

**Interventions parlementaires
Procédure, statistiques, coûts et propositions de réforme
du système des interventions parlementaires**

**Rapport final
à l'attention des commissions de gestion
du Conseil national et du Conseil des Etats**

du 25 février 1999

L'essentiel en bref

Les commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'examiner divers aspects en rapport avec les interventions parlementaires. Cet examen, réalisé entre juin 1998 et janvier 1999, a principalement porté sur la procédure suivie par les interventions parlementaires, sur les aspects relatifs à leur évolution du point de vue quantitatif au cours de ces dernières années ainsi que sur l'évaluation des coûts occasionnés par les réponses au niveau du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. De plus, l'OPCA a été chargé de recueillir auprès de l'administration les propositions de réforme que cette dernière pourrait formuler au sujet des procédures d'intervention et de la pratique actuelle en matière de réponse. L'enquête a principalement permis d'obtenir les résultats suivants:

- De 1984 à 1997, avec quelques variations annuelles, le nombre d'interventions déposées par les membres du Parlement et par les groupes a tendance à augmenter. La différenciation par catégorie d'intervention révèle que ce sont avant tout les dépôts de motions et d'interpellations qui présentent une tendance croissante. En revanche, les postulats (dans les deux conseils) et les questions ordinaires (au Conseil national) ont perdu de leur attractivité.*
- Durant la même période examinée, par rapport au Conseil des Etats, il y a eu presque huit fois plus d'interventions déposées au Conseil national. En d'autres termes, cela signifie que le nombre moyen d'interventions par député et par an s'élève à environ 3 pour le Conseil national et 1,6 pour le Conseil des Etats.*
- La comparaison par session, entre le nombre d'interventions déposées et le nombre d'interventions liquidées par les chambres entre 1994 et 1997, montre une évolution tendancielle contraire: durant la période examinée, le dépôt a eu légèrement tendance à augmenter alors que la liquidation a eu tendance à reculer.*
- L'examen, toujours entre 1994 et 1997, de la liquidation par les Chambres fédérales des interventions personnelles a montré que ces dernières peuvent connaître des «destins» très différents. Cette constatation concerne avant tout l'instrument d'intervention principal, c'est-à-dire la motion. Le tiers des interventions de cette catégorie a été classé sans que ces dernières aient été traitées par le Parlement (principalement parce qu'elles ne l'ont pas été dans le délai de deux ans). Les autres motions ont en majorité été transmises sous forme de postulat par le premier conseil ou rejetées. Moins d'un dixième de toutes les motions liquidées par le Parlement a été traité avec succès (à savoir ont été adoptées par les deux chambres et transmises au Conseil fédéral).*
- Les coûts occasionnés par les réponses aux interventions examinées – dix motions, dix postulats, dix interpellations et dix questions ordinaires – varient dans une fourchette allant de près de 1000 francs à 8000 francs par intervention. Environ 40 % des interventions ont entraîné des coûts situés*

entre 3000 et 5000 francs. Pour ce qui est du reste des interventions, une moitié est située en dessous et l'autre au-dessus de cet intervalle. La valeur moyenne des interventions examinées est de 4080 francs. Les coûts ainsi calculés se situent nettement en dessous de ceux des estimations qui ont circulé jusqu'ici (10 000 francs ou plus).

- Les intervalles de coûts (coût maximum – coût minimum) varient peu d'une catégorie d'intervention à l'autre. La comparaison des coûts moyens révèle une différence de 550 francs entre la catégorie d'intervention la plus chère (le postulat avec une moyenne de 4310 francs) et la moins chère (la question ordinaire avec une moyenne de 3760 francs).*
- Le traitement d'une intervention par les Chambres fédérales fait augmenter les coûts occasionnés auprès du département et de l'office d'un montant pouvant aller de 650 à 2650 francs (valeurs moyennes).*
- 80 % des vingt services de l'administration fédérale qui ont participé à l'enquête écrite de l'OPCA ont jugé que la procédure et la pratique actuelles en matière de réponse aux interventions nécessitent des réformes partielles.*
- Pour une part, les propositions de réforme issues de l'administration fédérale ont pour but de simplifier et de rationaliser le traitement des interventions par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale (p. ex. le déplacement de la compétence décisionnelle du Conseil fédéral vers le département ou la simplification de la procédure de réponse). D'autre part, elles visent les réglementations et procédures en vigueur au sein du Parlement (p. ex. l'introduction de quotas d'interventions par député et par période, l'examen préalable des interventions en vertu de divers critères, le raccourcissement du délai de classement lorsque l'intervention n'est pas traitée par les chambres) ou suggèrent de discuter des modèles nouveaux ou modifiés (p. ex. la réduction du nombre de catégories d'interventions ou des modifications relatives à leur caractère urgent).*

Rapport

Introduction

Les interventions parlementaires remplissent des fonctions importantes et multiples. Il arrive toutefois qu'elles fassent l'objet de critiques, que ce soit parce que leur nombre a augmenté au cours de ces dernières décennies et que la pile des interventions parlementaires prêtes à être traitées mais en suspens jette une ombre sur le fonctionnement du Parlement ou parce qu'elles sont soupçonnées de générer des dépenses très importantes au niveau de l'administration pour, finalement, ne développer que peu d'effets. Le groupe de coordination des commissions de gestion (CdG) du Conseil national et du Conseil des Etats, a voulu en savoir plus sur ce sujet. Pour cette raison, à la fin du premier semestre 1998, il a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'examiner divers aspects en rapport avec les interventions parlementaires. En particulier, l'OPCA a été chargé de clarifier les points suivants:

- Procédure de traitement des interventions parlementaires depuis leur dépôt jusqu'à leur liquidation;
- Statistiques relatives à l'évolution quantitative et à la liquidation des interventions parlementaires aux Chambres fédérales;
- Coûts occasionnés par les réponses du Conseil fédéral et de l'administration fédérale;
- Evaluation de la pratique actuelle en matière de traitement des interventions parlementaires ainsi que les réformes possibles.

Les résultats principaux de ces diverses investigations sont résumés dans le présent rapport dont les chapitres commencent par la question correspondante. Le détail des résultats de l'enquête est consigné dans le *rapport de travail* (en allemand uniquement). Ce dernier comporte en particulier:

- de nombreuses statistiques supplémentaires relatives au «destin» des interventions et à leur évolution dans le temps ainsi qu'une digression sur les initiatives parlementaires qui, d'un point de vue juridique, ne font pas partie des interventions parlementaires,
- des évaluations détaillées de l'enquête relative aux coûts des interventions parlementaires et tous les résultats de l'enquête sur la pratique en matière de réponse aux interventions parlementaires,
- un aperçu des instruments parlementaires en vigueur dans d'autres pays européens,
- des informations plus détaillées sur l'approche méthodique.

1 Interventions parlementaires: la procédure

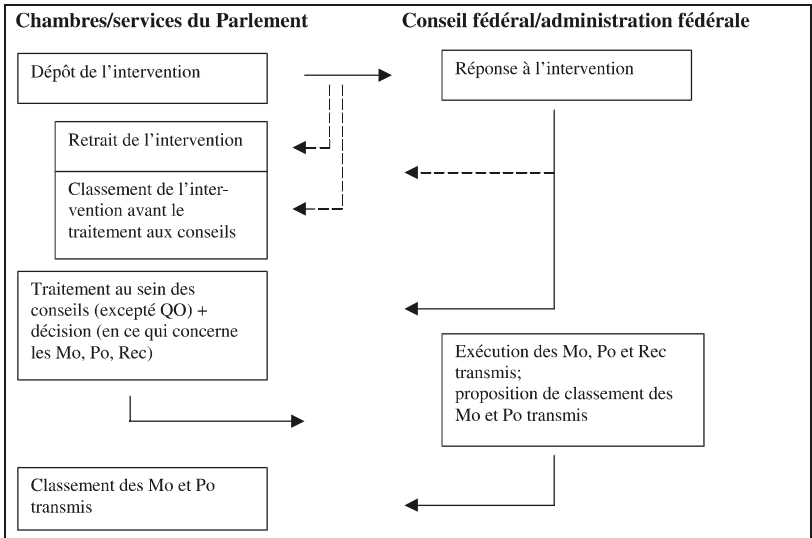
Ce chapitre résume les résultats relatifs à la *première question* de l'examen:

Quelles sont les différentes étapes de la procédure de traitement des interventions parlementaires depuis leur dépôt jusqu'à leur liquidation?

Nous donnons ici une vue d'ensemble des principales phases de travail et de procédure par lesquelles les interventions parlementaires passent¹. À la suite de l'illustration 1, les procédures importantes pour la compréhension des chapitres suivants concernant les statistiques, le relevé des coûts, la pratique actuelle en matière de réponse et les réformes possibles sont brièvement expliquées. La partie de la procédure jusqu'à (et y compris) la phase du traitement des interventions par les Chambres fait l'objet d'une attention particulière.

