

Lexique du Parlement

Fiche d'information Élaboration des lois fédérales

Lexique du Parlement

Dans le Lexique du Parlement, vous trouverez près de 450 termes liés au quotidien de l'Assemblée fédérale. Classés par ordre alphabétique, ceux-ci sont régulièrement mis à jour et complétés.

Les fiches d'information font partie intégrante du Lexique du Parlement. Elles sont disponibles dans la section « Informations complémentaires » du terme consulté.

En cas de question ou de commentaire, veuillez écrire à :

Parlamentswoerterbuch@parl.admin.ch

Impressum

Etat 21.03.2025

Editeur

Services du Parlement / Bibliothèque du Parlement
3003 Berne
parlamentswoerterbuch@parl.admin.ch
www.parl.ch/fr

Cette publication est disponible en allemand, en français et en italien.

Les publications de la Bibliothèque du Parlement ont un caractère purement informatif. Aucun droit ou aucune obligation ne peuvent en découler.



Contenu

En bref.....	2
Statistiques.....	11
Bases légales.....	14
Informations complémentaires.....	15



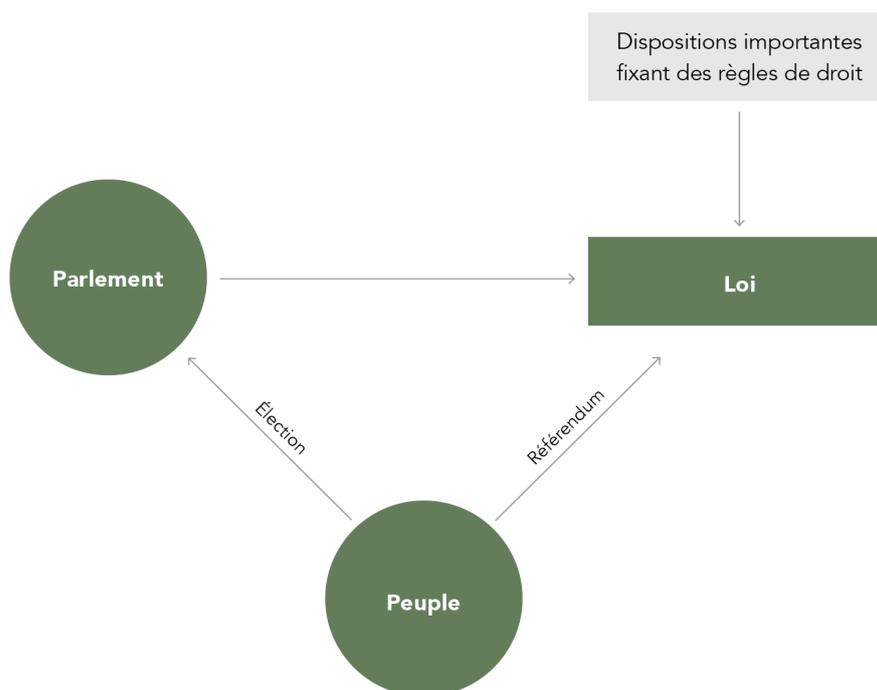
ÉLABORATION DES LOIS FÉDÉRALES

Les lois fédérales comportent des dispositions fixant des règles de droit, à savoir des dispositions générales et abstraites d'application directe qui instaurent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Dans la hiérarchie normative, les lois se situent entre la Constitution et les ordonnances : elles concrétisent la Constitution et sont elles-mêmes précisées par les ordonnances.

En Suisse, ce sont le Parlement et le peuple qui détiennent le pouvoir législatif : les lois fédérales sont édictées par l'Assemblée fédérale, mais elles sont sujettes au référendum facultatif.

I. Lois fédérales

Les lois fédérales possèdent une légitimité démocratique à deux niveaux : d'une part, elles sont édictées par le Parlement, lequel est élu par le peuple ; d'autre part, elles sont sujettes au droit de référendum, qui confère aux citoyens et citoyennes un droit de participation direct à leur élaboration¹. C'est pourquoi la Constitution prévoit que toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent revêtir la forme de lois fédérales.



En plus des dispositions importantes fixant des règles de droit, les lois fédérales peuvent comporter des dispositions de second rang. En effet, la Constitution n'exclut pas que le Parlement et le peuple, en leur qualité de législateur, édictent des dispositions d'importance secondaire².

¹ JUDITH WYTTENBACH, KARL-MARC WYSS, Art. 164 N 4, 7, dans : Waldmann/Belser/Epiney (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle 2015

² PIERRE TSCHANNEN, Art. 164 N 5, dans : Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Dike, Schulthess, Zurich 2023



Définitions

« *fixant des règles de droit* »

Les dispositions réputées « fixant des règles de droit » sont des dispositions générales et abstraites d'application directe qui instaurent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. On entend par « générale » une disposition destinée à un nombre indéfini de personnes ; les dispositions « abstraites » s'appliquent quant à elles à un nombre indéterminé de situations concrètes.

« *important* »

Afin d'illustrer plus précisément la notion de dispositions « importantes », la Constitution énumère de manière non exhaustive un certain nombre de domaines. Sont ainsi considérées comme telles les dispositions fondamentales ayant trait :

- à l'exercice des droits politiques ;
- à la restriction des droits constitutionnels ;
- aux droits et aux obligations des personnes ;
- à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts ;
- aux tâches et aux prestations de la Confédération ;
- aux obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral ;
- à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

La Constitution ne proposant aucune définition exhaustive de la notion d'« important », il incombe au législateur de déterminer les dispositions pouvant être qualifiées d'importantes au sens de la Constitution, autrement dit les dispositions devant être édictées par voie de loi fédérale³.

