Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

ad 14.422

Initiative parlementaire Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Rapport du 22 février 2019 de la Commission des institutions politiques du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 1er mai 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 22 février 2019 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 14.422 «Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral»[1].

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1er mai 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

1 FF **2019** 3111

Avis

1 Contexte

Plusieurs initiatives parlementaires (iv. pa.) réclamant un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral ont été déposées depuis 2002[2]. Elles ont toutes été rejetées.

Le 16 juin 2014, le conseiller national Thomas Aeschi a déposé une nouvelle iv. pa. (14.422) visant à instaurer un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral. Le 16 janvier 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite à l'initiative. Le 20 août 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a refusé, par 9 voix contre 2 et 1 abstention, de donner son approbation. Le 27 avril 2016, le Conseil national a décidé, par 120 voix contre 65 et 5 abstentions, de donner suite à l'initiative. Le 25 août 2016, la CIP-E – dans la nouvelle composition résultant du changement de législature – s'est finalement ralliée à cette décision par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

Ensuite de quoi, la CIP-N a chargé son secrétariat de lui soumettre un avant-projet portant sur les changements législatifs pertinents et un projet de rapport. La commission a adopté le projet le 25 mai 2018 et décidé de lancer une procédure de consultation. Celle-ci a duré du 21 juin au 12 octobre 2018[3]. En parallèle, le Bureau du Conseil national a lui aussi été invité à se prononcer.

Si la majorité des participants à la consultation se sont montrés favorables au projet, ainsi que la plupart des partis à l'exception du PS, tous les gouvernements cantonaux l'ont rejeté. Le Bureau du Conseil national ne s'est pas exprimé sur le bien-fondé du veto mais s'est concentré sur des points concrets liés à son éventuelle mise en œuvre.

La CIP-N a adopté le projet de modification de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[4] le 22 février 2019, sans avoir apporté de modifications significatives au projet mis en consultation.

Les principaux éléments du projet sont les suivants: les ordonnances du Conseil fédéral et des départements qui sont sujettes au veto font l'objet d'une publication dans la Feuille fédérale avant leur entrée en vigueur (art. 129*b*, al. 1, P-LParl). Toute proposition, dûment motivée, visant à opposer un veto à une ordonnance ou à une modification d'ordonnance doit être signée par un tiers des membres d'un conseil dans les quinze jours suivant la publication. La commission compétente doit exami-

2 Iv. pa. 02.430 Lalive d'Epinay «Approbation par le Parlement des ordonnances du Conseil fédéral»; iv. pa. 08.401 Groupe UDC «Droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral»; iv. pa. 09.511 Müller Thomas «Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral»; iv. pa. 11.480 Groupe UDC «Ordonnances du Conseil fédéral. Droit de veto du Parlement».

3 Les documents mis en consultation, les avis et le rapport sur les résultats de la consultation sont disponibles sous www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > CP.

4 RS **171.10**

ner la proposition dans les 60 jours qui suivent son dépôt. La proposition de veto ne peut être qu'acceptée ou rejetée. Les propositions de modification de l'ordonnance visée sont exclues. Si la commission rejette la proposition, celle-ci est réputée liquidée. Si la majorité de la commission approuve la proposition, celle-ci est généralement traitée par son conseil au cours de la session ordinaire qui suit. Si le conseil prioritaire adopte la proposition, celle-ci est transmise à l'autre conseil, qui la traite généralement au cours de la même session. Si les deux conseils approuvent la proposition, le veto aboutit et l'ordonnance ne peut pas entrer en vigueur (art. 129*b*, al. 3, P-LParl). Si un conseil rejette la proposition de veto, l'ordonnance peut entrer en vigueur, comme si aucune proposition de veto n'avait été déposée, dans les quinze jours suivant la publication dans la Feuille fédérale (art. 129*b*, al. 4, P-LParl).

Le projet prévoit des exceptions générales pour lesquelles le droit de veto n'est pas applicable. Ne sont pas soumises au veto les ordonnances du Conseil fédéral directement fondées sur la Constitution (Cst.)[5] (art. 22*a*, al. 3, let. a, P-LParl), les ordonnances nécessaires à la mise en œuvre dans les temps de dispositions de la Cst. ou de lois fédérales dont la date de l'entrée en vigueur est fixée par ces actes, ainsi qu'à la mise en œuvre dans les temps d'obligations légales qui découlent de traités internationaux et dont le moment de l'entrée en vigueur est défini dans ces traités (art. 22*a*, al. 3, let. b, P-LParl). Enfin, certaines ordonnances ne sont pas sujettes au veto en vertu de lois fédérales (art. 22*a*, al. 3, let. c, P-LParl). Le projet prévoit de nombreuses exceptions dans des lois spéciales (cf. ch. II/1 et 3 à 30 dans le projet de la CIP-N). Le projet de la CIP-N exclut du veto, et des procédures et délais qui en découlent, deux catégories d'ordonnances:

