



14.422

## **Initiative parlementaire. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national**

du 25 mai 2018

---

---

## Condensé

*L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, sous réserve de l'approbation du peuple en cas de référendum. Le législateur autorise le Conseil fédéral et ses départements à édicter des règles de droit d'importance moindre sous la forme d'une ordonnance. En déléguant ce droit de légiférer, il instaure l'assise et le cadre des ordonnances dites « dépendantes ».*

*En pratique, il arrive qu'une disposition d'ordonnance ne corresponde pas à la volonté du législateur ou ne repose pas sur une base légale suffisante. Le déléguant doit alors avoir la possibilité d'intervenir et de faire valoir sa compétence originelle. Actuellement, l'Assemblée fédérale peut déjà modifier la loi de telle sorte que l'ordonnance doive être adaptée en conséquence. Cependant, cette démarche donne un travail considérable et prend beaucoup de temps. Octroyer un droit de veto sur les ordonnances à l'Assemblée fédérale lui permet d'agir nettement plus efficacement et plus rapidement.*

*Il est toutefois probable que le droit de veto sur les ordonnances aura surtout un effet préventif. La procédure doit être conçue de manière à ce que ce droit serve de « freinage d'urgence » dans des cas exceptionnels. Il ne faut pas que ce nouvel instrument puisse être utilisé pour ralentir exagérément ou même bloquer le processus législatif. C'est pourquoi le dépôt d'une proposition de veto à une ordonnance ne doit pas être trop aisé (il requiert un tiers des membres d'un conseil) et la procédure doit se dérouler dans des délais assez courts. En outre, seules les propositions qui sont ensuite soutenues par la majorité d'une commission sont transmises au conseil, ce qui, d'une part, allège la charge de travail de ce dernier et, d'autre part, souligne la fonction de « freinage d'urgence » du droit de veto sur les ordonnances, dont une majorité parlementaire peut faire usage afin de lutter contre une interprétation erronée de la volonté du législateur par le Conseil fédéral et l'administration. Les députés ne doivent pas se servir de ce droit de veto pour se profiler politiquement, en le considérant comme un outil qui permettrait de ralentir la mise en œuvre de la volonté de la majorité.*

*L'introduction du droit de veto sur les ordonnances doit être assortie d'exceptions. Ainsi, il n'est pas permis d'opposer un veto aux ordonnances que le Conseil fédéral édicte en se fondant directement sur la Constitution (ordonnances dites « indépendantes »). En outre, l'exercice du droit de veto ne doit pas empêcher la mise en œuvre dans les temps d'une disposition de la Constitution, d'une loi ou d'un traité international lorsqu'un délai idoine a été fixé par le constituant, le législateur ou le traité (en règle générale approuvé par l'Assemblée fédérale ou le peuple). Certaines ordonnances doivent pouvoir être édictées sans retard pour des raisons pratiques ; à cette fin, il y a lieu de prévoir des exceptions dans les lois spéciales concernées.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Il fut un temps où la législation prévoyait que certaines ordonnances du Conseil fédéral doivent être approuvées par l'Assemblée fédérale ; la plupart de ces réserves d'approbation ont été abrogées<sup>1</sup>. De 1994 à 2011, pas moins de six initiatives parlementaires ont demandé que les ordonnances du Conseil fédéral soient soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale ou que cette dernière dispose d'un droit de veto sur ces ordonnances. Ces initiatives ont toutes été rejetées ; les trois dernières avaient toutefois été adoptées par le Conseil national, avant d'être rejetées par le Conseil des Etats<sup>2</sup>.

Le 16 juin 2014, le conseiller national Thomas Aeschi (V, ZG) a déposé une nouvelle initiative parlementaire visant à instaurer un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral. Le 16 janvier 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite à l'initiative par 18 voix contre 4. Le 20 août 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a refusé, par 9 voix contre 2 et 1 abstention, de donner son approbation. Le 27 avril 2016, le Conseil national a décidé, par 120 voix contre 65 et 5 abstentions, de donner suite à l'initiative. Le 25 août 2016, la CIP-E s'est finalement ralliée à cette décision par 8 voix contre 3 et 1 abstention – à noter qu'elle affichait alors une composition différente de celle de 2015 puisqu'une nouvelle législature avait commencé. Ensuite de quoi, la CIP-N a chargé son secrétariat de lui soumettre un avant-projet portant sur les changements législatifs pertinents ainsi qu'un projet de rapport.

La commission a examiné ce projet à sa séance des 24 et 25 mai 2018 et l'a adopté par 19 voix contre 5.

En vertu de l'art. 3a de la loi sur la consultation (RS 172.061), il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque « le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales ». Cette condition est certes remplie en l'occurrence. Néanmoins, comme le projet porte sur une question institutionnelle importante et change les conditions permettant aux cantons et aux groupes d'intérêts d'influer sur les procédures décisionnelles à l'échelon fédéral, la commission a décidé de lancer une procédure de consultation.

<sup>1</sup> Exemple récent : l'art. 7, al. 4, de la loi du 8.10.1999 sur le CO<sub>2</sub> (RO 2000 981), selon lequel le montant de la taxe est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale ; dans la loi du 23.12.2011 sur le CO<sub>2</sub>, en vigueur depuis le 1.1.2013 (RO 2012 6989 ss), cette disposition a disparu.

<sup>2</sup> 94.404 Iv. pa. Sperry. Ordonnances du Conseil fédéral. Approbation des conseils ; 02.430 Iv. pa. Lalive d'Epinay. Approbation par le Parlement des ordonnances du Conseil fédéral ; 06.471 Iv. pa. Kunz. Approbation d'ordonnances par le Parlement ; 08.401 Iv. pa. Groupe V. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral ; 09.511 Iv. pa. Müller Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral ; 11.480 Iv. pa. Groupe V. Ordonnances du Conseil fédéral. Droit de veto du Parlement

## **2 Grandes lignes du projet**

### **2.1 Le Parlement en tant que législateur**

Légiférer, c'est-à-dire édicter des règles générales et abstraites, constitue la fonction centrale de l'Assemblée fédérale. Celle-ci ne peut toutefois pas édicter elle-même toutes les règles ; le Conseil fédéral et ses départements édictent également des règles de droit, sous la forme d'une ordonnance. De 2009 à 2016, 355 ordonnances du Conseil fédéral et des départements ont été adoptées en moyenne par an (y c. les modifications et les abrogations). En tout état de cause, légiférer sous la forme d'une ordonnance ne se fait que sur la base et dans le cadre de la législation établie par l'Assemblée fédérale (sauf dans les rares cas où le Conseil fédéral agit en vertu d'une compétence découlant directement de la Constitution). L'Assemblée fédérale a compétence pour édicter toutes les dispositions « importantes », soit celles qui sont « fondamentales » (art. 164, al. 1, Cst.). Cette réserve législative ou parlementaire est le fondement de la démocratie, y compris de la démocratie directe, en ce sens qu'elle assure la réglementation de ce qui est « important » dans une loi fédérale et que le peuple peut ainsi, par la voie du référendum facultatif, se prononcer sur les dispositions importantes. En outre, elle garantit notamment l'édition des règles importantes au moyen d'une procédure transparente et publique, à laquelle toutes les forces politiques prennent part, en fonction de leur force électorale.

L'Assemblée fédérale peut déléguer, au moyen d'une loi, la compétence d'édicter des règles de droit au Conseil fédéral ou aux organes qui lui sont subordonnés, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Elle ne peut déléguer cette compétence s'agissant des dispositions importantes et fondamentales ; le Conseil fédéral n'est habilité à édicter lui-même que des règles d'importance moindre, pour lesquelles une base existe déjà dans la loi. L'Assemblée fédérale ne détient donc pas le monopole de légiférer, mais elle jouit d'une prérogative en la matière.

