



# Mise en œuvre des motions et postulats adoptés

## Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 8 octobre 2019

---

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

Conformément à l'art. 118 de la loi sur le Parlement (LParl)<sup>1</sup>, les motions et les postulats sont des interventions parlementaires qui, en règle générale, s'adressent au Conseil fédéral<sup>2</sup>. Les interventions parlementaires peuvent toutefois aussi être adressées aux bureaux des conseils, aux tribunaux fédéraux et à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération<sup>3</sup>. Une intervention peut être déposée par une commission, par un groupe parlementaire ou par un député<sup>4</sup>.

En vertu de l'art. 120 LParl, une motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure. Les députés peuvent déposer ce type d'intervention parlementaire uniquement pendant les sessions. En principe, le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter la motion au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt<sup>5</sup>. Cela vaut pour les motions qui ont été déposées pendant une session. Si les deux conseils adoptent la motion, celle-ci est considérée comme définitivement adoptée, ce qui déclenche le mandat à l'intention du Conseil fédéral. L'art. 122 LParl prévoit que le Conseil fédéral est tenu de rendre compte à l'Assemblée fédérale de l'état de la mise en œuvre de la motion si son objectif n'a pas été atteint dans un délai de deux ans. Le rapport est adressé aux commissions compétentes. Si l'objectif est atteint, le Conseil fédéral ou la commission concernée dépose une proposition de classement, qui est en principe adressée aux deux conseils. Si les deux conseils rejettent cette proposition, le Conseil fédéral est tenu d'atteindre l'objectif visé par la motion, soit dans un délai d'un an, soit dans le délai que les conseils lui ont fixé (art. 122, al. 5, LParl).

L'art. 123 LParl définit l'objet du postulat: celui-ci charge le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité, soit de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, soit de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet. Il peut également le charger de remettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur toute autre question. Par cette deuxième phrase, l'art. 123, al. 1, LParl implique clairement qu'un rapport peut être demandé même si aucune mesure n'est visée (rapport exposant et analysant des faits, par ex.)<sup>6</sup>. Tout comme pour les motions, le Conseil fédéral propose d'adopter

<sup>1</sup> Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

<sup>2</sup> Art. 118, al. 2, LParl; les autres interventions parlementaires sont les interpellations et les questions.

<sup>3</sup> Art. 118, al. 3 à 5, LParl; les motions ne peuvent cependant être adressées aux tribunaux fédéraux ou à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

<sup>4</sup> Art. 119 LParl

<sup>5</sup> L'art. 121, al. 1, LParl régit également le délai de réponse aux motions de commission.

<sup>6</sup> Graf, Art. 123 ParlG, in: *Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss* (Hrsg.), *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dez. 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung* (zit.: *Autor*, Art., *Kommentar zum ParlG*), note marginale 2.

ou de rejeter les postulats. En revanche, l'approbation d'un seul conseil suffit pour qu'un postulat soit définitivement adopté. Si l'objectif du postulat n'est pas atteint dans les deux ans suivant son adoption, le Conseil fédéral doit rendre compte de l'état de la mise en œuvre. Le rapport en question est présenté à la commission compétente. Le Conseil fédéral ou la commission concernée peut proposer au conseil concerné de classer le postulat.

Les motions et les postulats constituent les interventions parlementaires les plus importantes de par leur nature contraignante et parce qu'ils peuvent obliger le Conseil fédéral à prendre des mesures concrètes.

La manière dont le Conseil fédéral et l'administration fédérale mettent en œuvre les motions et les postulats n'avait encore jamais été analysée jusqu'à présent<sup>7</sup>. C'est pourquoi les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), lors de leur séance du 30 janvier 2018, de procéder à une évaluation de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés.

## **1.2                                    Objet de l'évaluation, compétences et procédure des CdG**

### **1.2.1                                 Objet de l'évaluation**

L'examen de l'évaluation, dont les résultats ont été présentés dans le rapport final du CPA du 7 mai 2019<sup>8</sup>, a été confié à la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E). Dans son évaluation, le CPA s'est penché de manière approfondie sur trois questions. Premièrement, la sous-commission souhaitait savoir si les motions et postulats étaient mis en œuvre dans des délais adéquats. Il s'agissait notamment de déterminer s'il existe des différences entre les départements ou offices fédéraux concernant la durée de la mise en œuvre<sup>9</sup>. La deuxième question était celle de savoir si les motions et postulats étaient mis en œuvre de manière adéquate. Le CPA devait analyser si les motions et postulats adoptés avaient eu les effets initialement attendus par leur auteur. Enfin, la troisième question visait à déterminer si les instruments existants permettent au Parlement de contrôler de manière adéquate la mise en œuvre des motions et postulats adoptés<sup>10</sup>. Les résultats présentés par le CPA se fondent sur une analyse statistique, sur une analyse documentaire, sur des entretiens et sur des études de cas portant sur une sélection de huit interventions. L'analyse statistique des données collectées par le

<sup>7</sup> Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États du 7.5.2019, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés (ci-après: CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés), ch. 1.1.

<sup>8</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.1

<sup>9</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.1

<sup>10</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.1

CPA a été réalisée par l'Institut de sciences politiques (*Institut für Politikwissenschaft*) de l'Université de Berne, mandaté à la suite d'un appel d'offres<sup>11</sup>.

Le CPA a indiqué qu'il s'est heurté à différentes limites dans le cadre de son évaluation et que les résultats doivent donc être considérés en conséquence. La limite principale est liée aux données statistiques disponibles, dont un grand nombre ne sont pas présentes sous forme structurée. En outre, certaines informations ne sont relevées que depuis quelques années. En ce qui concerne les informations relatives à la mise en œuvre substantielle, très peu d'indications étaient même disponibles, raison pour laquelle il n'a pas été possible de réaliser une analyse approfondie<sup>12</sup>.

La deuxième limite constatée par le CPA, et que ce dernier pointe en particulier pour ce qui est l'évaluation de la deuxième question, est que, lorsqu'ils ont été définitivement adoptés, une motion ou un postulat sont considérés comme un mandat du ou des conseils et ne sont plus rattachés à un parlementaire en particulier<sup>13</sup>. Selon la CdG-E, cela implique que les attentes des auteurs des interventions parlementaires peuvent parfois diverger de celles des conseils. D'une part, il faut tenir compte des attentes des conseils, car ce sont eux qui transmettent l'intervention au Conseil fédéral. D'autre part, il faut aussi prendre en considération les motivations écrites de l'auteur de l'intervention, notamment lorsque celles-ci coïncident avec les attentes des conseils<sup>14</sup>. Parce que c'est lui qui dépose l'intervention, les attentes de l'auteur jouent un rôle important.

Enfin, une troisième limite est liée à la nature même des interventions parlementaires. Celles-ci peuvent fortement différer les unes des autres, sur le fond comme sur la forme, si bien qu'il est difficile de tirer des conclusions générales, applicables à l'ensemble des motions et postulats<sup>15</sup>.

## 1.2.2 Compétences et procédure des CdG

Étant donné que le Parlement et les Services du Parlement (SP) jouent par essence un rôle important dans le domaine des interventions parlementaires, il convient de rappeler brièvement les compétences des CdG en la matière. Conformément à l'art. 169 de la Constitution fédérale<sup>16</sup>, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. L'art. 26, al. 1, LParl précise cette disposition en mentionnant explicitement

<sup>11</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.2.1: le CPA a collecté les informations disponibles dans la banque de données des Services du Parlement (CURIA) relatives au processus d'adoption et de classement des interventions parlementaires. L'Institut de sciences politiques fonde son analyse sur le relevé du CPA; Rapport de l'Institut de science politique de l'Université de Berne à l'intention du CPA, *Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse* du 5.4.2019 (ci-après Stadelmann-Steffen/Oehrl/Vatter, *Erfüllung angenommener Motionen und Postulate*).

<sup>12</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.2.2

<sup>13</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.2.2

<sup>14</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.2.2

<sup>15</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.2.2

<sup>16</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS 101)

l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et le Ministère public de la Confédération lui-même. Les commissions de haute surveillance (les CdG et les Commissions des finances) n'ont pas compétence pour exercer une surveillance sur l'Assemblée fédérale ou les Services du Parlement étant donné qu'il n'existe pas de base légale pour cela. C'est la Délégation administrative qui exerce cette fonction (art. 38, al. 2, LParl et art. 20 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement<sup>17</sup>). Dans ce contexte, aussi bien le rapport du CPA que le présent rapport visent à présenter de manière transparente la situation dans le domaine étudié. Les constatations et appréciations de la CdG-E ne s'adressent toutefois qu'au Conseil fédéral et à l'administration fédérale. Il appartient à la Délégation administrative et aux Services du Parlement de juger si les conclusions du présent rapport appellent des mesures concernant le Parlement et ses services.

## 2 Constatations et recommandations

Les chapitres suivants font référence aux conclusions ci-après, émises par le CPA dans son rapport:

- Si la durée de la mise en œuvre varie très fortement d'un cas à l'autre, elle est, d'une manière générale, considérée comme adéquate<sup>18</sup>.
- D'un point de vue formel, les mandats sont la plupart du temps accomplis. Toutefois, les attentes des auteurs des interventions ne sont pas toujours remplies.
- L'instrument utilisé pour le suivi de la mise en œuvre des interventions n'est que partiellement adapté. Ses processus sont complexes et il est considéré comme peu utile sous sa forme actuelle.

