



Berne, 20 septembre 2019

---

# **Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse au postulat 15.3704 Gössi  
du 19 juin 2015

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3704 Gössi du 19 juin 2015 .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Extension du mécanisme actuel de frein aux dépenses au personnel....</b>	<b>4</b>
2.1	Frein au personnel au sens strict .....	5
2.2	Champ d'application.....	5
2.3	À quel stade le frein au personnel doit-il être appliqué? .....	6
2.4	Frein au personnel sous forme de frein aux nouvelles tâches.....	6
<b>3</b>	<b>Évaluation de la mise en place d'une majorité qualifiée pour le frein aux dépenses et le frein au personnel .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Répercussions d'un frein au personnel impliquant une majorité qualifiée .....</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>9</b>

# 1 Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3704 Gössi du 19 juin 2015

Le présent rapport du Conseil fédéral a été rédigé en réponse au postulat 15.3704 déposé par Petra Gössi le 19 juin 2015 et intitulé «Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses»<sup>1</sup>. Ce postulat a la teneur suivante:

*Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement à la fin 2015 au plus tard un projet qui, d'une part, expose les moyens qui s'offriraient d'étendre à l'engagement de personnel par la Confédération le mécanisme du «frein aux dépenses», tel qu'il est visé à l'article 159 alinéa 3 lettre b de la Constitution, et qui, d'autre part, évalue l'opportunité de mettre en place une majorité qualifiée tant pour le «frein aux dépenses» que pour le nouveau «frein au personnel».*

Les arguments qu'expose la conseillère nationale Petra Gössi pour motiver sa demande dans son intervention sont repris ci-dessous:

*Le torrent de réglementations qui s'abat sur les entreprises ne fait que grossir et leur coûte de plus en plus cher, surtout depuis l'abandon du cours plancher franc-euro intervenu le 15 janvier 2015, qui a alourdi de quelque 15 pour cent les coûts qu'elles doivent supporter. Aussi faut-il faire notre possible pour élaguer les contraintes inutiles, d'autant que la plupart d'entre elles sont des productions du cru. Et c'est principalement le Parlement, non l'administration, qui est à la manœuvre, en ne cessant d'accabler celle-ci de tâches supplémentaires. L'évolution du Recueil systématique témoigne bien de cette inflation législative: de 3112 pages en 2000 il est passé à 7508 pages en 2012, soit plus du double. Dans le même ordre d'idées, le Bulletin officiel, qui comptait 6035 pages en 2000, en avait 10 892 en 2014.*

*Il ne suffit pas d'appeler l'administration fédérale à se montrer plus responsable, c'est à l'origine même du problème qu'il faut remonter, à savoir au législateur lui-même. Plusieurs propositions visant à lutter contre cette diarrhée normative ont été débattues sans qu'aucune n'ait été mise en œuvre, comme un réexamen régulier des réglementations en vigueur, une limitation de la durée de validité des actes ou encore un frein aux réglementations. Or, une mesure efficace consisterait tout simplement à durcir les conditions à remplir pour que puisse être voté un texte qui entraîne des dépenses élevées ou l'engagement de personnel. En d'autres termes, il s'agirait d'étendre le frein aux dépenses au personnel de la Confédération: dès lors qu'un acte ne peut être mis en œuvre sans personnel supplémentaire, il doit être approuvé à la majorité absolue non des votants, mais des membres de chaque conseil, ou à une majorité qualifiée qui reste à définir, sans quoi il est réputé rejeté.*

Dans sa réponse du 26 août 2015, le Conseil fédéral a proposé de rejeter ce postulat en faisant d'abord valoir que les conditions à remplir pour qu'un acte soumis au principe du frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b de la Constitution (Cst.) puisse être adopté ont été durcies (majorité qualifiée), et que dans ces cas de figure, le frein aux dépenses agit donc déjà de facto comme un frein au personnel. Le Conseil fédéral expliquait également dans son avis que le frein au personnel qui est proposé ne contribuerait pas grandement à la réduction des coûts en matière de réglementation, mais présenterait de sérieux inconvénients.

Contrairement au postulat 15.3786 Föhn, qui allait dans le même sens et que le Conseil des États a rejeté par 30 voix contre 4 et 5 abstentions lors de la session d'automne 2015, le Conseil national a approuvé le postulat 15.3704 le 4 mai 2017 par 106 voix contre 83 et une abstention.

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153704> (consulté pour la dernière fois le 5 septembre 2019).

## Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses

Il semble, à la lecture du développement du postulat, que l'objectif réel de son auteur est de créer un frein à la réglementation. Le Conseil fédéral a déjà dressé un état des lieux des freins à la réglementation possibles, avec leurs avantages et leurs inconvénients, dans son rapport intitulé «Frein à la réglementation: possibilités et limites de différents modèles et approches»<sup>2</sup>, rédigé en réponse au postulat 15.3421 Caroni.

Compte tenu de ce contexte, le présent rapport résume les principales conclusions de l'expertise<sup>3</sup> de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg du 28 janvier 2019 concernant les différentes options de mise en œuvre. Une première partie évoque les retombées potentielles d'une extension du mécanisme actuel de frein aux dépenses au personnel. La seconde livre un avis sur la question de la mise en place d'une majorité qualifiée pour le frein aux dépenses et le frein au personnel. Les conclusions énoncées par le Conseil fédéral au [chapitre 5](#) viennent clôturer ce rapport.

## 2 Extension du mécanisme actuel de frein aux dépenses au personnel

Par «frein aux dépenses», on entend les prescriptions destinées, dans des cas déterminés, à rendre plus difficile l'adoption par les Chambres fédérales d'arrêtés entraînant des dépenses. Le frein aux dépenses, qui est ancré dans la Constitution (art. 159, al. 3, let. b, Cst.), prévoit que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité absolue des membres de chaque conseil. Ces majorités correspondent à 24 députés au Conseil des États et à 101 députés au Conseil national. Il s'agit en l'occurrence d'un durcissement des conditions à remplir lors des décisions, puisqu'en vertu de l'art. 159, al. 2, Cst., celles-ci sont prises en règle générale à la majorité des votants, que les conseils siègent séparément ou en conseils réunis. Le vote sur le frein aux dépenses au conseil ne peut intervenir que lorsque l'article ou l'alinéa en question d'une disposition relative aux subventions n'y fait plus l'objet d'aucune divergence de fond lors de la discussion par article, car des modifications à ce stade pourraient éventuellement rendre inutile une décision en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.<sup>4</sup>.

Mettre en place un «frein au personnel» selon le postulat Gössi signifierait principalement que tout projet qui ne peut être mis en œuvre sans personnel supplémentaire devrait satisfaire à des conditions plus strictes au sens de l'art. 159, al. 3, Cst., car il devrait être adopté à la majorité absolue des membres de chaque conseil. Différentes options de conception de ce frein pourraient être envisagées, le point commun entre elles étant qu'à l'instar du frein aux dépenses, le frein au personnel devrait, quelle que soit sa nature, être ancré dans la Constitution. En effet, il n'est pas possible de réglementer ce mécanisme dans une loi uniquement. D'une part, la réglementation actuelle sur le frein aux dépenses dans la Constitution ne vise que les dispositions légales relatives à de nouvelles subventions et à de nouvelles dépenses entraînant un dépassement des plafonds indiqués. Cette réglementation devrait donc être complétée de manière à englober également le personnel. D'autre part, la règle de base régissant les votes à l'Assemblée fédérale est énoncée à l'art. 159, al. 2, Cst., de sorte que tous les cas de figure qui y dérogent doivent eux aussi figurer dans la Constitution.

<sup>2</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/Regulierungsbremse.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungsbremse.html) (consulté pour la dernière fois le 5 septembre 2019).

<sup>3</sup> Soucieux de disposer d'une analyse aussi objective et indépendante que possible, le DFF (OFPER) a demandé le 19 octobre 2018 à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg de procéder à une expertise destinée à déterminer comment le frein au personnel proposé dans le postulat Gössi pourrait être mis en œuvre, et quels seraient les avantages et les inconvénients d'un tel mécanisme. L'expertise a été rédigée par le prof. Andreas Stöckli et par Elisabeth Joller, avocate.

<sup>4</sup> Voir Daniela Thurnherr, in: Waldmann /Belser /Epiney (éd.), BS-BV-Kommentar (commentaire bâlois de la Constitution fédérale), Bâle 2015, art. 159 N. 31.

## Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses

La mise en place d'un frein au personnel pourrait, selon la manière dont il est conçu, engendrer en outre une révision de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611), et de l'ordonnance afférente à cette dernière.

Les chapitres suivants 2.1 à 2.4 s'appuient essentiellement sur les conclusions de l'expertise de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. L'appréciation des différentes options reflète la position du Conseil fédéral.

