



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 145-2025
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2025.GRPARL.340

Déposée le : 10.06.2025

Motion de groupe : Non
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : Rappa (Burgdorf, Le Centre) (porte-parole)
Gschwend-Pieren (Kaltacker, UDC)
Ryser (Seftigen, PVL)
Baumann (Münsingen, UDF)
Stotzer-Wyss (Büren an der Aare, PEV)
de Meuron (Thun, Les VERT-E-S)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1336/2025 du 3 décembre 2025
Direction : Chancellerie d'État
Classification : Non classifié

Introduire un droit de veto sur les ordonnances dans le canton de Berne également ?

Le nombre d'ordonnances édictées par le Conseil-exécutif ne cesse de croître. Vu sous l'angle de la démocratie, cette évolution pose quelques problèmes, puisque ni le Grand Conseil ni le peuple ne jouissent de possibilités de participation directes. Par ailleurs, les dispositions d'ordonnance, qu'il s'agisse d'ordonnances se substituant à la loi ou d'ordonnances d'exécution, règlent souvent des spécificités essentielles qui sont bien plus pertinentes pour les citoyennes et citoyens que les lois elles-mêmes. Un contrôle efficace de l'exécutif et la diminution de la densité normative sont fondamentaux pour le fonctionnement du canton. Un instrument permettant de renforcer le contrôle parlementaire est celui dit du veto sur les ordonnances, qui existe par exemple dans le canton de Soleure depuis 1988. Dans ce canton, 17 membres du Parlement cantonal peuvent présenter une objection à une ordonnance dans les 60 jours qui suivent son édicition. Si l'objection est validée par la majorité des membres présents, l'ordonnance est renvoyée au gouvernement. Jusqu'à présent (2025), 17 ordonnances ont été cassées. Dans la pratique, l'instrument a surtout fait ses preuves à des fins préventives de correction. Les craintes qu'il pourrait empêcher le travail du gouvernement sont donc infondées.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Que pense le Conseil-exécutif de l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances dans le canton de Berne, sur le modèle du canton de Soleure ?

2. Quelles seraient, selon le Conseil-exécutif, les répercussions pratiques d'un tel droit de veto sur l'efficacité des activités gouvernementales ?
3. Quelles dispositions faudrait-il modifier ou compléter dans la Constitution ou dans les lois cantonales afin d'introduire un droit de veto sur les ordonnances dans le canton de Berne ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le droit de veto général permet au Parlement de s'opposer aux ordonnances du gouvernement et ainsi d'exprimer son avis lorsqu'une ordonnance ne correspond pas (au moins en partie) à l'intention du législateur. Les décisions du Parlement ont un effet dit de cassation, c'est-à-dire que les membres du Parlement ne peuvent pas influencer directement le contenu de l'ordonnance¹. Comme mentionné dans l'interpellation, en Suisse, seul le canton de Soleure dispose d'un tel instrument : une fois que le gouvernement de ce canton a envoyé ses nouvelles ordonnances ou modifications d'ordonnances aux membres du Parlement, ceux-ci peuvent faire opposition dans un délai de 60 jours en remettant une brève justification. Si au moins 17 membres du Parlement (sur 100) font opposition, celui-ci statue sur le veto à la majorité simple à la session parlementaire suivante. En cas d'approbation ou de rejet de l'ordonnance, celle-ci retourne au gouvernement, qui décide librement s'il entend la remanier ou la retirer purement et simplement².

Au niveau fédéral, plusieurs initiatives parlementaires ont été lancées pour introduire un droit de veto sur les ordonnances, mais elles ont toutes échoué – la dernière en 2023³.

Il faut noter que la doctrine juridique est en très grande partie critique à ce propos. Elle fait valoir que l'octroi d'un droit de veto au Parlement serait préjudiciable à la fonction de l'ordonnance (qui est de décharger le législateur du règlement des détails et de permettre de s'adapter rapidement)⁴.