La procédure concrète relative aux motions et postulats adoptés n'est présentée et expliquée dans le présent rapport que lorsque cela semble nécessaire<sup>19</sup>. Par ailleurs, l'évaluation du CPA portait exclusivement sur la mise en œuvre de motions et postulats adoptés et n'avait donc pas trait aux motions et postulats rejetés, retirés ou classés sans décision du conseil<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115).

<sup>18</sup> La durée de la mise en œuvre désigne la période qui s'écoule entre l'adoption d'une motion ou d'un postulat et son classement par l'Assemblée fédérale ou un conseil.

<sup>19</sup> Pour plus de détails, cf. CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 2.

<sup>20</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 2

## 2.1 Adéquation des délais de mise en œuvre

Le CPA parvient à la conclusion que les délais de mise en œuvre sont de manière générale adéquats<sup>21</sup>.

L'art. 122, al. 1, LParl prévoit que le Conseil fédéral doit rendre compte de l'état de la mise en œuvre des motions si celles-ci sont pendantes depuis plus de deux ans: l'art. 124, al. 4, LParl prévoit la même procédure pour les postulats. Ce délai ne s'applique qu'aux informations que doit fournir le Conseil fédéral, ce dernier n'étant pas tenu de mettre en œuvre l'intervention en question dans le même délai<sup>22</sup>. En rendant compte de l'état de la mise en œuvre, le Conseil fédéral justifie de son activité devant le Parlement<sup>23</sup>. Aussi bien l'objectif de la disposition que la teneur de cette dernière montrent que le délai prévu aux art. 122, al. 1 et 124, al. 4 ne désigne pas la date à laquelle le Conseil fédéral doit obligatoirement mettre en œuvre l'intervention concernée: ce délai concerne son obligation de faire rapport. La loi ne prévoit donc aucun délai formel dans lequel le Conseil fédéral serait tenu de mettre en œuvre les motions et les postulats.

Le CPA a cherché à savoir combien de temps le Conseil fédéral mettait réellement à mettre en œuvre les motions et les postulats<sup>24</sup>. Il a pour cela mesuré la durée entre l'adoption des motions ou postulats et leur classement. Pour les motions, cette durée s'élève en moyenne à trois ans et cinq mois et, pour les postulats, à trois ans et quatre mois, ce qui est à peine plus court. Le CPA conclut donc que la durée moyenne de mise en œuvre des motions et des postulats est pratiquement la même. L'analyse statistique montre que cette durée est restée stable depuis 2004<sup>25</sup>. Il ne faut toutefois pas déduire de cette constatation que la durée de mise en œuvre est semblable d'une motion ou d'un postulat à l'autre. En effet, il y a au contraire de grandes variations, probablement dues en particulier aux différences en matière de charge de travail occasionnée par les différentes interventions<sup>26</sup>. Le CPA parvient à la conclusion que les délais de mise en œuvre sont de manière générale adéquats, car cette durée s'explique la plupart du temps par des éléments factuels<sup>27</sup>. Ainsi, il apparaît que la durée moyenne de la mise en œuvre des interventions est générale-

<sup>21</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.

<sup>22</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.1: le CPA affirme que de nombreuses personnes interrogées au sein des départements et de l'Assemblée fédérale considèrent que ce délai désigne la date à laquelle les interventions doivent être mises en œuvre.

<sup>23</sup> Graf, art. 122 LParl, note marginale 4

<sup>24</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.2

<sup>25</sup> Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter, *Erfüllung angenommener Motionen und Postulate*, p. 29

<sup>26</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.2: l'intervention mise en œuvre le plus rapidement l'a été en 92 jours alors qu'il a fallu onze ans pour mettre en œuvre celle qui a nécessité le plus de temps.

<sup>27</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.2

ment plus longue dans les départements et offices ayant le plus de motions et postulats à traiter<sup>28</sup>.

Le CPA dément dans son rapport la supposition émise par plusieurs acteurs parlementaires selon laquelle les interventions déposées par une commission ont un poids politique plus important, ce qui influencerait positivement la durée de leur mise en œuvre<sup>29</sup>. Il réfute en outre la thèse selon laquelle la mise en œuvre des motions et postulats dont le Conseil fédéral recommande le rejet prend davantage de temps<sup>30</sup> et explique cela par le fait que le Conseil fédéral semble investir plus d'efforts dans la réalisation des interventions parlementaires dont il recommande l'adoption<sup>31</sup>. Le CPA indique également que l'appartenance politique, le conseil dans lequel l'intervention a été déposée ou encore le nombre de signataires n'influent guère sur la durée de la mise en œuvre et que l'influence des considérations d'ordre politique sur les délais de mise en œuvre n'est donc pas confirmée<sup>32</sup>.

La CdG-E se rallie aux conclusions du CPA et considère que la durée de la mise en œuvre est globalement adéquate et peut s'expliquer essentiellement par des éléments factuels.

