

08.401

**Parlamentarische Initiative Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Veto des Parlamentes
gegen Verordnungen
des Bundesrates**

**Initiative parlementaire groupe
de l'Union démocratique du Centre.
Droit de veto du Parlement
sur les ordonnances édictées
par le Conseil fédéral**

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 17.03.08

Date de dépôt 17.03.08

Bericht SPK-NR 20.11.08

Rapport CIP-CN 20.11.08

Nationalrat/Conseil national 17.12.08 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit
Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit
(Meyer Thérèse, Aeschbacher)
Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité
Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité
(Meyer Thérèse, Aeschbacher)
Ne pas donner suite à l'initiative

Parmelin Guy (V, VD): Droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral: pourquoi à nouveau une telle initiative parlementaire, si rapidement après le rejet d'une initiative parlementaire semblable déposée par Monsieur Kunz (06.471)? Je serai tenté de répondre comme suit: parce que problème il y a manifestement et que jusqu'ici les solutions proposées n'étaient de toute évidence pas satisfaisantes et donc pas susceptibles de pouvoir rallier une majorité.

Pour commencer, le problème: de plus en plus souvent, après que les lois issues de compromis trouvés après de longues tractations sont enfin adoptées par le Parlement, voire acceptées par le peuple, les ordonnances d'application, lorsqu'elles sont publiées, sont contestées, critiquées de toute part. On accuse alors le Conseil fédéral et son administration d'avoir travesti les intentions du Parlement, ou tout au moins l'esprit dans lequel la loi a été péniblement mise sur pied.

Dans le développement de son initiative parlementaire 06.471, Monsieur Kunz donnait l'exemple de la loi sur la protection des animaux. Aujourd'hui, on peut citer la loi sur l'imposition des huiles minérales, ainsi que les derniers textes législatifs relatifs à l'assurance-maladie, dont les ordonnances ont réussi à faire l'unanimité des cantons et de Santé-suisse ainsi que d'autres professionnels de la santé contre elle. Chacun a relevé, en l'occurrence, que la volonté du législateur n'avait pas été respectée.

Dans le développement de son initiative parlementaire 02.430 sur le même sujet, en juin 2002, Madame Lalive d'Epiney soulevait le même problème et citait la solution adoptée par le canton de Soleure, le «Verordnungsveto». Mais malheureusement, elle préférait la solution de soumettre toutes les ordonnances pour approbation à l'Assemblée fédérale, ce qui est excessif.

Le texte de Monsieur Kunz (06.471), quoique plus imprécis, allait d'ailleurs dans le même sens, d'où son rejet par le Parlement, celui-ci préférant en rester à l'application de l'arti-

cle 151 de la loi sur le Parlement qui prévoit qu'une commission peut demander à être consultée sur une ordonnance importante et que le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale de la préparation des ordonnances.

Nous maintenons que le statu quo n'est plus satisfaisant et que si nous ne corrigeons pas le tir, on assistera progressivement soit à une tendance toujours plus importante de l'administration à «interpréter» la volonté du Parlement selon son bon vouloir, ce qui engendrera toujours plus de frustration et de critiques des élus et des milieux concernés, soit, afin de contrecarrer cette tendance, à une volonté des élus de traduire dans la loi leurs intentions dans les moindres détails, ce qui sera tout aussi contre-productif à terme.

Afin d'éviter un conflit programmé, nous souhaitons trouver une solution qui concilie le respect de la volonté affichée par le Parlement lors des débats sur un texte de loi avec le maintien des compétences de l'exécutif en matière d'ordonnance. Il serait faux également que, systématiquement, le Parlement s'arroge le droit de réécrire des ordonnances qui ne lui conviennent pas.

La solution que nous proposons par cette initiative parlementaire s'inspire largement de ce qui existe dans le canton de Soleure. En ménageant la possibilité pour un tiers des membres de l'une ou l'autre des chambres de demander au Parlement de se prononcer sur une ordonnance dont la teneur est contestée et de pouvoir user d'un droit de veto simple sans possibilité d'amender le texte contesté, on atteint plusieurs objectifs.

Premier objectif: toutes les ordonnances ne sont pas automatiquement soumises à l'approbation du Parlement et seules celles qui sont manifestement fortement contestées déclencheront la procédure de veto, vu le nombre important de parlementaires nécessaires pour mettre en route ladite procédure.

Deuxième objectif: l'exécutif conserve ses compétences et le législatif aussi.

