



# Lexique du Parlement

---

Fiche d'information Élaboration des ordonnances

### **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 27.09.2024

### **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**

Élaboration des ordonnances.....	2
Bases légales.....	8
Informations complémentaires .....	9



## ÉLABORATION DES ORDONNANCES

*Les ordonnances sont des actes qui fixent des règles de droit et qui se situent à un degré inférieur à ceux de la Constitution et des lois. Les ordonnances exécutent les dispositions légales et les complètent.*

*La plupart des ordonnances sont édictées par le Conseil fédéral ; il existe toutefois également des ordonnances du Tribunal fédéral et des ordonnances de l'Assemblée fédérale.*

*Contrairement aux lois fédérales, les ordonnances ne sont pas soumises au référendum.*

### I. Ordonnances<sup>1</sup>

Les ordonnances se différencient en fonction

- de l'organe qui les édicte,
- de leurs destinataires,
- des bases sur lesquelles elles sont fondées et
- du rapport entre leur contenu et la loi.

#### **Critère de l'organe qui les édicte**

Peuvent édicter des ordonnances :

- le gouvernement (Conseil fédéral),
- les tribunaux et
- le Parlement.

La plupart des ordonnances sont édictées par le gouvernement.

#### **Critère des destinataires**

Les ordonnances administratives s'adressent aux autorités. Elles contiennent des instructions de service obligatoires pour les unités administratives de rang inférieur (directives, règlement de service, instructions, circulaires, guides, etc.) et constituent ainsi du « droit interne ».

Les ordonnances législatives s'adressent à la collectivité. Elles fondent les droits et les obligations des citoyennes et citoyens ou règlent l'organisation et la procédure des autorités.

À l'instar des lois fédérales, les ordonnances législatives sont publiées dans le Recueil officiel (RO) et enregistrées dans le Recueil systématique (RS). Les ordonnances administratives importantes sont publiées sur Internet.

---

<sup>1</sup> ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess 2016, § 62, p. 569 ss ; PIERRE TSCHANNEN, Ulrich Zimmerli, Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Stämpfli Éditions SA, Berne 2011, § 14, p. 95 ss



### **Critère des bases**

Les ordonnances indépendantes se fondent directement sur la Constitution. Les ordonnances dépendantes sont édictées par une autorité qui se fonde sur une délégation de compétence inscrite dans une norme de rang inférieur à celui de la Constitution (le plus souvent la loi). La plupart des ordonnances sont dépendantes.

#### **Ordonnances de nécessité**

Parmi les ordonnances indépendantes figurent les ordonnances de nécessité. Ces dernières se fondent directement sur la Constitution fédérale, et plus précisément sur les articles qui habilite le Conseil fédéral (art. 184, al. 3 ou art. 185, al. 3. Cst.) et l'Assemblée fédérale (art. 173, al. 1, let. c, Cst.) à exercer leurs compétences en matière de droit de nécessité.

### **Critère du rapport entre le contenu et la loi**

Les ordonnances d'exécution servent à l'application des dispositions légales. Les ordonnances de substitution complètent les dispositions légales.

Il n'existe pas de distinction claire entre les ordonnances d'exécution et les ordonnances de substitution.

## **II. Élaboration des ordonnances**

### **a) L'édition d'ordonnances du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions qui fixent des règles de droit dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent. Il le fait alors sous la forme d'une ordonnance.

Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance importante, la commission compétente peut lui demander d'être consultée sur le projet. Pour les projets d'ordonnances de nécessité visant à préserver la sécurité extérieure ou intérieure et de modifications d'ordonnances fondées sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise, le Conseil fédéral est tenu de consulter les commissions compétentes<sup>2</sup>.

Les commissions peuvent décider de lui adresser des recommandations visant à modifier certaines dispositions de l'ordonnance. Le Conseil fédéral n'est toutefois pas tenu de prendre ces recommandations en considération.

En déposant une motion, le Parlement peut néanmoins charger le Conseil fédéral de procéder à une modification d'un projet d'ordonnance ou d'une ordonnance. Le Conseil fédéral doit immédiatement présenter un rapport au Parlement

- si une motion de commission demandant la modification d'un projet d'ordonnance ou d'une ordonnance du Conseil fédéral en vigueur depuis un an au plus est toujours pendante après six mois ou
- si une motion de commission le chargeant d'édicter ou de modifier une ordonnance de nécessité ou une ordonnance fondée sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise est encore pendante après échéance du délai imparti dans le texte de la motion pour faire rapport.