## 2.2 Adéquation de la mise en œuvre substantielle

Sur la base de plusieurs études de cas<sup>33</sup>, le CPA a cherché à déterminer si la mise en œuvre d'une motion ou d'un postulat répondait bien aux préoccupations et aux intentions des auteurs. En outre, il a analysé le contenu de 300 motions et de 300 postulats pour vérifier si les mandats étaient clairement formulés et si les auteurs respectaient effectivement les prescriptions légales en ce qui concerne le contenu des textes et les exigences formulées (présenter un acte législatif, fixer des mesures, présenter un rapport, etc.).

Dans son rapport, le CPA constate que les mandats sont souvent formulés de manière floue<sup>34</sup>. En outre, les acteurs parlementaires ne sont pas unanimes sur la portée du développement: alors que certains considèrent que seul le texte déposé est contraignant, d'autres estiment que le texte et son développement forment un tout<sup>35</sup>. La CdG-E souligne à ce sujet que les délibérations des conseils portent uniquement sur

<sup>28</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.3: dans son rapport, le CPA mentionne aussi d'autres raisons expliquant que la mise en œuvre de certaines interventions prend plus de temps: la longueur de la procédure législative, la volonté de regrouper la réponse à plusieurs interventions dans un seul rapport, l'interdépendance de certains objets entre eux, la nécessité de faire intervenir des personnes externes ou encore l'attente d'une future révision législative.

<sup>29</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.4; Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter, *Erfüllung angenommener Motionen und Postulate*, pp. 18 s.

<sup>30</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.4

<sup>31</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.4

<sup>32</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 3.4

<sup>33</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, chap. 4; cf. tableau 1 sous CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 1.2.1, qui présente une vue d'ensemble des motions et postulats ayant fait l'objet des études de cas.

<sup>34</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.1

<sup>35</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.1

le texte déposé, qui est également le seul élément sur lequel ceux-ci sont appelés à se prononcer. La décision ne porte pas sur le développement, comme on peut le déduire des art. 119 ss LParl. L'art. 121, al. 3, let. b, LParl, en particulier, dispose que le second conseil peut modifier une motion. Le développement présenté par l'auteur de la motion, l'avis du Conseil fédéral et les débats des conseils peuvent servir de base d'interprétation du texte déposé. Cet état de fait est important quand on sait que le CPA a constaté que, dans 8 % des interventions qu'il a analysées dans le cadre de son évaluation, certaines demandes figurent uniquement dans le développement et ne sont donc pas contraignantes, conformément à ce qui a été dit plus haut<sup>36</sup>. Par ailleurs, l'intervention (motion ou postulat) a souvent peu d'impact sur la mise en œuvre concrète de mesures par l'administration, le Conseil fédéral ayant déjà pris les devants et fixé des mesures allant dans le même sens dans de nombreux domaines<sup>37</sup>. Plusieurs députés interrogés par le CPA souhaitent être plus impliqués dans le processus de mise en œuvre. Comme le souligne toutefois la CdG-E, à cette volonté s'oppose le principe de l'indépendance du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, comme l'ont d'ailleurs indiqué ces derniers lors de leurs entretiens avec le CPA<sup>38</sup>. L'indépendance du Conseil fédéral et de l'administration fédérale découle de la séparation des pouvoirs, qui doit être considérée comme l'un des principes fondateurs de la démocratie suisse<sup>39</sup>.

Du point de vue formel, les motions et postulats sont, dans la plupart des cas, mis en œuvre de manière que le type de mesures demandées est effectivement réalisé, le Conseil fédéral allant parfois même plus loin que ne le demande l'intervention<sup>40</sup>. Celui-ci dispose d'une marge de manœuvre assez large pour ce qui est de la concrétisation d'une motion ou d'un postulat. Selon les dires du CPA, cet état de fait n'est pas contesté par les députés: ces derniers n'exigent pas que les demandes formulées soient appliquées à la lettre, pour autant que les cadres et les grandes lignes de l'intervention soient respectées<sup>41</sup>. Il n'existe souvent aucun critère objectif permettant de déterminer quand le but d'une motion ou d'un postulat est atteint et si l'intervention peut être classée. Toutefois, la CdG-E n'estime pas judicieux de fixer des critères généraux, notamment parce que les commissions et, en fin de compte, les conseils peuvent rejeter une proposition de classement. Néanmoins, le rapport d'experts parvient à la conclusion que le Conseil fédéral met en œuvre de manière idoine, du moins du point de vue de la forme, les motions et postulats<sup>42</sup>; le CPA partage cet avis<sup>43</sup>.

Au vu des considérations qui précèdent, il apparaît difficile de déterminer si les objectifs d'une motion ou d'un postulat sont effectivement atteints sur le fond. La CdG-E estime toutefois que les conseils ont la possibilité de rejeter une proposition

<sup>36</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.1

<sup>37</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.2

<sup>38</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.2

<sup>39</sup> Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, note marginale 1410 ss: les auteurs décrivent la séparation organisationnelle des pouvoirs comme une condition tacite contenue dans la Constitution.

<sup>40</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.3

<sup>41</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.3

<sup>42</sup> Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter, *Erfüllung angenommener Motionen und Postulate*, p. 51.

<sup>43</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.4



de classement s'ils considèrent que l'objectif d'une motion ou d'un postulat n'a pas été atteint. Il s'agit d'une décision politique. Si les conseils se rallient à une proposition de classement, la motion ou le postulat doit être considéré comme mis en œuvre sur la forme et sur le fond.

Les auteurs des motions et postulats analysés dans le cadre des études de cas ne se sont montrés que partiellement satisfaits par la mise en œuvre de leurs interventions. Sur le fond, la mise en œuvre des interventions fait l'objet d'une appréciation plus critique, les acteurs impliqués estimant que l'objectif n'a pas toujours été pris en compte ou réalisé de manière adéquate<sup>44</sup>. Selon le CPA, deux des quatre motions qu'il a examinées en détail n'avaient été que partiellement mises en œuvre, les mesures effectivement prises ne permettant pas d'atteindre les objectifs fixés dans ces interventions<sup>45</sup>. L'une de ces motions visait à modifier une loi; mais comme le Conseil fédéral entendait régler la question au niveau de l'ordonnance, le Parlement a procédé à une correction lors de l'examen de la loi. Le CPA conclut donc que la mise en œuvre des motions n'est pas entièrement adéquate, tout du moins pour celles qui ont fait l'objet des études de cas<sup>46</sup>.

La CdG-E se rallie majoritairement à l'appréciation du CPA. Elle souligne en particulier que le dépositaire d'une intervention devrait formuler son objectif de façon précise, de sorte que le mandat confié au Conseil fédéral ressorte clairement du texte de l'intervention. Elle rappelle cependant que le Parlement a le droit de rejeter une proposition de classement déposée par le Conseil fédéral; c'est la raison pour laquelle il faut considérer que le but de tous les postulats et motions dont les conseils ont approuvé la proposition de classement a été atteint.

Afin que, lorsqu'il doit se prononcer sur des propositions de classement, le Parlement puisse plus facilement déterminer si l'intervention parlementaire a effectivement été mise en œuvre ou non, le Conseil fédéral devra à l'avenir mentionner l'objectif initial d'une intervention dans sa proposition de classement.

*Recommandation 1*

*Mentionner l'objectif initial d'une intervention dans la proposition de classement*

Le Conseil fédéral mentionne l'objectif initial d'une intervention dans sa proposition de classement, de sorte que les membres des conseils puissent se prononcer sur celle-ci en connaissance de cause.

La mise en œuvre de cette recommandation doit contribuer à garantir une plus grande transparence en ce qui concerne la réalisation de l'objectif premier ou de l'intention initiale de l'intervention concernée.

<sup>44</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.4

<sup>45</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.4

<sup>46</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 4.4

## 2.3 Instruments de contrôle de la mise en œuvre des motions et des postulats

Le rapport annuel du Conseil fédéral relatif aux motions et postulats des Chambres fédérales est l'instrument principal dont dispose le Parlement pour contrôler la mise en œuvre des interventions<sup>47</sup>. Il est divisé en quatre parties:

Le chapitre I comprend les motions et postulats dont le Conseil fédéral propose le classement. Le chapitre II dresse, à l'intention des commissions compétentes, la liste des interventions qui n'ont pas encore été mises en œuvre deux ans après leur transmission et l'état d'avancement de leur traitement. L'annexe 1 présente un aperçu des motions et postulats dont le classement a été proposé dans le cadre d'un message lors de l'année sous revue. Enfin, l'annexe 2 répertorie les motions et postulats encore en suspens à la fin de l'année sous revue.