Troisième objectif: la procédure est simple et peut facilement s'organiser.

En lisant la littérature relative à l'application de ce droit de veto dans le canton de Soleure, on peut avoir l'impression, vu le peu de cas qui se sont produits en dix ans, qu'un tel droit conféré au Parlement est superflu. Au contraire, c'est bien parce que ce droit existe, parce que cette épée de Damoclès est là, que tant le gouvernement que son administration sont tout particulièrement attentifs et prudents lorsqu'ils édictent des ordonnances afin de respecter au mieux la volonté du Parlement. C'est bien le même but que nous recherchons avec cette initiative parlementaire: rappeler au Conseil fédéral que les textes des ordonnances d'application doivent respecter au mieux la volonté du législateur.

Si, lors de la procédure d'examen préalable, la commission soeur du Conseil des Etats ne s'est pas ralliée à la décision de donner suite à ladite initiative, le vote tout comme le déroulement des débats en son sein laissent entrevoir que les membres de la commission du Conseil des Etats sont conscients que problème il y a, mais qu'ils souhaiteraient améliorer encore les pistes proposées par l'initiative parlementaire. D'ailleurs, la commission de notre conseil, quant à elle, souhaite clairement mener des travaux sur ce sujet brûlant et trouver une solution satisfaisante puisqu'elle a décidé à une écrasante majorité de proposer à notre conseil de donner suite à cette initiative parlementaire.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission. Vous donnerez ainsi un signe clair au deuxième conseil, afin qu'il laisse à son tour une chance au Parlement de trouver une solution respectueuse des prérogatives de chacun, avec une procédure simple, facile à mettre en oeuvre, permettant au législatif de contester les ordonnances de l'exécutif qui ne respecteraient de toute évidence pas la volonté des Chambres fédérales exprimée dans les textes de loi votés.

Meyer-Kaelin Thérèse (CEg, FR): Je défends ici la proposition de la minorité et je vous invite à rejeter la décision de la majorité de la commission. Voilà ma détermination! En effet,

le groupe UDC demande que le Parlement puisse avoir un droit de veto contre les ordonnances du Conseil fédéral. Il est vrai que, parfois, les ordonnances ne correspondent pas tout à fait à ce que l'on aurait pu penser que le Conseil fédéral nous proposerait selon la loi que nous avons décidée.

Cependant, si nous acceptons que le Parlement ait un droit de veto, imaginez la complication qu'il risque d'y avoir, alors que nous sommes déjà débordés! Nous devons examiner toutes les ordonnances importantes, voir si nous voulons exercer ce droit de veto. De plus, nous ne pourrions avoir qu'un droit de veto sans pouvoir faire de propositions: nous examinons l'ordonnance, elle ne nous convient pas; le Parlement met son veto; elle est renvoyée au Conseil fédéral qui, lui, fait selon son bon vouloir; nous en sommes de nouveau saisis et nous la réexaminons; nous ne sommes toujours pas d'accord et nous mettons notre veto sans pouvoir proposer ce que nous voulons.

La minorité estime que ce mécanisme est d'une grande lourdeur, alors que nous avons déjà un droit de regard, puisque nous pouvons demander, avant la publication d'une ordonnance, de pouvoir l'examiner en commission si nous estimons qu'elle a une importance sur le plan de l'application. Je pense donc que nous alourdirions notre travail sans forcément obtenir beaucoup d'effets positifs.

Je vous invite donc à suivre la minorité et à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire du groupe UDC.

Parmelin Guy (V, VD): Madame Meyer, vous venez de peindre le diable sur la muraille. Je vous pose une question: est-ce que vous êtes informée de tout ce qui se passe dans le canton de Soleure et du fait que tout fonctionne parfaitement, puisqu'il y a très peu de contestations – et c'est bien ce qui se passera ici?

Meyer-Kaelin Thérèse (CEg, FR): Je pense qu'ici il y a un Parlement plus polarisé, qui fait aussi des actions politiques, et vous êtes assez coutumiers de ce fait dans votre groupe. Je pense que nous devons avoir une action efficace, que nous devons nous manifester quand c'est nécessaire. Mais un droit de veto à tous les coups: non, c'est trop lourd!

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: L'initiative parlementaire du groupe UDC qui vous est soumise aujourd'hui vise à doter nos deux conseils, sur demande d'un tiers des membres de l'un ou de l'autre – 67 conseillers nationaux ou 16 conseillers aux Etats –, de la compétence d'opposer un veto simple à une ordonnance édictée par le Conseil fédéral, sans possibilité de l'amender.