Vue d'ensemble de la procédure des interventions parlementaires

Illustration 1



Dépôt de l'intervention (principalement art. 33 RCN et 26 RCE): À condition de respecter un certain nombre de conditions formelles, chaque membre du Parlement, les groupes, les commissions et les minorités de commissions ont le droit de déposer une intervention. Alors que les motions (Mo) et les postulats (Po) ont pour objectif de charger le Conseil fédéral (Mo) ou de l'inciter (Po) à déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure, l'interpellation (Ip) et la question ordinaire (QO) servent à demander des renseignements sur les affaires de la Confédération.

¹ Vue d'ensemble établie sur la base de documents et de renseignements fournis par le DFJP.

Les nouvelles interventions déposées sont acheminées par les services du Parlement à la Chancellerie fédérale. Cette dernière *attribue les interventions aux départements responsables*, détermine les services qui sont également concernés et distribue les textes des interventions à tous les départements. Si la responsabilité ne peut pas être clairement établie, notamment lorsque le sujet de l'intervention est du ressort de plusieurs départements, l'attribution se fait d'entente entre la Chancellerie fédérale et les départements concernés. S'il y a contestation, la question se règle entre les services concernés. Depuis 1994, le recours à cette solution a été nécessaire pour environ sept % des interventions auxquelles il a été répondu. La décision finale de l'attribution incombe au Conseil fédéral. Chaque intervention est traduite dans les deux autres langues officielles par la Chancellerie fédérale ou par le département responsable.

Réponse à l'intervention (art. 35, al. 1 et 1^{bis}, RCN et art. 27, al. 2 et 2^{bis}, RCE): En respectant le délai de réponse réglementaire qui s'applique aux interventions (c'est-à-dire jusqu'à la prochaine session), le Secrétariat général du département responsable, le DFJP pour ce qui est de la présente étude, transmet l'intervention à l'*office responsable* qui prépare un projet de réponse en collaboration avec les autres offices concernés avant de la parachever dans le cadre d'une procédure interne.

Il est ensuite soumis, pour prise de position, aux offices concernés des autres départements dans le cadre d'une procédure de *consultation des offices*. Le cas échéant, le projet de réponse est ensuite adapté, traduit dans les deux autres langues officielles et transmis au Secrétariat général, accompagné d'une proposition destinée au Conseil fédéral. Le Secrétariat général soumet la proposition et la réponse à un examen formel et matériel puis les transmet au chef du département pour signature.

La proposition au Conseil fédéral et la réponse révisée sont transmises à la Chancellerie fédérale qui fait parvenir les dossiers, dans les trois langues officielles, à tous les départements et qui inscrit l'intervention à l'ordre du jour de la prochaine séance du Conseil fédéral. Durant une semaine environ, les départements peuvent spontanément présenter un *co-rapport*. Lorsque l'affaire n'est pas contestée, la réponse est adoptée sans discussion par le Conseil fédéral («décision en bloc» avec toutes les autres interventions qui ne sont pas contestées) et est transmise dans les trois langues officielles au département responsable ainsi qu'aux autres départements également concernés et aux Chambres fédérales.

En revanche, si des co-rapports sont déposés et que les divergences ne peuvent être éliminées avant la séance du Conseil fédéral, l'intervention est ajournée, c'est-à-dire que son traitement est inscrit à l'ordre du jour de la séance suivante. Ce cas de figure s'est produit pour environ 14 % de toutes les interventions auxquelles il a été répondu depuis 1994. L'élimination des divergences lors de réponses contestées a lieu soit par voie écrite au moyen d'une procédure de co-rapport, soit oralement, directement entre les services concernés. Si un accord est trouvé, le Conseil fédéral prend sa décision en se basant, le cas échéant, sur un projet de réponse modifié. Si les divergences ne parviennent pas à être éliminées, la réponse est modifiée en fonction des délibérations et des décisions du Conseil fédéral. Il arrive environ cinq fois par année (sur une moyenne de 680 interventions déposées par année depuis 1984, voir le chap. 2 consacré aux statistiques) que le Conseil fédéral désapprouve fondamentalement le projet de réponse, ce qui nécessite une refonte complète de celui-ci ainsi que nouvelles traductions, distribution et mise à l'ordre du jour.

Une fois l'*arrêté du Conseil fédéral* (ACF) effectif, la Chancellerie fédérale transmet la réponse dans les trois langues officielles aux Chambres fédérales, au département responsable ainsi qu'aux autres départements également concernés.

Retrait de l'intervention (art. 33, al. 5, RCN et 26, al. 5, RCE): Les auteurs peuvent retirer leurs interventions en tout temps. Les interventions retirées sont biffées de la liste des objets à traiter et classées par les départements concernés, par la Chancellerie fédérale et par les services du Parlement.

Classement de l'intervention avant le traitement aux conseils (art. 40 RCN et 32 RCE): Contrairement aux questions ordinaires qui sont liquidées avec la réponse du Conseil fédéral, les motions, les postulats, les recommandations (uniquement CE) et les interpellations sont traitées par les plénums. Dans certains cas toutefois, il arrive qu'une intervention doive être classée avant son traitement, soit parce que son auteur quitte le conseil et qu'aucun autre membre du conseil ne la reprend, soit parce qu'elle n'a pas été traitée par le Parlement dans le délai imparti de deux ans. Ces interventions sont classées par les services concernés, même si une réponse du Conseil fédéral a déjà été élaborée à son sujet.

Traitement au sein des conseils/décision (principalement art. 22, 22^{bis}, 22^{ter} LREC; art. 35 à 38 RCN; art. 27 à 30 RCE): Certaines interventions sont préalablement soumises à la commission parlementaire idoine avant d'être traitées par le plénum du conseil (principalement les Mo qui ont été transmises par le premier conseil). Dans ces cas, l'office responsable établit un *dossier d'accompagnement* rassemblant documentation, notes d'entretien, etc., à l'attention du chef du département. Pour ce qui est du DFJP, outre le chef du département, le directeur de l'office concerné et le collaborateur compétent participent en règle générale également à la séance de la commission.

Le dossier d'accompagnement est actualisé – ou établi lorsqu'il n'y a pas eu d'examen préalable par une commission – en prévision du traitement de l'intervention par les conseils. Dans certains cas, il est nécessaire de procéder à une *réactualisation du dossier*; par exemple lorsque le traitement d'une intervention est fixé à une session ultérieure soit parce que – pour les Mo et Po – elle est combattue par un ou plusieurs députés ou que l'auteur ne s'est pas déclaré satisfait de la proposition du Conseil fédéral (acceptation, acceptation partielle, transformation d'une Mo en Po, rejet ou classement de l'intervention). En ce qui concerne l'interpellation, le report de son traitement à une session ultérieure est nécessaire lorsque, conformément à la proposition de son auteur, le conseil décide la mise en discussion.

Les interventions rejetées sont biffées de la liste des objets à traiter, les motions (par les deux conseils), les postulats (par le conseil concerné) et les recommandations (CE uniquement) acceptés sont transmis au Conseil fédéral pour exécution.

2 Interventions parlementaires: statistiques

Les résultats de l'évaluation statistique des interventions parlementaires (*deuxième question de l'examen*) peuvent être résumés en les répartissant dans deux groupes de questions distincts. Le présent chapitre présente les résultats principaux.

Premier groupe de questions

Combien d'interventions ont-elles été déposées par les membres des conseils et les groupes depuis le début de 1984 jusqu'à la fin de 1997?

Comment ont-elles évolué dans le temps (nombre d'interventions, globalement et par catégorie)?

Deuxième groupe de questions

Combien d'interventions personnelles ont-elles été liquidées par les Chambres fédérales depuis le début de 1994 jusqu'à la fin de 1997, et de quelle manière?