1. *Que pense le Conseil-exécutif de l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances dans le canton de Berne, sur le modèle du canton de Soleure ?*

Au cours des dernières années, le Conseil-exécutif s'est penché à plusieurs reprises sur l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances. D'une part, il a rejeté un droit d'ordonnance cantonal dans le cadre de l'initiative parlementaire 185-2013 « Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil »⁵. D'autre part, en 2018, le Conseil-exécutif a réaffirmé sa position critique lors de la consultation fédérale sur l'avant-projet d'initiative parlementaire 14.422 « Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral »⁶. Pour le Conseil-exécutif, aucun élément nouveau n'est apparu depuis lors qui soit susceptible de l'amener à modifier sa position. D'après lui, les considérations fondamentales suivantes, – indépendamment du modèle choisi – plaident notamment contre l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances :

¹ ARTHUR BRUNNER/MARCO ZOLLINGER, Die richterliche Überprüfung von Rechtsverordnungen, in : *LeGes 32 (2021) 2*, p. 16 (ch. 4.4.3), ch. 35 ss ; STEFAN G. SCHMID, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, in : *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 04/2018*, p. 163 ss, p. 165 s.) ; disponibles en allemand uniquement

² Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berne 2016, p. 300 ss, ch. 724 avec renvoi à l'art. 79, al. 3 de la Constitution du canton de Soleure *Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221)* et au § 44 de la loi sur le Parlement soleurois *Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (BGS 121.1)* ; disponible en allemand uniquement

³ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN/STEFAN HÖFLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich/Genève 2024, 4^e édition, p. 242, ch. 418 ; disponible en allemand uniquement

⁴ MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER, loc. cit., p. 243, ch. 419 ; GEORG MÜLLER, Sollen Parlamente auf die Verordnungsgebung der Regierung Einfluss nehmen?, Thesen mit Kommentar, in : *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Dezember 2019, Nr. 3*, p. 7 ; disponible en allemand uniquement

⁵ Cf. ACE n° 1469 du 6 novembre 2013 « Soutien provisoire de l'initiative parlementaire 185-2013, déposée par la Commission de révision du droit parlementaire et intitulée " Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil " : prise de position et proposition du Conseil-exécutif », p. 2 « Droit de veto sur les ordonnances (art. 88 ConstC) »

⁶ Cf. ACE n° 923 du 5 septembre 2018 « Consultation sur l'avant-projet d'initiative parlementaire 14.422 : Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral ». *Prise de position du canton de Berne à la CIP-N*, point 1 « Grundsätzliche Haltung des Regierungsrates und politische Diskussion im Kanton Bern zum Verordnungsveto »

- Confusion en ce qui concerne les responsabilités : la séparation des pouvoirs implique que les compétences du législateur (art. 69, al. 4 et art. 74 ConstC⁷) et celles de l'entité investie du pouvoir d'élaborer des ordonnances soient clairement délimitées. L'exécution des lois est une mission essentielle propre à l'exécutif et s'effectue par voie d'ordonnance (art. 90, al. 1, lit. d, en relation avec l'art. 88 ConstC). De l'avis du Conseil-exécutif, cette responsabilité politique ne peut pas être partagée sans entraîner une confusion indésirable des compétences. Avec l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances, le Parlement assumerait inévitablement une coresponsabilité en matière de droit d'ordonnance, puisqu'il approuverait au moins tacitement les ordonnances, même en l'absence de veto.
- Rejet d'une ordonnance sans possibilité aucune de l'amender : les membres du Parlement ne peuvent pas influencer directement sur le contenu d'une ordonnance au moyen du veto, mais peuvent uniquement rejeter l'ordonnance. Cet instrument a donc un caractère que l'on peut qualifier d'annihilant et de réactif.
- Il n'est pas nécessaire d'instaurer un droit de veto étant donné qu'il existe suffisamment d'alternatives : de l'avis du Conseil-exécutif, les possibilités actuelles d'intervention du Grand Conseil sur l'élaboration des ordonnances sont suffisantes. Le Parlement peut à tout moment *modifier lui-même la loi* ou en donner le mandat au gouvernement par le biais d'une *motion*. Les ordonnances s'appuient généralement sur des dispositions législatives, ce qui signifie que le Grand Conseil, en tant que pouvoir législatif dépositaire de la compétence de légiférer, a tout à fait le pouvoir d'influencer le nombre de dispositions d'exécution et donc le foisonnement réglementaire au niveau des ordonnances. En outre, depuis la révision totale de la législation du Grand Conseil en 2013, le Parlement bernois ou ses commissions disposent d'un *droit d'information et de consultation* dans le cadre de l'édiction des ordonnances. Conformément à l'article 41, alinéa 1 LGC⁸, le Conseil-exécutif informe le Grand Conseil en cas de préparation et de modification d'une ordonnance, à la suite de quoi les commissions peuvent solliciter que le projet d'ordonnance ou de modification d'ordonnance du Conseil-exécutif leur soit soumis pour consultation. Ce droit de consultation parlementaire existe également lors de situations extraordinaires et de crises pour ce qui est des ordonnances et modifications d'ordonnances correspondantes (art. 41a LGC). Aussi le Conseil-exécutif décide-t-il, dès lors qu'il connaît l'avis des commissions, quels seront les termes de l'ordonnance. Contrairement au droit de veto sur les ordonnances, ces instruments permettent au pouvoir législatif d'influer de manière constructive, proactive et coopérative sur les décisions de l'exécutif.