II. Procédure législative

De manière générale, les lois fédérales sont soumises au référendum facultatif préalable. Cela signifie que le peuple peut demander qu'une votation populaire soit organisée au sujet d'une loi avant que celle-ci n'entre en vigueur. Toutefois, en cas d'urgence et de nécessité matérielle, la majorité des membres des deux conseils peut déclarer urgente une loi fédérale et la faire entrer en vigueur immédiatement. Dans ce cas, le référendum ne peut être demandé qu'ultérieurement.

Il convient donc de distinguer entre la procédure législative ordinaire et la procédure législative urgente.

a) Procédure législative ordinaire

En règle générale, les lois fédérales sont édictées selon la procédure suivante :

1. Les projets de loi sont, pour une grande majorité, élaborés par le Conseil fédéral. Ils découlent alors du droit d'initiative (1a) dont dispose le Conseil fédéral ou d'un mandat que le Parlement confie à celui-ci au moyen d'une motion (1b).
2. Un projet de loi peut également être élaboré par une commission, à la demande d'un ou d'une parlementaire, d'un groupe parlementaire, d'une commission (qui, à cet effet, déposent une initiative parlementaire) ou d'un

³ ATF 103 la 369, consid. 6, pp. 381.



canton (qui dépose une initiative de canton). Pour pouvoir entamer l'élaboration du projet, la commission compétente doit avoir obtenu l'approbation de son homologue de l'autre conseil ou, en cas de refus de cette dernière, celle des deux conseils.

Initiative législative

Le peuple ne dispose d'aucun droit d'initiative en matière de lois fédérales : les citoyens et citoyennes peuvent demander une révision de la Constitution au moyen d'une initiative populaire, mais pas une révision de loi.

3. L'avant-projet de loi fédérale est généralement envoyé en consultation par le Conseil fédéral ou la commission qui l'a élaboré.

4. Après la consultation, le projet de loi est élaboré et transmis aux conseils avec le message du Conseil fédéral ou le rapport explicatif de la commission.

5. Les conseils examinent le projet l'un après l'autre. Dans le cas d'un projet de loi élaboré par le Conseil fédéral, les présidents et présidentes des Conseils décident quel conseil traitera le projet en premier ; en cas de désaccord, la question est tranchée par tirage au sort. Si le projet de loi a été élaboré par une commission, le conseil auquel appartient cette commission est le premier conseil.

6. Ce sont toujours les commissions thématiques compétentes qui procèdent à l'examen préalable du projet du Conseil fédéral. Elles soumettent une proposition à leur conseil et désignent un rapporteur ou une rapporteuse qui défendra les propositions de la commission devant le conseil. Si le projet d'acte a été élaboré par une commission, cette dernière le soumet en même temps à son conseil et au Conseil fédéral, pour avis. Si le Conseil fédéral propose une modification, la commission l'examine avant que le projet d'acte ne soit traité par le premier conseil.

7. Chaque conseil décide tout d'abord s'il souhaite entrer en matière sur le projet de loi (débat d'entrée en matière). S'il décide d'entrer en matière, il procède à l'examen du projet article par article (discussion par article), puis au vote sur l'ensemble du projet. En règle générale, les conseils ne procèdent pas tous les deux pendant la même session à l'examen en première lecture d'un projet de loi.

8. Si des divergences subsistent entre les conseils à l'issue du premier examen d'un projet de loi, les décisions divergentes de l'un des conseils sont transmises à l'autre conseil pour délibération, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse entre eux (procédure d'élimination des divergences). Si des divergences subsistent après trois délibérations dans chaque conseil, une conférence de conciliation est chargée de trouver une solution de compromis.