2.1 Résultats pour le premier groupe de questions

2.1.1 Evolution du nombre global d'interventions

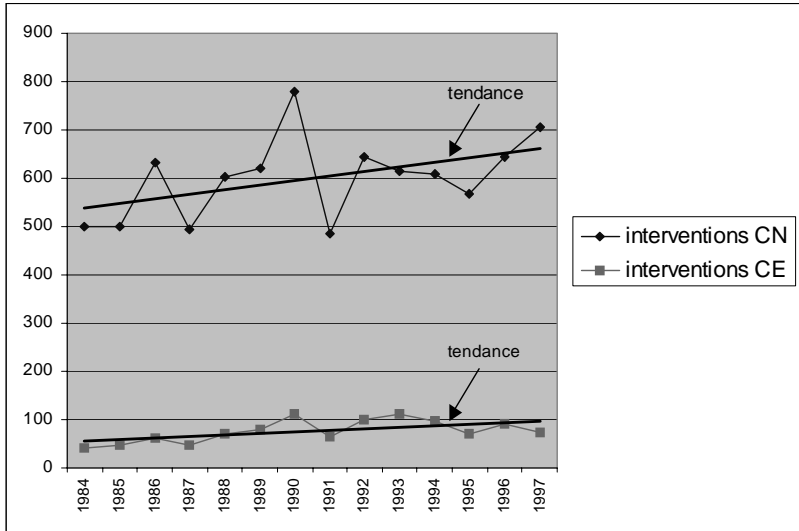
De 1984 à 1997, les députés du Conseil des Etats et du Conseil national ainsi que les groupes parlementaires ont, au total, déposé environ 9500 interventions. Ce sont avant tout les députés du Conseil national qui ont fait usage de leur droit d'intervention: par rapport à la Chambre des Etats, *les interventions déposées à la Chambre du peuple ont été, en moyenne annuelle, près de huit fois plus nombreuses* (environ 600 interventions contre 77). *Par député, le nombre annuel moyen d'interventions s'élève à environ 3 pour le Conseil national et 1,6 pour le Conseil des Etats.* Comme les rétrospectives des législatures permettent de s'en rendre compte, les écarts par rapport à la moyenne sont cependant importants. Ainsi, certains «champions» en matière d'interventions en ont déposé environ 18 par année durant la dernière législature².

Comme cela ressort très bien de l'illustration 2, malgré des variations sensibles, le *nombre d'interventions déposées* depuis 1984 a *tendance à augmenter d'une manière générale*. En outre, les variations constatées ne semblent pour le moins pas fortuites. Elles confirment une hypothèse couramment exprimée: afin de faire preuve d'une activité politique à l'égard de leur électorat, les parlementaires recourent plus souvent à leur droit d'intervention *en période préélectorale*. Comme l'illustration 2 le montre, c'est surtout au Conseil national qu'un nombre particulièrement élevé d'interventions a été relevé durant l'année précédant les élections, et ceci en 1986 et en 1990. En revanche, ce phénomène n'a pas été observé en 1994.

² Centrale de documentation des services du Parlement (1966), Rétrospective de la 44^e législature des Chambres fédérales, de la session d'hiver 1991 à la session d'automne 1995, EDMZ, 3003 Berne, p. 312.

Evolution du nombre d'interventions déposées par les membres des conseils et les groupes parlementaires de 1984 à 1997

Illustration 2



Sources: données apurées de la Chancellerie fédérale (1984 à 1993) ainsi que statistiques du Secrétariat central des services du Parlement (à partir de 1994)

Cette tendance à l'augmentation du nombre d'interventions déposées annuellement a des causes diverses. Sans pouvoir évaluer leur importance dans le cadre de notre examen, nous désirons cependant ébaucher quelques explications. Par rapport à la situation telle qu'elle se présentait par le passé, il est, d'une part, actuellement nécessaire de trouver des solutions à un *plus grand nombre de problèmes sociaux* et, d'autre part, nous assistons à l'avènement de nouveaux champs d'activité politiques. De certains points de vue différents, c'est la *modification des valeurs politiques et sociales* qui est responsable de cette tendance (p. ex.: renforcement de la polarisation politique, tendances individualistes au Parlement, mutation de l'environnement social, augmentation de la personification dans les médias, etc.). Finalement, il semble que différentes réformes institutionnelles contribuent également à l'accroissement de l'utilisation du droit d'intervention personnel (p. ex.: limitation du temps de parole au Conseil national avec l'introduction d'un nouveau mode de traitement des affaires en 1990).

Cette énumération de causes possibles pouvant expliquer l'augmentation tendancielle du nombre d'interventions n'est pas exhaustive. Il nous semble cependant important de souligner également un autre résultat des examens que nous avons effectués. Il s'agit de la constatation que, malgré les différences institutionnelles et certaines limitations du droit d'intervention individuel, d'autres parlements européens tels que le House of Commons britannique, le Riksdag suédois ou l'Assemblée Nationale française connaissent également un phénomène d'augmentation tendancielle du nombre d'interventions déposées.

2.1.2 Evolution par catégorie d'interventions

L'examen de l'OPCA a permis de remarquer que l'augmentation générale constatée entre 1984 et 1997 ne touche pas toutes les catégories d'interventions.

Dans les deux conseils, l'*augmentation tendancielle* concerne les *motions* et les *interpellations*. En moyenne, les groupes et les députés du Conseil national et du Conseil des Etats ont respectivement déposé, par année, 138 et 21 motions ainsi que 190 et 26 interpellations (y compris les Ip u). Pour ce qui est de l'instrument de demande de renseignements (Ip), la Chambre du peuple a connu une forte augmentation au cours des années nonante.

En revanche, depuis 1984, le nombre de *postulats* déposés par les députés et les groupes parlementaires des deux Chambres a *tendance à baisser*. C'est avant tout dans les années nonante que cet instrument d'intervention a perdu de son attractivité. Entre 1984 et 1997, 120 et 15 interventions de cette catégorie ont été déposées par année respectivement au Conseil national et au Conseil des Etats.

Les *questions ordinaires* et *questions ordinaires urgentes* connaissent des *évolutions différentes*. Leur nombre a tendance à baisser à la Chambre du peuple et il est en légère progression à la Chambre des Etats. A ce propos, il faut souligner le fait que l'heure des questions donne aux membres du Conseil national une possibilité supplémentaire d'exercer leur droit de demander des renseignements. Le nombre annuel de questions ordinaires et de questions ordinaires urgentes se monte en moyenne à 153 (CN) et 13 (CE).

2.2 Résultats pour le deuxième groupe de questions

2.2.1 Comparaison et vue d'ensemble

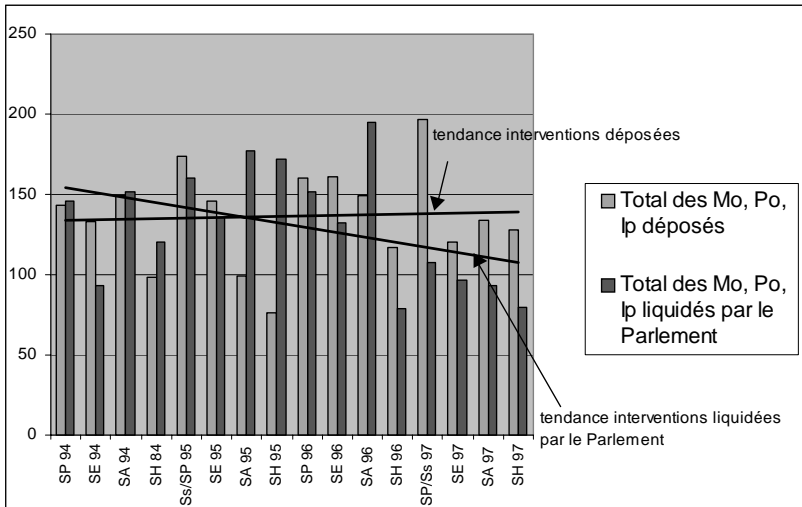
Comparaison entre interventions déposées et interventions liquidées par le Parlement

Avant d'examiner le «destin» des interventions liquidées par les Chambres fédérales entre 1994 et 1997, il convient de comparer leur nombre avec celui des interventions déposées durant la même période. Cette comparaison permet de voir s'il y a un fossé entre ces deux grandeurs et, le cas échéant, s'il s'est accru au cours du temps. En d'autres termes, il s'agit de savoir si *le Parlement est de moins en moins en mesure d'assumer son «flot d'interventions»*, c'est-à-dire de *liquider les interventions en suspens*.

En ce qui concerne l'illustration suivante, il faut garder à l'esprit que *«liquidée par le Parlement» ne signifie pas que l'intervention est parvenue jusqu'aux plénums des conseils*. En effet, nombreux sont les motions, postulats et interpellations qui ne sont jamais allés jusqu'à ce stade, soit parce que leur auteur a quitté le conseil, soit parce que ces interventions sont restées en suspens pendant deux ans (voir tableau 2 ci-après).

Comparaison entre Mo, Po, Ip (interventions personnelles et des groupes parlementaires) déposés et liquidés par le Parlement par session entre 1994 et 1997

Illustration 3



Sources: Secrétariat central des services du Parlement et propre enquête

L'illustration 3 montre que le nombre d'interventions déposées suit une *évolution tendancielle inverse* à celle des interventions liquidées par les Chambres fédérales. En ce qui concerne les motions, postulats et interpellations déposés, leur nombre a légèrement tendance à augmenter alors que leur classement connaît un recul. En procédant à une différenciation par catégorie, ces constatations sont confirmées pour les motions et les interpellations alors que le nombre de postulats déposés et le nombre de postulats liquidés par le Parlement montrent une tendance à diminuer durant la période prise en compte par l'examen (voir ch. 2.3.1 du rapport de travail).

