

# Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires

**Andreas Auer** | *La Constitution fédérale du 18 avril 1999 introduit de nouvelles catégories d'actes de l'Assemblée fédérale et consacre la notion de règle de droit. Bouleverse-t-elle pour autant les mécanismes de participation du peuple à l'adoption des actes pris par l'Assemblée fédérale?*

La participation populaire à l'adoption des actes normatifs constitue depuis plus de deux siècles, sinon la finalité du moins l'une des formes les plus essentielles de la démocratie directe. En Suisse, cette participation a toujours été définie non pas en fonction de la volonté d'un organe déterminé de l'Etat, mais en rapport avec certaines particularités propres à l'acte législatif dont on cherchait à assurer ainsi la légitimité. La Constitution fédérale du 19 avril 1999 apporte dans ce domaine un certain nombre de changements qui ne sont pas seulement d'ordre formel.

La présente contribution se propose dans un premier temps de retracer dans les grandes lignes l'évolution historique du référendum législatif au plan fédéral (I). Ensuite, elle porte sur la nouvelle définition des formes des différents actes adoptés par l'Assemblée fédérale, qui affecte doublement la démocratie directe (II). Elle l'affecte négativement par les caractéristiques des actes de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas soumis au référendum; elle l'affecte positivement par la nature de ceux qui y sont sujets. Si, dans l'ensemble, le bilan semble être réjouissant, en ce sens que la participation du peuple à l'adoption des actes législatifs fédéraux s'est apparemment accrue, la nouvelle réglementation ne va pas manquer de créer quelques nouveaux problèmes dont il est difficile de mesurer l'impact effectif.

## 1 La réglementation sous l'empire de la Constitution de 1874

Aux termes de l'art. 89 al. 2 de la Constitution, adoptée en votation populaire le 19 avril 1874, étaient soumis au référendum facultatif les lois fédérales, ainsi que les arrêtés fédéraux de portée générale qui n'avaient pas un caractère d'urgence. Pendant une longue période qui allait s'étendre jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, l'Assemblée fédérale pouvait donc, par la déclaration d'urgence, qui n'était à l'origine même pas soumise à des conditions formelles<sup>1</sup>, sinon exclure le référendum, du moins en limiter considérablement

la portée. On sait qu'elle a fait un large usage de cette faculté pendant les années trente ainsi que durant la Deuxième Guerre, à tel point qu'il a fallu le succès – fortuit – de l'initiative populaire «retour à la démocratie directe» pour mettre un terme à ce genre de manipulation. Depuis 1949, l'urgence n'excluant plus le référendum<sup>2</sup>, le parlement a perdu la maîtrise même indirecte du processus référendaire. En d'autres termes, la question de savoir si un acte devait être soumis au référendum ne dépendait plus de l'auteur de cet acte, mais de la nature juridique de ce dernier.

Or, sur cette nature juridique, la Constitution de 1874 ne disait rien, sauf qu'elle distinguait entre les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale, seuls les seconds pouvant être munis de la clause d'urgence. Pendant près d'un siècle, la délimitation exacte entre ces deux formes était restée floue. En 1874, le Conseil fédéral avait tout simplement refusé d'élaborer un projet de loi en la matière<sup>3</sup>. La loi fédérale du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et des arrêtés (RS 1 229) ne disait rien sur le sujet. Il a fallu attendre 1960 pour que le Conseil fédéral juge le moment venu de légiférer<sup>4</sup>.

Et c'est ainsi que la loi sur les rapports entre les Conseils, du 23 mars 1962 (RS 171.11) en est venue à définir la notion de règle de droit (art. 5 al. 2)<sup>5</sup>, à prescrire que les lois fédérales (art. 5) et les arrêtés fédéraux de portée générale (art. 6) ne contiennent que de telles règles et à préciser que, sur la base d'une délégation expresse figurant soit dans la Constitution soit dans une loi, l'Assemblée fédérale pouvait édicter des règles de droit sans les soumettre au référendum (art. 7). Ces définitions, qui n'ont point changé jusqu'à leur abrogation au 1<sup>er</sup> janvier 2000, n'ont pas manqué d'affecter la portée du droit de référendum, et ceci à un double titre.

