



Procédure de consultation  
FER No 32-2018

Personne responsable:  
Mme Stéphanie Ruegsegger

Date de réponse:  
11 octobre 2018

## **Modification de la loi sur le Parlement (Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral)**

### Appréciation générale

Dans notre système politico-juridique suisse, le niveau de traitement des différentes normes dépend de l'importance de ces dernières: les plus fondamentales sont portées au rang constitutionnel, les dispositions d'une certaine importance sont de nature législative alors que celles de moindre envergure sont traitées au niveau de l'ordonnance. Cette dernière se fonde sur une norme de rang supérieur, généralement une loi, plus rarement la Constitution fédérale.

Il convient également de rappeler un principe cardinal de notre Etat de droit, qui est la séparation des pouvoirs. La mission première du Parlement est de légiférer, et dans ce cadre, il lui appartient d'exprimer avec prévision et clarté sa pensée, de manière à ce que la volonté du législateur soit la plus explicite possible. Il incombe ensuite au Conseil fédéral et à ses départements de mettre en œuvre les décisions votées par l'Assemblée fédérale, dans le respect de l'esprit de la loi. Dans la mesure où le législateur a été suffisamment précis dans l'expression de sa volonté, les ordonnances d'application se limitent à en préciser les détails.

Le présent projet propose d'introduire un droit de veto du Parlement à l'encontre de certaines ordonnances. Le tiers d'un Conseil pourrait en faire la demande, dans les 15 jours qui suivent la publication de l'ordonnance concernée dans la Feuille Fédérale (FF – publication qui n'est pas prévue dans le système actuel). A charge ensuite aux deux Chambres de se prononcer dans les 60 jours sur la mesure, par un vote à la majorité. Si les partisans de la mesure indiquent que cette faculté ne serait sans doute que peu utilisée, elle permettrait de leur point de vue de corriger un projet qui ne respecterait pas, aux yeux du Parlement, la volonté du législateur.

Dans les faits, ce droit de veto, qui n'existe qu'à Soleure au niveau cantonal, constitue un outil de défiance de l'Assemblée fédérale à l'encontre du Conseil fédéral et de l'administration. Si notre Fédération déplore que cette proposition ne soit que très partiellement étayée, elle relève avant tout certains biais rédhibitoires.

Le mécanisme met en premier lieu à mal le principe de la séparation des pouvoirs, telle que le conçoit notre Etat de droit. Il convient de rappeler qu'une ordonnance est un outil d'application d'une loi. Si un élément de cette transposition devait ne pas refléter l'esprit de la loi qu'elle met en œuvre, elle pourrait alors être attaquée devant les instances judiciaires. Rappelons par ailleurs que les ordonnances les plus importantes sont généralement soumises à consultation des acteurs concernés, et qu'il est encore possible à ce stade d'en modifier la teneur en fonction des remarques émises de part et d'autre.

Le système proposé a par ailleurs le défaut d'alourdir considérablement le processus actuel d'adoption des normes. Il donne à une minorité le pouvoir de ralentir ce mécanisme, à défaut de pouvoir l'annuler. Dans un environnement où tout s'accélère et dans lequel la vitesse d'exécution des décisions importe toujours davantage, une telle proposition est un non-sens.

Cette mesure pourrait par ailleurs inciter le Parlement à faire preuve de moins de rigueur dans la rédaction d'une loi, dans la mesure où le droit de veto contre l'ordonnance d'exécution lui donnerait la possibilité de «corriger le tir» en la rejetant au motif que celle-ci ne respecterait pas l'esprit (peu clair) de la loi. Une telle situation, qui n'est en soit déjà pas acceptable, engendrerait de plus un biais

antidémocratique. En effet, l'ordonnance ne peut être attaquée par référendum, au contraire d'une loi. Le Parlement pourrait également être tenté dans certains cas de manquer de précision, afin de rendre une loi plus acceptable aux yeux des citoyens, et d'éviter un référendum. Il se réserverait ensuite la possibilité de poser son veto, si l'ordonnance d'application ne va pas dans le sens souhaité par le Parlement.

#### Commentaire des articles

Dans la mesure où notre Fédération rejette la proposition, elle rejette bien entendu les modifications proposées. Nous ne résistons toutefois à la tentation de souligner que le délai de 15 jours accordé pour réunir l'accord du tiers des membres d'un Conseil (soit 16 signatures pour le Conseil des Etats) nous paraît extrêmement généreux, à l'heure où certains estiment qu'un délai de 8 jours pour préparer un contrôle de terrain des conditions de travail est trop long, à l'heure de l'informatique.

Notre Fédération s'oppose donc à cette proposition, qui met à mal le principe de la séparation des pouvoirs, alourdit inutilement le processus de décision et ne contribue en rien à améliorer le fonctionnement de nos institutions.