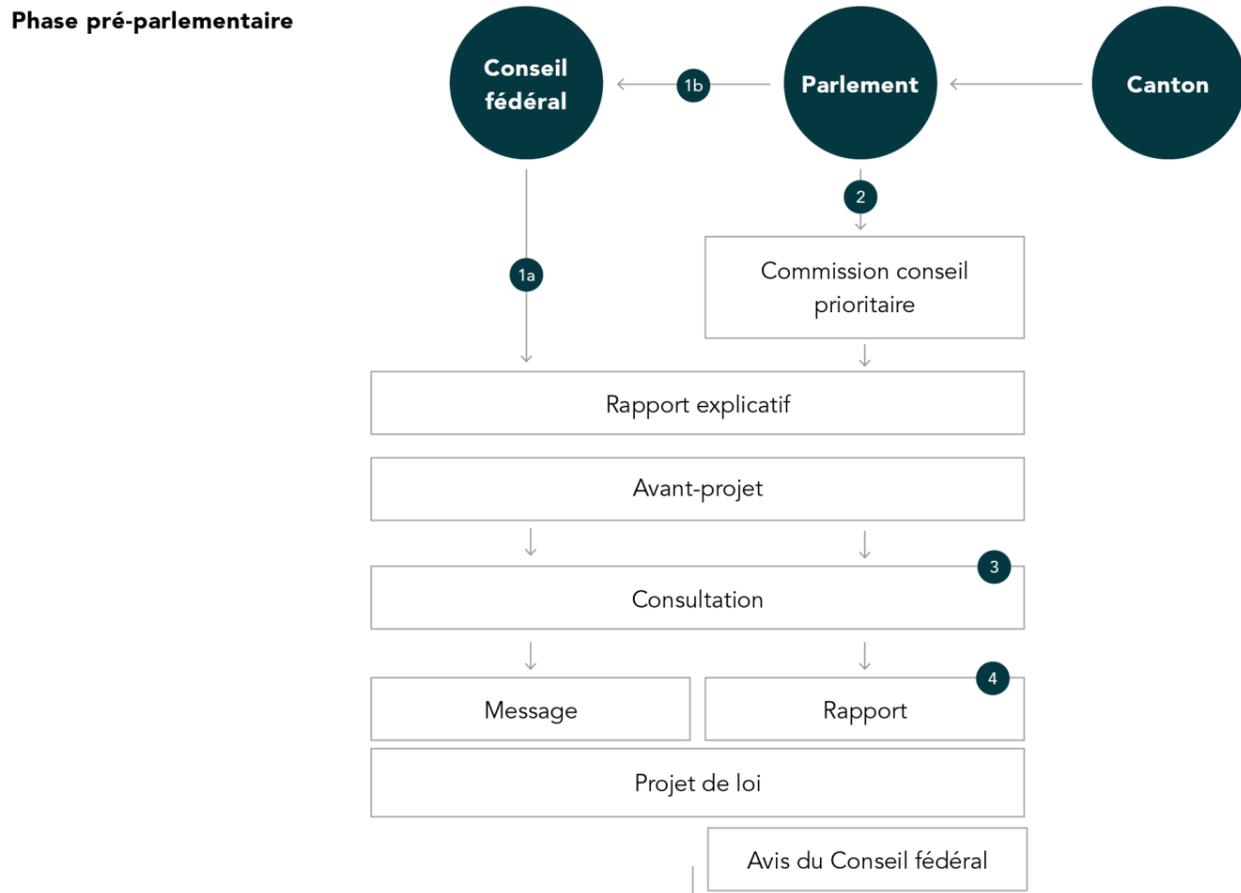
9. Lorsque les décisions des deux conseils concordent, le texte est soumis à un vote final lors de la dernière séance de la session dans les deux conseils. La loi est ensuite publiée dans la Feuille fédérale.

10. Si un référendum facultatif est lancé contre cette loi, celle-ci fait l'objet d'une votation populaire.

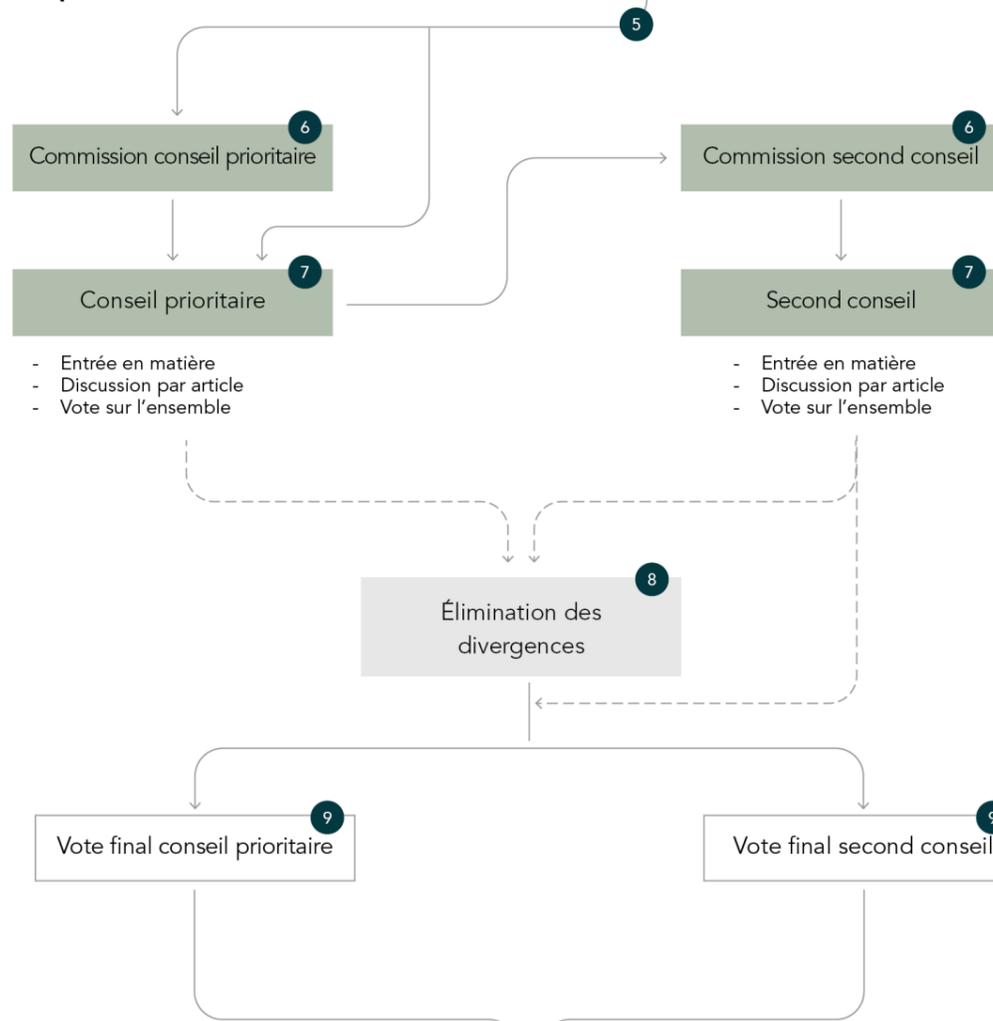
11 Si aucun référendum n'est lancé ou si la loi est adoptée par le peuple, elle est publiée dans le Recueil officiel avec l'indication de sa date d'entrée en vigueur. Si la loi est rejetée par le peuple, elle n'entre pas en vigueur.