Dans certaines lois, l'Assemblée fédérale a en outre prévu que les dispositions d'exécution doivent lui être soumises pour approbation, qui a lieu par voie d'arrêté fédéral simple.

---

<sup>2</sup> Si un projet d'ordonnance contient des informations classifiées « confidentiel » ou « secret », il informera à la place la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion.



### Statistiques

En vertu de l'art. 13, al. 2, de la loi sur le tarif des douanes et de l'art. 4, al. 2, de la loi sur les préférences tarifaires, le Parlement doit approuver chaque année les mesures tarifaires que lui soumet le Conseil fédéral.

En 2011, l'Assemblée fédérale a adopté dans la loi sur les banques (11.028) une disposition transitoire qui prévoit que le Conseil fédéral doit lui soumettre, pour approbation, la première adoption des dispositions visées à l'art. 10, al. 4, de la loi sur les banques. Ce qu'elle a fait en 2012 (12.061) et 2013 (12.096).

Arrêtés par législature	48 <sup>e</sup>	49 <sup>e</sup>	50 <sup>e</sup>	51 <sup>e</sup>	52 <sup>e</sup>
Arrêté fédéral simple portant approbation d'ordonnances du Conseil fédéral	4	6	4	4	1

### Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

L'introduction d'un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral a été débattue à plusieurs reprises<sup>3</sup>, mais n'a jusqu'à présent jamais rallié la majorité au sein des conseils. En 2023, il a en revanche été inscrit dans la loi que le Conseil fédéral doit immédiatement présenter un rapport au Parlement si une motion de commission demandant la modification d'un projet d'ordonnance ou d'une ordonnance du Conseil fédéral en vigueur depuis moins d'un an était toujours pendante après six mois (20.437 / 20.438).

### b) L'édiction d'ordonnances de l'Assemblée fédérale

En vertu de la Constitution, l'Assemblée fédérale doit édicter toutes les dispositions importantes et fondamentales qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale. Les dispositions importantes sont ainsi sujettes au référendum.

Les dispositions moins importantes peuvent quant à elles être adoptées sous la forme d'une « ordonnance de l'Assemblée fédérale », dont l'édiction doit toutefois trouver un fondement suffisant dans la Constitution ou dans une loi. La Constitution ne confère pas à l'Assemblée fédérale un droit général d'édicter des ordonnances (d'exécution), comme pour le Conseil fédéral<sup>4</sup>.

Les ordonnances de l'Assemblée fédérale sont édictées selon la même procédure que les lois fédérales. La seule différence réside dans le fait que les ordonnances ne sont pas soumises au référendum.

### Statistiques

Ordonnances de l'Assemblée fédérale par législature	48 <sup>e</sup>	49 <sup>e</sup>	50 <sup>e</sup>	51 <sup>e</sup>	52 <sup>e</sup>
Ordonnances de l'Assemblée fédérale	14	10	8	9	3

<sup>3</sup> cf. iv, pa. 14.422 (Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral)

<sup>4</sup> PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stämpfli Éditions SA, Berne 2011, § 45, marg. 38



### Édiction d'ordonnances de nécessité

L'Assemblée fédérale peut prendre des mesures pour préserver la sécurité intérieure, la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. Lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, l'Assemblée fédérale peut à cette fin édicter des ordonnances en se fondant sur la Constitution – autrement dit sans devoir adopter une base légale (formelle) sujette à référendum. Le Conseil fédéral dispose également d'une telle compétence.

Dans la pratique, c'est principalement le Conseil fédéral qui édicte des ordonnances de nécessité : disposant d'une longueur d'avance en matière d'information et pouvant se réunir à tout moment, il est généralement le premier à être en mesure d'agir<sup>5</sup>. L'Assemblée fédérale a néanmoins en tout temps la possibilité de modifier ou d'annuler les mesures prises par le Conseil fédéral en édictant ultérieurement sa propre ordonnance de nécessité ou en chargeant le Conseil fédéral de cette tâche par le dépôt d'une motion. Toute ordonnance de nécessité édictée par le Conseil fédéral devient néanmoins caduque six mois après son entrée en vigueur si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale, dans ce délai, un projet établissant la base légale du contenu de l'ordonnance ou un projet d'ordonnance de nécessité de l'Assemblée fédérale d'une validité maximale de trois ans destinée à remplacer l'ordonnance du Conseil fédéral.