### 2.1 Frein au personnel au sens strict

Contrairement au frein au personnel conçu sous la forme d'un frein aux nouvelles tâches (voir le [chapitre 2.4](#)), qui porte donc sur les nouvelles tâches, un frein au personnel au sens strict vise directement le personnel, c'est-à-dire soit les frais de personnel, soit les effectifs de la Confédération. Il est judicieux qu'un frein au personnel au sens du présent postulat, à savoir un mécanisme qui aurait une incidence sur la densité réglementaire, se concentre sur les effectifs. En effet, durcir les conditions à remplir pour que les effectifs puissent augmenter revient dès lors aussi à durcir les conditions requises pour la création de nouvelles tâches et, indirectement, à diminuer tendanciellement la densité réglementaire. Afin de diminuer cette densité, tous les actes législatifs qui requièrent davantage de personnel devraient ainsi être soumis au frein au personnel.

Cependant, lorsque le Parlement prend des décisions qui entraînent une augmentation des frais de personnel pour la Confédération sans avoir d'impact sur les effectifs (législation sur le personnel, par exemple), ce même lien entre de nouvelles tâches et l'accroissement de la densité réglementaire ne peut pas être établi. De même, la création de nouveaux postes n'exige pas que l'administration fédérale se voie attribuer des tâches additionnelles en vertu de nouvelles lois. Il n'y a donc pas impérativement de lien direct entre les effectifs et la densité réglementaire. En fonction de leur ampleur et de leur intensité, les tâches additionnelles peuvent être prises en charge par le personnel existant, et inversement, une intensification des tâches existantes peut requérir du personnel supplémentaire (augmentation du nombre de demandes d'asile, par exemple).

### 2.2 Champ d'application

En vertu de l'art. 163 Cst., l'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance. Les autres actes sont édictés sous la forme d'un arrêté fédéral. La forme de l'arrêté fédéral simple (ou de l'arrêté fédéral soumis au référendum) est prévue pour les actes particuliers du Parlement. Dès lors, le terme «acte» englobe également des dispositions du Parlement qui ne fixent pas de règles de droit.

La question de savoir quels actes de l'Assemblée fédérale seraient soumis au frein au personnel dépend de la nature concrète de ce dernier. S'il ne s'appliquait qu'aux actes fixant des règles de droit, le frein au personnel concernerait avant tout la promulgation de lois fédérales (art. 163, al. 1, Cst.). Il est à noter que la forme de l'arrêté fédéral peut être également utilisée pour les arrêtés relatifs aux modifications constitutionnelles (art. 140, al. 1, let. a, Cst.) et ceux portant approbation de traités internationaux (art. 140, al. 1, let b, et 141, al. 1, let. d, Cst.). Ces arrêtés fédéraux pourraient également être soumis à un frein au personnel dès lors que leur mise en œuvre nécessite davantage de personnel. Et si le frein au personnel devait s'appliquer à tous les actes législatifs de l'Assemblée fédérale ayant une incidence sur les effectifs ou sur les frais de personnel, il inclurait également le budget, qui prend la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 25, al. 2, LParl). Cependant, il convient de tenir compte du fait que le mécanisme actuel de frein aux dépenses ne vaut que pour les dispositions relatives à des subventions dans les lois fédérales et pour les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits d'engagement et aux plafonds de dépenses, mais non pour d'autres actes juridiques, même lorsque ces derniers génèrent des dépenses.

## **Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses**

Par conséquent, le frein aux dépenses actuel ne s'applique ni aux dispositions constitutionnelles ni au budget.

Étant donné que le postulat Gössi vise non pas directement une réduction des effectifs, mais une diminution de la densité réglementaire, il semble judicieux de limiter le champ d'application d'un éventuel frein au personnel aux actes fixant des règles de droit, faute de quoi il n'y aurait aucun lien avec la densité réglementaire.

### **2.3 À quel stade le frein au personnel doit-il être appliqué?**

La question de savoir à quel stade de la procédure législative le frein au personnel doit intervenir – lors du débat d'entrée en matière, de la discussion par article, du vote sur l'ensemble du texte ou du vote final – est également liée à celle de savoir si ce frein doit s'appliquer à certaines dispositions d'une loi ou à un acte tout entier.

Il apparaît peu pertinent de lier ce mécanisme au débat d'entrée en matière puisqu'à ce moment-là, les divergences de fond sur le texte de l'acte n'ont pas encore été éliminées, que le conseil peut encore modifier le texte lors de sa discussion par article, et qu'il n'est dès lors pas nécessaire, le cas échéant, d'obtenir la majorité qualifiée avant le vote final.