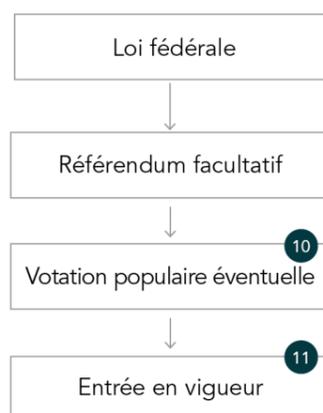
Phase pré-parlementaire



Phase parlementaire



Phase post-parlementaire





Publication

Les lois fédérales sont publiées dans le recueil officiel (RO), organisé de manière chronologique en fonction de la date d'entrée en vigueur de la loi, ainsi que dans le recueil systématique (RS), ordonné quant à lui par matière. Le RO contient uniquement les parties révisées d'un acte ainsi que les nouveaux actes mis en vigueur, tandis que le RS comprend les textes de loi consolidés : les modifications et les corrections sont intégrées en continu aux actes publiés dans le RS.

Recueil officiel (RO)	Recueil systématique (RS)
<p>Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra</p> <p>RO 2018 www.droitfederal.admin.ch La version électronique signée fait foi</p> 	<p>Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl)</p> <p>171.10</p> <p>du 13 décembre 2002 (Etat le 26 novembre 2018)</p> <hr/> <p><i>L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,</i> vu l'art. 164, al. 1, let. g, de la Constitution¹, vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001², vu l'avis du Conseil fédéral du 22 août 2001³, <i>arrête:</i></p> <p>Titre 1 Dispositions générales</p> <p>Art. 1 Objet</p> <p>La présente loi régit:</p> <ol style="list-style-type: none">les droits et obligations des membres de l'Assemblée fédérale;les attributions et l'organisation de l'Assemblée fédérale;la procédure applicable au sein de l'Assemblée fédérale;les relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral;les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux. <p>Art. 2 Réunion des conseils</p> <p>¹ Le Conseil national et le Conseil des Etats se réunissent régulièrement en session ordinaire.</p> <p>² Chaque conseil peut décider de se réunir en session spéciale si les sessions ordinaires ne lui permettent pas de traiter tous les objets prêts à être traités.</p> <p>³ Un quart des membres de l'un des conseils ou le Conseil fédéral peuvent demander la convocation des conseils ou de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) en session extraordinaire en vue de l'examen des objets suivants:</p> <ol style="list-style-type: none">projets d'actes de l'Assemblée fédérale émanant du Conseil fédéral ou d'une commission parlementaire;motions de teneur identique déposées aux deux conseils;élections; <p>RO 2003 3543 1 RS 101 2 FF 2001 3298 3 FF 2001 5181</p>
<p>Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Modifications diverses du droit parlementaire)</p> <p>Modification du 15 juin 2018</p> <hr/> <p><i>L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,</i> vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 18 août 2017¹, vu l'avis du Conseil fédéral du 11 octobre 2017², <i>arrête:</i></p> <p>I</p> <p>La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³ est modifiée comme suit:</p> <p><i>Art. 11, al. 1, let. a, b et d, et 1^{bis}</i></p> <p>¹ Lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, tout député indique par écrit au bureau:</p> <ol style="list-style-type: none">ses activités professionnelles; s'il est salarié, il précise sa fonction et son employeur;les autres fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public;<i>Ne concerne que le texte italien.</i> <p>^{1bis} Si le député exerce l'une des activités visées à l'al. 1, let. b à e, il précise s'il le fait à titre bénévole ou si l'activité concernée est rémunérée. Les défraiements ne sont pas pris en compte.</p> <p>¹ FF 2017 6425 ² FF 2017 6493 ³ RS 171.10</p>	

Le RS constitue un recueil élaboré en premier lieu dans le but de faciliter l'application du droit. Le RO, par contre, a force obligatoire avec effet négatif : les obligations juridiques contenues dans les actes ne naissent que lorsque ces derniers ont été publiés dans le RO⁴.

Depuis 2016, la version électronique du RO fait foi, et non plus la version imprimée.

Aspects historiques

En 2003, l'initiative populaire générale a été introduite dans la Constitution : les citoyens et citoyennes pouvaient alors demander la révision non seulement de la Constitution, mais également d'une loi. Sa mise en œuvre s'étant révélée problématique au niveau de la loi, cet instrument a été rayé de la Constitution en 2009⁵.

⁴ Guide de législation, 3^e édition mise à jour, Office fédéral de la justice, 2007, pp 75 ss

⁵ OFJ : Réforme des droits populaires



b) Procédure législative urgente

La procédure législative urgente s'écarte de la procédure législative ordinaire sur les points suivants :

Procédure parlementaire

Les lois fédérales urgentes sont en général examinées par les deux Conseils au cours de la même session.

Elles contiennent, dans leurs dispositions finales, une clause d'urgence par laquelle la loi est déclarée urgente et entre immédiatement en vigueur.

