

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



14.421 é Iv. pa. Fournier. Approbation des ordonnances par les Chambres fédérales

Rapport de la Commission des institutions politiques du 20 août 2015

Réunie le 20 août 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire visée en titre, déposée le 11 juin 2014 par le conseiller aux Etats Jean-René Fournier (VS).

L'initiative vise à inscrire dans la loi la possibilité pour les Chambres fédérales d'approuver les ordonnances du Conseil fédéral par les Chambres fédérales.

Proposition de la commission

La commission propose à son conseil, par 6 voix contre 6 et avec la voix prépondérante de sa présidente, de ne pas donner suite à cette initiative.

Une minorité de la commission (Engler, Abate, Föhn, Lombardi, Minder, Niederberger) propose de donner suite à l'initiative.

Rapporteur : Diener Lenz

Pour la commission :
La présidente

Verena Diener Lenz

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et à l'article 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

Le Parlement est appelé à modifier les lois pertinentes de manière à permettre une approbation par les chambres des ordonnances d'exécution du Conseil fédéral découlant d'actes législatifs importants. Ceux-ci doivent pouvoir prévoir un droit de regard sur les ordonnances d'exécution du Conseil fédéral sous la forme d'une approbation par le Parlement. Dans le respect de la séparation des pouvoirs, cette approbation est faite sans possibilité d'amendement et non pas par un examen détaillé des différentes normes d'exécution.

1.2 Développement

Il est devenu fréquent de constater que les ordonnances du Conseil fédéral ne respectent pas pleinement la volonté du législateur. L'administration cède de plus en plus souvent à la tentation d'obtenir par le biais des ordonnances d'application ce qui lui a été refusé par le législateur. Cette manière de faire conduit à une exploitation abusive de la marge de manœuvre que laisse le législateur à l'exécutif. Corriger après coup ces abus par la voie législative est souvent laborieux et trop lent. Il faut apporter une réponse efficace à ce problème. La possibilité d'introduire, déjà dans la loi en discussion, une approbation in globo des ordonnances du Conseil fédéral par le Parlement serait un moyen de corriger ces abus dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Cette possibilité introduite par le législateur déjà dans le texte de la loi serait à même de garantir une utilisation opportune de la marge de manœuvre que laisse le législateur à l'exécutif. Cette manière de faire est à même d'éviter le caractère "sanction" d'un droit de veto simple tel qu'il est exercé dans le canton de Soleure et tel qu'il a été demandé par l'initiative parlementaire Müller Thomas 09.511, initiative à laquelle le Conseil national a donné suite, mais pas le Conseil des Etats. Certains cantons, notamment ceux d'Uri, du Valais et des Grisons, connaissent des normes similaires et en sont satisfaits.

2 Considérations de la commission

Alors que le Conseil national a déjà approuvé à plusieurs reprises l'introduction d'un droit de veto des Chambres fédérales sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral, le Conseil des Etats s'est, jusqu'à présent, montré sceptique vis-à-vis de cette requête et a rejeté les initiatives parlementaires allant dans ce sens. Le 27 novembre 2012, date à laquelle ce cas s'est présenté pour la dernière fois, le conseil a rejeté sans opposition une initiative parlementaire du Conseil national visant ce même but (11.480 n Iv. Pa. Groupe V. Ordonnances du Conseil fédéral. Droit de veto du Parlement, BO 2012 E 973). Ce fut le troisième refus du Conseil des Etats relatif à l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances en peu de temps : il s'était déjà prononcé contre cet instrument le 28 février 2011 et le 13 mars 2009 (09.511 n Iv. Pa. Müller Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral, BO 2011 E 20 ; 08.401 n Iv. Pa. Groupe V. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral, BO 2009 E 191).

A présent, une initiative parlementaire sur ce sujet émanant du Conseil des Etats doit être examinée. L'auteur de cette initiative ne demande toutefois pas l'introduction d'un droit de veto, mais la



possibilité pour les chambres de prévoir dans certaines lois des dispositions leur permettant d'exiger du Conseil fédéral qu'il leur soumette les ordonnances d'application correspondantes.