L'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances avait déjà fait l'objet de débats en amont de la révision totale de la Constitution en 1993. En outre, bien que le Grand Conseil ait initialement soutenu l'idée du droit de veto sur les ordonnances, il a renoncé à introduire ce droit en 2016 pour des raisons similaires à celles évoquées ci-dessus par le Conseil-exécutif. Dans son rapport, la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a notamment conclu qu'un droit de veto sur les ordonnances ne constituait nullement un gain, compte tenu des possibilités d'intervention dont dispose d'ores et déjà le Parlement bernois en ce qui concerne l'élaboration des ordonnances. La CIRE a en outre estimé que le droit de consultation mentionné déployait déjà un effet préventif (sur l'élaboration des ordonnances par le Conseil-exécutif)⁹.

⁷ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

⁸ Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil, LGC ; RSB 151.21)

⁹ En ce qui concerne l'argumentation de la CIRE, voir le rapport du 10 octobre 2016 de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) sur la « Constitution du canton de Berne (modification). Mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 " Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil) " et 186-2013 "Réexamen du projet populaire et du projet alternatif" », point 3.5.5, p. 18 et suivante

2. Quelles seraient, selon le Conseil-exécutif, les répercussions pratiques d'un tel droit de veto sur l'efficacité des activités gouvernementales ?

Le Conseil-exécutif est d'avis qu'un droit de veto sur les ordonnances compliquerait et retarderait inutilement la procédure d'élaboration des ordonnances. Sans veto, ces dernières peuvent être adoptées et mises en vigueur plus rapidement. En outre, les nouvelles dispositions des ordonnances sont systématiquement basées sur des bases légales modifiées censées entrer en vigueur ou devant entrer en vigueur en même temps que les dispositions des ordonnances. En pareille occurrence, l'entrée en vigueur des dispositions légales pourrait également s'en trouver retardée.

3. Quelles dispositions faudrait-il modifier ou compléter dans la Constitution ou dans les lois cantonales afin d'introduire un droit de veto sur les ordonnances dans le canton de Berne ?

Eu égard au droit actuel, le Conseil-exécutif est investi de la compétence constitutionnelle exclusive d'édicter des ordonnances d'exécution (art. 90, al. 1, lit. d en relation avec l'art. 88 ConstC). Pour pouvoir introduire un droit de veto sur les ordonnances, il faudrait donc accorder au Grand Conseil un droit correspondant dans la Constitution cantonale, ce qui exigerait de légiférer afin de transposer ce nouveau droit parlementaire dans la loi sur le Grand Conseil.

Destinataire
– Grand Conseil