– les ordonnances liées à des événements d'actualité (par ex. des catastrophes, des épidémies, des sanctions internationales, etc.) auxquels il faut réagir rapidement;
– les ordonnances qui doivent permettre de procéder périodiquement, en règle générale au début de chaque année, aux adaptations qui doivent être effectuées en fonction de l'évolution d'une situation.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 En général

2.1.1 Rien n'indique que le Conseil fédéral ait outrepassé ses compétences législatives

Selon le rapport de la CIP-N, «il arrive qu'une disposition d'ordonnance ne corresponde pas à la volonté du législateur ou ne repose pas sur une base légale suffisante». Aucun exemple concret n'est toutefois fourni à l'appui de cette affirmation. Dans l'hypothèse d'une telle situation, le législateur, qui délègue sa compétence au Conseil fédéral, «doit avoir la possibilité d'intervenir et de faire valoir sa compétence originelle». Si le Parlement peut déjà faire modifier la loi, de sorte que l'ordonnance soit adaptée en conséquence, «cette démarche donne un travail consi-

5 RS **101**

dérable et prend beaucoup de temps. Octroyer un droit de veto sur les ordonnances à l'Assemblée fédérale lui permet d'agir nettement plus efficacement et plus rapidement».

Les parlementaires manifestent de manière récurrente leur insatisfaction quant à la manière du Conseil fédéral de mettre en œuvre la loi au niveau de l'ordonnance et demandent l'adaptation de celle-ci dans des interventions: par exemple les motions Vogler 17.3957 «Paiement des cotisations aux caisses de compensation. Traiter les clients avec plus d'égards», Flückiger-Bäni 17.3181 «Appareil de saisie RPLP. Échange gratuit des batteries» ou encore Regazzi 15.4204 «Voitures de tourisme. Incitation à rester en deçà des objectifs fixés en matière de CO_2, sans subventions ni coûts à la charge du citoyen, de l'économie ou de l'administration». Jusqu'ici, l'insatisfaction manifestée était de nature politique, sans justification juridique. Aucune des motions précitées n'a été transmise par le Parlement. Les ordonnances critiquées ne contredisaient manifestement pas suffisamment la volonté du législateur pour que celui-ci estime nécessaire de se lancer dans une procédure de longue haleine.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le rapport de la CIP-N ne donne aucun exemple de cas où le Conseil fédéral aurait outrepassé les compétences législatives qui lui ont été déléguées. Au surplus, la voie judiciaire est ouverte s'il est fait valoir, dans le cadre de l'application du droit, que le Conseil fédéral aurait dépassé les compétences que lui attribue la loi dans une ordonnance. En pareil cas, les tribunaux compétents et, en dernière instance le Tribunal fédéral, examinent si l'ordonnance correspond à la volonté du législateur. S'ils estiment qu'une disposition est contraire à la loi, l'application de celle-ci est écartée.

2.1.2 Droits de participation actuels du Parlement

Le Parlement dispose déjà, en vertu du droit en vigueur, de nombreux moyens d'influer sur les ordonnances du Conseil fédéral. L'art. 120 LParl, en plus de charger le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte du Parlement, prévoit également, aux al. 1 et 2, que le Parlement peut, par une motion, le charger de prendre des mesures dans son domaine de compétence. Il peut s'agir d'édicter ou de modifier une ordonnance. Le Parlement fait régulièrement usage de cette possibilité (cf. ch. 2.1.1). Il dispose ainsi d'un moyen efficace de façonner de manière constructive les ordonnances sous l'angle politique et juridique. Contrairement au veto, purement négatif, la motion permet d'intervenir sur le droit, tel qu'il a été défini par la norme de délégation. Le Parlement peut en outre en tout temps, par une initiative parlementaire, adapter la norme de délégation qu'il a lui-même inscrite dans une loi fédérale et obliger ainsi le Conseil fédéral à modifier l'ordonnance en conséquence.