Dans son développement, le postulat 15.3704 Gössi demande aussi que les projets d'acte soient approuvés à la majorité qualifiée (absolue) des membres de chaque conseil lors du vote final, ce qui aurait un effet similaire à celui du frein aux dépenses. Dans le cas de ce dernier, le vote à la majorité qualifiée ne concerne que les articles de loi qui sont encore soumis à ce frein lorsque les divergences de fond ont été éliminées. Le frein aux dépenses s'applique ainsi au vote sur certaines dispositions légales. En revanche, les répercussions sur le personnel ne reposent généralement pas sur un article de loi en particulier, mais dépendent plutôt de la nouvelle tâche, qui est réglée comme un tout dans plusieurs articles. Ce constat plaiderait en faveur d'un lien entre le frein au personnel et le vote sur l'ensemble de l'acte.

À l'heure actuelle, le Conseil fédéral doit déjà exposer dans son message les conséquences des actes législatifs sur le personnel, conformément à l'art. 141, al. 2, let. f, LParl. En l'occurrence, il doit fournir des indications aussi détaillées que possible au sujet des incidences sur les effectifs, justifier toute augmentation des besoins, et préciser les conséquences qu'entraînerait un rejet du texte. Ensuite, l'Assemblée fédérale prend une décision sur l'acte entier et ne se prononce pas séparément quant aux implications de ce dernier sur le personnel.

### **2.4 Frein au personnel sous forme de frein aux nouvelles tâches**

De manière générale, la question qui se pose à la lecture du développement du postulat est de savoir si un frein au personnel constituerait réellement l'instrument adéquat pour obtenir le résultat souhaité. Le véritable objectif de l'auteur du postulat, à savoir prévenir un accroissement supplémentaire de la densité réglementaire, pourrait éventuellement être atteint de manière plus directe en créant une réglementation portant sur les tâches de l'administration fédérale, qui serait appliquée chaque fois que celle-ci se verrait assigner de nouvelles tâches à la suite d'une décision du Parlement (frein aux nouvelles tâches). Si l'on part de l'hypothèse selon laquelle la majorité des actes engendrent de nouvelles dépenses et de nouveaux besoins en termes de personnel, chaque nouvelle loi ou chaque révision totale ou partielle devrait être adoptée à la majorité qualifiée.

En comparaison avec le frein au personnel au sens strict (voir le [chapitre 2.1](#)), un frein aux nouvelles tâches serait plus facile à mettre en œuvre car il ne faudrait plus disposer d'une estimation précise et

## Mettre en place un frein au personnel sur le modèle du frein aux dépenses

contraignante des conséquences d'un acte législatif en matière de personnel. Comme expliqué précédemment, il n'existe par ailleurs aucun lien direct entre un frein au personnel au sens strict et la densité réglementaire. En revanche, un frein au personnel conçu sous la forme d'un frein aux nouvelles tâches pourrait avoir un effet modérateur sur l'activité législative. Il pourrait toutefois être difficile de définir la notion de nouvelles tâches, surtout en cas de redéfinition ou de modification de tâches existantes. Cette solution suscite également des doutes sur le plan démocratique: si la notion de nouvelles tâches était interprétée au sens large, l'exigence de recueillir une majorité qualifiée lors de la procédure législative pourrait cesser d'être l'exception pour devenir la règle (changement de paradigme).

### 3 Évaluation de la mise en place d'une majorité qualifiée pour le frein aux dépenses et le frein au personnel

Outre l'introduction d'un frein au personnel, le postulat Gössi demande également au Conseil fédéral d'examiner s'il serait possible de mettre en place une majorité qualifiée tant pour le frein aux dépenses que pour le frein au personnel.

Lorsqu'il s'agit de définir la majorité requise, on distingue communément les notions associées de «majorité relative ou absolue» d'une part, et de «majorité simple ou qualifiée» d'autre part.