Contrairement à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral peut également édicter des ordonnances de nécessité pour la sauvegarde des intérêts du pays. La validité de ce type d'ordonnance ne doit pas dépasser quatre ans, mais peut être prolongée par le Conseil fédéral si cette ordonnance doit continuer de s'appliquer après l'expiration des quatre ans. Le Conseil fédéral doit cependant préparer, en parallèle, son remplacement par des dispositions légales ordinaires.

### Aspects historiques

#### **Ordonnance « Al-Qaïda » et loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'État de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires**

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil fédéral a édicté, le 7 novembre 2001, l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre du groupe « Al-Qaïda » et des organisations apparentées (RS 122). Si, à l'origine, la validité de cette ordonnance devait être limitée au 31 décembre 2003, le Conseil fédéral l'a prorogée à trois reprises (en 2003, en 2005 et en 2008), ce qui a donné lieu à des critiques.

Le 17 décembre 2010 – en raison de ces critiques notamment –, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'État de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires (09.402), laquelle prévoit que, dans un délai de six mois à compter de l'édition d'une ordonnance de nécessité visant à préserver la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de base légale pour l'objet de l'ordonnance ou un projet d'ordonnance de nécessité de l'Assemblée fédérale d'une validité maximale de trois ans destinée à remplacer l'ordonnance du Conseil fédéral. En ce qui concerne les ordonnances de nécessité destinées à la sauvegarde des intérêts du pays, le Conseil fédéral dispose que leur validité ne peut pas dépasser quatre ans et que, si le Conseil fédéral prolonge leur validité, les ordonnances sont caduques six mois après l'entrée en vigueur de leur prorogation si, dans l'intervalle, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet de base légale concernant le contenu de ces ordonnances. Cette nouvelle loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2011.

Conformément aux dispositions prévues par la loi en question, l'ordonnance « Al-Qaïda », dont la durée de validité était limitée à la fin 2011, pouvait difficilement être prolongée à nouveau. Elle a par conséquent été remplacée, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 décembre 2011 interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées (11.033).

<sup>5</sup> cf. entre autres PHILIP CONRADIN, art. 173 N 62, dans : Waldmann/Belser/Epiney (éd.), Bundesverfassung, Commentaire bâlois, Bâle : Helbing & Lichtenhan, 2015, p. 2575



Également limitée à une durée de trois ans (comme le prévoit la nouvelle loi), cette ordonnance de nécessité – tout comme l'ordonnance de nécessité interdisant le groupe « État islamique » et les organisations apparentées, édictée dans l'intervalle par le Conseil fédéral – a été remplacée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 par la loi fédérale urgente du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées (14.076), limitée dans le temps.

L'ordonnance « Al-Qaïda » est la seule ordonnance de nécessité édictée par l'Assemblée fédérale depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1999.

### **Ordonnances COVID-19 et modification de la loi pour une meilleure utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise**

Au cours de la première phase de la crise due au coronavirus, le Conseil fédéral a fait un usage intensif de ses compétences en matière de droit de nécessité. Au début de l'été 2020, jusqu'à 15 ordonnances de nécessité étaient ainsi simultanément en vigueur, en plus de nombreuses ordonnances dépendantes liées à la crise.

Le Parlement lui-même n'a pas élaboré d'ordonnance de nécessité, mais a chargé le Conseil fédéral, au moyen de motions (20.3128 CSEC-N / 20.3129 CSEC-E, 20.3145 CTT-E / 20.3154 CTT-N, 20.3146 CTT-E / 20.3155 CTT-N, 20.3157 CAJ-N), d'édicter trois ordonnances (RS 862.1, RS 783.03 et RS 784.402). Pour des raisons de sécurité du droit, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se sont mis d'accord de manière informelle au cours de la première phase de la crise due au coronavirus sur le fait que le Parlement n'édicterait pas lui-même de dispositions touchant au droit de nécessité ou au droit d'urgence, mais qu'il chargerait le Conseil fédéral, au moyen de motions de commission, de mettre en œuvre ces mandats au plus vite<sup>6</sup>. À la suite de la crise due au coronavirus, la loi sur le Parlement a été révisée afin d'améliorer les compétences en matière de droit de nécessité de l'Assemblée fédérale et de contrôler efficacement le droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise (20.437 / 20.438). Lors de cette révision, il a été précisé dans la loi que, si elle est demandée, une session extraordinaire doit avoir lieu sans délai lorsque :

- le Conseil fédéral a édicté ou modifié une ordonnance de nécessité ou a fondé une ordonnance sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise ;
- un projet d'ordonnance de nécessité ou d'arrêté fédéral simple correspondant à une décision de nécessité, ou un projet de loi fédérale urgente devient pendant.