Exemple

Loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

du 20 mars 2009

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 100, al. 1, et 101, al. 1, de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 11 février 2009²,
arrête:

Art. 1 But

¹ La présente loi vise à faciliter la prise en charge et la réalisation d'opérations d'exportation dans des conditions difficiles.

² Pour ce faire, elle étend provisoirement les prestations d'assurance de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE).

Art. 2 Garanties

¹ L'ASRE peut garantir:

- a. à l'établissement financier qui délivre une garantie assurée par l'ASRE (caution ou *bond*) qu'elle remboursera, à première réquisition et à concurrence du montant total, la somme versée à la suite de l'appel de la caution;
- b. au cessionnaire de créances portant sur des crédits à l'exportation assurés par l'ASRE qu'elle remboursera intégralement, à première réquisition, le montant impayé au cas où le débiteur ne s'acquitterait pas des montants dus.

² Lorsque l'ASRE a procédé à un paiement, le preneur d'assurance est tenu de lui rembourser la part non couverte par l'assurance contractée.

Art. 3 Assurance du crédit de fabrication

¹ Lorsqu'un établissement financier octroie à un exportateur un crédit pour financer la fabrication de biens et la fourniture de services, l'ASRE peut assurer le risque de ducroire de l'exportateur dans la mesure où les biens sont livrés ou les services fournis en vertu d'une opération d'exportation assurée par l'ASRE.

² Lorsque l'ASRE a dédommagé l'établissement financier, l'exportateur est tenu de lui rembourser intégralement les sommes qu'elle a versées.

Extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

RO 2009

Art. 4 Application de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

Pour le reste, la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation³ est applicable.

Art. 5 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est déclarée urgente conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution. Elle est sujette au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. b, de la Constitution.

² Elle entre en vigueur le 21 mars 2009 et a effet jusqu'au 31 décembre 2011.

Conseil national, 20 mars 2009

La présidente: Chiara Simoneschi-Cortesi
Le secrétaire: Pierre-Hervé Freléchoz

Conseil des Etats, 20 mars 2009

Le président: Alain Berset
Le secrétaire: Philippe Schwab

RS 946.11
¹ RS 101
² FF 2009 879

³ RS 946.10

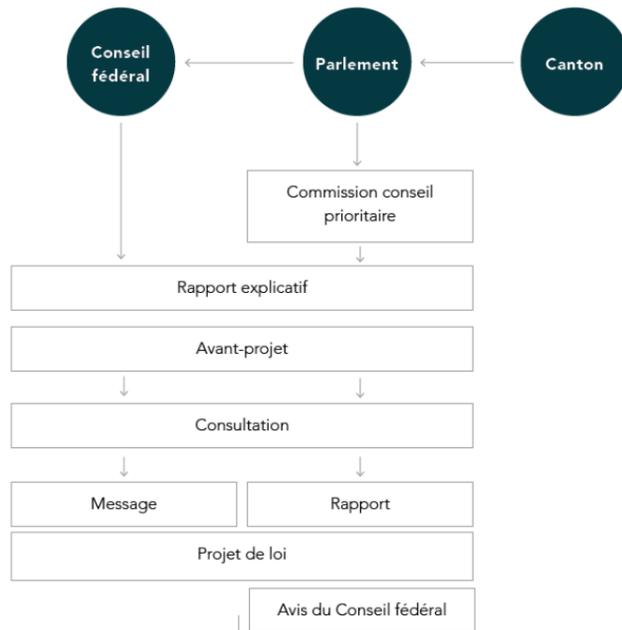
La clause d'urgence ne fait l'objet d'un vote qu'une fois les divergences éliminées. Pour être adoptée, elle nécessite l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil, soit au moins 101 voix au Conseil national et 24 voix au Conseil des États. Ainsi, la simple approbation de la majorité des votants ne suffit pas dans ce cas, contrairement à ce qui est requis pour les autres dispositions.

Le second refus manifesté par l'un des conseils est réputé définitif. Si la clause d'urgence est rejetée, la Commission de rédaction modifie, après avoir consulté les présidents et présidentes des commissions chargées de l'examen préalable, la formulation des dispositions relatives au référendum et à l'entrée en vigueur.

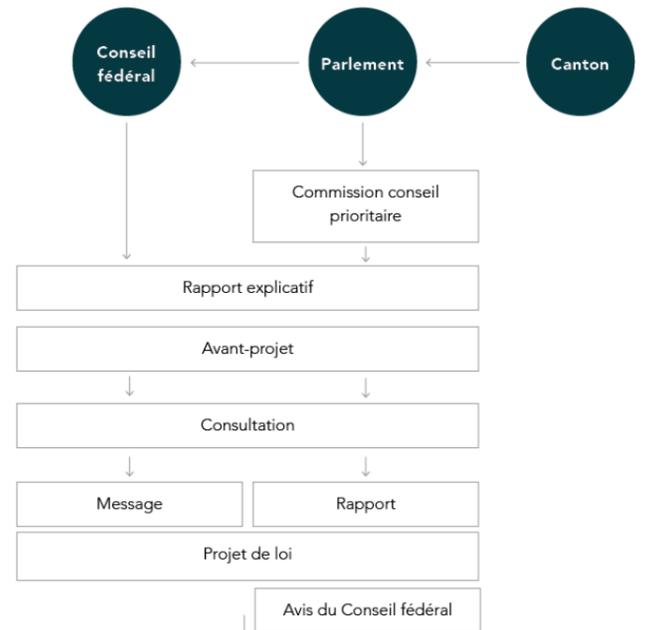


Comparaison entre la procédure législative ordinaire et la procédure législative urgente