La majorité absolue désigne, pour un certain nombre total de personnes, le premier nombre entier supérieur à la moitié des votants (quorum requis pour une décision à la majorité). La majorité relative résulte quant à elle du plus grand nombre de voix obtenues par un groupe par rapport aux autres groupes. La majorité absolue requise (à titre exceptionnel) selon l'art. 159, al. 3, Cst. se distingue de la règle énoncée à l'art. 159, al. 2, Cst. par la mention de la valeur de référence: le critère déterminant est la *majorité des membres de chaque conseil* (art. 159, al. 3, Cst.) ou la *majorité des votants* (art. 159, al. 2, Cst.).<sup>5</sup> L'exigence formulée à l'art. 159, al. 3, Cst. est également désignée, dans la doctrine, par le terme «majorité qualifiée».<sup>6</sup> Selon cette définition, le frein aux dépenses requiert déjà une majorité qualifiée, de sorte que la question de savoir si l'on peut mettre en place une telle majorité est superflue.

La règle de la majorité pourrait, certes, être durcie au moyen de modifications constitutionnelles. Il en va de même pour le frein au personnel: soit ce frein peut être conçu sur le modèle du frein aux dépenses actuel, soit les conditions auxquelles la majorité requise doit satisfaire peuvent être encore renforcées, par exemple par l'introduction d'une majorité des deux tiers.

Enfin, il convient de souligner que le frein aux dépenses n'a eu un effet concret et démontrable que dans de très rares cas depuis sa mise en place. D'après le rapport intitulé «Principes applicables à la gestion des finances»<sup>7</sup> de janvier 2016, l'expérience montre que le frein aux dépenses joue surtout un rôle préventif. En pratique, les exigences élevées requises pour l'approbation de nouvelles dépenses conduisent à ce que les ressources soient utilisées avec modération dès l'élaboration de nouveaux projets de loi et arrêtés financiers. Concrètement, cela signifie qu'un acte dont l'examen est mené à terme répond aussi la plupart du temps aux conditions plus strictes de l'art. 159, al. 3, Cst. en matière de prise de décisions.

<sup>5</sup> Daniela Thurnherr (note 2), art. 159 N. 20.

<sup>6</sup> Moritz von Wyss, in: Ehrenzeller et al. (éd.), SG-BV-Kommentar (commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale), 3<sup>e</sup> éd., Zurich / Saint-Gall 2014, art. 159 N. 9.

<sup>7</sup> [https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/publikationen/Haushaltfuehrung\\_f.pdf.download.pdf/Haushaltfuehrung\\_f.pdf](https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/publikationen/Haushaltfuehrung_f.pdf.download.pdf/Haushaltfuehrung_f.pdf) (consulté pour la dernière fois le 5 septembre 2019).

## 4 Répercussions d'un frein au personnel impliquant une majorité qualifiée

Les répercussions d'un frein au personnel sur la procédure législative et sur le fonctionnement du Parlement dépendent largement de sa nature concrète. De manière générale, il y a lieu de souligner que le champ d'application d'un frein au personnel serait plus large que celui de l'actuel frein aux dépenses, d'autant qu'un grand nombre d'actes fixant des règles de droit ont des conséquences probables pour le personnel. Le frein au personnel s'appliquerait par conséquent à la majorité des actes fixant des règles de droit.

Les différentes options envisagées montrent qu'un frein au personnel visant directement le personnel (frein au personnel au sens strict) générerait des difficultés de mise en œuvre non négligeables. Selon l'expertise rédigée par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, l'option la plus réalisable semble être un frein au personnel qui ne s'appliquerait qu'aux actes fixant des règles de droit et auquel les projets d'acte seraient soumis dans leur totalité. Compte tenu de l'objectif de réduction de la densité réglementaire, il est judicieux que le frein au personnel concerne les effectifs de l'administration fédérale et de ses unités administratives décentralisées. Ce frein aurait ainsi comme conséquence qu'une majorité qualifiée devrait être dégagée dans les deux chambres lors du vote sur l'ensemble d'un acte fixant des règles de droit si la mise en œuvre de cet acte requiert du personnel supplémentaire dans l'administration fédérale.

Les répercussions sur la procédure législative dépendent surtout de la manière dont la majorité qualifiée est définie. On peut supposer qu'un frein au personnel conçu sur le modèle du frein aux dépenses actuel aurait surtout, comme ce dernier, un caractère préventif. En revanche, les obstacles à surmonter lors de l'adoption de nouveaux actes augmenteraient fortement si une majorité des deux tiers était requise dans le cadre du frein au personnel, car il faudrait alors s'attendre à ce que de nombreux actes échouent à cause de ce frein. Et les textes controversés n'auraient plus guère de chance d'aboutir dès lors qu'ils tomberaient dans le champ d'application du frein au personnel; dans la pratique, seuls les projets d'acte rencontrant un large assentiment au-delà des clivages politiques obtiendraient la majorité requise. Or dans la mesure où les textes comportant de profondes implications sont précisément ceux qui peuvent diviser fortement, des projets législatifs majeurs pourraient ainsi être bloqués. Le Parlement ne serait plus en mesure d'assurer pleinement son rôle de législateur puisqu'il serait peu probable que des actes controversés obtiennent la majorité requise. On pourrait aussi imaginer que les blocages au niveau de la procédure législative occasionnent un recours accru aux initiatives populaires puisque des citoyens et des groupements d'intérêts préoccupés se mobiliseraient du fait de l'inaction du Parlement.

