



Genève, le 10 octobre 2018

Le Conseil d'Etat

4648-2018

Conseil national
Commission des institutions politiques
Monsieur Kurt Fluri
Président
Services du Parlement
3003 Berne

Concerne : 14.422 n Iv.pa. Aeschi Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Monsieur le Président,

Votre courrier du 21 juin 2018 relatif à l'objet cité en titre nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Dans les paragraphes qui suivent, notre Conseil vous exposera ses observations, lesquelles se recoupent largement avec celles exprimées au travers de la réponse de la Conférence des gouvernements cantonaux.

A titre préliminaire, tout en relevant l'importance de la thématique soulevée par la consultation, nous relèverons qu'il est difficile pour notre Conseil de se prononcer, dans le cas d'espèce, sur la répartition des compétences entre deux autorités fédérales. Si le principe de cette initiative parlementaire devait l'emporter, nous nous interrogerions toutefois sur le niveau normatif d'une telle réforme. En effet, dans la mesure où il s'agirait de clarifier une question institutionnelle portant sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, une modification de la Constitution fédérale nous paraîtrait opportune.

Sur le fond, notre Conseil est opposé au droit de veto tel que proposé, estimant que le Parlement dispose actuellement d'instruments politiques et juridiques suffisants pour faire valoir la volonté du législateur, d'une part, et que, du point de vue du principe de la proportionnalité, les difficultés engendrées par un droit de veto ne se justifieraient pas.

Tout d'abord, lors de l'élaboration des lois, il incombe au Parlement de régler toutes les dispositions – et, le cas échéant, la marge d'appréciation dont dispose généralement le Conseil fédéral – qui lui sont essentielles, 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. Si toutefois une volonté claire et une précision suffisante ne peuvent être atteintes dans le cadre du choix de la formulation d'une loi particulière, c'est probablement justement parce

que la volonté du Parlement n'est pas unanime. Par ailleurs, le Parlement ne représente souvent qu'une partie du législateur fédéral, lequel comprend le corps électoral au travers du référendum obligatoire ou facultatif.

Or, notre Conseil constate que, selon le texte de l'avant-projet, la proposition de veto doit certes être motivée lors de son dépôt mais non pas à la sortie de la commission et du conseil ; finalement, seule l'ordonnance est invalidée, sans que le Parlement n'ait soumis à l'exécutif de propositions pour la modification à envisager. Il est ainsi à craindre que l'exécutif ne sache pas dans quel sens reprendre son projet d'ordonnance. En effet, comme relevé au paragraphe précédent, même en faisant preuve de la meilleure volonté possible, il n'est pas toujours évident de savoir quelle a été l'intention exacte du législateur, puisque les motifs ayant donné lieu à un consensus pour le vote au Parlement peuvent diverger et que le corps électoral peut en avoir d'autres.

De plus, le droit de veto tel que prévu par l'initiative ferait peser une charge supplémentaire sur tous les acteurs et entraverait la mise en œuvre et l'exécution du droit fédéral.

En effet, du point de vue des cantons, que le veto soit opposé ou non, le délai de l'entrée en vigueur des ordonnances fédérales handicaperait la mise en œuvre du droit fédéral à l'échelle cantonale, puisque les cantons ne pourraient plus avancer les travaux en parallèle à l'élaboration d'une ordonnance dont la validité demeurerait incertaine. La mise en œuvre de la loi fédérale dans le canton s'en trouverait ainsi retardée. Pour éviter ce retard, soit le canton se verrait forcé de commencer les travaux avant de savoir si l'ordonnance entrera ou non en vigueur, quitte à perdre du temps et des moyens inutilement, soit il serait contraint à procéder aux travaux dans des délais beaucoup plus brefs, avec toutes les difficultés organisationnelles et institutionnelles que cela implique. Notre Conseil regrette que le rapport explicatif ne fasse pas état des conséquences négatives sur les travaux de mise en œuvre des cantons.

Du point de vue du législatif fédéral, 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 au processus politique et législatif, à la communication et à l'organisation. Par ailleurs, si l'initiative telle que soumise devait être acceptée malgré les présentes considérations, non seulement un certain nombre de lois devrait être modifié à son entrée en vigueur mais la question d'une exception au droit de veto ou non se présenterait pour chaque nouveau projet de loi.

Du point de vue de l'exécutif fédéral, un veto pourrait enfin réduire à néant le temps et les moyens plus ou moins importants engagés, d'une part, et celui-ci devrait tout recommencer, d'autre part.

En outre, les initiants admettent eux-mêmes que le 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. Dans les rares cas où un « freinage d'urgence » serait par hypothèse nécessaire et considéré comme tel par la majorité du Parlement, l'on serait donc fondé à penser qu'une modification législative pourrait aussi bien être adoptée suffisamment rapidement pour obliger l'exécutif à revoir son ordonnance.

Au vu de ce qui précède et sans même examiner les questions liées à la répartition institutionnelle des compétences et au niveau législatif auquel devrait intervenir une

éventuelle modification, notre Conseil estime que les inconvénients mis en évidence l'emportent sur les bénéfices d'un droit de veto du Parlement.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers