

Prise de position

Avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 14.422 : Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Assemblée plénière du 27 septembre 2018

Le 21 juin 2018, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a lancé la procédure de consultation sur son avant-projet relatif à l'introduction d'un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral. Les gouvernements cantonaux prennent position comme suit :

1. Remarques générales

- 1 Estimant que les instruments politiques et juridiques dont dispose actuellement le Parlement suffisent pour faire valoir la volonté du législateur, les gouvernements cantonaux sont résolument opposés à l'introduction d'un droit de veto.

En vertu de la Constitution fédérale, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). Le 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 (art. 182, al. 1, Cst.). Il ressort clairement de ces dispositions que l'Assemblée fédérale peut, en tant qu'autorité législative, largement décider des secteurs dans lesquels le Conseil fédéral est autorisé à édicter des ordonnances. Il revient au législateur de décider de ce qu'il considère comme important et où il entend laisser l'administration légiférer par voie d'ordonnance.

Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose de divers moyens pour influencer sur les ordonnances : il convient de citer tout d'abord la motion telle que définie à l'art. 120, LParl. Si une motion concerne le champ de compétence du Conseil fédéral, il est tenu de la mettre en œuvre ou de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte par lequel la motion peut être appliquée. Il n'est pas rare qu'il faille édicter une ordonnance ou la modifier pour appliquer une motion. La loi sur le Parlement prévoit d'autres droits d'intervention de l'autorité législative vis-à-vis de l'exécutif. Ainsi, la commission compétente peut, selon l'art. 22, al. 3, LParl, exiger d'être consultée sur un projet d'ordonnance du Conseil fédéral qu'elle estime important. En outre, il existe déjà diverses lois qui prévoient que les ordonnances de substitution du Conseil fédéral doivent être approuvées par le Parlement.

Le législateur dispose ainsi de possibilités d'intervention relativement étendues. Cependant, l'introduction d'un droit de veto assorti d'un effet cassatoire desservirait une coopération constructive entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Collaboration du législatif et de l'exécutif (séparation des pouvoirs)

- 2 La distinction entre loi et ordonnance (qui vaut aussi pour les ordonnances de substitution) repose sur l'idée que le Parlement exprime avec clarté une volonté politique fondamentale au moyen des lois qu'il édicte, et qu'il laisse au Conseil fédéral le soin de mettre en œuvre les lois, notamment de régler les procédures administratives et l'éventuelle marge d'appréciation. L'introduction d'un mécanisme de veto remettrait en question cette séparation des pouvoirs. Les expériences du canton de Soleure montrent que le droit de veto sur les ordonnances sert principalement la défense d'intérêts politiques. Toute restriction par le pouvoir législatif de la liberté d'appréciation légitime de l'exécutif remet en question le principe de la séparation des pouvoirs.

Certes, le Conseil fédéral resterait chargé d'élaborer les règles servant à la mise en œuvre des lois, mais sans jamais avoir la certitude que son travail ne sera pas balayé par le Parlement, ce qui ne manquerait pas d'engendrer une méfiance fondamentale à l'égard de l'exécutif. Les conseillers fédéraux sont membres d'un « collègue » et s'interdisent à ce titre de suivre la ligne d'un parti. Les décisions sont donc prises de manière collégiale, car la responsabilité de cette autorité est globale et son action ne peut être couronnée de succès que si elle accepte certains compromis. Le droit de veto ne ferait qu'entraver le fonctionnement collégial, ouvert au consensus, du Conseil fédéral et des rapports de force politiques au sein du Parlement et du Conseil fédéral risqueraient de paralyser l'action politique.

- 3 Lors de l'élaboration des lois, il incombe au Parlement de régler toutes les dispositions qui lui sont essentielles - et, le cas échéant, de délimiter la marge d'appréciation dont dispose généralement le Conseil fédéral -, de sorte que la volonté du législateur soit claire et explicite, et que la marge d'interprétation de l'exécutif lors de l'adoption d'ordonnances se limite à des détails d'exécution que le Parlement ne souhaitait pas régler lui-même. Dans ce sens, un droit de veto institutionnalisé inciterait tout bonnement le Parlement à ne pas examiner les lois de manière trop poussée, en sachant pertinemment qu'il pourrait intervenir plus tard sur l'ordonnance y afférente. On ne saurait ouvrir la voie à un tel affaiblissement de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Par ailleurs, un droit de veto peut inciter le pouvoir législatif à déléguer toujours plus l'adoption de règles de droit importantes au pouvoir exécutif. Le recours au veto préserve le pouvoir d'influence du pouvoir législatif, alors que le droit de participation du peuple (référendum) est contourné.