### **2.2 Problème de distinction entre loi et ordonnance**

Dans la pratique, la distinction entre dispositions « importantes » et dispositions « d'importance moindre » n'est pourtant pas si aisée. Sans compter que des dispositions « d'importance moindre » au sens juridique peuvent très bien avoir davantage d'importance sur le plan politique. L'Assemblée fédérale ne peut ni ne doit régler dans la loi tous les détails réellement ou potentiellement importants sur le plan politique. Les normes de délégation prévues par la loi sont souvent formulées de façon relativement libre et vague ; elles laissent ainsi une marge de manœuvre au Conseil fédéral et à son administration. La volonté du législateur a fréquemment besoin d'être interprétée. Cela ne pose aucun problème tant que le Conseil fédéral et l'administration tiennent compte des intentions que l'Assemblée fédérale a exprimées en légiférant. Par ailleurs, la consultation des commissions parlementaires compétentes sur les projets d'ordonnance permet au Parlement de donner son avis sur l'interprétation de la volonté du législateur.

### 2.3 **Le droit de veto sur les ordonnances : un freinage d'urgence en cas de non-respect de la volonté du législateur**

Dans la pratique politique, il est cependant difficile d'éviter que, dans certains cas, l'interprétation que le Conseil fédéral et l'administration font de la volonté du législateur ne corresponde pas à sa volonté effective. Une administration moderne ne peut pas se borner à recevoir des ordres et à être un instrument d'exécution. Elle doit aussi agir par anticipation et faire preuve d'initiative dans l'exécution des tâches qui font partie de son domaine de compétence, où elle dispose d'un savoir technique approfondi. La dynamique intrinsèque requise pour cette démarche peut amener le Conseil fédéral et l'administration à ne pas toujours observer suffisamment la volonté du législateur. Il est vrai que celle-ci n'est parfois pas non plus exprimée très intelligiblement, parce que des problèmes majeurs liés à la mise en œuvre d'une loi n'avaient pas encore pu être identifiés assez clairement au moment de l'examen parlementaire.

Pour ces situations, il n'existe aucun «*freinage d'urgence*» qui permettrait à une majorité du Parlement de faire valoir sa prérogative en matière de législation, c'est-à-dire d'imposer l'interprétation de sa propre volonté et d'empêcher, de manière simple et efficace, l'auteur de l'ordonnance d'aller à son encontre. Le droit de veto sur les ordonnances est la forme idéale de freinage d'urgence dans ce contexte.

Il représente une meilleure solution que l'approbation obligatoire des ordonnances, qui est parfois aussi demandée et qui a même déjà été appliquée. Le droit de veto sur les ordonnances correspond au référendum législatif facultatif, tandis que l'approbation obligatoire correspond au référendum législatif populaire obligatoire, lequel n'a jamais existé au niveau fédéral et a été supprimé dans la plupart des cantons au cours des dernières décennies, parce que cet instrument entraîne des charges excessives et retarde la procédure, même quand une loi n'est pas contestée par une minorité qualifiée.

### 2.4 **Restrictions indispensables du champ d'application du droit de veto sur les ordonnances**

Dans les cas suivants, un veto du Parlement aux ordonnances ne serait juridiquement pas possible ou en tout cas pas pertinent :

- lorsque le Conseil fédéral est habilité à édicter des ordonnances non pas en vertu de la loi, mais directement par la Constitution, un veto aux ordonnances fondé sur la loi n'est pas possible (lire le commentaire de l'art. 22a LParl, au ch. 3) ;
- il ne serait pas opportun d'accorder le droit de veto sur les ordonnances lorsque celui-ci risquerait d'empêcher la mise en œuvre dans les temps de dispositions de la Constitution, de lois fédérales ou de traités internationaux dont la date de l'entrée en vigueur est fixée par la Constitution, la loi fédérale ou le traité international. En l'occurrence, le droit de veto pourrait déjouer la réalisation de la volonté d'un organe supérieur (lire le commentaire de l'art. 22a LParl, au ch. 3) ;
- enfin, il y a des ordonnances dont l'adoption ne souffre aucun retard pour des raisons pratiques. Ces exceptions peuvent être définies par des dispositions

appropriées dans les lois spéciales concernées (lire le commentaire de la modification d'autres lois, au ch. 3).

## 2.5 Procédure applicable au veto

Lors de la mise en place de cet instrument, il y a lieu de veiller à ce qu'il ne puisse pas être utilisé par des minorités à des fins d'obstruction et d'atermoiement. Ainsi, le dépôt du veto se heurte d'emblée à un obstacle d'importance puisqu'il faut qu'un tiers au moins des membres d'un conseil signe la proposition appropriée, et ce, dans un délai de quinze jours après la publication officielle du projet d'ordonnance. Un autre obstacle réside dans le fait qu'une majorité des votants de la commission compétente doit se prononcer dans les 60 jours qui suivent le dépôt de la proposition. Cette procédure permet de s'assurer que la requête sera examinée en détail et que le conseil se penchera uniquement sur les demandes qui sont réellement susceptibles de réunir une majorité (les propositions de minorité II et III proposent d'autres procédures; voir à ce sujet ch. 3, Commentaire par article, art. 71 let. b<sup>bis</sup> et art. 129b). Conformément au principe du bicamérisme, l'adoption d'une proposition de veto par un conseil doit évidemment être approuvée par l'autre conseil pour que le veto devienne exécutoire.

Eu égard aux obstacles considérables qui précèdent l'avènement d'un veto, on peut s'attendre à ce qu'il demeure un *instrument réservé à des cas exceptionnels*. Les expériences faites par le Grand Conseil soleurois, qui dispose d'un droit de veto comparable, confirment cette impression : au cours des 23 années qui se sont écoulées depuis l'instauration de ce droit, seuls 3 % des ordonnances ont fait l'objet d'une proposition de veto et ce dernier a abouti pour 1 % des ordonnances.

En revanche, l'existence du droit de veto pourrait avoir un *effet préventif*, en ce sens que l'administration, lors de l'élaboration des ordonnances, interprétera consciencieusement la volonté du législateur afin d'éviter toute demande de veto.

## 2.6 Arguments de la minorité de la commission contre le droit de veto sur les ordonnances

Une minorité de la commission (*Masshardt, Barrile, Marra, Meyer, Piller Carrard*) s'oppose à l'introduction du droit de veto sur les ordonnances. Selon elle, ce nouvel instrument ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs, en vertu duquel l'Assemblée fédérale est compétente en matière de lois et le Conseil fédéral, en matière d'ordonnances. Le droit de veto instaurerait une répartition confuse des compétences et un mélange des responsabilités.

Si une majorité du Parlement est insatisfaite de l'ordonnance d'exécution d'une loi, elle peut et doit préciser, en modifiant la loi, la norme de délégation de telle sorte que la disposition de l'ordonnance avec laquelle elle est en désaccord doive être changée dans le sens voulu. L'existence du droit de veto sur les ordonnances pourrait inciter le Parlement à légiférer avec moins de sérieux, en renonçant à formuler des règles précises et en comptant sur le fait que, ultérieurement, une norme détaillée indésirable pourrait être évitée au moyen du veto. Les lois étant alors rédigées de façon moins précise et les règles qui sont particulièrement

controversées sur le plan politique, par exemple, étant dès lors fixées dans les ordonnances, le droit de référendum du peuple s'en trouverait lui aussi restreint.

Le droit de veto sur les ordonnances retarderait l'entrée en vigueur des lois et pourrait véritablement bloquer leur exécution. Le Parlement a la responsabilité de légiférer ; il serait absurde et problématique du point de vue démocratique que ce même Parlement, après avoir édicté une loi que le peuple a acceptée, implicitement ou explicitement, puisse en bloquer l'exécution. De plus, il serait souvent difficile pour le Conseil fédéral et l'administration d'interpréter un veto opposé à une ordonnance, car des intérêts contraires peuvent être à l'origine de ce veto.