D'une part, la portée du référendum institué à l'art. 89 al. 2 Cst. s'est trouvée réduite par le fait que le législateur de 1962 a exclu que certains actes administratifs de grande portée revêtent la forme de l'arrêté fédéral de portée générale, comme une interprétation historique et systématique de cette notion semblait pourtant l'admettre<sup>6</sup>. En bref, alors que la Constitution aurait du moins implicitement consacré la possibilité d'un référendum administratif ou financier fédéral, le législateur l'aurait indûment exclue. Ce qui n'a pas empêché ce dernier de couler occasionnellement certains actes concrets dans la forme de l'arrêté fédéral de portée générale<sup>7</sup> et de passer ainsi outre l'ordre qu'il s'était en quelque sorte lui-même donné<sup>8</sup>.

D'autre part, la figure des «arrêtés de l'art. 7 LRC» avait pour effet d'exclure du référendum un arrêté fédéral de portée générale, alors même que la Constitution prévoyait explicitement que celui-ci y était toujours soumis. Il a fallu recourir à la figure de la délégation – non prévue par la Constitution – pour expliquer par quel miracle le législateur pouvait permettre ce que la Constitution pourtant interdisait. Mais l'explication n'était guère satisfaisante<sup>9</sup>. Malgré cette constitutionnalité plus que douteuse, la pratique et la doctrine admettaient que les arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum liaient les juges au regard de l'art. 113 al. 3 aCst<sup>10</sup>.

Enfin, en définissant matériellement la notion de règle de droit, qui ne figurait *nota bene* pas dans la Constitution de 1874, et en prescrivant que tant la loi que l'arrêté s'en tiennent à de telles règles, le législateur de 1962 a voulu s'assurer que «les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure» étaient, sous la seule réserve de l'art. 7 LRC, toujours soumises au référendum<sup>11</sup>. On ne peut pas dire qu'il a échoué. Mais la définition légale n'a pas cessé d'être critiquée<sup>12</sup>. On lui reprochait notamment une imprécision : était-ce le caractère général ou abstrait qui jouait le rôle déterminant dans la définition de la règle de droit par opposition à la décision ? Qui étaient les destinataires des normes ?

## **2 La nouvelle réglementation**

Sous l'angle de la participation du peuple à l'adoption des actes pris par l'Assemblée fédérale, la Constitution du 18 avril 1999 semble tout bouleverser. Elle introduit une première catégorie nouvelle, à savoir celle de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale, qui n'est pas soumise au référendum (chiffre 2.1). Elle crée ensuite une seconde catégorie nouvelle, à savoir l'arrêté fédéral soumis au référendum (chiffre 2.2). Elle consacre enfin formellement une notion qui, auparavant, n'était prévue que dans la loi, à savoir celle de la règle de droit et en donne une définition qui est moins précise, mais plus large que celle qui figurait dans celle-ci (chiffre 2.3). A regarder de près, on s'aperçoit cependant que de bouleversements il n'y en a point, mais d'imprécisions beaucoup. Mais il faut vraiment regarder de près.

### **2.1 L'ordonnance de l'Assemblée fédérale**

Si l'on s'en tient à la seule lettre de la Constitution, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale se caractérise par quatre traits. Elle doit contenir des règles de droit (art. 163 al. 1); elle n'est pas soumise au référendum (art. 141 al. 1 a con-

trario); elle ne peut consacrer de dispositions importantes (art. 164 al. 1); elle ne peut comporter de délégation législative (art. 164 al. 2 Cst.). En d'autres termes, tout ce qui est général et abstrait, mais point important, peut en principe prendre la forme de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale. Celle-ci dispose ainsi d'un double choix. C'est elle qui décide, sur la base des critères figurant à l'art. 164 al. 1 Cst. et notamment dans les domaines qui y sont énumérés, ce qui est important et ce qui ne l'est pas. C'est elle aussi qui peut opter pour la forme de la loi même si une règle de droit ne lui paraît pas importante. De sorte qu'il ne reste, comme contenu possible de l'ordonnance, que la règle de droit pas importante que le parlement n'a pas voulu couler dans une loi.