Par ailleurs, la consultation des commissions parlementaires compétentes sur les projets d'ordonnances permet au Parlement d'influer de manière constructive sur la législation d'exécution édictée par le Conseil fédéral. Cet instrument a fait ses preuves. Il est fortement exploité lorsque la marge de manœuvre politique et juridique est importante. Les commissions compétentes ont par exemple été consultées sur de nombreuses modifications d'ordonnances relevant de la compétence du

Département fédéral de l'intérieur. Elles ont notamment pu se prononcer sur l'ordonnance du 14 novembre 2018 sur les autorisations dans le domaine des médicaments[6], sur l'ordonnance du 21 septembre 2018 sur les médicaments[7], sur l'ordonnance du 17 octobre 2001 sur la publicité pour les médicaments[8], sur l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie[9], sur l'ordonnance du 18 novembre 2015 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale[10], sur l'ordonnance du DFI du 25 novembre 2015 sur les régions de primes[11], sur l'ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations de l'assurance des soins[12] et sur l'ordonnance du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient[13]. L'art. 151, al. 3, LParl oblige le Conseil fédéral à informer l'Assemblée fédérale de la préparation d'ordonnances. L'art. 151, al. 1, LParl prévoit que, lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance importante, la commission compétente peut lui demander qu'il la consulte sur le projet. Celle-ci peut lui adresser des recommandations visant à modifier certaines dispositions. Dans la pratique, le Conseil fédéral attache une grande importance à ces recommandations et les met en œuvre. Si tel ne devait pas être le cas, la commission compétente peut réagir en déposant une initiative parlementaire ou une motion.

Le Parlement peut en outre exercer un contrôle *a posteriori* lorsqu'il examine les rapports du Conseil fédéral. Il peut alors modifier ou abroger des mesures décidées par celui-ci (cf. art. 1 et 2, en relation avec l'art. 10, al. 2, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures[14]; art. 4 et 7, en relation avec l'art. 12, al. 2, de la loi du 9 octobre 1996 sur le tarif des douanes[15]; art. 3, en relation avec l'art. 2, de la loi fédérale du 15 décembre 2017 sur l'importation de produits agricoles transformés[16]; art. 2, en relation avec l'art. 4, de la loi du 9 octobre 1981 sur les préférences tarifaires[17]).

Au surplus, la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)[18] prévoit que les ordonnances qui ont une grande portée (art. 3, al. 1, let. d, LCo) ou qui touchent particulièrement les cantons ou certains d'entre eux ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale (art. 3, al. 1, let. e, LCo) doivent faire l'objet d'une consultation. Les participants à la consultation ont ainsi la possibilité de signaler dans leur prise de position une éventuelle violation de la norme de délégation dans les projets d'ordonnances.

Enfin, le législateur est libre de reprendre les compétences législatives qu'il a déléguées au Conseil fédéral et de régler une question dans la loi au lieu de laisser le Conseil fédéral le faire par voie d'ordonnance.

6 RS **812.212.1**
7 RS **812.212.21**
8 RS **812.212.5**
9 RS **832.102**
10 RS **832.121**
11 RS **832.106**
12 RS **832.112.31**
13 RS **816.11**
14 RS **946.201**
15 RS **632.10**
16 RS **632.111.72**
17 RS **632.91**
18 RS **172.061**

2.1.3 Ralentissement de la législation d'exécution

Le droit de veto aurait des répercussions considérables et négatives sur la préparation des ordonnances du Conseil fédéral et des départements. L'art. 129*b*, al. 2, P-LParl prévoit que si, dans les quinze jours après la publication de l'ordonnance dans la Feuille fédérale, un tiers au moins des membres d'un conseil dépose une proposition motivée visant à opposer un veto à l'ordonnance, cette proposition est examinée par la commission compétente dans les 60 jours qui suivent le dépôt et que si la commission approuve la proposition, celle-ci est doit être traitée par les conseils au cours de la session ordinaire qui suit. Pour qu'elle puisse entrer en vigueur le 1er janvier, une ordonnance devrait donc être adoptée par le Conseil fédéral avant la pause estivale pour les raisons suivantes: elle doit être publiée dans la Feuille fédérale (environ 10 jours après la décision), le délai de quinze jours pour le dépôt d'une proposition de veto commence à courir, si le nombre de signatures nécessaires est atteint dans le délai imparti la commission compétente doit se prononcer dans les 60 jours, avant le début d'une session, et si elle approuve la proposition celle-ci doit être traitée par les deux conseils. Cette procédure ralentirait considérablement et rendrait très incertaine l'édiction des ordonnances, peu importe que celles-ci soient controversées sur le plan politique ou juridique.

Il serait souvent impossible d'anticiper la préparation ou la modification d'une ordonnance et son adoption par le Conseil fédéral, car les éléments qui nécessitent ou déterminent la révision ne sont pas encore réunis ou connus. En pareilles circonstances, la procédure de veto différerait inévitablement l'entrée en vigueur, avec des conséquences potentiellement néfastes.