Il faut s'attendre à ce que les lobbyistes et les tenants des intérêts particuliers qu'ils représentent utilisent le droit de veto sur les ordonnances pour faire pression sur l'administration, chargée d'élaborer lesdites ordonnances. L'influence opaque que ces groupes exercent sur le processus décisionnel de l'Etat serait dès lors accrue.

L'introduction du droit de veto sur les ordonnances accroîtrait encore la lourde charge de travail qui pèse déjà sur le Parlement et compliquerait davantage le maintien du caractère de milice du Parlement.

## **2.7 Réponse de la commission aux arguments avancés contre le droit de veto sur les ordonnances**

S'agissant de la séparation des pouvoirs entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, la commission en fait une interprétation différenciée, telle qu'elle s'est développée dans la pratique et que la doctrine suisse du droit public le confirme, par exemple dans l'analyse suivante : « la Constitution est à la base d'une *conception de la séparation des pouvoirs fondée sur la coopération*. Les dispositions de la Constitution relatives aux compétences des autorités fédérales [...] montrent clairement que les compétences des deux organes se recoupent et sont assumées conjointement par les deux institutions – même si elles sont réparties selon des fonctions partielles » [trad.] (RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Bâle 2016, ch. marg. 2267). En matière d'activité normative, le Conseil fédéral dispose de droits de participation considérables (en particulier du droit d'initiative et du droit de proposition) dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale ; inversement, l'Assemblée fédérale peut aussi, aujourd'hui déjà, influencer sur le domaine de compétence du Conseil fédéral (par ex. au moyen d'une motion demandant de modifier une ordonnance). Le droit de veto sur les ordonnances s'adapte parfaitement à ce modèle de coopération en termes de pouvoirs, qui ne signifie nullement que les pouvoirs sont mélangés, puisque chacune des compétences reste nettement définie et délimitée. Qui plus est, le droit de veto sur les ordonnances clarifie les prérogatives de l'Assemblée fédérale en matière d'activité normative : la plupart des ordonnances du Conseil fédéral s'appuient sur une délégation de légiférer octroyée par le législateur (lire le commentaire de la constitutionnalité du projet, au ch. 5). Certes, quiconque délègue une compétence ne devrait pas s'immiscer continuellement dans l'exercice de la compétence qui a été déléguée, mais il devrait avoir la possibilité, exceptionnellement, d'intervenir pour assumer la compétence qui lui revient à l'origine.

Il est vrai que l'Assemblée fédérale peut, si elle est insatisfaite du contenu d'une ordonnance, préciser la norme de délégation formulée dans la loi. Cependant, cette manière de procéder, à travers une motion ou une initiative parlementaire, est compliquée et prend du temps. Jusqu'à ce qu'une modification de loi proposée par cette voie puisse entrer en vigueur et que l'ordonnance concernée doive être modifiée en conséquence, il faut compter deux à trois ans au moins pour les cas simples, et davantage encore pour les cas plus complexes. En revanche, grâce au droit de veto, une ordonnance peut être modifiée beaucoup plus rapidement et facilement.

Pour ce qui est de l'argument selon lequel le droit de veto sur les ordonnances mènerait à une législation de moins bonne qualité parce que l'Assemblée fédérale, en raison de l'existence de ce droit de veto, édicterait intentionnellement des dispositions de délégation moins précises, il ne repose sur aucune raison valable : quiconque veut défendre certains intérêts tentera déjà d'imposer ceux-ci au moment de légiférer. Le droit de veto sur les ordonnances ne sera appliqué que lorsqu'une volonté déclarée du législateur a été contournée dans l'ordonnance ou lorsque certains problèmes de mise en œuvre n'étaient pas encore connus quand la loi a été élaborée.

Le droit de veto sur les ordonnances ne renforce pas l'influence du lobbyisme. Certaines ordonnances peuvent évidemment concerner des intérêts économiques ou sociaux importants. Toutefois, lorsque de tels intérêts sont en jeu, leurs défenseurs trouvent toujours un moyen de les mettre en lumière. Dans ce contexte, le droit de veto sur les ordonnances et le fait de passer par le Parlement sont sans aucun doute des moyens plus transparents que l'exercice d'une influence sur l'administration et le Conseil fédéral.

La crainte d'un blocage général de la procédure normative à cause d'un veto opposé à une ordonnance est infondée, car cet instrument ne sera probablement utilisé que dans des cas exceptionnels. Les conditions à remplir pour déclencher la procédure de veto sur les ordonnances, pour déposer une proposition devant un conseil et pour que le veto aboutisse sont d'un niveau élevé. Les deux dernières étapes exigent des majorités ; l'instrument ne peut donc pas servir les intérêts de minorités parlementaires qui voudraient faire de l'obstruction. L'effet du droit de veto sur les ordonnances sera de nature indirecte et préventive, puisque le Conseil fédéral et l'administration tiendront mieux compte que jusqu'à présent de la volonté des majorités parlementaires lorsqu'ils élaboreront une ordonnance.

Comme il ne faut pas s'attendre à voir déferler une avalanche de propositions de veto sur les ordonnances, la crainte d'une lourde charge de travail supplémentaire pour le Parlement est elle aussi infondée.



### 3                                      **Commentaire par article**

#### *Modification de la loi sur le Parlement*

Remarque sur la systématique de la loi sur le Parlement : le titre troisième (art. 22 à 30) définit les *attributions de l'Assemblée fédérale* ; le titre cinquième (art. 71 à 129a) règle le *fonctionnement de l'Assemblée fédérale*. En conséquence, la définition étendue de la participation de l'Assemblée fédérale à l'édition d'ordonnances du Conseil fédéral et des départements est insérée sous le titre troisième de la loi, dans un nouvel article (22a). Quant à la procédure applicable au traitement d'un veto opposé à une ordonnance, elle est réglée à la fin du titre cinquième, elle aussi dans un nouvel article (129b).

#### *Art. 22, al. 3, et 22a*

Pour une meilleure lisibilité, l'art. 22 en vigueur (« Législation ») est divisé en deux parties. L'art. 22a est ainsi créé afin de contenir la réglementation de la participation de l'Assemblée fédérale à l'édition d'ordonnances qui fixent des règles de droit. La base légale de la consultation des commissions compétentes sur les projets d'ordonnance est déplacée de l'art. 22, al. 3, à l'art. 22a, al. 1.

A l'instar de l'actuel art. 22, al. 3, l'art. 22a s'applique uniquement aux ordonnances *qui fixent des règles de droit*. « Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences » (art. 22, al. 4, LParl). Les ordonnances administratives (instructions d'une autorité à des autorités qui lui sont subordonnées, sans conséquence externe) ne sont pas concernées.

L'art. 22, al. 3, ne fait allusion qu'aux ordonnances du Conseil fédéral. L'art. 22a P-LParl porte en revanche sur les *ordonnances du Conseil fédéral et des départements*, mais pas sur les *ordonnances des groupements et des offices ou des unités administratives décentralisées* (par ex. les EPF ou la FINMA). Aux termes de l'art. 48, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit. Si l'art. 22a ne mentionnait pas les ordonnances des départements, le Conseil fédéral pourrait tout simplement soustraire certaines ordonnances au droit de consultation des commissions parlementaires compétentes et au droit de veto sur les ordonnances en déléguant leur édition à un département. Par contre, la délégation de telles compétences aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale le permet, conformément à l'art. 48, al. 2, LOGA. La même condition est requise pour la délégation de ces compétences aux unités administratives décentralisées. Le Parlement en tant que législateur détient donc, dans ces cas-là, le pouvoir de renoncer de lui-même, en permettant cette délégation de compétences, à appliquer le droit de consultation et le droit de veto.