Vue d'ensemble des interventions personnelles liquidées par le Parlement

Le tableau 1 reproduit le nombre d'interventions personnelles liquidées par les Chambres fédérales dans la période allant de la session de printemps 1994 à la session d'hiver 1997. Ce tableau illustre une fois de plus la plus grande place (du moins quantitativement) occupée par ces instruments parlementaires au Conseil national. La part des interventions personnelles (Po, Ip, QO, Rec) déposées au Conseil des Etats, relativement au total des interventions liquidées ou auxquelles il a été répondu, atteint environ 13 %.

Total des interventions personnelles liquidées par les Chambres ainsi que des QO/QOU auxquelles le Conseil fédéral a répondu entre 1994 et 1997³

Tableau 1

| | (Mo) | Po | Ip/Ip u | QO/QOU | Rec | Heure des questions CN | Total (sans Mo et heure des questions CN) |
|-----------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------------------|---|
| CN | (512) | 400 | 763 | 559 | – | 970 | 1722 |
| CE | (109) | 47 | 123 | 79 | 17 | – | 266 |
| Total | (621) | 447 | 886 | 638 | 17 | 970 | 1988 |
| «Part» CE en % | (17.6) | 10.5 | 13.9 | 12.4 | 100 | – | 13.4 |

Source: Enquête de l'OPCA

Cependant, le tableau 1 ne révèle pas de quelle manière les interventions ont été liquidées par les Chambres. Selon la catégorie, l'intervention peut connaître des «destins» différents. A cet égard, ce sont les motions qui présentent le plus de diversité. Une motion, qui nécessite l'approbation des deux chambres avant de pouvoir être transmise au Conseil fédéral, peut être liquidée de onze manières différentes (voir ch. 2.2.2). A l'autre bout de la classification selon la diversité des «destins», il y a la QO, son sort est simple: elle est liquidée avec la réponse du Conseil fédéral.

2.2.2 «Destin» des motions liquidées par les Chambres fédérales entre 1994 et 1997 en comparaison avec la période entre 1987 et 1990

Les résultats de notre enquête au sujet des «destins» des motions liquidées par le Parlement entre 1994 et 1997 peuvent être comparés aux résultats correspondants d'une enquête de GRAF (1991)⁴ sur la période allant de la session d'hiver 1987 à la session d'été 1990.

³ Pour ce qui est des motions, cette présentation n'est que partiellement significative. En effet, contrairement aux autres catégories d'interventions, le conseil qui liquide une motion n'est pas toujours celui qui est à l'origine de l'intervention. C'est le cas pour les interventions transmises dont le conseil, qui liquide finalement la motion, n'est pas celui dont elle émane. C'est pour cette raison que les données relatives à cette catégorie d'intervention ont été indiquées entre parenthèses.

⁴ Graf Martin (1991), Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Services du Parlement (éd.), Le Parlement – «Autorité suprême de la Confédération»? Editions Paul Haupt, Berne et Stuttgart, p. 203 à 221.

«Destins» des Mo (de commissions, de groupes et individuelles) liquidées par les Chambres fédérales durant la période allant de la SH 87 à la SE 90 par rapport à la période allant de la SP 94 à la SH 97

Tableau 2

| Liquidées par le premier conseil | SH 87–SE 90 | | SP 94–SH 97 | |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|
| – transmises en tant que Po | 45.8 % | (195) | 34.3 % | (273) |
| – rejetées | 9.6 % | (41) | 11.3 % | (90) |
| – classées parce que non traitées dans le délai de deux ans | 22.1 % | (94) | 18.2 % | (145) |
| – classées parce qu'exécutées | 2.6 % | (11) | 2.9 % | (23) |
| – classées parce que l'auteur a quitté le conseil | 1.9 % | (8) | 5.0 % | (40) |
| – retirées | 6.1 % | (26) | 5.3 % | (42) |
| – transmises en tant que Rec (CE uniquement) | – | | 0.4 % | (3) |
| Liquidées par le deuxième conseil (après adoption par le premier conseil) | | | | |
| – transmises | 8.2 % | (35) | 12.1 % | (96) |
| – classées parce qu'exécutées | 1.4 % | (6) | 1.6 % | (13) |
| – transmises en tant que Po des deux conseils | 0.7 % | (3) | 5.2 % | (41) |
| – rejetées | 1.6 % | (7) | 3.6 % | (29) |
| Total | 100 % | (426) | 99.9 % | (795) |

Sources: GRAF (1991), p. 207 (pour la période allant de la SH 87 à la SE 90), propre enquête (pour la période allant de la SP 94 à la SH 97)

Le tableau 2 indique que, durant les deux périodes examinées, *la plupart des motions ont été transmises en tant que postulats par le premier conseil*. Le deuxième cas le plus fréquent est celui des motions victimes de la «guillotine» du classement après être restées en suspens pendant deux ans⁵. Pour les deux périodes, la comparaison entre le taux de succès et le taux de rejet (devant le premier et le deuxième conseil) tourne en faveur de ce dernier taux.

Le tableau 2 indique également à quel point la manière de liquider des interventions s'est modifiée pendant la période de 1994 à 1997, par rapport à celle de 1987 à 1990. La modification la plus visible est la *réduction de plus de dix % par rapport à la période 1987 à 1990 de la proportion de motions transmises par le premier conseil en tant que postulat*. Ce résultat s'explique avant tout par la situation au Conseil national. Par rapport à ce qui était le cas auparavant, les motions ont nette-

⁵ Bien que, dans le cadre de ce rapport final, il ne soit pas possible d'entrer en matière sur les autres catégories d'interventions, il convient néanmoins de mentionner que pour les Po et Ip ce «destin» constitue également le deuxième cas le plus fréquent. Durant la période de notre examen, à une seule exception près, il s'agissait de Mo, Po et d'Ip déposés par des députés de la Chambre du peuple.

ment *moins souvent suivi le chemin de la «procédure rapide»*, c'est-à-dire de l'adoption sans discussion lors du dernier jour de la session⁶. Les motions non contestées liquidées de cette manière sont en majorité transmises sous forme de postulat selon la proposition du Conseil fédéral.

Ce résultat semble, d'une part, indiquer un changement dans la manière de traiter les interventions. En effet, il corrobore la perception des observateurs qui parlent d'une *polarisation renforcée au sein de la Chambre* (interventions de plus en plus combattues au sein des rangs de la Chambre elle-même) *ou vis-à-vis du Conseil fédéral* (l'auteur de l'intervention n'est souvent pas d'accord avec la proposition du Conseil fédéral de transformer la motion en postulat). D'autre part, le fait que les motions empruntent moins souvent le chemin de la «procédure rapide» que par le passé, est également lié à des circonstances plus «profanes». Ainsi, durant l'une des sessions faisant partie de la période examinée, le Conseil national s'est volontairement consacré au rattrapage des interventions en suspens, ce qui était possible étant donné que, par rapport aux autres sessions, il y avait moins de projets de la part du Conseil fédéral.

Force est cependant de constater que, *au Conseil national*, malgré plusieurs inscriptions à l'ordre du jour et malgré tous les efforts visant à réduire la pile des interventions en suspens, *les motions contestées ou combattues* courent un risque important d'être finalement classées parce que non traitées dans le délai de deux ans étant donné le manque de temps de ce conseil. Comme les résultats de l'enquête l'ont montré, cet «engorgement» dont le Conseil national souffre dans le domaine des interventions provoque certains coûts au niveau des services de l'administration fédérale concernés et appelle des propositions de réforme (voir ch. 4 ci-après).

Résumé de la comparaison des motions liquidées par le Parlement durant la période de 1994 à 1997 par rapport à la période allant de 1987 à 1990

En résumant les résultats déjà abordés ici et ceux contenus dans le rapport de travail de l'OPCA, force est de remarquer que le *tableau plutôt sombre que GRAF (1991)* a brossé – chances d'aboutissement minimales, peu d'efficacité et manque de sérieux en matière de traitement des motions – *s'est un peu éclairci* pour ce qui est de la période entre 1994 et 1997. Il ne faut cependant pas pour autant basculer dans l'euphorie. Tout d'abord, par rapport à la première période, le taux de succès des motions durant la deuxième période était plus élevé d'environ 4 % (12 % contre 8 %). En revanche, le taux de rejet était plus élevé d'un même pourcentage environ (15 % contre 11 %). Deuxièmement, le tableau 2 permet de constater une légère amélioration du bilan en matière d'efficacité de traitement: la part des motions victimes de la « guillotine » du délai de deux ans, c'est-à-dire classées parce que non traitées durant ce laps de temps, est inférieure d'environ 4 % pour la période de 1994 à 1997. Pour ce qui est de la manière, notre enquête a révélé que les motions déposées au Conseil national sont nettement moins souvent liquidées par la «procédure rapide» contrairement à ce qui était le cas par le passé. Pourtant, *a priori*, même ces résultats ne permettent pas de conclure à une transformation profonde de la manière de traiter les motions. Il faut sans doute aussi tenir compte des circonstances particulières (principalement du rattrapage ciblé des interventions en suspens durant la session d'automne 1996).