Ainsi circonscrite, la marge reste considérable. La lettre de la Constitution ne semble pas poser d'autres limites. En particulier, l'art. 164 al. 2, qui réserve à la loi la faculté de prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, ne dit pas quel peuvent être les destinataires possibles d'une telle délégation. Mais on pense sans doute d'abord au Conseil fédéral. Que l'Assemblée fédérale puisse être le bénéficiaire d'une délégation législative et qu'une telle délégation serait une condition de validité de l'ordonnance parlementaire, n'est pas dit dans la Constitution. Prise à la lettre, celle-ci ne s'oppose pas à ce que les Chambres interprètent très strictement la définition matérielle de la loi figurant à l'art 164 al. 1 Cst. et réservent la forme de la loi aux seules dispositions qui leur paraissent vraiment fondamentales dans les sept domaines mentionnés. Tout le reste – et le reste ce serait beaucoup – relèverait de l'ordonnance et échapperait donc au référendum. Ainsi, l'Assemblée fédérale aurait retrouvé la maîtrise du processus référendaire. C'est elle qui déciderait sur quels actes le peuple serait appelé à se prononcer.

Il est vrai qu'il reste une cautèle. L'Assemblée fédérale n'est pas seule à juger de l'importance des règles de droit, des formes que celles-ci doivent revêtir et des droits de participation du peuple à l'adoption des actes législatifs. Sur recours formé contre un acte d'application, le Tribunal fédéral pourrait en effet contrôler pleinement la conformité des ordonnances de l'Assemblée fédérale à la Constitution et constater, par exemple, que l'une d'elles contient une règle de droit importante qui aurait dû être prise sous la forme de la loi et par conséquent soumise au référendum. Comme les ordonnances de l'Assemblée fédérale ne tombent pas sous le coup de l'art. 190 Cst., qui oblige le Tribunal fédéral à appliquer les lois fédérales<sup>13</sup>, celui-ci pourrait donc refuser d'appliquer un telle ordonnance et, indirectement, forcer le parlement à la couler dans la forme de la loi sur laquelle le peuple aura la

possibilité de se prononcer. Il y aurait là un nouveau domaine d'intervention du juge constitutionnel dont l'importance dépendrait de l'audace de l'Assemblée fédérale, de l'initiative des plaideurs et du courage des juges.

En l'espèce, la lettre de la Constitution ne traduit cependant pas son vrai sens. Les auteurs de la nouvelle réglementation ont en effet clairement considéré que l'ordonnance de l'Assemblée fédérale n'était rien d'autre que l'ancien arrêté de l'art. 7 LRC. En consacrant ce type d'acte au niveau de la Constitution, ils n'auraient pas voulu en augmenter l'importance, ni quantitative ni qualitative. Comme auparavant, l'Assemblée fédérale ne pourrait donc recourir à cette forme que sur la base d'une délégation figurant soit dans la Constitution, soit dans une loi fédérale<sup>14</sup>. Telle est aussi l'avis unanime de la doctrine<sup>15</sup>. Mais cette interprétation ne résulte pas directement du texte de la Constitution. Le Conseil fédéral a fini par le reconnaître<sup>16</sup>. Pour éviter tout doute à ce sujet, il a proposé aux Chambres de préciser dans la loi que l'édition d'ordonnances de l'Assemblée fédérale doit être autorisée par la Constitution ou par la loi. Et c'est ainsi que le nouvel art. 7 LRC, adopté le 8 octobre 1999, consacre cette belle phrase selon laquelle «l'Assemblée fédérale édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent».

Ainsi, tout semble rentrer dans l'ordre. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est assignée à sa véritable place, insignifiante<sup>17</sup>, au sein de l'ordre juridique. Reconnue par la Constitution, elle est condamnée à jouer un rôle tout à fait secondaire. Sur ce plan, la réforme de la Constitution ne s'est pas tenue à l'impératif de la mise à jour. Au lieu de laisser ce qui est secondaire dans la loi, elle l'a élevé au niveau de la Constitution.