L'al. 3, let. a et b, énumère les exceptions générales dans lesquelles le droit de veto n'est pas applicable. Il n'y a ainsi pas de droit de veto du Parlement sur les

ordonnances que le Conseil fédéral édicte en se fondant directement sur la Constitution (*let. a*). L'exercice du droit de veto ne doit pas non plus empêcher le respect de délais fixés par la Constitution, une loi ou un traité international (*let. b*). Ces exceptions au droit de veto, qui découlent de la Constitution, sont expliquées plus avant au ch. 5 du présent rapport (« Constitutionnalité »).

Par ailleurs, il y a des ordonnances dont l'édition ne souffre aucun retard pour des raisons pratiques. Ces exceptions doivent être définies par des dispositions appropriées dans les lois spéciales concernées (*al. 3, let. c* ; lire le commentaire de la modification d'autres lois, aux ch. 1 et 3 à 25).

*Art. 71, let. b<sup>bis</sup>, et 129b*

*a. Le droit de veto sur les ordonnances en tant qu'objet soumis aux délibérations de l'Assemblée fédérale*

L'*art. 71*, situé tout au début du titre cinquième (« Fonctionnement de l'Assemblée fédérale ») de la LParl, énumère les objets soumis aux délibérations de l'Assemblée fédérale. Les propositions d'une commission visant à opposer un veto à une ordonnance sont à inclure dans cette liste, qui est donc complétée en conséquence. Selon les *minorités I* (*Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann*) et *II* (comme la minorité I, à l'exception de Campell), la proposition déposée à l'origine par un tiers au moins des membres d'un conseil doit dans tous les cas être examinée par le conseil, même si elle n'est pas soutenue par la commission compétente. Par conséquent, c'est la proposition déposée à l'origine qui serait soumise aux délibérations de l'Assemblée fédérale. Le sous-chapitre e. « Proposition adressée au conseil par la commission » contient des explications plus détaillées à ce sujet.

*b. Publication des ordonnances sujettes au veto*

Le Conseil fédéral ou un département ne peut arrêter une ordonnance sujette au veto que si l'Assemblée fédérale n'y met pas son veto. L'*art. 129b, al. 1*, dispose que les ordonnances qui sont sujettes au veto de l'Assemblée fédérale font l'objet d'une publication officielle avant leur entrée en vigueur. L'emplacement de cette publication est indiqué, au titre de la *modification d'autres lois*, à l'*art. 13, al. 1, de la loi sur les publications officielles* (LPubl ; RS 170.512) : la Feuille fédérale. Outre l'ordonnance, le rapport explicatif qui s'y rattache doit aussi être publié. La majorité de la commission propose que les rapports explicatifs soient publiés non pas dans la Feuille fédérale, mais sur la plate-forme en ligne accessible au public (plate-forme ; *art. 13a LPubl*). Ces rapports ne devraient alors pas obligatoirement être traduits dans les trois langues officielles ; de plus, la charge de travail liée au contrôle de la qualité serait moindre (voir également ch. 4). Une *minorité de la commission* (*Masshardt, Barrile, Glättli, Marra, Meyer, Piller Carrard*) souhaite, à l'inverse, que la Feuille fédérale soit désignée comme organe de publication pour les rapports explicatifs ; pour la minorité, il est indispensable que la publication se fasse dans les trois langues officielles.

La publication officielle permet de clarifier la façon dont les députés, qui ont le droit de déposer une proposition, sont informés et la date à laquelle commence à courir le délai imparti pour déposer la proposition de veto. Elle garantit également l'information du grand public qui s'intéresse au contenu de l'ordonnance et à la suite de la procédure. La publication d'un rapport explicatif sur l'ordonnance favorise la transparence de la procédure normative et répond à une exigence des milieux juridiques qui n'était toujours pas remplie à ce jour.

#### *c. Dépôt de la proposition de veto*

Selon l'art. 129b, al. 2, toute proposition visant à opposer un veto à une ordonnance doit être signée par un tiers au moins des membres d'un conseil (67 conseillers nationaux ou 16 conseillers aux Etats ; ces chiffres peuvent être inférieurs si des sièges sont vacants au sein de l'un des conseils) et déposée auprès du secrétariat du conseil dans les quinze jours qui suivent la publication officielle. La proposition doit être motivée ; si elle ne l'est pas, elle est irrecevable. En cas de doute sur la recevabilité formelle de la proposition, l'art. 23, al. 2 et 3, du règlement du Conseil national (RCN) et l'art. 19, al. 2 et 3, du règlement du Conseil des Etats (RCE) sont applicables ; la demande d'examen de la recevabilité par le président du conseil peut aussi être présentée par le Conseil fédéral.

Le développement de la proposition doit indiquer au Conseil fédéral la manière dont l'ordonnance devrait être modifiée si la proposition était adoptée. Les indications en question ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes. Les commissions et les conseils votent sur la proposition de veto, pas sur son développement. Outre le développement écrit, d'autres arguments et réflexions peuvent être présentés, par exemple durant les délibérations au sein des commissions et des conseils. Néanmoins, le Conseil fédéral reste en principe seul compétent, même après l'adoption d'une proposition de veto, en ce qui concerne la formulation de la nouvelle version de l'ordonnance.

#### *d. Examen préalable par une commission*

Soumettre la proposition à une commission prend inmanquablement un certain temps, mais permet de procéder à un examen sérieux. Si la proposition était traitée directement par le conseil, sans examen préalable de la part d'une commission, comme le prévoit la *minorité III (Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann)*, il y aurait fort à craindre que les conséquences d'un veto ne puissent pas être suffisamment évaluées. C'est la raison pour laquelle la commission a rejeté cette proposition par 14 voix contre 9.

La proposition est attribuée à la commission compétente ; en règle générale, ce sera la commission qui avait examiné la modification législative qui est à la base de l'ordonnance. Cette attribution doit avoir lieu sans tarder ; les bureaux des conseils, qui sont normalement compétents en la matière, peuvent confier cette tâche au président (art. 9, al. 1, let. c, RCN ; art. 6, al. 1, let. c, RCE). La commission doit alors impérativement examiner la proposition dans les 60 jours qui suivent son dépôt. Grâce à ce délai, chaque commission dispose à cet effet, en règle générale, d'une date fixe dans le plan annuel des séances des commissions ; au besoin, une

proposition peut aussi être examinée lors d'une brève séance de commission organisée pendant une session.

*e. Proposition adressée au conseil par la commission*

Par 13 voix contre 10, la commission préconise que la proposition de veto ne soit transmise au conseil que si elle a été approuvée par la majorité de la commission. Si la commission rejette la proposition, celle-ci est réputée liquidée. La *minorité II* (Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann) souhaite, pour sa part, que la proposition de veto soit transmise au conseil même si elle ne bénéficie pas du soutien de la majorité de la commission et qu'elle puisse être défendue devant le conseil par une minorité de la commission. Cette minorité motive sa proposition en soulignant que cette pratique correspond à la procédure ordinaire. La majorité estime au contraire que le nouvel instrument que constitue le droit de veto sur les ordonnances revêt une tout autre fonction que les instruments parlementaires habituels.

Le droit de veto sur les ordonnances doit servir de « freinage d'urgence » qu'une majorité parlementaire peut actionner afin de revenir sur une interprétation erronée de la volonté du législateur par le Conseil fédéral et l'administration. *Ce droit de veto ne doit pas servir à se profiler politiquement pour ceux qui le considéreraient comme un outil permettant de ralentir la mise en œuvre de la volonté de la majorité.* Evidemment, la défense de certains intérêts et le profilage politique qui en résulte constituent une expression légitime de la fonction de représentation du Parlement et de chacun de ses groupes et de ses membres ; cependant, il existe déjà assez d'autres procédures pour ce faire.

Donner la possibilité aux minorités de ralentir systématiquement la mise en œuvre d'une loi en soumettant aux conseils des propositions visant à opposer un veto à une ordonnance ouvrirait non seulement la voie à l'exercice d'une politique d'obstruction, mais entraînerait également un surcroît de travail considérable pour les conseils, ce qui n'irait pas sans poser de problèmes, en particulier au Conseil national, qui doit déjà faire face à une charge de travail élevée.