Les nouvelles ordonnances et les modifications d'ordonnances sont souvent la conséquence de l'adoption de nouvelles lois ou de modifications de lois. Dans ce cas, la procédure de veto retarderait également l'entrée en vigueur de dispositions légales. Si le veto aboutissait, l'entrée en vigueur de ces dispositions serait retardée d'au moins six mois.

Si une loi était adoptée à une courte majorité, son entrée en vigueur risquerait d'être bloquée au moyen du veto sur son ordonnance d'exécution. Si le veto était actionné à plusieurs reprises, il faudrait compter avec des retards supplémentaires qui ne feraient qu'augmenter l'incertitude des milieux intéressés par une réglementation sur laquelle ils se sont peut-être prononcés lors de la consultation. On ne peut dès lors pas exclure que le Conseil fédéral, autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération (art. 174 Cst.), ne soit plus toujours en mesure d'assumer pleinement sa responsabilité. En pareille circonstance, il lui serait effectivement impossible d'agir.

Selon une estimation prudente, il faudrait en outre s'attendre à ce que la mise en œuvre du veto, sous la forme proposée par la majorité de la commission, entraîne un surcroît de travail nécessitant au moins un à deux postes à plein temps supplémentaires. Ce surcroît de travail est notamment dû à la publication des ordonnances dans la Feuille fédérale, à la préparation des explications relatives aux ordonnances en vue de leur publication (art. 13*a*, al. 1, let. b^{bis}, de la loi du 18 juin 2004 sur les

publications officielles [LPubl][19], selon ch. II/2 du projet) et aux travaux de coordination supplémentaires. Si le veto aboutissait plus souvent que ne le pense la CIP-N, le surcroît de travail augmenterait encore.

2.1.4 Pas de base constitutionnelle pour le veto sur les ordonnances

Par le veto sur les ordonnances du Conseil fédéral, le Parlement s'immisce dans la compétence constitutionnelle de celui-ci d'édicter des ordonnances, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs. On peut donc se demander si le droit de veto est compatible avec la séparation des pouvoirs telle qu'elle est prévue par la Constitution. Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte les dispositions importantes qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale; elle peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, 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.). Le législateur décide donc quels objets sont suffisamment importants à ses yeux pour qu'il les règle lui-même et détermine les contenus et leurs principes réglementaires que le Conseil fédéral devra édicter par voie d'ordonnance (délégation de compétences législatives).

L'art. 182, al. 2, Cst. fonde une compétence illimitée du Conseil fédéral en ce qui concerne les ordonnances d'exécution. Dans la pratique, les ordonnances contiennent toutefois tant des dispositions d'exécution, pour lesquelles le Conseil fédéral peut s'appuyer sur sa compétence constitutionnelle exclusive et qui échappent donc au législateur, que des dispositions de substitution, soumises à l'autorisation du législateur. Le Conseil fédéral estime que, sur ce point, le droit de veto viole le principe de séparation des pouvoir inscrit dans la Constitution, puisque le Parlement ne peut faire valoir ce droit que sur l'ensemble de l'ordonnance. L'art. 182, al. 2, Cst., confère au Conseil fédéral une compétence directe d'édicter la législation d'exécution que le Parlement ne saurait lui retirer en prévoyant la possibilité d'un veto inscrit dans la loi. La création d'un droit de veto sur les ordonnances au niveau fédéral nécessiterait donc une modification de la Constitution[20] au lieu d'une modification de la loi.

2.1.5 Non-entrée en matière sur le projet

Au vu de l'art. 182, al. 2, Cst., le Conseil fédéral estime que le droit de veto sur les ordonnances n'est pas compatible avec la séparation des pouvoirs garantie par la Constitution. Rien ne laisse supposer que le Conseil fédéral outrepasse ses compétences juridiques. Le Parlement jouit déjà de droits de participation efficaces. Le

19 RS **170.512**; RO **2015** 3977

20 Dans le canton de Soleure, le droit de veto sur les ordonnances est inscrit dans la constitution cantonale: § 44 cst. SO; RS **131.221**; la constitution du canton de Fribourg prévoit une disposition comparable (art. 93, al. 3, cst. FR; RS **131.219**).

droit de veto brouille les compétences du Conseil fédéral et du Parlement. Il retarde en outre l'édiction de la législation d'exécution par le Conseil fédéral. Enfin, dans certains domaines, les ordonnances doivent entrer en vigueur immédiatement et ne sauraient donc être soumises au veto. Le Conseil fédéral doit pouvoir continuer à agir, dans l'intérêt du pays. Il se rallie donc à la minorité I et propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

2.2 Autres exceptions au droit de veto

En cas d'entrée en matière sur le projet, malgré les doutes exprimés, notamment quant à la constitutionnalité du projet, il faudra prévoir des exceptions supplémentaires au droit de veto.