Il n'est pas nécessaire d'adapter le système actuel

- 4 Les modifications ou nouveautés n'ont lieu d'être que si l'ordre établi n'a pas fait ses preuves, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les initiants eux-mêmes concèdent que ce nouveau droit de veto ne serait que très rarement invoqué, ce qui tend à prouver que le travail de l'exécutif est perçu aujourd'hui comme solide et efficace. Le système actuel, qui repose sur la coopération entre le Parlement et le Conseil fédéral et sur la participation conjointe au processus législatif – au moyen d'interventions parlementaires, de procédures de consultation, de législation plus précise, etc. – a fait ses preuves et est équilibré. On ne lui connaît pas de dysfonctionnements qui auraient rendu nécessaire un transfert des pouvoirs de l'exécutif vers le législatif. Si de rares cas problématiques étaient à signaler, cela signifierait que le Parlement a trop peu fait usage des instruments politiques et juridiques dont il dispose déjà.

Le rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 25 mai 2018 ne se prononce aucunement sur la nécessité concrète d'un droit de veto sur les ordonnances. Il ne donne aucun exemple de non-respect par l'exécutif de la volonté de l'autorité législative sans que cette dernière n'ait pu faire respecter sa volonté dans un délai raisonnable à l'aide des moyens à sa disposition.

Le rapport explicatif justifie l'instauration du droit de veto sur les ordonnances entre autres par la volonté d'améliorer le contrôle. Or, la Suisse est un État de droit dans lequel cette compétence relève de la justice, nettement mieux en mesure d'assurer le contrôle normatif, concret et abstrait. Il n'est ni nécessaire, ni justifié d'ajouter un contrôle supplémentaire confié à un organe politique.

Mise en œuvre et exécution du droit fédéral plus compliquées pour les cantons

- 5 En plus d'avoir émis des réserves sur l'État de droit, les cantons soulignent que le droit de veto du Parlement retardera dans tous les cas l'entrée en vigueur d'une ordonnance – même si aucun veto n'est opposé – et rallongera la période jusqu'à la mise en application concrète de la loi, ce qui handicapera les cantons dans la mise en œuvre du droit fédéral à leur échelon. Grâce à la collaboration des autorités fédérales et cantonales, les cantons peuvent aujourd'hui préparer leurs propres dispositions parallèlement à l'élaboration d'une ordonnance. Ces travaux n'auraient plus lieu d'être si un veto pouvait être proposé à tout moment. D'éventuels retards à l'échelon fédéral ne pourraient en tout état de cause être compensés par un raccourcissement des délais de mise en œuvre à l'échelon cantonal. Ces délais pourraient au contraire s'allonger, puisque les cantons risqueraient de renoncer aux travaux préparatoires, par crainte d'un veto. À noter que les cantons travaillent aujourd'hui déjà avec des délais très serrés : pour que leur législation soit prête au moment de l'entrée en vigueur du droit fédéral, nouveau ou modifié, ils doivent non seulement l'adapter, mais aussi investir énormément dans les processus politiques, dans la communication et dans l'organisation. L'introduction d'un droit de veto à l'échelon fédéral ne ferait qu'aggraver la situation et remettre en question tout ce qui a été fait ces dernières années pour l'améliorer. Il est regrettable que le rapport explicatif ne fasse pas état des conséquences négatives sur les travaux de mise en œuvre des cantons.

Charge supplémentaire pour tous les acteurs

- 6 Puisque les ordonnances soumises au droit de veto devront être publiées et que les propositions de veto devront être traitées dans les commissions compétentes et au conseil, il faudra s'attendre à une hausse sensible du travail et des coûts liés aux processus politique et législatif, à la communication et à l'organisation. En outre, une fois le veto accepté, l'exécutif devra retravailler l'ordonnance. De gros efforts ont été déployés ces dernières années pour renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons concernant la mise en œuvre du droit fédéral. En raison de cette étroite coopération, le droit de veto sur les ordonnances augmentera encore la charge des cantons, dans le cadre notamment de la planification coordonnée.

Le potentiel de conflits qui résulte du fait que seules les ordonnances de substitution, et non les ordonnances d'exécution, édictées par le Conseil fédéral comme le prévoit la Constitution, sont soumises au droit de veto ferait augmenter la charge de travail et ralentirait le processus législatif. Il faut donc s'attendre à des différences de points de vue entre le Conseil fédéral et le Parlement sur la question de savoir si une ordonnance spécifique est soumise au veto, ou non.

Les gouvernements cantonaux attendent que le rapport explicatif mette en lumière la charge supplémentaire concrète que cela représentera.

