

Mise en œuvre des motions et postulats adoptés
Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 7 mai 2019

Quelques points sélectionnés



2233

***motions et postulats** ont été **adoptés** par les Chambres fédérales en 15 ans*



72 %

*des motions et postulats déposés durant cette période n'ont **pas été adoptés***



1218

*jours, soit environ 3 ans et 4 mois, s'écoulent en moyenne **entre l'adoption et le classement** d'une intervention*



Dépositaires

Parmi les 2233 motions et postulats adoptés, plus de deux-tiers ont été déposés par des membres individuels du Parlement, et un peu moins d'un quart par des commissions parlementaires. Le reste (7%) a été déposé par des groupes politiques.



Acceptation

Le Parlement accepte dans la très grande majorité des cas les propositions du Conseil fédéral pour terminer le mandat donné par la motion ou le postulat.



Suivi

Le rapport annuel sur la mise en œuvre des motions et postulats est le seul instrument dont dispose le Parlement pour suivre l'accomplissement de ses mandats.

L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral exécute les motions et postulats qui lui sont transmis par le Parlement de manière globalement adéquate. Les interventions sont cependant très diverses et leur durée de mise en œuvre varie fortement. Les processus et les instruments à disposition du Parlement pour contrôler la mise en œuvre ne sont que moyennement adéquats pour atteindre ce but.

En janvier 2018, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. A sa séance du 7 mai 2018, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG du Conseil des Etats, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devrait analyser cette mise en œuvre d'un point de vue temporel et substantiel, ainsi que son suivi. La sous-commission a également souhaité que la perspective des auteurs des interventions soit prise en compte.

Le présent rapport s'appuie notamment sur une analyse statistique effectuée sur mandat du CPA par l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne, sur la base de données existantes ainsi que de données collectées par le CPA et la Bibliothèque du Parlement. Le CPA a analysé l'adéquation de la mise en œuvre des interventions parlementaires ainsi que le processus de suivi à travers des analyses documentaires et a mené des entretiens avec une quarantaine de personnes. Il a également étudié huit cas en détails, afin de retracer la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs souhaités par l'auteur de l'intervention.

Les motions et postulats laissent une marge de manœuvre dans la mise en œuvre

La définition des motions et postulats en tant que mandats donnés au Conseil fédéral n'est pas contestée, mais la portée de ces mandats est sujette à diverses interprétations. Premièrement, certains objectifs sont formulés dans le développement qui accompagne le texte de l'intervention, et le caractère contraignant de cet élément n'est pas interprété de la même manière par les différents acteurs. Deuxièmement, le Conseil fédéral peut proposer le classement d'une intervention s'il estime que ses objectifs sont atteints ou qu'il n'est plus justifié de la maintenir. La frontière entre ces deux jugements est floue, et l'appréciation de l'atteinte des objectifs par le Conseil fédéral ne correspond pas toujours à celle des auteurs de l'intervention. Enfin, au vu de la diversité et de la multitude des demandes formulées par les motions et postulats, ainsi que des tâches permanentes qui peuvent être demandées, il est difficile de déterminer objectivement le moment où une intervention peut être considérée comme mise en œuvre.

Le Conseil fédéral remplit en règle générale son devoir de mise en œuvre

Bien qu'il n'existe au niveau fédéral aucun délai légal après lequel une motion ou un postulat doit avoir été mis en œuvre, une majorité des personnes rencontrées interprète le délai de deux ans après lequel le Conseil fédéral doit rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre comme tel. En appliquant ce délai comme un critère d'analyse, le CPA constate que la moitié des interventions respecterait une telle échéance. Les types de demandes formulés par les motions et postulats sont également

globalement respectés, c'est-à-dire que si une motion demande à ce qu'un projet de loi soit déposé, un tel projet est présenté. La manière dont les demandes sont mises en œuvre n'est toutefois pas totalement adéquate, et les attentes des auteurs de l'intervention ne sont souvent que partiellement réalisées. Le faible nombre de fois où le Parlement a refusé de classer une intervention témoigne qu'en général, des mesures sont prises par le Conseil fédéral, mais cela ne signifie pas forcément que le Parlement est totalement satisfait de la mise en œuvre.

La durée de mise en œuvre est influencée par des éléments factuels

Il s'écoule en moyenne 3 ans et 4 mois entre l'adoption d'une motion ou d'un postulat et son classement par le Parlement. L'analyse révèle qu'il n'y a pas de différence manifeste par rapport à cette durée entre les motions et les postulats. Celle-ci varie cependant fortement d'une intervention à l'autre, et les éléments qui l'influencent sont principalement factuels. Ainsi, la charge de travail des offices ralentit sensiblement la mise en œuvre : pour les sept unités qui sont responsables de près de la moitié des interventions adoptées, la mise en œuvre dure en moyenne 3 mois et demi de plus que dans les autres offices. En revanche, des éléments politiques tels que le type de dépositaire (commission, groupe ou membre individuel du Parlement), le conseil dans lequel l'intervention a été déposée (Conseil national ou Conseil des Etats), ou l'étendue du soutien parlementaire lors de son adoption ne rallongent pas la durée de mise en œuvre, ni ne la raccourcissent.

Le processus de compte-rendu est compliqué et inefficace

Le suivi des motions et postulats fait intervenir de nombreux acteurs à différents niveaux : Services du Parlement, Chancellerie fédérale (ChF), Secrétariats généraux, offices, services de traduction. L'échange de données entre ces acteurs ne se fait actuellement pas encore de manière automatique. Chacun n'ayant pas accès aux mêmes bases de données, les informations transmises doivent souvent être saisies manuellement et à double dans les différents systèmes, ce qui est inefficace et source d'erreurs. Par ailleurs, il existe une certaine tension entre la responsabilité vis-à-vis des textes qui apparaissent dans le rapport annuel du Conseil fédéral, qui incombe aux départements, et la responsabilité de ce rapport en tant que produit, qui incombe à la ChF. Cette situation engendre un flou quant à la responsabilité finale du rapport, et au contenu des textes qui y figurent.

Le suivi parlementaire est faible et basé sur un instrument qui n'est que moyennement adéquat

Le rapport annuel du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des motions et postulats est le seul instrument dont dispose le Parlement pour contrôler l'exécution des mandats qu'il transmet au gouvernement. Or, les analyses du CPA ont souligné que les membres du Parlement ont un faible intérêt politique pour ce suivi parlementaire, et qu'ils classent la plupart du temps les motions et postulats, malgré un niveau de satisfaction moyen quant à la réalisation de leurs objectifs. Par ailleurs, la forme actuelle du rapport annuel n'est pas adaptée à un suivi continu, car les informations sur la mise en œuvre d'une intervention sont dispersées dans les rapports des différentes années et ne sont pas visibles dans la banque de données parlementaires,

ce qui nuit à la transparence. Dans sa forme actuelle, l'utilité du rapport annuel pour le suivi de la mise en œuvre des motions et postulats par le Parlement est donc remise en question.