De plus, les motions de commission chargeant le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier une ordonnance de nécessité ou une ordonnance fondée sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise sont à présent mises à l'ordre du jour de l'éventuelle session en cours ou de la prochaine session ordinaire ou extraordinaire.

Le Conseil fédéral doit par ailleurs consulter les commissions compétentes sur les projets d'ordonnances de nécessité visant à préserver la sécurité intérieure ou extérieure, sur les ordonnances fondées sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise, ainsi que sur les modifications de ces ordonnances.

En outre, le Conseil fédéral doit désormais immédiatement présenter un rapport au Parlement si une motion de commission chargeant le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier une ordonnance de nécessité ou une ordonnance fondée sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise est toujours pendante après échéance du délai imparti dans le texte de la motion pour faire rapport.

<sup>6</sup> cf. entre autres la déclaration de Hans Stöckli, ancien président du Conseil des États, « Wir wollen ein Parlament, keine Videokonferenz », dans le « Schweizer Illustrierten » du 29 mai 2020, ainsi que celle du Conseil fédéral faite lors de la session extraordinaire de mai 2020 BO 2020 N 377





### c) Excursus : règlements des conseils

La loi sur le Parlement autorise chaque conseil à se donner un règlement qui précise leur organisation et les règles de procédure.

Par nature, les règlements des conseils sont des ordonnances. Ils peuvent être considérés respectivement comme « ordonnance du Conseil national » et « ordonnance du Conseil des États ». Contrairement aux ordonnances de l'Assemblée fédérale, elles ne sont édictées que par un seul conseil.

Étant donné que le contrôle par l'autre conseil fait défaut, le règlement du Conseil national prévoit que les modifications de ce règlement font l'objet d'une deuxième lecture. Celle-ci vise à permettre au conseil de vérifier la cohérence du projet et d'éliminer les éventuelles erreurs de fond apparues au cours de la première lecture. En cas de modifications mineures, le Bureau du Conseil national peut décider de renoncer à la seconde lecture.

#### Statistiques

Révisions par législature	48 <sup>e</sup>	49 <sup>e</sup>	50 <sup>e</sup>	51 <sup>e</sup>	52 <sup>e</sup>
Règlement du Conseil national	6	6	2	3	0
Règlement du Conseil des États	2	3	0	4	0

#### Aspects historiques

Le 8 septembre 1848, le Conseil national a adopté un règlement provisoire, qu'il a remplacé le 9 juillet 1850 par un règlement à durée indéterminée. Le Conseil des États a adopté son premier règlement le 7 décembre 1849.

Le règlement du Conseil national et le règlement du Conseil des États ont chacun fait l'objet de sept révisions totales :

- règlement du Conseil des États : 27.3.1903, 14.12.1927, 17.10.1946, 27.9.1962, 16.9.1975, 24.9.1986 et 20.6.2003 ;
- règlement du Conseil national : 5.6.1903, 17.12.1920, 4.4.1946, 2.10.1962, 1.10.1974, 22.6.1990 et 3.10.2003.

Ils ont en outre été révisés partiellement à plusieurs reprises. Les règlements actuels datent de 2003.



## **BASES LÉGALES**

- Art. 163, al. 1, de la Constitution fédérale
- Art. 173, al. 1, let. c de la Constitution fédérale
- Art. 182, al. 1, de la Constitution fédérale
- Art. 184, al. 3, de la Constitution fédérale
- Art. 185, al. 3, de la Constitution fédérale
- Art. 2, al. 3<sup>bis</sup>, de la loi sur le Parlement
- Art. 22, al. 2 et 3, de la loi sur le Parlement
- Art. 121, al. 1<sup>er</sup>, de la loi sur le Parlement
- Art. 122, al. 1<sup>bis</sup>, de la loi sur le Parlement
- Art. 151 de la loi sur le Parlement
- Art. 7 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
- Art. 7c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
- Art. 7d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
- Art. 48 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration



## **INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES**

### **I. Liste des actes adoptés durant les 48<sup>e</sup>, 49<sup>e</sup>, 50<sup>e</sup>, 51<sup>e</sup> et 52<sup>e</sup> législatures**

Cf. Banque de données des actes :

➤ [lien](#)

### **II. Procédure applicable aux projets d'acte**

Cf. Fiche d'information « Procédure applicable aux projets d'acte » :

➤ [lien](#)