Il reste pourtant un petit doute. Car enfin, les limites que pose l'art. 7 LRC au pouvoir du parlement de légiférer sous forme d'ordonnance sans le concours du peuple ne sont que formelles. Il faut une délégation, c'est tout. Celle-ci peut se trouver dans la Constitution, auquel cas il n'y a rien à dire et rien à y ajouter. Ainsi, l'Assemblée fédérale peut, par une ordonnance, adapter au renchérissement les montants de 20 millions de francs pour les dépenses uniques et de 2 millions de francs pour les dépenses périodiques, qui doivent être votées par la majorité des membres de chaque Conseil (art. 159 al. 4 Cst.). Elle peut, lorsque les circonstances extraordinaires l'exigent, prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance, la neutralité et la sécurité intérieure (art. 173 al. 1 let. c Cst.). Elle peut encore édicter le règlement du fonds destiné à assurer le financement des grands projets ferroviaires (art. 196 ch. 3 al. 3 in fine Cst.).

Mais la délégation peut aussi se trouver dans une loi fédérale (art. 164 al. 2 Cst.). L'art. 8bis LRC fournit un exemple concret pour les dispositions d'exécution concernant les activités de l'Assemblée fédérale. Or rien n'empêcherait théoriquement le législateur d'aller plus loin et, retenant une l'interprétation stricte de l'art. 164 al. 1 Cst., de déléguer à l'Assemblée fédérale le soin de régler tout ce qui n'est pas vraiment fondamental par voie d'ordonnance non soumise au référendum. Mais pareille attaque, à vrai dire invraisemblable, contre le pouvoir législatif du peuple pourrait être parée par le référendum auquel la loi de délégation devra être soumise et, en dernier recours, par le contrôle préjudiciel exercé par les juges sur les ordonnances.

## **2.2 L'arrêté fédéral soumis au référendum**

La nouvelle Constitution caractérise cette catégorie d'actes pris par l'Assemblée fédérale de deux manières. Les arrêtés fédéraux ne contiennent pas de règles de droit (art. 163 al. 2 Cst.). Ils peuvent être soumis au référendum, si la Constitution ou la loi le prévoient (art. 141 al. 1 let. c Cst.). A la différence de ce qu'elle fait – ou ne fait pas – pour les ordonnances, la Constitution soumet donc explicitement l'adoption d'un tel arrêté à une délégation explicite.

Comme exemple de telles délégations figurant dans la Constitution, on peut penser à l'énumération des cas de référendum obligatoire et facultatif aux art. 140 et 141 Cst.: l'approbation de certains traités, le vote préalable sur certaines initiatives populaires ou sur le principe d'une révision totale<sup>18</sup>. On notera que ce type d'arrêté fédéral peut être sujet au référendum obligatoire du peuple et des cantons (art. 140 al. 1), du peuple seul (art. 140 al. 2), au référendum facultatif (art. 141 al. 1) et au référendum extraordinaire (art. 141 al. 2). Jusqu'ici, il n'apporte pas de nouvelles formes de participation du peuple à l'adoption d'actes du parlement: il ne fait que donner un nom à l'approbation parlementaire d'un acte qui doit ou qui peut, selon la Constitution, être soumis au référendum.

Cette catégorie d'arrêtés est-elle conforme à l'art. 163 al. 2 Cst. qui interdit que ceux-ci comportent des règles de droit? Pour les arrêtés portant révision de la Constitution, la question peut se poser, mais compte tenu du fait que le vote parlementaire ne fait qu'ouvrir la phase du référendum obligatoire, on peut soutenir qu'il ne comporte pas véritablement adoption des dispositions constitutionnelles révisées. La même remarque s'applique à l'approbation parlementaire de traités soumis au référendum obligatoire ou facultatif et aux décisions parlementaires relatives aux initiatives populaires.

L'intention des auteurs de cette figure était cependant plus ambitieuse. Il s'agissait de prévoir dans la Constitution la possibilité d'un référendum administratif, portant sur un acte administratif de grande portée<sup>19</sup>, comme l'achat d'équipements militaires, l'octroi d'une concession dans le domaine des chemins de fer<sup>20</sup> ou des télécommunications, certains actes de planification<sup>21</sup>, etc. Pour qu'un tel «acte particulier»<sup>22</sup> puisse être soumis au peuple, il faut cependant là aussi que la Constitution ou la loi le prévoient explicitement.