*f. Traitement de la proposition par le conseil*

La proposition approuvée par la commission est généralement traitée par le conseil au cours de la session ordinaire qui suit son approbation par la commission. Cette règle a des effets sur la planification de la session, notamment en relation avec la disposition de l'*art. 129b, al. 3*, selon laquelle l'autre conseil traite généralement la demande de veto du conseil prioritaire au cours de la même session. Si une proposition de veto est déposée au cours des deux semaines qui séparent les séances des bureaux consacrées au programme de la session et le début de la session, les bureaux doivent compléter le programme à leurs séances qui précèdent immédiatement le début de la session. Quoiqu'il en soit, le terme « généralement » laisse la marge de manœuvre nécessaire à des exceptions, par exemple s'il s'avère, après consultation du Conseil fédéral ou du département compétent, qu'un retard n'entraînerait pas d'inconvénients majeurs. En principe, il convient toutefois de veiller à ce que la possibilité d'opposer un veto à une ordonnance retarde le moins

possible le processus normatif. Ce souci ne tient pas uniquement aux intérêts du Conseil fédéral et de l'administration, mais aussi à ceux du législateur, qui souhaite voir ses décisions mises en œuvre sans retard superflu.

L'examen de la proposition de veto contre une ordonnance consiste seulement à décider d'adopter ou de rejeter la proposition ; aucune autre proposition ne peut être déposée (sauf d'éventuelles motions d'ordre). Au Conseil national, le bureau déterminera une catégorie de traitement (art. 46 ss RCN). Les catégories envisageables sont les catégories III ou IV. En catégorie III, les groupes parlementaires et une éventuelle minorité de commission s'expriment cinq minutes chacun ; il n'y a pas de limitation du temps de parole pour les rapporteurs de la commission et pour les représentants du Conseil fédéral ; les débats devraient durer de 55 à 70 minutes environ. En catégorie IV, les représentants du Conseil fédéral et les rapporteurs de la commission ainsi qu'une éventuelle minorité de commission ont le droit de prendre la parole ; les débats devraient durer de 20 à 25 minutes environ. L'objet de l'examen est la proposition de la commission, et non la proposition déposée à l'origine auprès de la commission par un tiers au moins des membres du conseil ; par conséquent, les auteurs initiaux de la proposition n'ont pas le droit de prendre la parole.

Le surcroît de travail causé par l'examen des propositions de veto reste ainsi limité pour les conseils, d'autant plus que l'on peut s'attendre à ce que de telles propositions ne parviendront que rarement jusqu'aux conseils (voir ch. 2.5 ci-dessus).

#### *g. Propositions de même teneur dans les deux conseils*

Si des propositions de même teneur sont déposées auprès des deux conseils en vue d'opposer un veto à une ordonnance, la marche à suivre requiert certaines explications :

Cas A : les commissions respectives approuvent les propositions et celles-ci sont transmises aux conseils. Le conseil qui examine la proposition en priorité l'adopte. Conformément à l'al. 3, la proposition n'est pas transmise à l'autre conseil, puisqu'une proposition de même teneur y est déjà pendante.

Cas B : la commission de l'un des conseils approuve la proposition, mais celle de l'autre conseil la rejette. Le conseil auprès duquel est déposée la proposition de la commission adopte cette proposition. Cette décision est transmise à l'autre conseil et soumise à l'examen préalable de sa commission, car la décision de cette dernière concernant la proposition qui avait été déposée auprès de son propre conseil a été reléguée à un degré inférieur.

Cas C : les commissions respectives approuvent les propositions et celles-ci sont transmises aux conseils. Le conseil qui examine la proposition en priorité la rejette. La proposition qui a été déposée auprès de l'autre conseil devient alors sans objet et ne sera plus examinée, car, conformément à l'al. 4, let. c, l'ordonnance peut être mise en vigueur si un conseil a rejeté la proposition de veto.

#### *h. Renonciation à une procédure d'élimination des divergences*

En cas de rejet de la proposition de veto par un conseil, on pourrait se demander pourquoi il n'y a pas de procédure d'élimination des divergences quand l'autre conseil a adopté la proposition, ou pourquoi la proposition déposée auprès de l'autre conseil, qui n'a pas encore été traitée, devient sans objet. Selon l'art. 156, al. 2, Cst., « [L]es décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux conseils ». Par décisions, on entend toujours des décisions d'adoption, et non des décisions de rejet. Si l'approbation d'une ordonnance relève de l'Assemblée fédérale, elle requiert les décisions concordantes des deux conseils. Si les conseils ne sont pas d'accord, une procédure d'élimination des divergences simplifiée a lieu conformément à l'art. 95, let. h, LParl. Ensuite, le second refus manifesté par l'un des conseils est réputé définitif. S'agissant des art. 22a et 129b P-LParl, l'Assemblée fédérale n'a pas la compétence d'adopter une ordonnance, mais celle d'opposer un veto à une ordonnance. En vertu de l'art. 156, al. 2, Cst., *l'approbation des deux conseils est donc requise pour l'adoption d'une proposition de veto*. Certes, une procédure d'élimination des divergences simplifiée pourrait être prévue pour ce cas de figure et l'art. 95 LParl pourrait être complété en conséquence. Il y a pourtant lieu de s'en abstenir, car la procédure s'en trouverait retardée (souvent même d'un trimestre complet) et la probabilité que le conseil ayant rejeté la proposition de veto change d'avis est ténue. On renonce aujourd'hui déjà à une procédure d'élimination des divergences dans le seul cas analogue de veto qui existe, à savoir le veto que les commissions compétentes peuvent opposer à l'application provisoire d'un traité international. Si la commission d'un conseil rejette la proposition de veto, le Conseil fédéral peu appliquer le traité à titre provisoire (art. 152, al. 3<sup>bis</sup>, LParl). Ce n'est que si les commissions des deux conseils approuvent le veto que le Conseil fédéral ne peut pas appliquer le traité à titre provisoire.

#### *i. Entrée en vigueur de l'ordonnance sujette au veto*

Selon l'art. 129b, al. 4, les ordonnances et modifications d'ordonnances peuvent être mises en vigueur à l'échéance des délais visés à l'al. 2 si aucune proposition de veto n'a été déposée ou si une proposition de veto a été rejetée par un conseil. A l'échéance d'un délai, il y a lieu de s'assurer, grâce à des mesures d'exécution appropriées, qu'un service compétent de la Chancellerie fédérale recevra toutes les informations utiles de la part des services compétents des Services du Parlement.

#### *Modification d'autres lois*

Pour des raisons juridiques ou pratiques, certaines ordonnances ne doivent pas être sujettes au veto de l'Assemblée fédérale. L'art. 22a, al. 3, let. a et b P-LParl énumère les exceptions qui s'imposent pour des raisons juridiques. Ainsi, l'Assemblée fédérale ne doit pas user de son droit de veto pour empêcher la mise en œuvre de dispositions du droit de rang supérieur (lire le commentaire de l'art. 22a, al. 3, et les explications sur la constitutionnalité du droit de veto sur les ordonnances, au chap. 5).

En outre, il y a des ordonnances qui ne doivent pas être sujettes au veto pour des raisons pratiques. Les exceptions concernées peuvent être inscrites dans les lois qui autorisent le Conseil fédéral ou les départements à édicter des ordonnances. Les ordonnances dont l'édiction ne saurait, pour des raisons pratiques, être retardée à cause d'un veto se répartissent en deux catégories :

- les ordonnances liées à des événements d'actualité (par ex. des catastrophes, des épidémies, des sanctions internationales, etc.) auxquels il faut réagir si rapidement qu'il n'est pas possible d'attendre l'échéance des délais fixés pour le dépôt d'une proposition de veto et pour la prise de décision par les commissions compétentes ou par les conseils (lire le commentaire de la modification d'autres lois : ch. 3, 6 à 8, 12 à 15, 24, 25) ;
- les ordonnances visant à permettre de procéder périodiquement, en règle générale au début de chaque année, aux adaptations qui doivent être effectuées en fonction de l'évolution d'une situation (lire le commentaire de la modification d'autres lois : ch. 1, 4, 5, 9 à 11, 16 à 23).