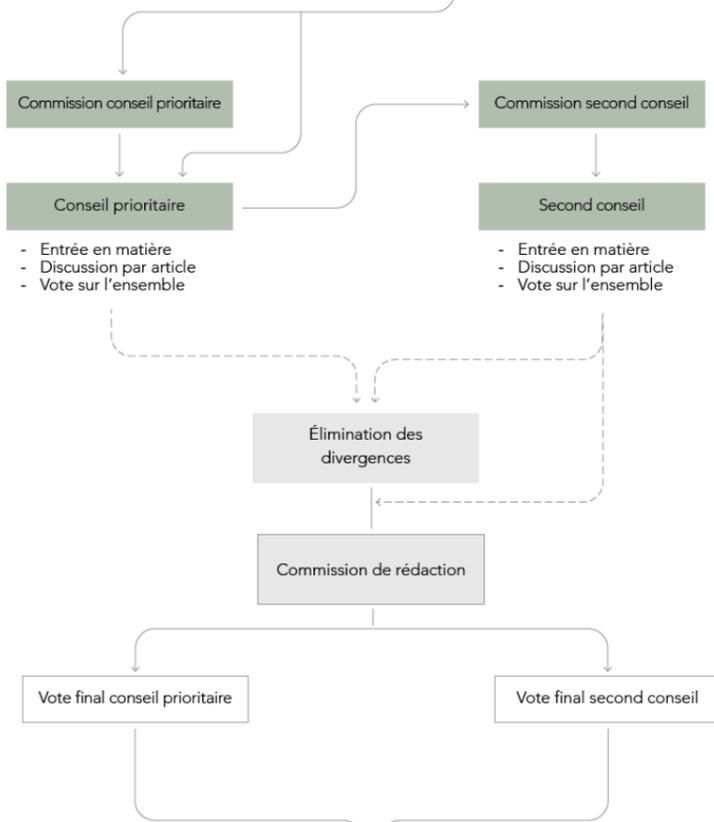
Phase pré-parlementaire



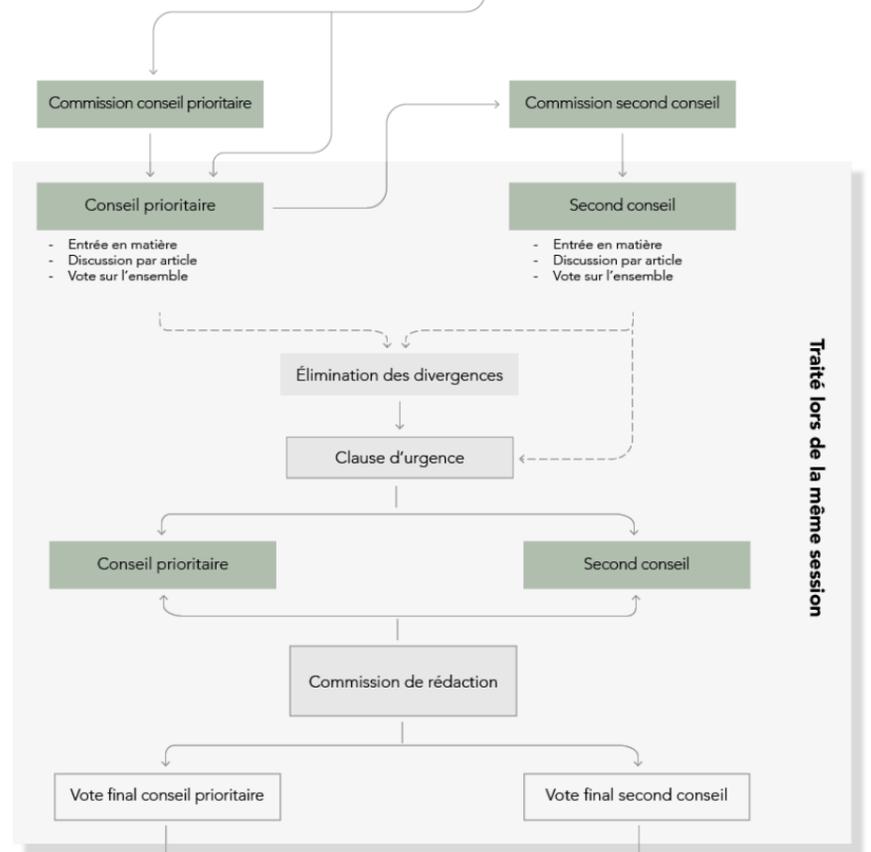
Phase pré-parlementaire



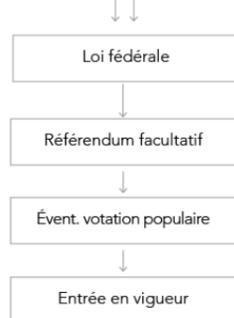
Phase parlementaire



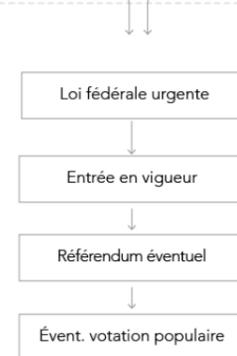
Phase parlementaire



Phase post-parlementaire



Phase post-parlementaire





Publication et entrée en vigueur

Les lois fédérales urgentes sont publiées dans le Recueil officiel immédiatement après leur adoption par le Parlement. Elles entrent en vigueur le jour même où elles sont adoptées ou, plus généralement, dans les jours qui suivent.