### 2.3.1 Élaboration du rapport – Définition claire des compétences et des responsabilités

Les investigations menées par le CPA montrent que l'élaboration de ce rapport est très complexe<sup>48</sup>. Considérant, entre autres, la complexité de la procédure d'élaboration des différentes parties du rapport et, finalement, du rapport annuel tout entier au sein de l'administration fédérale, le CPA en conclut que ces processus sont inefficients et que le rapport lui-même n'est pas un instrument adapté pour garantir l'exhaustivité du suivi de la mise en œuvre des motions et postulats<sup>49</sup>: à titre d'exemple, la Chancellerie fédérale (ChF) effectue une recherche hebdomadaire d'éventuelles propositions de classement en parcourant les messages adoptés par le Conseil fédéral, pour les intégrer dans le dernier rapport. Une liste des propositions de classement potentielles est envoyée aux secrétariats généraux des départements, qui eux-mêmes la transmettent aux offices concernés afin qu'ils vérifient et complètent les informations sur la réalisation des interventions et les justifications de la proposition de classement. Les textes des offices sont ensuite relus et contrôlés par les secrétariats généraux et par la ChF. Si on ajoute les services de traduction, pas moins de quatre acteurs interviennent dans ce processus. Les analyses du CPA mettent en avant de nombreuses ruptures de support dans ce processus, qui sont également identifiées comme les principales causes d'erreurs<sup>50</sup>: le plus souvent, les interventions ne sont inscrites dans le rapport correspondant que des années plus tard, certaines étant même totalement oubliées. Même si ces erreurs ne sont pas fréquentes, l'exhaustivité du rapport annuel sur les motions et les postulats n'est pas garantie. Le CPA relève également un certain manque de clarté dans la répartition des compétences et des responsabilités entre la ChF et les départements pour le rapport annuel sur les motions et postulats. En effet, il note que les responsabilités

<sup>47</sup> Le dernier rapport est disponible sous [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Rapport motions et postulats.

<sup>48</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

<sup>49</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

<sup>50</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

de chacun des acteurs ne sont pas précisément définies<sup>51</sup>. D'un côté, il appartient à la ChF d'élaborer le rapport, de l'autre, il est apparu au cours des entretiens que les départements sont responsables des textes qui apparaissent dans ledit rapport<sup>52</sup>. Il ressort de cette situation que les efforts d'harmonisation de la ChF restent vains, car ils se heurtent à une certaine résistance des départements<sup>53</sup>.

*Recommandation 2 Définir clairement les compétences et les responsabilités dans le cadre du processus d'élaboration du rapport*

Le Conseil fédéral clarifie les compétences des différents acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du rapport annuel et fixe les responsabilités de manière uniforme tant pour ce qui est du rapport relatif à la mise en œuvre des motions et postulats adoptés que pour ce qui est des propositions de classement. Il crée les conditions techniques nécessaires pour éviter autant que possible les ruptures de support et garantir l'exhaustivité des informations contenues dans le rapport relatif aux motions et postulats, dans le cadre des bases légales. Enfin, il veille notamment à ce que soit installée une application interdépartementale visant, d'une part, à garantir que les données soient disponibles sous forme structurée et, d'autre part, à simplifier les échanges entre les différents acteurs impliqués.

Le rapport annuel est le seul instrument permettant d'obtenir une vue d'ensemble de la mise en œuvre des motions et postulats<sup>54</sup>. Selon les informations dont dispose le CPA, les commissions chargées du traitement des interventions figurant au rapport ne prêtent que peu d'attention à ce dernier et aux propositions de classement qu'il contient. La situation est toutefois très variable entre les commissions<sup>55</sup>. De plus, l'instrument actuel empêche une recherche efficace et ciblée par motion ou postulat, ceux-ci étant classés par département compétent. Cela complique en outre l'établissement de comparaisons sur plusieurs années, notamment du fait qu'il n'existe pas de véritable aperçu chronologique des différentes interventions<sup>56</sup>.

Par ailleurs, la préparation du rapport est un processus lourd et complexe. D'après les informations qu'a pu recueillir le CPA lors de ses investigations, il apparaît que l'élaboration du rapport annuel entraîne une grande charge de travail et nécessite de nombreux échanges entre les personnes impliquées<sup>57</sup>.

Les prescriptions légales concernant le rapport annuel sont très rudimentaires (cf. art. 122, al. 1, et art. 124, al. 4, LParl) et ne contiennent aucune règle d'ordre formel ou matériel. Les deux articles concernés se limitent à indiquer que, si une intervention est pendante depuis plus de deux ans, le Conseil fédéral doit rendre

<sup>51</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.2

<sup>52</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.2

<sup>53</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.2

<sup>54</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.3

<sup>55</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.3; voir également à ce sujet *Graf*, Motionen an den Bundesrat: verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»? , in: *Parlament, Parlement, Parlamento 2/19*, septembre 2019, p. 9.

<sup>56</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.3

<sup>57</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.2

compte annuellement à l'Assemblée fédérale des travaux qu'il a entrepris et des mesures qu'il entend prendre pour la mettre en œuvre. Ce compte rendu des interventions encore pendantes, et qui ne doivent pas encore être classées, est adressé aux commissions.

Les dispositions selon lesquelles le Conseil fédéral peut proposer le classement d'une intervention se trouvent à l'art. 122, al. 2, et à l'art. 124, al. 5, LParl. Ces articles ne donnent pas non plus de précisions sur la forme et le contenu de ces propositions: ils indiquent seulement que le classement peut être proposé lorsque l'objectif d'une intervention est atteint ou lorsqu'il n'a plus lieu d'être maintenu. L'art. 122, al. 3, LParl établit également les circonstances dans lesquelles une proposition de classement d'une motion doit être motivée.