2. Commentaire de certains articles

Art. 129b, P-LParl

- 7 Les gouvernements cantonaux estiment que la procédure proposée pour le traitement d'un veto revêt un caractère passablement destructeur. Si l'article dispose que toute proposition de veto doit être motivée, la commission en charge de son examen et le conseil ne débattront et ne voteront que sur le veto, et non sur les motifs qui le sous-tendent. Finalement, seule l'ordonnance sera invalidée.

Il est par ailleurs regrettable que l'ensemble d'une nouvelle ordonnance ne puisse pas entrer en vigueur en cas de veto, dès lors que seuls certains éléments ou certaines dispositions sont contestés. On ne connaît pas non plus les conséquences juridiques qu'aurait un veto en cas de modification ou de suppression d'une ordonnance. La non-entrée en vigueur de l'ordonnance telle que spécifiée à l'art. 129b, al. 4, P-LParl, ne s'applique pas à ces cas de figure.

Art. 22a, al. 1, P-LParl

- 8 Si, malgré les réserves précédemment mentionnées, le droit de veto est maintenu, il ne devrait porter que sur les nouvelles ordonnances du Conseil fédéral et être exclu pour les ordonnances des départements. Ces dernières contiennent en général des dispositions de rang inférieur, souvent purement administratives ou très techniques. Les soumettre à une obligation de consultation ou même à un veto se traduirait par une explosion inutile du travail administratif et de l'activité parlementaire, sans amélioration substantielle. Étendre la consultation aux ordonnances des départements renforcerait le processus de délitement des compétences. Raison pour laquelle les gouvernements cantonaux s'y opposent.

Il convient aussi de modifier la dernière phrase de l'art. 22a, al. 1, P-LParl en précisant que les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale sont consultées, avant l'édiction de règles de droit du Conseil fédéral, lorsqu'elles en font la demande et pour autant qu'il n'y ait pas d'urgence ou que les délais le permettent. S'il y avait urgence, la consultation ne devrait pas avoir lieu.

Art. 22a, al. 3, let. b, P-LParl

- 9 Il n'est pas précisé qui, à quel moment et selon quels critères, décide si une ordonnance est nécessaire au sens de l'art. 22a, al. 3, let. b, P-LParl, et partant si elle est exclue du droit de veto. La date d'entrée en vigueur ne semble pas être un critère approprié pour décider si une ordonnance est exclue ou non du droit de veto. Est déterminante en revanche l'urgence de la mise en œuvre d'une ordonnance. Il conviendrait par ailleurs de préciser que les amendements de loi ne sauraient entrer en vigueur tant que les ordonnances afférentes ne sont pas entrées en force.

Art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl

- 10 Les exceptions prévues à l'art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl sont considérées comme problématiques. Le fait qu'en vertu d'une loi, une ordonnance ne puisse pas être l'objet d'un veto signifie d'une part que toute une série de lois existantes doivent être modifiées dès lors que le droit de veto est introduit. De l'autre, toute révision des dispositions d'une loi fédérale ou toute édicition d'une nouvelle loi fédérale supposera de vérifier si ladite disposition constitue une exception au sens de l'art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl. Le travail de révision n'en serait que plus compliqué. Il serait par conséquent préférable de préciser à l'art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl que les ordonnances qui doivent être mises à jour périodiquement sont exclues du droit de veto.

Art. 13, al. 1, let. e^{bis}, P-LPubl

- 11 Il suffit de mentionner les ordonnances sujettes au veto. Selon l'art. 22a, al. 2, P-LParl, le veto n'est envisageable que pour les ordonnances qui fixent des règles de droit.

Art. 13a, al. 1, let. b^{bis}, P-LPubl

- 12 Le projet prévoit une obligation de publication des rapports explicatifs sur les ordonnances qui fixent des règles de droit. On ne peut que se féliciter de ce changement, car ces rapports fournissent de précieuses informations pour les personnes concernées et les praticiens du droit. Cependant, il est quelque peu surprenant que l'introduction d'une telle obligation de publication soit liée au droit de veto sur les ordonnances. Cette obligation devrait porter sur les rapports explicatifs relatifs à l'ensemble des ordonnances, et pas uniquement à celles qui sont soumises à un veto. Par conséquent, les gouvernements cantonaux pensent que la question de la publication des rapports explicatifs relatifs aux ordonnances devrait faire l'objet d'un projet à part et qu'il faudrait la régler globalement.

Les rapports explicatifs doivent être impérativement publiés dans les langues officielles conformément à l'art. 70, al. 1, Cst.