Le développement du postulat 15.3704 Gössi justifie également un frein au personnel en invoquant le fait que d'autres options, dont un réexamen régulier des réglementations en vigueur ou un frein à la réglementation, ont été débattues mais n'ont pas été mises en œuvre jusqu'à présent. Après le Conseil national, le Conseil des États a lui aussi approuvé le 20 mars 2019 la motion 16.3360 intitulée «Mettre en place un frein à la réglementation qui permette de limiter les coûts qu'elle induit» déposée par le groupe libéral-radical le 31 mai 2016. Cette motion demande de freiner la prolifération de la réglementation à l'avenir et d'éviter les coûts inutiles qu'elle induit. Pour ce faire, toute modification de loi, toute nouvelle loi ou toute nouvelle réglementation en général qui engendre un accroissement des coûts réglementaires pour plus de 10 000 entreprises ou dont les coûts dépassent un plafond encore à déterminer devrait désormais être adoptée à la majorité qualifiée de chacune des chambres lors du vote sur l'ensemble du texte. Ce frein à la réglementation requiert lui aussi une modification de la Constitution, comme le Conseil fédéral l'a souligné dans son avis sur la motion 16.3360. Les conséquences de cette décision récente du Parlement sur la demande de mise en place d'un frein au personnel ainsi que sur les options de mise en œuvre de ce frein n'ont pas été étudiées dans le cadre du présent rapport sur le postulat Gössi.



## 5 Conclusions

Le Conseil fédéral est favorable à des mesures permettant d'endiguer efficacement la prolifération de la réglementation. Dans son rapport en réponse au postulat 15.3421 Caroni<sup>8</sup>, le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait atteindre cet objectif principalement en augmentant la transparence et en optimisant le système actuel. Il estime que des systèmes trop rigides comme un frein «mécanique» à la réglementation ne seraient pas judicieux.

L'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg démontre dans son expertise qu'un frein au personnel ne peut pas être qualifié de mesure simple. Soumettre à la majorité qualifiée les actes dont la mise en œuvre requiert davantage de personnel nécessiterait une modification de la Constitution et donc obligatoirement un vote du peuple et des cantons. En outre, la nature concrète du frein au personnel pose différentes questions.

Le Conseil fédéral estime que l'approche proposée, qui consiste à soumettre des actes législatifs entiers à un frein au personnel, est disproportionnée: d'une part, il est souvent difficile de prévoir avec exactitude les charges liées à l'exécution d'une nouvelle tâche. D'autre part, les coûts que les milieux économiques doivent supporter du fait de l'adoption de nouveaux actes n'ont pas toujours un lien direct avec le nombre de postes requis pour la mise en œuvre de ces actes. Enfin, la mise en place d'un frein au personnel favoriserait la délégation de tâches à des tiers (externalisation), quand bien même cette approche serait financièrement défavorable dans certains cas.

En ce qui concerne la mise en place du frein au personnel demandé dans le postulat 15.3704 Gössi, le Conseil fédéral conclut – compte tenu également de l'expertise rédigée par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg – qu'un frein au personnel, même conçu sous la forme d'un frein aux nouvelles tâches, ne contribuerait pas réellement à réduire les coûts de la réglementation, alors que tel est le principal objectif de ce postulat selon son développement, et qu'il présenterait parallèlement de sérieux inconvénients. En fonction de la nature de la majorité requise et de son champ d'application, le frein au personnel pourrait, dans le cadre de la procédure législative, constituer un obstacle majeur susceptible de porter un grave préjudice au fonctionnement du Parlement et de miner en définitive la confiance dont jouissent les autorités fédérales et le Parlement aux yeux des citoyens. Le Conseil fédéral estime par conséquent qu'aucune autre mesure ne s'impose et propose de classer ce postulat.

---

<sup>8</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/Regulierungsbremse.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungsbremse.html) (consulté pour la dernière fois le 5 septembre 2019).