⁶ Le terme de «procédure rapide» a été employé dans le rapport de la commission du 17 août 1989. Initiative parlementaire. Réforme du Parlement; FF 1989 III 1405.

3

Interventions parlementaires: coûts occasionnés par les réponses

Ce chapitre résume les résultats découlant de la *troisième question de l'examen*. La question est formulée ainsi:

Quels sont les coûts occasionnés au niveau de l'administration fédérale et du Conseil fédéral par les réponses que le Conseil fédéral a donné à 40 interventions parlementaires (10 Mo, 10 Po, 10 Ip et 10 QO)?

3.1

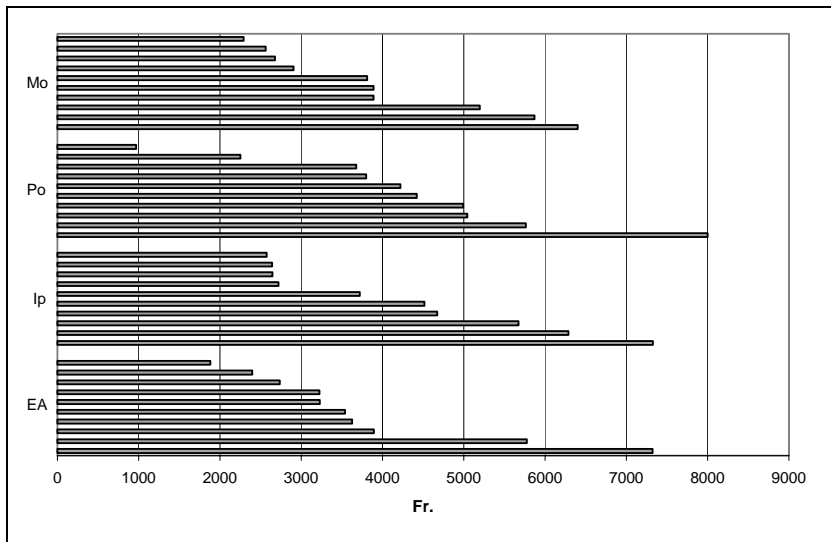
Coûts des 40 interventions examinées

Sur la base des résultats de l'enquête effectuée au sein de l'administration fédérale afin d'évaluer le temps investi dans les interventions parlementaires, l'OPCA a calculé les coûts occasionnés par dix motions, dix postulats, dix interpellations et dix questions ordinaires, urgentes ou non. La phase de réponse à une intervention comprend les opérations allant de la réception de l'intervention par la Chancellerie fédérale jusqu'à la transmission de la réponse du Conseil fédéral aux services du Parlement. Ainsi, le temps consacré par les services du Parlement lors du dépôt et de l'inscription des interventions à l'ordre du jour du Parlement n'est pas compris dans cette évaluation des coûts.

En revanche, l'enquête a pris en compte le temps consacré par le Conseil fédéral et par les divers niveaux hiérarchiques à l'échelon des départements et des offices. Les interventions examinées ont été choisies au moyen d'un procédé aléatoire parmi 371 interventions auxquelles le Conseil fédéral a répondu entre le 1^{er} janvier et le 15 juin 1998. Les coûts ont été calculés à partir des taux valables pour l'ensemble de l'administration fédérale mis à jour pour 1998 (coûts globaux liés au personnel et aux postes de travail; principe de la couverture des coûts). Les résultats de cette partie de l'enquête font l'objet de l'illustration 4 ci-dessous.

Les coûts (en fr.) occasionnés par les réponses aux 40 interventions examinées

Illustration 4



Source: Calcul des coûts effectué par l'OPCA à partir des résultats de l'enquête relative au «temps consacré aux interventions parlementaires» menée auprès de l'administration fédérale

Les coûts des réponses aux motions, postulats, interpellations et questions ordinaires examinées vont de près de 1000 francs à 8000 francs par intervention. L'éventail des coûts est donc relativement large. Un tiers des interventions (13) a généré des coûts inférieurs à 3000 francs, 16 interventions des coûts entre 3000 et 5000 francs et 11 interventions ont généré des coûts au-delà de 5000 francs. La valeur moyenne des réponses aux interventions examinées est de 4080 francs. Cette somme correspond à une moyenne de 39 heures de travail d'une personne (à tous les niveaux hiérarchiques) par intervention. Les diverses catégories d'intervention sont caractérisées par les indicateurs suivants:

- *Motions*: Le coût le plus faible est de 2290 francs, alors que le maximum est de 6400 francs. La plupart des motions (sept au total) se situent dans la fourchette entre 2290 et 4000 francs, les trois autres motions se chiffrent à plus de 5000 francs chacune. Le coût de réponse moyen pour les motions examinées est de 3950 francs.
- *Postulats*: Parmi les postulats se trouvent l'intervention la moins coûteuse et la plus coûteuse de tout le relevé, les coûts s'élevant respectivement à 970 et 8000 francs. Ces montants correspondent à des temps de travail de 10 et 72 heures. Les coûts générés par sept des postulats examinés varient entre 3600 et 5800 francs. Le coût moyen des postulats de l'analyse se monte à 4310 francs. Il est donc plus élevé (de près de 400 francs) que celui des motions.
- *Interpellations*: Pour cette catégorie d'intervention, il y a une différence de près de 5000 francs entre les coûts minimaux et maximaux, soit entre 2570 et 7330 francs. Les coûts découlant des quatre interpellations les moins chères

res se situent dans un intervalle très petit (2570 à 2720 francs). Avec un coût moyen de 4280 francs, l'interpellation se classe en seconde position au palmarès des interventions les plus chères, derrière le postulat.

- *Questions ordinaires et questions ordinaires urgentes*: L'éventail des coûts de cette catégorie présente un profil semblable à celui des autres sortes d'interventions. Pour les cas examinés, il va de 1880 à 7320 francs. Le montant le plus bas de cette catégorie est l'avant-dernier de tous les coûts recensés dans le cadre de cette enquête. En règle générale, c'est-à-dire dans huit cas sur les dix analysés, les questions impliquent des coûts de réponse inférieurs à 4000 francs. Ainsi, le coût moyen de cette catégorie d'intervention est relativement bas et atteint 3760 francs, soit environ 500 francs de moins que celui calculé pour les réponses aux interpellations. Il faut en particulier souligner ici que, parmi les dix questions examinées, il y avait également trois interventions urgentes. Du point de vue des coûts de réponse qu'elles ont entraîné, ces questions ordinaires urgentes se placent toutes trois dans la moitié supérieure des coûts, la plus chère se monte à 5770 francs.

3.2

Qu'est-ce qui influence les coûts des réponses?

Dans le relevé des coûts, cinq étapes de la procédure de réponse ont été distinguées⁷. Cette différenciation a permis de se rendre compte qu'en règle générale ce sont *l'élaboration de la réponse et la consultation des offices* qui ont généré les coûts les plus importants. Pour environ 60 % des interventions examinées, ces deux phases de la réponse représentent chacune *plus du quart des coûts totaux*. Pour huit de ces interventions (20 %), l'élaboration de la réponse varie entre 46 à 65 % des coûts totaux. Les trois autres phases de la réponse – attribution de l'intervention, procédure de co-rapport (le cas échéant) et temps consacré en rapport avec l'ACF – représentent en règle générale moins d'un quart des coûts totaux chacune (pour deux tiers des interventions, leurs parts respectives sont inférieures à 15 % du total).

Les affirmations relatives aux caractéristiques formelles (p. ex. la longueur de la réponse) ou matérielles (proposition du Conseil fédéral) à partir des résultats de l'enquête ne peuvent être formulées qu'avec précaution. Ainsi, il semble que pour les interpellations et les questions ordinaires, *les réponses plus longues provoquent des coûts plus élevés*, ce qui peut aussi s'expliquer partiellement par des coûts de traduction plus élevés. Les *motions et les postulats que le Conseil fédéral est finalement disposé à accepter* présentent généralement des coûts de réponse moins élevés que ceux consentis pour la réponse à des motions et postulats qu'il propose de rejeter ou de transformer. Lorsque, outre le département responsable, *seul un autre département est concerné* par l'intervention, les *coûts de la réponse restent en dessous de la moyenne*. La portée de ce constat doit cependant être relativisée. En effet, lorsque trois à six départements sont concernés par l'intervention, les coûts de réponse peuvent également être relativement bas. Finalement, les résultats de

⁷ Ces cinq étapes sont les suivantes: 1. Depuis la transmission de l'intervention par les services du Parlement jusqu'à, et y compris l'attribution au département compétent (y compris traduction du texte de l'intervention); 2. Elaboration de la réponse ou de la proposition (y compris traduction); 3. Consultation des offices; 4. Procédure de co-rapport (le cas échéant); 5. Préparation de la séance du Conseil fédéral jusqu'à la transmission de la réponse aux services du Parlement.

l'enquête permettent de supposer que les réponses aux questions ordinaires peuvent entraîner un peu plus de coûts lorsqu'il faut y répondre de manière *urgente*. Ce résultat est confirmé par les réponses de l'administration fédérale à l'enquête de l'OPCA concernant la pratique actuelle en matière de traitement des interventions parlementaires (voir ch. 4): les services interrogés ont en effet jugé que l'urgence est un facteur d'accroissement du volume de travail.

L'enquête parvient à donner une large vue d'ensemble des *facteurs influençant les coûts*. Elle confirme d'une part les résultats du relevé des coûts et, d'autre part, elle permet d'identifier d'autres facteurs d'influence. Les vingt services de la Confédération qui y ont été associés ont évalué l'influence de quinze facteurs sur le volume de travail nécessaire à l'élaboration de la réponse. L'échelle va de 0 (influe à peine) à 3 (influe de manière déterminante)⁸. D'après l'estimation des services interrogés, la *complexité du texte d'intervention ainsi que la technicité du domaine concerné* ont une *influence considérable* sur l'ensemble du volume de travail (moyennes des services interrogés: respectivement 2.8 et 2.7). Avant tout des facteurs liés au fond semblent donc responsables du volume de travail engendré. Ils se répercutent également à chaque niveau de la procédure. Cependant, le facteur «examen au Parlement» a également été considéré comme important (moyenne: 2.8). De l'avis des services consultés, *l'établissement, la traduction et le contrôle de la réponse, la consultation des offices ainsi que le nombre de départements également concernés influent de manière très sensible* sur le volume de travail (moyennes: respectivement 2.5, 2.3, 2.3, 2.2 et 2.1). Le fait qu'il y ait *un certain nombre d'interventions analogues récemment déposées, ou attendant une réponse*, exerce une *influence sensible* (moyennes: respectivement 2.0 et 1.9). *Les délais impartis pour le traitement, la procédure de co-rapport (le cas échéant) et la longueur de la réponse du Conseil fédéral* en eux-mêmes n'influencent que de manière *à peine sensible* le volume de travail lié à l'élaboration de la réponse à une intervention (moyennes: respectivement 1.8, 1.8 et 1.6). En ce qui concerne l'ACF et de la *procédure d'attribution* au début de la phase de l'élaboration, les réponses au questionnaire permettent de conclure que ces deux étapes n'exercent qu'une influence relativement faible sur le volume global de travail (moyennes: respectivement 1.2 et 0.8).

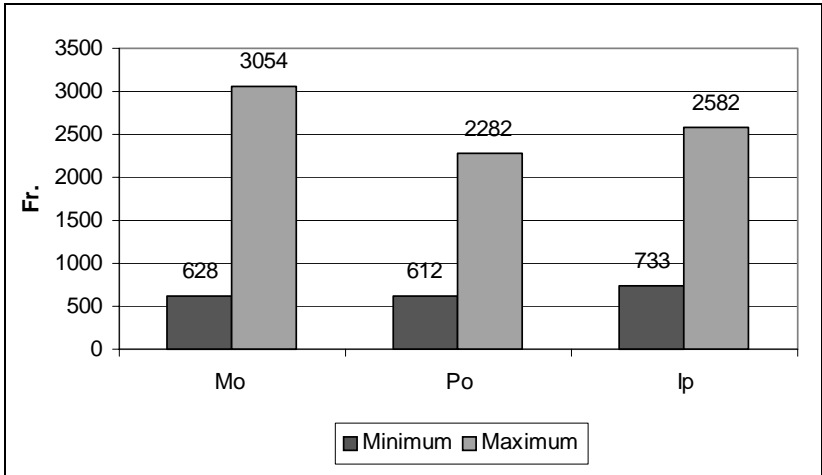
3.3 Les coûts liés au traitement d'une intervention par les Chambres fédérales

A l'aide d'un formulaire de saisie, la Chancellerie et les secrétariats généraux ont estimé le temps consacré par le département et les offices pour le traitement d'une intervention par les Chambres fédérales au moyen d'une fourchette (temps maximum/temps minimum) en tenant compte des *travaux préparatoires*. Pour les motions, postulats et interpellations, l'évaluation de l'OPCA donne les résultats suivants (moyenne des services consultés):

⁸ L'échelle d'évaluation de l'effet sur le volume de travail: 0 = influe à peine; 1 = influe peu; 2 = influe beaucoup; 3 = influe de manière déterminante.

Les coûts minimaux et maximaux occasionnés dans l'administration fédérale par le traitement parlementaire des Mo, Po et Ip (en fr.; nombre de services consultés: N = 8)

Illustration 5



Source: Calcul des coûts par l'OPCA à partir d'une enquête sur le temps consacré par l'administration fédérale aux interventions parlementaires

Par souci de concision, seul le cas de la motion est abordé ici. Du point de vue des *coûts maximaux*, la motion occupe la place de tête. Selon les indications fournies dans le cadre de l'enquête, ce fait est notamment dû à ce que, lors des discussions, les avis des membres des chambres et du Conseil fédéral sont souvent divergeants. De plus, le temps consacré à cette catégorie d'interventions s'accroît en raison d'éventuelles séances de commission et du traitement par le deuxième conseil. En ce qui concerne les *coûts minimaux*, la motion se situe environ au même niveau que le postulat et ses coûts sont inférieurs d'environ 100 francs à ceux générés par l'interpellation. A plusieurs reprises, il a été indiqué que les motions et les postulats qui suivent la «procédure rapide» au niveau des chambres et qui sont traités sans discussion génèrent encore moins de coûts au niveau de l'administration, voire n'en provoquent pas (ce constat est valable également pour l'Ip). En règle générale, les réponses ne partent pas de ce principe, raison pour laquelle les questionnaires rentrés font état d'un temps consacré minimal.

En conclusion, relevons que le traitement d'une intervention par les Chambres fédérales fait *augmenter les coûts occasionnés par la réponse d'un montant allant de 650 à 2650 francs* (valeurs moyennes des coûts maximaux et minimaux pour les Mo, Po et Ip).

3.4

Les résultats de l'enquête en comparaison avec les estimations faites jusqu'ici

Si l'on compare les résultats de l'enquête de l'OPCA avec les estimations qui circulent notamment dans la presse au sujet des coûts entraînés par les réponses aux interventions (entre 10 000 et 25 000 francs en moyenne) ou avec les chiffres couramment indiqués par l'administration fédérale (10 000 francs en moyenne), les résultats fournis par cette enquête sont nettement plus bas (moyenne pour les 40 interventions: 4080 francs). Les raisons suivantes peuvent expliquer ces différences:

- Des informations précises sur les appréciations faites préalablement font défaut. Il est donc possible d'admettre que ces estimations ont été faites à partir d'interventions dont la réponse a exigé un investissement particulièrement grand et non sur un échantillon représentatif de l'ensemble des interventions.
- Lorsque des données sont disponibles sur la durée moyenne de traitement de la réponse à une intervention, elles se situent dans le domaine de 80 heures-personne, voire au-delà. En moyenne, ces estimations du temps consacré aux interventions sont deux fois plus élevées que le résultat auquel l'OPCA est parvenu.

En outre, il faut également signaler que les bases de calcul des évaluations sont rarement indiquées. Lorsqu'elles le sont, elles correspondent aux taux horaires appliqués par l'OPCA. Il n'est toutefois pas possible d'exclure que, lors d'une enquête *ex post*, le temps consacré soit sous-estimé: il est vrai qu'en cette époque de rationalisation, peu nombreuses sont les personnes qui accepteraient de prendre le risque d'être soupçonnées de travailler de manière inefficace⁹. Néanmoins, pour ce qui est des coûts moyens entraînés par les réponses aux interventions parlementaires, les chiffres qui circulaient couramment jusqu'ici doivent être revus à la baisse. Cependant, il n'est pas exclu que, dans certains cas, la réponse à une intervention dépasse nettement les coûts calculés à partir de l'échantillon de l'OPCA.