Aucune dérogation n'est prévue pour les traités internationaux (en particulier les accords bilatéraux avec l'UE) qui nécessitent certes une adaptation au niveau de l'ordonnance, mais qui ne fixent pas de délai pour ce faire. Lorsqu'un délai est fixé, opposer un veto à l'ordonnance pourrait mener à une violation évidente du droit de rang supérieur ; c'est pourquoi l'art. 22a, al. 3, let. b, P-LParl prévoit une exception au droit de veto sur ces ordonnances. En l'absence de délai, *il existe une marge de manœuvre dans le temps pour la mise en œuvre du traité international*. Un retard excessif pourrait aussi conduire à une violation du traité, avec les conséquences fâcheuses qui en résulteraient. Cependant, si une proposition de veto était déposée contre une ordonnance de ce genre, il serait probable qu'aucune majorité ne puisse être réunie au sein des commissions et des conseils au cas où le Conseil fédéral pourrait démontrer que le veto compromet le maintien des accords bilatéraux. Le risque d'une grave violation du traité liée à un veto devrait de toute façon être encore inférieur au risque équivalent qui découlerait d'un scrutin référendaire portant sur des lois qui sont nécessaires à la mise en œuvre de traités internationaux.

Pour ce qui est de déterminer la nécessité d'établir des normes dérogatoires, il est important de garder à l'esprit l'ampleur que pourrait prendre le retard dans l'édiction d'une ordonnance si celle-ci était sujette au veto :

- si aucune proposition de veto n'est déposée, l'entrée en vigueur de l'ordonnance sera retardée d'un mois environ (temps nécessaire pour préparer la publication requise, compte tenu du délai de quinze jours pour le dépôt de la proposition) ;
- si une proposition de veto est déposée et rejetée, l'entrée en vigueur de l'ordonnance sera retardée de deux mois et demi supplémentaires au maximum (en cas de rejet par la commission compétente) ou de quatre mois et demi supplémentaires au maximum (en cas de rejet par les conseils, si la commission compétente avait approuvé la proposition). En règle générale, ces retards ne risqueraient pas de menacer sérieusement le respect d'engagements internationaux ;

- il y aurait uniquement lieu de s'attendre à un retard plus important, dont l'ampleur dépendrait de circonstances précises et pourrait considérablement varier, si le veto était prononcé. Ainsi qu'il l'a été dit plus haut, cela devrait toutefois rarement être le cas.

1. *Loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers*

*Art. 20, al. 2<sup>bis</sup>*

Au terme de chaque année, le Conseil fédéral doit modifier l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201) afin de fixer les contingents de main-d'œuvre issue de pays hors UE/AELE pour l'année civile suivante ; il se fonde pour cela sur les données économiques du moment, les prévisions actualisées en matière d'exploitation des contingents, la situation conjoncturelle et les taux de chômage. S'il était possible d'opposer un veto à cette modification d'ordonnance, les contingents ne pourraient pas être fixés sur la base des données économiques du moment et des prévisions actualisées. La référence à l'exploitation des contingents à ce moment-là ferait aussi défaut. De plus, un veto empêcherait pratiquement l'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Or, l'entrée en vigueur à cette date est impérative, parce que la période de contingentement prévue par la loi court du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

2. *Loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles*

Lire le commentaire de l'art. 129b, al. 1, sous-chapitre b. « *Publication des ordonnances sujettes au veto* ».

3. *Loi du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite*

*Art. 30, deuxième phrase*

Selon la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, LVP), le blocage de valeurs patrimoniales revêt la forme d'une ordonnance ; celle-ci doit généralement être mise en vigueur très rapidement, soit dans les deux ou trois jours qui suivent les événements politiques à l'origine du blocage.

4. *Loi du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation*

*Art. 14, quatrième phrase*

La loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) dispose qu'un taux d'intérêt maximal est admissible pour certains crédits. L'ordonnance relative à la LCC définit la méthode de calcul et les valeurs de référence macroéconomiques du taux maximal



et délègue la compétence de déterminer chaque année ce taux maximal au DFJP. Ce dernier peut fixer le taux maximal valable pour l'année suivante au plus tôt durant le quatrième trimestre de l'année qui précède ; un veto opposé à l'ordonnance rendrait cette opération impossible.

5. *Loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale*

*Art. 25, al. 1, deuxième phrase*

L'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnance sur les relevés statistiques, RS 431.012.1), édictée en vertu de l'art. 25, al. 1, de la loi sur la statistique fédérale (LSF), comprend une annexe qui consiste en une liste des statistiques révisée annuellement. Cette actualisation périodique est nécessaire pour que les besoins réels de l'économie et de la société puissent être pris en considération. Un veto remettrait en question l'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1er janvier de l'année suivante, alors qu'il est indispensable qu'elle entre en vigueur à cette date.

6. *Loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels*

*Art. 8, al. 3*

En se fondant sur l'art. 8 de la loi sur le transfert des biens culturels (LTBC), le Conseil fédéral peut édicter une ordonnance à durée limitée afin de prévenir les risques de dommages que des événements extraordinaires (par ex. conflits armés, guerres civiles, catastrophes naturelles) font peser sur le patrimoine culturel d'un Etat. Un veto empêcherait une réaction rapide dans des situations exceptionnelles.

7. *Loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays*

*Art. 57, al. 1, deuxième phrase*

La loi sur l'approvisionnement du pays (LAP) régit les mesures visant à garantir l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux lors d'une pénurie grave à laquelle les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens (art. 1 LAP). En cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, le Conseil fédéral peut prendre des mesures d'intervention économique temporaires pour garantir l'approvisionnement en biens vitaux (art. 31 à 34 LAP). Si des mesures de ce type se révélaient nécessaires, leur adoption ne souffrirait généralement aucun délai. Un veto opposé à l'ordonnance concernée compromettrait l'application des art. 31 à 34 LAP.

8. *Loi du 18 mars 2005 sur les douanes*

*Art. 14, al. 2, deuxième phrase*

Selon l'art. 14, al. 2, de la loi sur les douanes, le DFF peut réduire les taux de droits de douane pour certains emplois de marchandises si la nécessité économique est prouvée et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. En pratique, ces réductions sont opérées à très court terme. Un veto opposé à l'ordonnance concernée retarderait la procédure, ce qui aurait des conséquences économiques fâcheuses.

9. *Loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct*

*Art. 199, deuxième phrase*

Selon les art. 162, al. 3, 163, al. 2, et 164, al. 1, de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), les intérêts sur les montants perçus en trop, sur les versements faits avant l'échéance et sur les montants qui ne sont pas acquittés dans les délais sont revus chaque année sur la base de l'évolution du marché et, au besoin, adaptés en conséquence. S'il était possible d'opposer un veto aux ordonnances concernées, le calcul et la détermination de l'adaptation devraient avoir lieu beaucoup plus tôt que d'habitude. Les taux de ces intérêts seraient donc moins en adéquation avec le marché.

10. *Loi du 23 décembre 2011 sur le CO<sub>2</sub>*

*Art. 11, al. 1, et art. 13, al. 2*

Selon l'art. 11 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, le Conseil fédéral fixe une méthode de calcul permettant de définir pour chaque importateur et chaque constructeur de véhicules une valeur cible spécifique pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Ce calcul nécessite la détermination annuelle du poids à vide moyen des véhicules immatriculés pour la première fois au cours de l'année civile précédente, pour le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante (art. 135, let. c, de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>; RS 641.711). C'est le DETEC qui procède à ces adaptations.