2.2.1 Exceptions générales au droit de veto

L'art. 22*a*, al. 3, let. b, P-LParl prévoit d'exclure du droit de veto les ordonnances qui sont nécessaires à la mise en œuvre dans les temps d'obligations légales qui découlent de traités internationaux. Il convient de préciser que l'expression «dans les temps» est à prendre au sens large. L'entrée en vigueur des engagements internationaux ne doit pas obligatoirement être fixée précisément. Il suffit que la procédure relative à la détermination de la date de l'entrée en vigueur soit prévue dans le traité (par ex. par une disposition du type suivant: «Le présent traité entre en vigueur trois mois après la notification de la dernière ratification des parties».). Dans le cas d'accords reposant sur un droit équivalent, le délai peut aussi se déduire implicitement du traité.

Des exceptions générales doivent être ajoutées à celles qui sont prévues à l'art. 22*a*, al. 3, let. a et b, P-LParl:

Les ordonnances purement techniques sont sans intérêt pour le Parlement. Les soumettre au veto ne ferait que retarder la procédure, sans le moindre avantage pour l'Assemblée fédérale. Il faut donc prévoir une let. d, excluant du droit de veto les ordonnances qui règlent les modalités techniques des communications électroniques avec les autorités ou entre les autorités. Il en va de même pour les ordonnances qui règlent des registres, des données ou des systèmes d'information: il faut prévoir leur exclusion du droit de veto dans une let. e. À l'heure actuelle de nombreuses ordonnances sont touchées par les exceptions au sens de ces deux lettres (par ex: ordonnance GEVER du 30 novembre 2012[21], ordonnance du 22 novembre 2017 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération[22], ordonnance du 17 août 2016 sur le système d'information E-VERA[23], ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures civiles et pénales et de procédures en matière de poursuite pour dettes et de faillite[24],

21 RS **172.010.441**
22 RS **172.220.111.4**
23 RS **235.22**
24 RS **272.1**

ordonnance du 16 septembre 2014 sur la reconnaissance des plateformes de messagerie[25]). Il est toutefois probable que d'autres s'y ajouteront, aussi faut-il prévoir une exception générale pour ce types d'ordonnances.

Il faut également prévoir une nouvelle let. f excluant du droit de veto les ordonnances qui doivent être tenues secrètes pour préserver la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou en raison d'obligations internationales et qui, à ce titre, ne doivent pas être publiées, en tout ou partie, dans le Recueil officiel du droit fédéral, conformément à l'art. 6 LPubl. Faute d'une telle exception, il faudrait prévoir une procédure spéciale, sans publication, pour ces ordonnances, au demeurant très rares.

Une nouvelle let. g doit également être ajoutée afin d'exclure du droit de veto les ordonnances qui prévoient des mesures du Conseil fédéral, souvent urgentes, dont l'entrée en vigueur n'est pas fixée par l'acte supérieur et qui sont soumises à un contrôle *a posteriori* de l'Assemblée fédérale.

2.2.2 Exceptions au droit de veto dans des lois spéciales

Dans de nombreux domaines, le Conseil fédéral et les départements doivent édicter des ordonnances immédiatement. C'est notamment le cas des ordonnances d'exécution des lois fédérales déclarée urgentes. Le droit de veto, en retardant l'édiction des ordonnances, réduirait à néant l'urgence de la législation décidée par le Parlement. Le ch. II/1 et 3 à 30, P-LParl, en relation avec l'art. 22*a*, al. 3, let. c, P-LParl, prévoit quelques exceptions au droit de veto. Le Conseil fédéral estime qu'il faut en prévoir d'autres afin de pouvoir réagir rapidement à des événements d'actualité (catastrophes, épidémies, sanctions internationales, etc.) ou procéder périodiquement, en règle générale au début de chaque année, aux adaptations qui doivent être effectuées en fonction de l'évolution d'une situation. Certaines des exceptions prévues par le projet de loi appellent des adaptations ou des explications supplémentaires.

Loi du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)[26] *(ch. II/3 P-LParl)*

La formulation proposée n'exclut du droit de veto que les ordonnances du Conseil fédéral. Or, la LVP habilite également le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à adapter des ordonnances. À l'instar des ordonnances du Conseil fédéral, celles du DFAE doivent généralement être mises en vigueur très rapidement. L'art. 30 P-LVP doit être adapté en conséquence.

Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)[27] *(ch. II/7 P-LParl)*

L'exception prévue à l'art. 75, al. 1bis, P-LPPCi appelle la précision suivante: la LPPCi sert à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en

25 RS **272.11**
26 RS **196.1**
27 RS **520.1**

situation d'urgence ou en cas de conflit armé, et à limiter et maîtriser les effets d'événements dommageables (art. 2 LPPCi). Ses ordonnances d'exécution règlent par exemple la protection d'urgence en cas d'événement survenant dans une installation nucléaire suisse et le concept de zones de protection qui s'y rapporte, l'alarme et l'alerte de la population, la durée maximale des interventions des personnes astreintes ou le fonctionnement des constructions protégées. Une catastrophe ou une situation d'urgence concernant la protection de la population peut se produire à n'importe quel moment et nécessiter des adaptations rapides. En pareil cas il faut agir vite, ce qui serait impossible en cas de veto.

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)[28]
(ch. II/12 P-LParl)

Les ordonnances fondées sur l'art. 39, al. 2, LIFD doivent également être exclues du droit de veto. Cette disposition délègue au Département fédéral des finances la compétence d'adapter chaque année les barèmes et les déductions à l'indice suisse des prix à la consommation. Le niveau de l'indice au 30 juin précédant le début de la période fiscale est déterminant.

Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)[29] *(ch. II/13 P-LParl)*

Il faut également prévoir une exception au veto pour les ordonnances fondées sur les art. 23, al. 2, et 25, al. 2, LEne. Les motifs sont les mêmes que ceux qui justifient une exception pour les ordonnances fondées sur l'art. 22, al. 3, LEne.

Il en va de même pour les ordonnances fondées sur l'art. 44, al. 1, LEne. Aux termes de cette disposition, le Conseil fédéral édicte, pour les installations, véhicules et appareils fabriqués en série, y compris leurs pièces également fabriquées en série, des dispositions visant à réduire la consommation électrique. Celles-ci visent notamment, en plus des économies d'énergie, à faciliter le commerce avec l'Union européenne (UE) par la reprise de directives de celle-ci. Des obstacles techniques au commerce sont ainsi évités ou éliminés. En vertu du principe de la reconnaissance mutuelle (Cassis de Dijon), les prescriptions de l'UE concernant les exigences applicables à la mise sur le marché valent également pour la Suisse. Un retard dans l'adaptation du droit suisse au droit de l'UE se traduirait par une insécurité juridique pour les fournisseurs et les consommateurs en Suisse.

Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)[30] *(ch. II/14 P-LParl)*

Comme le relève la CIP-N, l'ordonnance du 14 novembre 2018 sur la protection d'urgence (OPU)[31] «règle la protection d'urgence en cas d'événement survenant dans une installation nucléaire suisse au cours duquel le rejet d'une quantité non négligeable de radioactivité ne peut être exclu. En outre, le concept de zones de protection d'urgence et les secteurs de danger correspondants doivent pouvoir être

28 RS **642.11**
29 RS **730.0**
30 RS **732.1**
31 RS **732.33**

modifiés rapidement, de manière à garantir que l'alarme soit donnée de manière différenciée. Tel ne pourrait pas être le cas si le droit de veto s'appliquait à ladite ordonnance». En plus des art. 101, al. 1, LENu et 75, al. 1, LPPCi, cités dans le projet de la CIP-N, l'OPU se fonde également sur l'art. 5, al. 4, LENu. Cette disposition devrait donc également figurer dans le catalogue des exceptions.

Loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)[32] *(ch. II/15 P-LParl)*

En plus de l'art. 3, al. 3, LStup, modifié au ch. II/15 P-LParl, il faut également adapter l'art. 2*a* LStup, sur lequel se fonde l'ordonnance du 30 mai 2011 sur les tableaux des stupéfiants (OTStup-DFI)[33]. Les tableaux des substances soumises à contrôle qui figurent dans l'OTStup-DFI doivent pouvoir être complétés sans retard dès l'apparition de nouvelles substances.

Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)[34]
(ch. II//15a P-LParl)

Les listes de l'annexe 2 (organismes exotiques envahissants interdits) de l'ordonnance du 10 septembre 2008 sur la dissémination dans l'environnement[35] doivent être adaptées régulièrement et rapidement, afin de pouvoir réagir adéquatement et en temps utile dès que de nouveaux éléments concernant l'invasivité des organismes exotiques sont connus. Il convient donc de prévoir une exception au droit de veto à l'art. 29*f*, al. 3, P-LPE.

Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)[36]
(ch. II/22 P-LParl)

Deux nouvelles exceptions doivent être inscrites dans la LAMal, en plus de celles prévues aux art. 33, al. 6, et 66*a*, al. 3, 2e phrase.

L'art. 43, al. 8, LAMal doit être ajouté à liste. L'ordonnance du 20 juin 2014 sur la fixation et l'adaptation de structures tarifaires dans l'assurance-maladie[37] se fonde sur l'art. 43, al. 5 et 5bis, LAMal. Selon les circonstances, cette ordonnance doit pourvoir être adaptée rapidement car, en l'absence de convention tarifaire, le Conseil fédéral doit se substituer aux partenaires tarifaires. Si elle n'était pas publiée à temps, voire pas publiée du tout, il en résulterait une insécurité juridique. En outre, les assureurs et les fournisseurs de prestations ont besoin de temps pour adapter leurs systèmes de facturation.

L'art. 61, al. 2bis, LAMal doit également être ajouté à la liste des exceptions. En raison des fusions de communes, l'annexe de l'ordonnance du DFI du 25 novembre 2015 sur les régions de primes[38], qui fixe les régions de primes, doit être adaptée

32 RS **812.121**
33 RS **812.121.11**
34 RS **814.01**
35 RS **814.911**
36 RS **832.10**
37 RS **832.102.5**
38 RS **832.106**

chaque année. Les cantons ont jusqu'au 30 juin pour annoncer les futures fusions à l'autorité de surveillance. L'ordonnance doit impérativement entrer en vigueur le 1er janvier de l'année suivante.

Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)[39] *(ch. II/27 P-LParl)*

L'ordonnance du 31 octobre 2018 sur la santé des végétaux[40] doit pouvoir être immédiatement complétée par des prescriptions et des mesures de lutte lorsque le risque d'introduction de ravageurs ou de maladies des plantes cultivées, des plantes ornementales et d'autres marchandises à risques augmente.

Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)[41] *(ch. II/28a P-LParl)*

Voir explications ci-dessus concernant la loi sur l'agriculture.

Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche[42] *(ch. II/29b P-LParl)*

L'ordonnance du DETEC du 9 octobre 1997 sur la pêche dans le lac Supérieur de Constance[43] prévoit que les décisions prises en juin par la Conférence internationale des plénipotentiaires concernant la pêche dans le lac Supérieur de Constance doivent être mises en œuvre rapidement jusqu'à la fin de l'année pour l'année suivante.

2.3 Position du Conseil fédéral concernant les propositions de minorités II à IV

En cas d'entrée en matière sur le projet, malgré les doutes qu'il soulève, notamment du point de vue constitutionnel, le Conseil fédéral rejette expressément les propositions de minorités suivantes:

Minorité II

Contrairement à la procédure préconisée par la majorité de la commission, selon laquelle si le veto est rejeté par la commission, la proposition de veto est liquidée, la minorité II souhaite, pour sa part, que la proposition de veto soit transmise au conseil même si elle est rejetée par la commission chargée de l'examen préalable, si la proposition est soutenue par un tiers au moins des membres d'un conseil. Le droit de veto ne servirait alors plus seulement de «frein d'urgence» mais serait un outil qui permettrait de ralentir la mise en œuvre de la volonté de la majorité et pourrait donc être exploité plus fréquemment. Le Conseil fédéral rejette fermement cette possibilité supplémentaire de bloquer le processus législatif et de se profiler politiquement.

39 RS **910.1**
40 RO **2018** 4209
41 RS **921.0**
42 RS **923.0**
43 RS **923.31**

Minorité III

Selon la proposition de la minorité III, si un tiers au moins des membres d'un conseil déposait une proposition motivée visant à opposer un veto à une ordonnance, cette proposition serait traitée directement par le conseil au cours de la session ordinaire qui suit le dépôt, sans examen préalable de la part d'une commission afin de gagner du temps. Le Conseil fédéral partage toutefois l'avis de la majorité selon lequel un examen sérieux du veto et de ses conséquences nécessite un examen préalable de la part de la commission compétente. Par ailleurs, si le veto était traité sans que la commission chargée de l'examen préalable l'ait approuvé, cet instrument risquerait d'être détourné à des fins politiques.