4

Evaluation de la pratique actuelle et réformes possibles

Ce chapitre présente les résultats principaux découlant de la réponse à la *quatrième question* de l'examen:

Comment la Chancellerie fédérale, les secrétariats généraux des sept départements et certains offices fédéraux choisis évaluent-ils la pratique actuelle en matière de réponse à des interventions parlementaires? Est-il possible d'envisager des variantes à la pratique actuelle en matière de traitement des interventions? Y a-t-il des idées et des propositions pour des nouveaux modèles d'interventions?

⁹ Dès le début de l'enquête, l'OPCA n'ignorait pas qu'il serait difficile de déterminer des temps de travail *a posteriori* et qu'une certaine imprécision en découlerait forcément. C'est surtout pour des raisons de délai qu'il a été nécessaire de renoncer à une enquête concomitante.

L'OPCA a répondu à cette question sur la base d'une *enquête écrite* auprès de la Chancellerie fédérale, des secrétariats généraux des départements et de douze offices fédéraux appartenant à six départements différents. Le questionnaire standardisé à la base de cette enquête comportait des questions ouvertes, semi-ouvertes et fermées. Certains résultats de cette partie de l'enquête ont déjà été présentés au ch. 3.2 ci-dessus.

4.1 **Evaluation de la pratique actuelle et du besoin de réformes**

Dans son questionnaire, l'OPCA a énuméré huit aspects se reportant à la pratique en matière de réponse aux interventions parlementaires et a prié les services interrogés de les évaluer selon un barème comportant trois degrés de satisfaction (pratique actuelle peu satisfaisante, satisfaisante ou très satisfaisante). Le résultat de l'évaluation de cette partie du questionnaire a montré *que la pratique actuelle est tout au plus considérée comme satisfaisante* (moyenne de toutes les réponses). *Le suivi administratif* (enregistrement des interventions, etc.), *la communication et la coordination au sein de l'administration fédérale* ainsi que *les procédures mises en place au sein du propre département ou office* sont considérés comme satisfaisants. La communication et la coordination entre administration fédérale et services du Parlement, la consultation des offices, la procédure de co-rapport (le cas échéant) et les traductions atteignent un niveau «à peu près satisfaisant». En revanche, la rubrique *temps nécessaire et délais impartis* est très nettement considérée comme «*peu satisfaisante*». Divers services ont ajouté des aspects supplémentaires de la pratique actuelle qui sont ressentis comme peu satisfaisants. L'inscription répétée à l'ordre du jour et le traitement d'interventions au Conseil national, ainsi que le nombre d'interventions déposées en font partie.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que *80 % des services interrogés* jugent que les procédures et la pratique actuelle en matière de réponse aux interventions nécessitent une *réforme partielle*. Parmi les services interrogés, 5 % se sont prononcés en faveur d'une réforme intégrale, alors que 15 % n'ont pas identifié de besoin de réformes. En outre, 80 % des services interrogés sont de l'avis qu'il est possible d'envisager des façons différentes de traiter les interventions parlementaires et ont présenté des propositions dans ce sens.

Toutefois, malgré la satisfaction «moyenne» régnant au sein de l'administration au sujet de la pratique actuelle et en dépit des opinions largement en faveur de réformes partielles, l'enquête fait également état de la volonté de ne pas remettre en question le droit d'intervention des membres du Parlement. Des remarques précisant que «les parlementaires ont le droit de recourir à cet instrument, et chaque parlementaire dispose d'une grande marge de manœuvre dont il doit tirer parti» ont notamment été rajoutées. Parmi les propositions de réforme, il n'y a pas que des propositions visant avant tout une réduction du nombre d'interventions, il y a aussi des esquisses visant à simplifier la pratique en matière d'interventions.

4.2

Propositions de réforme et nouveaux modèles d'interventions

Les propositions de réforme de la pratique en matière de réponse aux interventions ainsi que les propositions de nouveaux modèles d'interventions mentionnés dans l'enquête de l'OPCA sont résumées ci-dessous. Un premier paquet de propositions concerne avant tout le Conseil fédéral et l'administration fédérale (ch. 4.2.1), le deuxième concerne les Chambres fédérales (ch. 4.2.2) alors que le troisième concerne les innovations en matière d'interventions (ch. 4.2.3). Les réponses sont reproduites en préservant l'anonymat des services.

4.2.1

Simplification et rationalisation au niveau du Conseil fédéral et de l'administration fédérale

La plupart des propositions de réforme au niveau du Conseil fédéral et de l'administration fédérale visent à *décharger le Conseil fédéral* et à *simplifier la procédure et la pratique en matière de réponse*:

- *Modification des compétences décisionnelles et procédure à deux niveaux*: La pratique actuelle selon laquelle le Conseil fédéral statue sur toutes les interventions constitue le point de départ de diverses propositions. Ainsi, il a été proposé que les réponses soient données par le *département responsable*. Cette proposition a, entre autres, parfois été liée à des restrictions limitant cette procédure aux cas qui ne concernent qu'un seul département ou lorsque l'intervention est claire et de moindre importance. Il a aussi été proposé de *différencier le traitement en fonction du genre d'intervention*; ainsi, pour les interpellations et les questions, le département serait l'instance de réponse; dans cette optique, certains ont précisé que ce traitement devrait dépendre de l'accord des bureaux des conseils. D'autres ont proposé de maintenir ouverte la procédure aboutissant à un ACF, notamment lorsque l'interpellateur n'est pas satisfait de la réponse. De plus, il a été proposé que ce soient les services administratifs principalement concernés qui, en règle générale, répondent aux questions ordinaires.
- *Limitation de la longueur des réponses et réponses groupées*: La réduction de la longueur des réponses a été nommée comme l'une des possibilités de réduction du temps investi par l'administration fédérale. Les réponses brèves devraient être le standard appliqué en la matière. Cette brièveté pourrait être atteinte en limitant les réponses à l'essentiel, en renonçant aux justifications ou au moyen du renvoi systématique aux interventions précédentes sur le même sujet lorsque les réponses sont encore valables. Dans cette perspective, il faudrait alors également préconiser une longueur maximale pour les réponses. Pour les interventions sur un même sujet et déposées durant la même session, il faudrait donner au Conseil fédéral la possibilité d'y répondre de manière groupée.
- *Simplification dans le domaine des traductions*: La réglementation actuelle qui prévoit la traduction des interventions parlementaires dans les trois langues officielles a été à l'origine de diverses propositions. Il a notamment été proposé que la réponse ne soit rédigée que dans la langue de l'auteur de l'intervention ou soit encore traduite dans la langue maternelle du chef du

département concerné. Une autre possibilité qui pourrait être envisagée serait de renoncer aux traductions pour les questions ordinaires ou limiter les versions italiennes. Enfin, il a également été proposé de déplacer le moment de la traduction, c'est-à-dire de ne procéder aux traductions qu'après l'ACF. Cette manière de faire permettrait d'éviter de devoir corriger les traductions des réponses lors de la consultation des offices ou, le cas échéant, de la procédure de co-rapport.

- *Recours à l'informatique*: L'enquête a révélé que le recours systématique à l'outil informatique est considéré comme souhaitable (procédure assistée par ordinateur, depuis le dépôt d'une intervention par le parlementaire jusqu'à la transmission de l'ACF).

4.2.2 **Limitation du nombre d'interventions et réforme de la procédure au niveau des Chambres fédérales**

Les propositions allant dans le sens d'une réduction du nombre d'interventions ou de réformes de la procédure au niveau des Chambres fédérales sont nombreuses. Les principales sont résumées dans l'énumération suivante:

- *Contingentement et étapes préalables*: Il y a un large éventail de propositions dans cette catégorie de mesures. Au vu du «raz-de-marée» d'interventions, des mesures à caractère volontaire ou obligatoire ont été proposées pour endiguer ce flot. L'une des possibilités consisterait à ce que les groupes parlementaires *disciplinent* les «champions» de l'intervention. Une proposition plus concrète: la limitation du nombre d'interventions pouvant être déposées par chaque parlementaire et/ou par chaque groupe, par session, année ou législature. Une autre suggestion viserait à ne limiter que le nombre d'interpellations et de questions ordinaires. Une variante consisterait à ne contingentier le nombre d'interventions que *durant la période qui précède le renouvellement des Chambres fédérales* ou à limiter le *nombre d'interventions en suspens* pour chaque député. En guise de contingentement, il a été proposé de limiter à dix le nombre d'interventions par année, pour chaque parlementaire ou groupe. Une autre manière d'endiguer les interventions serait d'octroyer un «*crédit d'intervention*» à chaque membre du Parlement pour une durée déterminée. Le Conseil fédéral établirait donc une facture *pro forma* pour chaque intervention et le montant correspondant serait débité du compte du parlementaire concerné, ceci jusqu'à épuisement de son compte. Une étape préalable à ce contingentement basé sur les coûts pourrait être d'additionner constamment les montants de toutes ces factures *pro forma* pour chaque député et de publier régulièrement ces totaux en regard des «destins» des interventions.
- *Limitation des interventions selon une pondération effectuée par les parlementaires*: Une autre possibilité également envisagée serait de limiter les interventions grâce à l'*introduction d'un nombre minimum de signatures* à réunir en guise de critère d'admission. Il a aussi été envisagé que, pour être traitée, une intervention doive préalablement passer par une *déclaration d'importance* du Parlement. Il serait possible de discuter de l'introduction d'une telle barrière, en particulier pour les motions et les postulats. En revanche, selon une proposition, les interventions des groupes ne devraient

pas être concernées par une telle barrière de manière à garantir aux minorités qu'elles puissent continuer d'exprimer leurs requêtes.