Aux termes de l'art. 13, al. 2, de la loi sur le CO<sub>2</sub>, les montants à verser au titre de sanction en cas de non-respect de la valeur cible spécifique sont fixés à nouveau pour chaque année. Conformément à l'art. 135, let. c<sup>bis</sup>, de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, c'est aussi le DETEC qui procède à ces adaptations.

S'il était possible d'opposer un veto aux ordonnances relatives à ces adaptations, le poids à vide moyen des véhicules et les montants de la sanction risqueraient de ne plus pouvoir être adaptés annuellement dans les délais. Cela présenterait des inconvénients majeurs sur le plan économique pour les importateurs.

---

11. *Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie*

*Art. 22, al. 4*

Selon l'art. 22, al. 3, de la loi sur l'énergie (LEne), le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution concernant les taux de rétribution pour l'injection d'électricité à partir d'énergies renouvelables. A cet égard, il convient en particulier de réexaminer et d'adapter notamment les taux de rétribution. Le droit de veto sur les ordonnances empêcherait d'adapter suffisamment tôt le montant de l'aide aux énergies renouvelables à la situation du marché. Cela provoquerait des rémunérations excessives et des distorsions de concurrence. Exemple : dans le domaine photovoltaïque, les taux de rétribution ont plusieurs fois dû être abaissés à court terme ces dernières années afin de suivre l'évolution technologique.

12. *Loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants*

*Art. 3, al. 3*

Les tableaux des substances soumises à contrôle qui figurent dans l'ordonnance sur les tableaux des stupéfiants (OTStup-DFI ; RS 812.121.11) doivent pouvoir être complétés sans retard dès l'apparition de nouvelles substances, parfois même dans un délai plus court que celui qui est applicable au dépôt d'une proposition de veto. Le droit de veto sur les ordonnances ne saurait donc s'appliquer en l'occurrence.

13. *Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection*

*Art. 20, al. 1<sup>bis</sup>*

En cas de danger lié à une augmentation de la radioactivité, le Conseil fédéral doit pouvoir ordonner les mesures nécessaires dans les délais les plus brefs, parfois même dans un délai plus court que celui qui est applicable au dépôt d'une proposition de veto. Le droit de veto sur les ordonnances ne saurait donc s'appliquer en l'occurrence.

14. *Loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires*

*Art. 39, al. 3*

En vertu de l'art. 39 de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI), l'autorité fédérale compétente peut, dans les situations de crise, adopter par voie d'ordonnance des restrictions en matière d'importation. Cette mesure revêt une importance vitale pour garantir la protection de la santé publique (exemples récents : présence de dioxine dans la gomme de guar, incident à la centrale nucléaire de Fukushima). De telles dispositions doivent pouvoir être édictées rapidement, parfois même dans un délai plus court que celui qui est applicable au dépôt d'une proposition de veto. Le droit de veto sur les ordonnances ne saurait donc s'appliquer en l'occurrence.

15. *Loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies*

*Art. 78, al. 1, deuxième phrase*

Selon les art. 6 et 7 de la loi sur les épidémies (LEp), le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires lorsque « les organes d'exécution ordinaires ne sont pas en mesure de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation d'une maladie transmissible et qu'il existe » notamment « un risque spécifique pour la santé publique ».

Dans une telle situation, les mesures nécessaires doivent pouvoir être sans délai inscrites dans la législation et mises en vigueur (exemple : l'ordonnance du 1.4.2003 concernant les mesures de l'Office fédéral de la santé publique sur la prévention du Syndrome Respiratoire Aigu Sévère [SRAS], qui était entrée en vigueur le jour même de la décision du Conseil fédéral ; RO 2003 785).

16. *Loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants*

*Art. 33<sup>ter</sup>, al. 6*

Selon l'art. 33<sup>ter</sup> de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires, en règle générale tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix, en fixant à nouveau l'indice des rentes. Les informations nécessaires à la fixation de cet indice sont disponibles à une date permettant au Conseil fédéral de décider en septembre l'adaptation qui sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier suivant. Un veto opposé à l'ordonnance concernée risquerait d'empêcher son entrée en vigueur en temps utile.

17. *Loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI*

*Art. 10, al. 4, et art. 19*

Des arguments semblables à ceux qui sont énoncés au ch. 16 (loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; art. 33<sup>ter</sup>, al. 6) s'opposent en l'occurrence à l'application du droit de veto sur les ordonnances.

18. *Loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité*

*Art. 15, al. 2, deuxième phrase*

Des arguments semblables à ceux qui sont énoncés au ch. 16 (loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; art. 33<sup>ter</sup>, al. 6) s'opposent en l'occurrence à l'application du droit de veto sur les ordonnances.

19. *Loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie*

*Art. 66a, al. 3, deuxième phrase*

Des arguments semblables à ceux qui sont énoncés au ch. 16 (loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; art. 33<sup>ter</sup>, al. 6) s'opposent en l'occurrence à l'application du droit de veto sur les ordonnances.

20. *Loi du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents*

*Art. 34, al. 2, troisième phrase*

Des arguments semblables à ceux qui sont énoncés au ch. 16 (loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; art. 33<sup>ter</sup>, al. 6) s'opposent en l'occurrence à l'application du droit de veto sur les ordonnances.

21. *Loi du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire*

*Art. 40, al. 3, troisième phrase, art. 43, al. 5, art. 49, al. 4, deuxième phrase, et art. 66d, al. 2*

Des arguments semblables à ceux qui sont énoncés au ch. 16 (loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; art. 33<sup>ter</sup>, al. 6) s'opposent en l'occurrence à l'application du droit de veto sur les ordonnances.

22. *Loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain*

*Art. 16a, al. 1, deuxième phrase*

Des arguments semblables à ceux qui sont énoncés au ch. 16 (loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; art. 33<sup>ter</sup>, al. 6) s'opposent en l'occurrence à l'application du droit de veto sur les ordonnances.

23. *Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage*

*Art. 35, al. 2, deuxième phrase*

Selon l'art. 35 de la loi sur l'assurance-chômage, le Conseil fédéral peut, en cas de chômage prononcé et persistant, prolonger la durée maximale de l'indemnisation pour réduction de l'horaire de travail. En pratique, cette disposition ne peut être mise en œuvre de façon pertinente que si la procédure est fortement accélérée. Le retard que provoquerait le dépôt d'une proposition de veto risquerait de mettre en péril les entreprises concernées et d'entraîner par exemple des licenciements.

24. *Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties*

*Art. 54, al. 1<sup>bis</sup>*

La loi sur les épizooties attribue au Conseil fédéral, à travers plusieurs dispositions, la compétence de prendre les mesures nécessaires en vue d'empêcher l'arrivée d'une épizootie en Suisse et de lutter contre sa diffusion dans notre pays. Les ordonnances concernées doivent pouvoir être édictées rapidement, parfois même dans un délai plus court que celui qui est applicable au dépôt d'une proposition de veto. Le droit de veto sur les ordonnances ne saurait donc s'appliquer en l'occurrence.

25. *Loi du 22 mars 2002 sur les embargos*

*Art. 2, al. 3, deuxième phrase*

L'art. 2 de la loi sur les embargos (LEmb) prévoit l'édition de mesures de coercition sous forme d'ordonnances pour appliquer les sanctions qui sont décrétées par exemple par l'ONU et qui visent à faire respecter le droit international public, notamment les droits de l'homme. Lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU prononce des sanctions, la Suisse est tenue de les appliquer en vertu du droit international. Les mesures de coercition doivent alors être édictées rapidement pour qu'elles puissent remplir leur fonction. En règle générale, les ordonnances et leurs modifications font l'objet d'une publication urgente et entrent en vigueur le jour même. Le retard qui pourrait résulter de la procédure de veto compromettrait la réalisation du but visé par ces sanctions.