Le rapport permet au Conseil fédéral de rendre compte de la mise en œuvre des motions et postulats dont les objectifs ne sont toujours pas atteints deux ans après leur transmission<sup>58</sup>. Il est donc utile pour assurer le suivi des interventions qui ont été adoptées.

À la suite des investigations menées par le CPA, qui ont montré que l'actuel rapport annuel est un instrument peu adapté et inefficace pour assurer le suivi des motions et des postulats, une question se pose: ce rapport doit-il être conservé sous sa forme actuelle?

*Recommandation 3 Révision de la procédure de rapport*

Le Conseil fédéral examine les options existantes pour instaurer une procédure de rapport efficace et appropriée, qui permette d'assurer un suivi plus simple de la mise en œuvre des motions et des postulats. En outre, le Conseil fédéral est prié d'examiner l'éventualité de compléter l'actuel instrument des rapports par une banque de données afin de simplifier la procédure de rapport. L'application de cette mesure devrait aussi garantir que les personnes intéressées peuvent s'informer en tout temps de l'état de la mise en œuvre.

Il serait intéressant pour la CdG-E de connaître la manière dont d'autres États ou cantons dont le système parlementaire prévoit le même type d'interventions exercent le suivi sur la mise en œuvre des motions et des postulats et comment les institutions chargées de ce suivi en rendent compte.

### 2.3.2 Implication des auteurs des interventions

Il ressort de l'évaluation menée par le CPA que les députés ne portent que peu d'intérêt au suivi des motions et postulats, une fois ceux-ci déposés. Ils seraient plus enclins à déposer de nouvelles interventions qu'à suivre l'évolution de la mise en œuvre des interventions déjà déposées ou de s'opposer éventuellement à une proposition de classement émanant du Conseil fédéral, s'ils sont en désaccord avec la mise

<sup>58</sup> Graf, art. 122, *Kommentar zum ParlG*, note marginale 4

en œuvre des motions et postulats concernés<sup>59</sup>. Depuis le début de la saisie systématique des décisions de classement dans la banque de données des Services du Parlement (CURIA), en 2013, les conseils ont rejeté très peu de propositions de classement<sup>60</sup>. Sur la base des conclusions du CPA<sup>61</sup>, la CdG-E est arrivée à la conclusion que ce résultat était lié entre autres au fait que les auteurs ne se trouvaient plus impliqués dans le processus de traitement des interventions après leur dépôt (avancée du processus de mise en œuvre ou dépôt d'une proposition de classement, notamment). La raison en est principalement que, une fois transmis au Conseil fédéral, les motions et postulats ne sont plus attribués à leurs auteurs, mais à l'un ou l'autre conseil. Cela correspond aux dispositions légales et institutionnelles.

*Recommandation 4 Informer personnellement les auteurs des interventions*

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles mesures pourraient être prises en vue de garantir que les auteurs de motions ou de postulats soient directement informés de l'avancée de la mise en œuvre de leurs interventions ou d'une éventuelle proposition de classement s'y rapportant.

Le fait les députés soient informés personnellement de la suite donnée à une intervention qu'ils ont déposée contribuerait à décharger l'administration fédérale, car les députés en question seraient dès lors moins enclins à déposer de nouvelles interventions sur le même sujet.

### 2.3.3 Transmission des informations entre l'administration fédérale et l'Assemblée fédérale

L'évaluation menée par le CPA a permis de mettre à jour plusieurs lacunes dans la coopération entre la ChF et les Services du Parlement (par ex. lors de la transmission des informations, lors de la saisie des données ou dans les systèmes utilisés). D'après le CPA, ces lacunes naissent du fait que ces deux organes travaillent avec des applications et des instruments différents<sup>62</sup>. Il souligne toutefois que la ChF comme les Services du Parlement ont identifié le problème et s'efforcent d'y remédier<sup>63</sup>.

La CdG-E se félicite du fait que les différents acteurs sont conscients des problèmes apparus lors de l'évaluation menée par le CPA et qu'ils aient instauré un groupe de travail commun («interface ChF/Services du Parlement») chargé, entre autres, de trouver des solutions<sup>64</sup>. L'objectif du groupe de travail est de développer une interface électronique permettant un échange sécurisé de données – structurées et non

<sup>59</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.4

<sup>60</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.4: les conseils ont rejeté la proposition de classement de 4 motions sur 93: le Conseil national a rejeté la proposition de classement d'1 postulat sur 92, et le Conseil des États de 2 postulats sur 49.