Cette initiative trouve ses racines dans le fait que de plus en plus souvent, le Parlement déplore que les ordonnances établies par le Conseil fédéral ne respectent que partiellement la volonté du législateur. On a un exemple récent avec l'abaissement du monopole de la Poste pour les lettres à 50 grammes. Le Parlement avait pourtant lancé des avertissements clairs qui ont été négligés par le Conseil fédéral. Cette faculté d'imprimer une autre direction à nos décisions pourrait créer une méfiance regrettable entre législatif et exécutif. La conséquence en serait un alourdissement des lois puisque le législateur pourrait être tenté d'aller très loin dans les détails afin de limiter la latitude de l'exécutif.

Le système de veto fonctionne déjà à satisfaction dans le canton de Soleure et n'a pas abouti aux blocages qu'on pourrait redouter. L'effet préventif pousse l'administration à tenir compte au plus près de la volonté du législateur, ce qui aboutit dans la pratique à une mise en oeuvre extrêmement rare de la procédure envisagée.

La commission s'est penchée une première fois sur cette initiative le 26 juin 2008. A cette occasion, elle a décidé, par 13 voix contre 10, de donner suite à l'initiative qui a été défendue devant la commission soeur du Conseil des Etats le 28 août 2008. Cette dernière a décidé de ne pas y donner suite, par 6 voix contre 2 et 1 abstention. Dans ce cas, l'article 109 alinéa 3 de la loi sur le Parlement prévoit qu'il n'est donné suite à l'initiative que si les deux conseils le décident. Votre commission a donc repris le débat le 24 octobre der-

nier pour déterminer la proposition qu'elle allait vous faire, ceci sur la base des réflexions des membres de la commission du Conseil des Etats.

En résumé, ceux-ci estiment dans leur majorité que l'octroi d'une forme de veto risquerait de nuire au bon fonctionnement des institutions et créerait un problème de compétence, celle du législatif empiétant sur celle de l'exécutif. On a aussi entendu que l'Assemblée fédérale, et tout particulièrement notre conseil, avaient droit à l'excès et pouvaient prendre, sous le coup d'émotions médiatiques, des décisions nécessitant une application modérée, ce que la sagesse de l'exécutif, traduite dans l'ordonnance, permet. La correction éventuelle d'ordonnances qui ne seraient pas en adéquation avec la volonté du législateur pourrait se faire par le biais d'initiatives parlementaires.

Votre commission n'a pas été convaincue par les arguments développés par la commission du Conseil des Etats. Pour prévenir le risque de blocage, la commission estime possible de fixer un quorum assez haut, voire d'exiger la majorité des membres de l'un ou de l'autre conseil, ce qui permettrait d'éviter que certains tentent, par le biais du débat sur l'ordonnance, de faire valoir un point de vue qui n'aurait pas trouvé grâce lors du débat consacré à la loi.

La minorité estime que ce risque subsiste malgré les précautions envisagées: même si le quorum est élevé, il serait souvent atteint en additionnant les mécontentements, quand bien même ceux-ci ne reposeraient pas sur les mêmes motivations. La minorité estime également que l'exemple du canton de Soleure n'est pas probant, le nombre d'ordonnances étant très nettement plus important au niveau de la Confédération. Pour la minorité, c'est par le biais de la procédure de consultation qu'il convient d'influer sur les projets d'ordonnance.

Finalement, c'est par un score net de 20 voix contre 3 que votre commission vous recommande de donner suite à la présente initiative.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 08.401/1662)

Für Folgegeben ... 152 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

08.402

Parlamentarische Initiative

Pfister Gerhard.

Vereinfachung des Bezugs- und Entschädigungssystems für Parlamentarier und Parlamentarierinnen

Initiative parlementaire

Pfister Gerhard.

Simplification du système d'allocation de moyens et d'indemnisation pour les parlementaires

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 17.03.08

Date de dépôt 17.03.08

Bericht SPK-NR 24.10.08

Rapport CIP-CN 24.10.08

Nationalrat/Conseil national 17.12.08 (Vorprüfung – Examen préalable)

Pfister Gerhard (CEg, ZG): Diese Initiative vertritt, das gebe ich gerne zu, ein Anliegen, das tatsächlich nicht so wichtig ist. Das jetzt gültige System der Bezüge und Entschädigungen ist so schlecht nicht. Trotzdem beantrage ich Ihnen, sich