#### **4 Conséquences sur le plan des finances et sur le plan du personnel**

Techniquement, la double publication de l'ordonnance est déjà possible avec le système actuel. La publication supplémentaire de l'ordonnance occasionnera toutefois un surcroît de travail pour l'administration fédérale. En raison de la publication du rapport explicatif, les unités administratives chargées des ordonnances en question auront en effet davantage de travail en matière de rédaction et de traduction. Si le veto aboutit, l'unité administrative responsable du projet devra

encore assumer, en règle générale, des tâches en sus et, partant, recourir à des ressources supplémentaires. Quant à la Chancellerie fédérale, elle devra faire face à un surcroît de travail dû à la préparation, au contrôle de la qualité et à la publication des rapports explicatifs ainsi qu'à la publication des ordonnances dans la Feuille fédérale.

De 2009 à 2016, 355 ordonnances (y c. les modifications et les abrogations) du Conseil fédéral et des départements ont été publiées en moyenne par an (minimum : 305 ; maximum : 402). En partant du principe qu'environ 250 nouvelles ordonnances et modifications d'ordonnances seront sujettes au veto de l'Assemblée fédérale chaque année et que, dans la plupart des cas, aucun veto n'y sera opposé, on peut considérer qu'il faudra au maximum un demi-poste de plus à la Chancellerie fédérale et un demi-poste de plus pour le reste de l'administration fédérale. Cela vaudra en cas de publication des rapports explicatifs sur la plate-forme (art. 13a LPubl), comme le prévoit la majorité de la commission. En revanche, la charge de travail liée au contrôle de la qualité et à la traduction des rapports explicatifs augmenterait si ces derniers devaient être publiés dans la Feuille fédérale, comme le demande la minorité IV. Dans ce cas, il faudrait un à deux postes de plus à la Chancellerie fédérale et un à deux postes de plus à répartir dans le reste de l'administration fédérale.

## 5 Constitutionnalité

La grande majorité des ordonnances du Conseil fédéral et de ses départements contiennent des dispositions qui relèvent d'une *délégation de la compétence d'édicter des règles de droit*. L'art. 164, al. 2, Cst. repose sur l'idée selon laquelle l'Assemblée fédérale, qui a en principe la compétence d'édicter des règles de droit, peut déléguer cette compétence de par la loi (« Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit »). Selon l'art. 182, al. 1, Cst., « [l]e Conseil fédéral édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent ». Si le Conseil fédéral tire cette habilitation d'une loi, sa compétence d'édicter des ordonnances ne provient pas directement de la Constitution. La compétence de l'Assemblée fédérale de procéder à une délégation législative inclut que l'Assemblée fédérale assortit cette délégation de réserves. Le droit fédéral connaît déjà ce genre de réserves, puisque certaines ordonnances du Conseil fédéral doivent être approuvées par l'Assemblée fédérale. La compatibilité constitutionnelle d'une telle obligation d'approbation est incontestable ; les mêmes conclusions s'imposent pour ce qui est du droit de veto sur les ordonnances, dont la portée est moindre.

Dans la doctrine, les ordonnances de substitution sont aussi nommées *ordonnances dépendantes*. Cette appellation souligne que le Conseil fédéral ne peut alors pas agir en toute indépendance ; il n'est donc pas seul compétent à cet égard. « Les ordonnances de substitution complètent la loi par de nouvelles normes de fond » [trad.] (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Bâle 2016, N 2699). Les ordonnances de substitution sont nécessaires en particulier dans la situation typique suivante : « Le législateur n'a délibérément pas réglementé

certaines questions et laisse à l'exécutif le soin de compléter la loi » [trad.] (TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne 2016, §46 N 23)<sup>3</sup>.

L'art. 182, al. 2, Cst. fonde certes une compétence du Conseil fédéral découlant directement de la Constitution en ce qui concerne les ordonnances *d'exécution* (« Il veille à la mise en œuvre de la législation »). « Les ordonnances d'exécution expliquent plus en détail le contenu de la loi et la rendent “prête à être appliquée” » [trad.] (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *ibidem*). L'ordonnance d'exécution « ne peut pas introduire des droits et obligations fondamentalement nouveaux » [trad.] (TSCHANNEN, *ibidem*, §46 N 23). Toutefois, les ordonnances *de substitution* et les ordonnances *d'exécution* sont difficilement différenciables dans la pratique. Le plus souvent, les ordonnances sont *à la fois* des ordonnances de substitution *et* des ordonnances d'exécution. Dès qu'une ordonnance comprend des dispositions de substitution, le droit de veto sur les ordonnances est applicable en conformité avec la Constitution. Si, par exception, une ordonnance n'était qu'une ordonnance d'exécution pure, le droit de veto ne serait pas applicable. Dans ce cas-là, il n'y aurait cependant pas vraiment lieu de se demander si la volonté du législateur est respectée. Un veto serait alors non seulement irrecevable du point de vue juridique, mais il ne répondrait quasiment à aucun besoin politique.

Un veto de l'Assemblée fédérale ne serait pas non plus constitutionnel s'il était opposé à d'autres ordonnances édictées par le Conseil fédéral en vertu d'une compétence *découlant directement de la Constitution*. Il s'agit des ordonnances édictées conformément à l'art. 184, al. 3 (« sauvegarde des intérêts du pays » envers l'étranger), ou à l'art. 185, al. 3, Cst. (« Sécurité extérieure et sécurité intérieure »), ainsi que des ordonnances que le Conseil fédéral doit édicter pour mettre en œuvre des dispositions constitutionnelles si la législation correspondante n'est pas entrée en vigueur dans un certain délai (clause fréquente dans les initiatives populaires ; voir par ex. art. 197, ch. 9, 10 et 11, Cst.).

Un veto opposé à une ordonnance poserait également des problèmes sur le plan constitutionnel s'il retardait le moment de l'entrée en vigueur de nouvelles normes fixé par la Constitution, une loi ou un traité international :

- une ordonnance peut aussi être nécessaire à la mise en œuvre dans les temps d'une disposition constitutionnelle, sans que le Conseil fédéral dispose de la compétence directe d'édicter l'ordonnance. Exemple : la modification du 8 décembre 2017 de l'ordonnance sur le service de l'emploi n'était pas fondée sur une compétence découlant directement de la Constitution, mais elle était nécessaire à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (Gestion de l'immigration). Opposer un veto à cette ordonnance aurait encore retardé l'entrée en vigueur de l'art. 121a Cst., qui devait avoir lieu dans les trois ans à compter de son acceptation par le peuple et les cantons en vertu de l'art. 197, ch. 11, al. 2.

<sup>3</sup> En guise d'exemple, TSCHANNEN cite l'art. 8, al. 1, de la loi du 9.10.1992 sur les denrées alimentaires : « Le Conseil fédéral fixe les sortes de denrées alimentaires admises, les définit et en fixe la dénomination spécifique ; il peut régler les exigences auxquelles elles doivent satisfaire. »



- lorsqu'une loi ne délègue pas la fixation de la date de son entrée en vigueur au Conseil fédéral, mais qu'elle la détermine elle-même, il serait problématique que l'Assemblée fédérale puisse compromettre l'intention du législateur (c'est-à-dire l'Assemblée fédérale elle-même et le peuple, à travers le référendum facultatif) en opposant un veto à l'ordonnance.
- quand la Suisse contracte des engagements internationaux qui exigent des adaptations du droit interne dans un délai donné (par ex. dans le cas de l'art. 7 de l'accord du 26.10.2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen ; RS 0.362.31), opposer un veto à une ordonnance risquerait de provoquer une violation du traité et, partant, le non-respect de la volonté de l'organe suisse responsable de la conclusion dudit traité (c'est-à-dire l'Assemblée fédérale et le peuple, à travers le référendum facultatif).

Le projet de loi présenté en annexe tient compte des restrictions imposées par la Constitution à l'égard du droit de veto de l'Assemblée fédérale.