<sup>61</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 6.5

<sup>62</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

<sup>63</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

<sup>64</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

structurées – entre les différents systèmes<sup>65</sup>. Désormais, cet objectif qui figurait déjà dans le rapport du CPA<sup>66</sup> est en passe d’être atteint. D’après les informations dont dispose la CdG-E, la banque de données des objets parlementaires actuelle (CURIA) doit être remplacée par un nouveau système (CURIAplus) en 2022. L’un des principaux aspects de ce projet est la création d’une interface électronique permettant l’échange de données entre la Chancellerie fédérale et le Parlement (autrement dit les Services du Parlement). En outre, les informations contenues dans le rapport annuel du Conseil fédéral concernant les motions et postulats (les propositions de classement du Conseil fédéral, leur développement et l’état de la mise en œuvre) devront être intégrées dans une large mesure dans la nouvelle banque de données. La CdG-E se félicite de ces développements, notamment du fait que le rapport sur les motions et postulats contient un grand nombre d’informations importantes, qui sont toutefois encore peu utilisées en raison de la forme sous laquelle elles sont présentées actuellement. C’est pourquoi il est essentiel que ces informations soient intégrées dans la nouvelle banque de données.

Le Conseil fédéral est invité à mettre ces informations à la disposition du Parlement et de ses services sous une forme permettant de les enregistrer facilement dans CURIAplus. Cette mesure permettrait notamment d’augmenter le niveau de transparence et de traçabilité. Du point de vue de la CdG-E, cela faciliterait le suivi de la mise en œuvre pour les auteurs des interventions comme pour les membres des Chambres fédérales.

Par ailleurs, différents tests ont été réalisés par la ChF en 2018 en vue d’automatiser le processus d’élaboration du rapport annuel. La CdG-E prie donc le Conseil fédéral de présenter les résultats de ces tests et d’indiquer quelles améliorations doivent encore être apportées au système.

*Recommandation 5*

*Prendre des mesures pour régler les problèmes de transmission des informations entre la ChF et les Services du Parlement*

Le Conseil fédéral est invité à veiller au suivi et à la mise en œuvre rapide des avancées réalisées par l’administration, en collaboration avec les Services du Parlement en vue de simplifier encore le processus d’élaboration du rapport annuel et d’éviter qu’il ne comporte trop d’erreurs.

Les informations du rapport annuel doivent être fournies au Parlement et à ses services sous une forme permettant de les enregistrer intégralement dans CURIAplus.

<sup>65</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

<sup>66</sup> CPA, Mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ch. 5.1

### 3 Conclusions et suite de la procédure

Les CdG surveillent en premier lieu les activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. D'autres organes ont compétence pour exercer une surveillance sur l'Assemblée fédérale. Par conséquent, les recommandations contenues dans le présent rapport s'adressent au Conseil fédéral. Le rapport final du CPA montre toutefois qu'il existe un potentiel d'amélioration non négligeable dans la communication et la collaboration entre l'administration fédérale et le Parlement, à travers les Services du Parlement.

La CdG-E reconnaît que le système fonctionne globalement bien, eu égard au nombre toujours croissant d'interventions. Elle se félicite de ce que la durée moyenne de mise en œuvre des motions et postulats soit globalement adéquate. Toutefois, cette durée peut varier de manière importante selon les interventions, ce qui s'explique essentiellement par des éléments factuels. Concernant la mise en œuvre elle-même, la CdG-E considère que des améliorations s'imposent au niveau de ces éléments précisément. Tenant compte de la variété des interventions déposées, la CdG-E ne souhaite toutefois pas prescrire au Conseil fédéral les orientations à prendre.

En premier lieu, la CdG-E constate qu'il est nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre des motions et postulats, et donc en ce qui concerne le rapport annuel du Conseil fédéral relatif aux motions et postulats. Les différentes recommandations formulées ici portent sur l'élaboration dudit rapport, sur les clarifications à apporter en matière de compétences et de responsabilités en la matière, sur la manière de rendre compte du suivi des interventions, sur l'implication des auteurs des motions et postulats et sur la transmission des informations entre la ChF et les SP.

La CdG-E est consciente que de nombreuses interventions deviennent obsolètes avec le temps et, partant, suscitent moins d'intérêt. Cette réalité a une influence, et non des moindres, sur leur mise en œuvre par le Conseil fédéral et l'administration fédérale ainsi que sur leur classement par les conseils.

La CdG-E demande au Conseil fédéral de bien vouloir répondre aux constatations et recommandations formulées dans le présent rapport d'ici le 23 décembre 2019 et de lui indiquer par quelles mesures et dans quels délais il entend mettre en œuvre les recommandations de la CdG-E.

8 octobre 2019            Au nom de la Commission de gestion du Conseil des États  
La présidente: Anne Seydoux-Christe  
La secrétaire: Beatrice Meli Andres  
  
Le président de la sous-commission DFJP/ChF: Peter Föhn  
Le secrétaire de la sous-commission DFJP/ChF: Stefan Diezig

**Abréviations**

al.	alinéa
art.	article
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
BO	Bulletin officiel
CdG	Commissions de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
Ch.	chiffre
Chap.	chapitre
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
TF	Tribunal fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral