motions déposées entre le 6 avril et le 1er juin 2020 sont ainsi encore en suspens au Parlement à la fin de la session d'hiver.

Graphique 28 : Évolution des motions en suspens. État le 18 décembre 2020



Le Parlement achève le traitement de deux projets de loi fédérale urgente à la session d'hiver 2020. Un projet de loi est adopté, alors que l'autre échoue.

Graphique 29: Durée de la mise en œuvre au moyen d'un projet de loi fédérale urgente (État le 18 décembre 2020)



Graphique 30 : Aide à la lecture

Le graphique illustre le temps nécessaire à la mise en œuvre de motions de commission Covid-19 par le Conseil fédéral au moyen de projets de loi fédérale urgente. Sous la barre sont indiquées les numéros des motions à l'origine des projets de loi. Lorsque deux motions sont indiquées sous une barre, il s'agit dans deux cas de motions identiques déposées l'une au Conseil national et l'autre au Conseil des États (20.3144/20.3168), et dans l'autre cas de 2 motions mises en œuvre dans le même projet de loi (20.3460/20.3451). Le chiffre au-dessus de la barre indique le nombre de jours écoulés entre le dépôt de la motion dans un conseil et, le cas échéant, l'adoption de la loi par le Parlement, ou son échec.

À la fin de la session d'hiver, le bilan de la mise en œuvre des motions de commission Covid-19 de la première phase de la pandémie est le suivant :

Trois projets de lois adoptés par le Parlement :

- la modification de la loi sur les épidémies portant sur le système de traçage de proximité pour le coronavirus (20.040) adoptée le 19 juin 2020. Cette loi met en œuvre les motions 20.3144/20.3168 déposées par les Commissions des institutions politiques.
- la loi fédérale sur le soutien des transports publics durant la crise du Covid-19 (20.055) adoptée le 25 septembre 2020. Cette loi met en œuvre la motion 20.3151, déposée par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national.
- un projet de loi sur loi sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (20.075) soumis au Parlement le 18 septembre 2020. Ce projet vise à transposer dans une loi l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 adoptée par le Conseil fédéral le 25 mars 2020 et met en œuvre les motions 20.3156 et 20.3170 déposées par la Commission des finances du Conseil des États. La loi est adoptée par le Parlement le 18 décembre 2020.

Un projet de loi ayant échoué :

- le projet de loi Covid-19 sur les loyers commerciaux (20.076) soumis au Parlement le 18 septembre 2020 met en œuvre les motions au libellé identique déposées par les Commissions de l'économie et des redevances 20.3451 et 20.3460. Il échoue au Parlement après le rejet au vote sur l'ensemble par le Conseil national le 30 novembre et le refus d'entrer en matière du Conseil des États le 2 décembre 2020.