En cas d'entrée en matière sur le projet, le Conseil fédéral approuve la proposition suivante de la minorité IV:

Minorité IV

Selon la minorité IV, les rapports explicatifs relatifs aux ordonnances qui fixent des règles de droit et qui sont sujettes au veto doivent aussi être publiés dans la Feuille fédérale. À la différence de la publication des rapports explicatifs sur la plate-forme, conformément à l'art. 13*a* LPubl, préconisée par la majorité de la commission, une publication dans la Feuille fédérale impliquerait que ces rapports soient publiés dans les trois langues officielles, conformément à l'art. 10 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues[44]. Les ressources supplémentaires exigées par la traduction des textes dans les départements et les offices, en particulier vers l'italien et le français, de même que pour le contrôle de la qualité et la publication relevant des services linguistiques centraux et du Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale nécessiteraient la création d'au moins 7,5 postes à plein temps, selon une estimation très grossière. Cet effort supplémentaire se justifie toutefois en vertu des art. 4, 18 et 70 Cst. et de la loi sur les langues.

3 Propositions du Conseil fédéral

3.1 Non-entrée en matière

Le Conseil fédéral se rallie à la minorité I et propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

3.2 Propositions subsidiaires

Art. 22a, al. 3, let. d à g, P-LParl

3 Sont exclues du droit de veto visé à l'al. 2 les ordonnances:

44 RS **441.1**

d. qui règlent les modalités techniques des communications électroniques avec les autorités ou entre les autorités;

e. qui règlent des registres, des données ou des systèmes d'information;

f. qui doivent être tenues secrètes pour préserver la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou en raison d'obligations internationales;

g. qui prévoient des mesures du Conseil fédéral et sont soumises à un contrôle *a posteriori* de l'Assemblée fédérale.

Ch. II/ 3. Loi du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite[45]

Art. 30, al. 1, 2e phrase, et 2

1 *Biffer*

2 Les ordonnances fondées sur la présente loi ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[46].

Ch. II/12. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct[47]

Art. 199, al. 2

2 Les ordonnances édictées en vertu des art. 39, al. 2, 162, al. 3, 163, al. 2, ou 164, al. 1, ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[48].

Ch. II/ 13. Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)[49]

Art. 23, al. 3

3 L'ordonnance édictée en vertu de l'al. 2 n'est pas sujette au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[50].

Art. 25, al. 3

3 L'ordonnance édictée en vertu de l'al. 2 n'est pas sujette au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, LParl[51].

Art. 44, al. 7

7 Les ordonnances édictées en vertu du présent article ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, LParl[52].

45 RS **196.1**
46 RS **171.10**
47 RS **642.11**
48 RS **171.10**
49 RS **730.0**
50 RS **171.10**
51 RS **171.10**
52 RS **171.10**

Ch. II/14. Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire[53]

Art. 5, al. 5

5 L'ordonnance édictée en vertu de l'al. 4 n'est pas sujette au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[54].

Ch. II/15. Loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants[55]

Art. 2a, al. 2

2 L'ordonnance édictée en vertu de l'al. 1 n'est pas sujette au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[56].

Ch. II/15a. Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement[57]

Art. 29f, al. 3

3 Les ordonnances édictées en vertu des al. 1 et 2 qui énumèrent des organismes exotiques envahissants interdits ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[58].

Ch. II/22. Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie[59]

Art. 43, al. 8

8 Les ordonnances édictées en vertu des al. 5 et 5bis ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[60].

Art. 61, al. 2bis, 3e phrase

2bis … L'ordonnance correspondante n'est pas sujette au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[61].

Ch. II/27. Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[62]

Art. 152, al. 4

4 Les dispositions relatives à l'importation au sens des al. 1 et 2 qui visent à garantir la santé des végétaux ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[63].

53 RS **732.1**
54 RS **171.10**
55 RS **812.121**
56 RS **171.10**
57 RS **814.01**
58 RS **171.10**
59 RS **832.10**
60 RS **171.10**
61 RS **171.10**
62 RS **910.1**
63 RS **171.10**

Art. 153, al. 2

2 Les dispositions édictées en vertu de l'al. 1 qui visent à garantir la santé des végétaux ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[64].

Ch. II/28a. Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts[65]

Art. 26, al. 5

5 Les dispositions édictées en vertu des al. 1 à 3 qui visent à garantir la santé des végétaux ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[66].

Ch. II/28b. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche[67]

Art. 25, al. 2

2 Les dispositions d'application concernant la pêche dans le lac Supérieur de Constance édictées en vertu de l'al. 1 ne sont pas sujettes au veto défini à l'art. 22*a*, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[68].

3.3 Propositions de minorités

Propositions de minorités II et III

Le Conseil fédéral propose d'accepter les propositions de la majorité de la commission.

Proposition de minorité IV

Le Conseil fédéral propose d'accepter la proposition de la minorité IV.

64 RS **171.10**
65 RS **921.0**
66 RS **171.10**
67 RS **923.0**
68 RS **171.10**