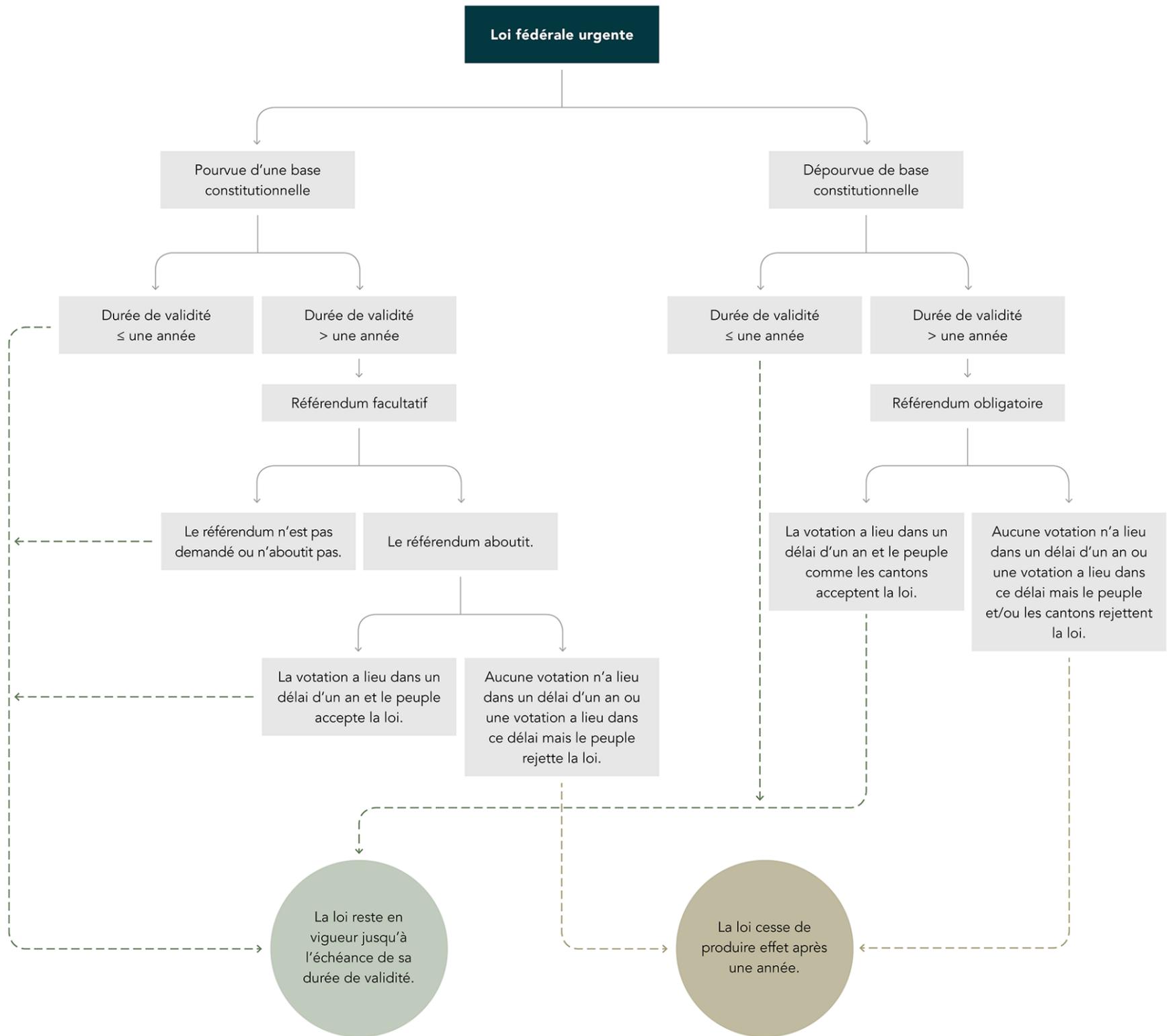
Référendum

S'agissant des lois fédérales urgentes, il convient de distinguer, d'une part entre celles qui sont pourvues d'une base constitutionnelle et celles qui en sont dépourvues, d'autre part entre celles qui ont une durée de validité inférieure à une année et celles qui ont une durée de validité plus longue.

Les lois fédérales urgentes adoptées pour une durée inférieure à un an restent en vigueur jusqu'à l'échéance de leur durée de validité, qu'elles soient pourvues d'une base constitutionnelle ou non. Elles échappent à tout référendum.

Les lois fédérales urgentes pourvues d'une base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse un an sont sujettes au référendum facultatif a posteriori. Si le référendum n'est pas demandé ou n'aboutit pas, la loi reste en vigueur jusqu'à l'échéance de sa durée de validité. Lorsque le référendum aboutit, la loi est soumise au vote du peuple. Si le vote a lieu dans un délai d'un an et que le peuple accepte le projet, la loi reste en vigueur jusqu'à l'échéance de sa durée de validité. Si le peuple refuse le projet, ou si aucun vote n'a lieu dans un délai d'un an, la loi cesse de produire effet au bout d'un an.