Néanmoins, la commission considère que les Chambres fédérales disposent de suffisamment d'instruments pour pouvoir influencer sur le contenu des ordonnances édictées par le Conseil fédéral. Plusieurs exemples montrent que les chambres ont prévu, dans les lois, que certaines dispositions d'exécution sont soumises à leur approbation. Parmi les exemples les plus récents se trouve la loi sur les banques (RS 952.0), dans laquelle les dispositions transitoires de la modification du 30 septembre 2011 disposent que le Conseil fédéral devait soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale la première adoption des dispositions visées à l'art. 10, al. 4, de la loi sur les banques. Les conseils ont donné leur approbation le 16 avril 2013 et le 20 juin 2013 en adoptant un arrêté fédéral allant dans ce sens (12.069 n Loi sur les banques. Approbation du chapitre 4 de l'ordonnance sur les liquidités des banques, BO 2013 N 596, BO 2013 E 629). Dans les ouvrages spécialisés se trouve un certain nombre d'exemples moins récents, du temps où le mécanisme de réserves d'approbation était mis en œuvre plus fréquemment qu'à l'heure actuelle. Par exemple, l'ancienne loi sur l'organisation de l'administration prévoyait, jusque dans les années 90, que le Conseil fédéral soumettait l'ordonnance relative à la répartition des offices entre les départements à l'approbation des Chambres fédérales (pour d'autres exemples, voir Müller, Georg : *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zurich 1999, p. 122 et s., en allemand uniquement).

Il faut également mentionner l'art. 151 de la loi sur le Parlement puisqu'il dispose que les commissions parlementaires ont le droit de demander à être consultées sur les projets d'ordonnance du Conseil fédéral. Les expériences faites ont montré que le Conseil fédéral prenait au sérieux les objections des commissions ; il est donc de leur responsabilité de faire fonctionner ce mécanisme à leur avantage en se penchant attentivement sur les projets d'ordonnance concernés.

La commission estime qu'il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux instruments permettant aux Chambres fédérales d'intervenir dans le processus de promulgation des ordonnances du Conseil fédéral. Si les chambres pouvaient participer plus activement à ce processus, les lobbyistes pourraient en tirer parti pour exercer leur influence et représenter ainsi les intérêts spécifiques d'un groupe déterminé de manière plus efficace. En effet, leur influence serait d'autant plus grande si les conseils avaient la possibilité de se prononcer en approuvant une ordonnance ou en mettant un veto sur celle-ci. En revanche, le droit de consultation incombe aux commissions compétentes qui, en raison de leurs connaissances spécifiques, sont les plus qualifiées pour se pencher sur les dispositions des ordonnances. En outre, le processus de l'ordonnance ne doit pas être retardé pendant trop longtemps afin de garantir la sécurité du droit. En effet, les praticiens du droit veulent avoir aussi rapidement que possible des précisions sur la mise en application d'une loi. Il faut également se demander si les chambres pourraient déjà être conscientes des éventuels problèmes d'application d'une ordonnance en cas de dépôt d'un veto ou si l'ordonnance concernée devait être soumise à leur approbation. Or, les problèmes posés par un nouvel instrument juridique n'apparaissent, la plupart du temps, qu'après les premières expériences faites dans la pratique. Dans ce cas, il serait donc bien plus judicieux, pour résoudre ces problèmes, de suivre la voie législative habituelle.

Sur la base de ces réflexions, qui vont, de manière générale, à l'encontre de l'introduction de davantage de moyens d'intervention des Chambres fédérales dans le processus de promulgation des ordonnances du Conseil fédéral, la commission s'est également prononcée, par 9 voix contre 2 et une abstention, contre une initiative parlementaire relative à l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances émanant du Conseil national (14.422 n Iv. pa. Aeschi Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral). La Commission des institutions politiques du Conseil national avait décidé de donner suite à cette initiative le 16 janvier 2015 par 18 voix contre 4. La **minorité de la commission** estime néanmoins que des mesures doivent être prises et est favorable à ce que davantage de moyens soient mis à disposition des Chambres fédérales pour intervenir sur les ordonnances du Conseil fédéral, la forme appropriée devant cependant encore être



trouvée. Elle considère que donner aux chambres des moyens plus étendus d'intervenir dans le processus de promulgation des ordonnances rétablirait l'équilibre politique entre le Parlement et l'administration fédérale en la matière. Il ne s'agirait donc pas de manifester de la défiance envers le Conseil fédéral, mais bien d'aller à l'encontre des propres intérêts bureaucratiques de l'administration. Dans les Chambres fédérales, les réels intérêts des praticiens du droit – les cantons en général – pourraient être pris en considération de manière efficace. Il n'est pas rare que la frontière entre la législation et les dispositions d'exécution soit floue et que, par conséquent, des aspects importants, qui ne sont pas uniquement techniques, soient réglés au niveau des ordonnances.