- *Examen préalable des interventions sur le fond*: Les bureaux des chambres, les services du Parlement ou la Chancellerie fédérale ont été proposés comme instance préalable d'examen des interventions. L'*importance de l'intervention*, la *similitude avec d'autres interventions* (actuelles ou plus anciennes), le *rapport avec des projets d'actes législatifs en suspens*, l'*unité de la matière* ou la *compétence de la Confédération* ont été cités en tant que *critères d'examen préalable*. Pour les interventions présentant une similitude, il faudrait soit réglementer leur regroupement afin de pouvoir y répondre en une seule fois, soit prévoir un temps de carence pour que les mêmes demandes ne reviennent pas sans cesse sur le tapis. Il a encore été proposé que les sujets déjà traités durant l'heure des questions ne puissent plus faire l'objet d'une intervention d'une autre catégorie.
- *Une communication directe accrue et une plus grande transparence*: Dans l'enquête quelques services ont répondu que de nombreuses questions posées par les interventions auraient pu être liquidées directement par un appel téléphonique du député au service concerné. La *création d'incitations* favorisant la recherche directe d'informations ainsi que le *renforcement du droit de prendre connaissance et d'accès à l'information* des parlementaires à l'égard du Gouvernement et de l'administration font également partie des propositions recensées. Une plus grande transparence pourrait ainsi inciter une diminution des interventions.
- *Inscription à l'ordre du jour des chambres et délai de classement*: L'avis selon lequel les départements et les offices pourraient être déchargés notamment par des modifications en liaison avec le traitement des interventions par les chambres a également été exprimé. D'une part, il a été proposé que les interventions ne puissent être *inscrites qu'une seule fois à l'ordre du jour*, sans possibilité d'ajournement. D'autre part, la *réduction du délai précédant le classement* de deux à un an, voire à une session a aussi été saluée. Le traitement des interventions uniquement par la voie écrite, l'ouverture de débats uniquement sur demande d'une majorité qualifiée, le souhait d'un recours plus fréquent à la «procédure rapide» en fin de la session ont également été proposés.

4.2.3 Nouveaux modèles ou modèles d'intervention remaniés

Les propositions ci-dessous découlent de la question relative aux réformes en matière d'interventions:

- *Nouveaux modèles d'intervention*: Il a été proposé de mettre en place un *système de dépôt sans spécification* du genre d'intervention. Selon cette proposition, ce n'est pas le parlementaire qui décide de la forme (Mo, Po, Ip, etc.) à donner à sa demande ou proposition, mais un service à déterminer (services du Parlement ou Chancellerie fédérale). Par ailleurs, il a été proposé d'introduire l'«*explication*». Cet instrument permettrait à un député de demander à un département ou à un office des explications au sujet de

l'action administrative (par écrit ou oralement, avec ou sans publication de la réponse)¹⁰.

- *Introduction de la recommandation au Conseil national*: L'une des propositions qui a été faite vise à une harmonisation des règlements du Conseil national et du Conseil des Etats afin de généraliser la recommandation.
- *Réduction des catégories d'intervention*: La partie centrale de ces propositions a pour but de réduire le nombre de catégories d'intervention à deux. Ainsi, la motion et le postulat seraient réunis en une seule catégorie, comme l'interpellation et la question ordinaire. Des instances de réponse différentes pourraient être attribuées à ces deux nouvelles catégories (interventions au niveau législatif: Conseil fédéral; questions: administration fédérale).
- *Modification de certaines formes d'intervention*: Comme mentionné précédemment, la réduction des catégories d'interventions a souvent fait l'objet des propositions recueillies. Toutefois, ces dernières concernent *principalement l'interpellation et la question ordinaire*. Il a aussi été question de déplacement de la compétence décisionnelle vers le niveau du département ou de l'office. Il a également été proposé de renoncer aux postulats, interpellations et questions ordinaires pour développer l'institution de l'heure des questions en compensation. La suppression de l'*urgence* a aussi été abordée. A ce sujet, il a été relevé que l'heure des questions offre des possibilités pour les demandes urgentes. En compensation à la renonciation au caractère urgent des interventions, il a aussi été proposé d'introduire la possibilité de répondre par écrit aux demandes de renseignements et d'informations dans un délai de deux mois ou, d'une manière générale, de répondre aux questions ordinaires durant la session en cours et de supprimer l'heure des questions. La prolongation du délai de réponse à quatre semaines faisait partie des suggestions ne remettant pas directement en cause l'aspect de l'urgence. Une proposition supplémentaire suggérait de limiter le nombre de questions dans le cadre de l'interpellation et de la question ordinaire. Finalement, il a également été envisagé de ne publier les réponses aux demandes de renseignements et d'informations qu'au moyen d'une distribution directe aux membres des chambres.

5 Conclusions

L'enquête de l'OPCA relative aux interventions parlementaires dégage de nombreuses *propositions de réforme*. Fondamentalement, ces propositions peuvent être rangées dans deux catégories: premièrement celles qui concernent le Conseil national et le Conseil des Etats et deuxièmement celles qui concernent l'administration fédérale et le Conseil fédéral. Ces propositions de réforme qui doivent être considérées dans la perspective de l'examen et qui ont été discutées dans les chapitres correspondants du rapport, visent *deux buts*:

- d'une part, *limiter le nombre d'interventions* (endiguer le «raz-de-marée» des interventions) et *réduire l'«engorgement»* (p. ex. en diminuant le délai de classement des interventions en suspens) et

¹⁰ Il a en outre été renvoyé à la réforme des institutions de direction de l'Etat qui, avec la *résolution*, prévoit l'introduction d'un nouvel instrument de gestion parlementaire.

- d'autre part, *simplifier ou raccourcir* le traitement des réponses par l'administration fédérale et le Conseil fédéral (p. ex. en déplaçant la compétence décisionnelle du Conseil fédéral vers le niveau des départements pour certaines catégories d'intervention); ceci bien que les coûts liés à la réponse aux interventions soient en moyenne moins élevés que ce qui était supposé jusqu'ici.

Le premier point comporte également l'*hypothèse implicite* que les parlementaires exercent avant tout leur droit d'intervention afin de s'affirmer à l'égard de leurs électeurs. En revanche, si l'on interprète la tendance à la hausse du nombre d'interventions en tant qu'émergence d'un *besoin accru* de trouver plus de solutions à des *problèmes de plus en plus nombreux*, les propositions de réforme devraient aller dans une autre direction. Ainsi, il faudrait envisager le développement des droits des parlementaires dans ce domaine, que cela soit avec l'introduction de nouveaux instruments d'intervention (p. ex. la résolution telle qu'elle est proposée dans le cadre de la réforme des institutions de direction de l'Etat en cours) ou par le développement du *droit de prendre connaissance et d'accès à l'information* du législatif à l'égard de l'exécutif.

Abréviations

| | |
|-------|--|
| ACF | Arrêté du Conseil fédéral |
| CdG | Commission de gestion |
| CE | Conseil des Etats |
| chap. | chapitre |
| CN | Conseil national |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| FF | Feuille fédérale |
| Ip | Interpellation |
| Ip u | Interpellation urgente |
| LREC | Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962) |
| Mo | Motion |
| OPCA | Organe parlementaire de contrôle de l'administration |
| Po | Postulat |
| QO | Question ordinaire |
| QOU | Question ordinaire urgente |
| RCE | Règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986 |
| RCN | Règlement du Conseil national du 22 juin 1990 |
| Rec | Recommandation |
| SA | Session d'automne |
| SE | Session d'été |
| SH | Session d'hiver |
| SP | Session de printemps |
| Ss | Session spéciale |

Réalisation de l'enquête

Responsables du projet: Prisca Lanfranchi, lic. phil. hist.
Andreas Tobler, lic. phil. hist.

Secrétariat: Hedwig Heinis

L'OPCA remercie les services consultés pour leur participation au relevé des coûts et à l'enquête. Il remercie également tous les interlocuteurs de l'administration fédérale et les services du Parlement pour leurs renseignements et informations.