Les lois fédérales urgentes dépourvues d'une base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse un an sont soumises au référendum obligatoire a posteriori. Elles doivent être soumises au vote du peuple dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale. Si une loi fédérale soumise au référendum obligatoire fait l'objet d'un vote dans un délai d'un an et qu'elle est acceptée par le peuple et les cantons, elle reste en vigueur jusqu'à l'échéance de sa durée de validité. Si elle n'est pas soumise au peuple et aux cantons dans un délai d'un an ou que ceux-ci la refusent, elle cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale.





STATISTIQUES

Lois fédérales élaborées par législature	48^e	49^e	50^e	51^e	52^e
<i>Total</i>	160	159	133	187	62
Lois fédérales ordinaires	152	154	132	165	60
<i>en pour cent des lois fédérales adoptées</i>	95 %	97 %	99 %	88 %	
Lois fédérales urgentes pourvues d'une base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse un an	8	4	1	20	2
Lois fédérales urgentes dépourvues d'une base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse un an	0	0	0	0	0
Lois fédérales urgentes pourvues d'une base constitutionnelle et dont la durée de validité est inférieure ou égale à un an	0	1	0	1	0
Lois fédérales urgentes dépourvues d'une base constitutionnelle et dont la durée de validité est inférieure ou égale à un an	0	0	0	1	0

Remarque statistique

Dans les statistiques ci-dessus, le terme « loi fédérale » désigne aussi bien l'élaboration d'une nouvelle loi que la révision totale ou partielle d'une loi, l'élaboration d'un acte modificateur unique ou l'abrogation d'une loi. Les chiffres indiquent combien de fois l'Assemblée fédérale a légiféré au cours des dernières législatures. En revanche, ils ne permettent pas de savoir si le nombre total de dispositions législatives a augmenté ou diminué, ni de connaître le nombre de nouvelles lois fédérales.

Lois fédérales élaborées par législature et par auteur	48^e	49^e	50^e	51^e	52^e
<i>Total</i>	160	159	133	187	62
Projets d'actes élaborés par le Conseil fédéral	116	120	103	140	44
Projets d'actes élaborés par le Parlement	44	39	30	47	18
<i>en pour cent des lois fédérales adoptées</i>	28 %	25 %	23 %	25 %	29 %



Lois fédérales ordinaires élaborées par législature pour lesquelles un référendum a abouti	48°	49°	50°	51°⁶
<i>Total</i>	5	11	11	14
en pour cent des lois fédérales ordinaires	3 %	7 %	8 %	8 %
dont projets du Parlement	2	1	3	5
Projets adoptés en votation populaire	2	8	3	7
dont projets du Parlement	1	1	3	2
Projets rejetés en votation populaire	3	2	5	7
en pour cent des lois fédérales ordinaires	2 %	1 %	4 %	5 %
dont projets du Parlement	1	0	0	3

Lois fédérales urgentes élaborées par législature pour lesquelles un référendum a abouti⁷	48°	49°	50°	51°
<i>Total</i>	0	1	0	3
en pour cent des lois fédérales urgentes soumises au référendum	-	25 %	-	15 %
Projets adoptés en votation populaire	-	1	-	3
Projets rejetés en votation populaire	-	-	-	-
en pour cent des lois fédérales urgentes	-	-	-	-

⁶ Dans le cas d'une loi, le délai référendaire n'est pas encore écoulé.

⁷ Toutes les lois urgentes étaient des projets du Conseil fédéral.



Modifications de loi liées à la mise en œuvre d'un traité soumis au référendum facultatif

Depuis 2003, l'Assemblée fédérale peut intégrer à l'arrêté d'approbation correspondant les modifications de la Constitution liées à la mise en œuvre d'un traité international soumis au référendum obligatoire ou les modifications de loi liées à la mise en œuvre d'un traité soumis au référendum facultatif.

Les arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux peuvent donc également contenir des modifications de loi.

Arrêts fédéraux par législature	48 ^e	49 ^e	50 ^e	51 ^e	52 ^e
Arrêts fédéraux portant approbation de traités internationaux contenant les modifications de loi liées à la mise en œuvre du traité.	17	11	5	15	4
En pour cent des arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux soumis au référendum	22 %	13 %	7 %	27 %	17 %



BASES LÉGALES

Loi fédérale

- Art. 163 à 165 de la Constitution fédérale
- Art. 22 de la loi sur le Parlement

Procédure de consultation

- Art. 147 de la Constitution fédérale
- Loi sur la consultation
- Ordonnance sur la consultation

Référendum

- Art. 140, al. 1, let. c, de la Constitution fédérale
- Art. 141, al. 1, let. a et b, de la Constitution fédérale
- Art. 58 ss de la loi fédérale sur les droits politiques
- Art. 18 ss de l'ordonnance sur les droits politiques

Procédure parlementaire

- Art. 156 de la Constitution fédérale
- Art. 74 ss de la loi sur le Parlement

Publication

- Loi sur les publications officielles
- Ordonnance sur les publications officielles



INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Pour la liste des actes législatifs des 48^e, 49^e, 50^e, 51^e et 52^e législatures :

Cf. base de données des actes (en allemand) :

➤ [Lien](#)

Dans la base de données des actes, choisir « Bundesgesetz » dans la colonne k (forme d'acte).

Ou utiliser le filtre « völkerrechtlicher Vertrag » (colonne J) et « aBB über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen inkl. Gesetzesänderungen » pour le type d'acte (colonne N).

Pour la chronologie des référendums

Cf. page de la Chancellerie fédérale sur les référendums

➤ [Lien](#)