Pour ce qui est de la Constitution, il ne semble y avoir qu'un seul exemple, à savoir l'art. 53 al. 3, qui institue, en dérogation à la pratique antérieure, le référendum facultatif pour les modifications du territoire du canton. Et encore, cette disposition ne précise-t-elle pas que l'arrêté fédéral sera soumis au référendum facultatif.

Pour ce qui est de la loi, il apparaît que la nouvelle Constitution l'autorise ainsi à élargir les droits de participation du peuple. Mais le législateur ne peut pas le faire au coup par coup, lorsqu'il souhaite dans un cas précis qu'un acte administratif donné soit soumis au référendum. Il faut d'abord qu'une loi fédérale confère à l'Assemblée fédérale la compétence de prendre cet acte (art. 173 al. 1 let. h Cst.<sup>23</sup>) et que la même loi, ou une autre, l'expose ensuite au référendum (art. 141 al. 1 let. c Cst.). C'est dire qu'il faut prévoir à l'avance pour quel type de décision concrète l'Assemblée fédérale est compétente et la participation du peuple nécessaire ou à tout le moins souhaitable. L'improvisation n'est pas de mise. On conviendra que l'ambition initiale a été considérablement atténuée par cette double cautèle.

En définitive, la nouvelle réglementation du référendum administratif fédéral est plus lourde que la pratique antérieure, qui permettait au législateur fédéral de prévoir qu'une décision concrète soit prise par le peuple. Il aurait été plus simple, et probablement plus efficace, de consacrer, comme pour certains traités (comp. art. 141 al. 2 Cst.), un nouveau cas de référendum extraordinaire en prévoyant que l'Assemblée fédérale peut, seule, soumettre certains actes administratifs de grande portée au référendum. Si l'occasion était belle et l'intention louable, force est de constater que les deux ont été ratées.

### **2.3 La définition de la règle de droit**

La Constitution de 1874 ne se référait point à la notion de règle de droit. En consacrant la figure de l'arrêté fédéral «de portée générale» (*allgemein verbindlich*), elle mentionnait cependant une caractéristique qui a été retenue par le législateur de 1962 pour définir cette notion – «toutes les normes

générales et abstraites» –, en y ajoutant comme objets ceux «d'imposer des obligations ou de conférer des droits aux personnes physiques ou morales, de régler la compétence ou les tâches des autorités ou de fixer une procédure» (art. 5 al. 2 aLRC).

La Constitution du 18 avril 1999 en revanche fait de la règle de droit un concept clef pour distinguer les différentes «forme des actes édictées par l'Assemblée fédérale». Elle la mentionne à l'art. 163 al. 1 pour définir le contenu obligatoire des lois et des ordonnances de l'Assemblée fédérale. Elle la répète à l'art. 164 al. 1 pour prescrire quelle dispositions importantes doivent être prises sous la forme de la loi fédérale. Et elle la reprend à l'art. 164 al. 2 pour fixer le contenu possible de la délégation législative. C'est dire que chacune des quatre catégories d'actes édictés par le parlement se définit positivement ou négativement par référence à la règle de droit.

Et pourtant, le droit positif ne contient plus de définition de la règle de droit. En effet, le législateur de 1999 a cru bon de supprimer purement et simplement l'art. 5 al. 2 LRC, sans le remplacer. Aux yeux du Conseil fédéral, cette notion était devenue inutile, inopérante et confuse. Inutile, parce que les objets possibles d'une règle de droit seraient repris par l'énumération figurant à l'art. 164 al. 1 Cst. Inopérante, parce que ne permettant pas de délimiter de façon précise la règle de droit et l'acte particulier. Confuse, parce que dans des cas limites, des problèmes d'interprétation restreindraient inutilement la marge de manœuvre<sup>24</sup>. En une bonne dizaine de lignes du message, le sort de cette notion était scellé. C'était aller un peu vite en besogne.

Tout d'abord, l'énumération des sept domaines dont les dispositions fondamentales doivent figurer dans la loi n'est qu'exemplaire. Elle ne peut donc à elle seule servir à délimiter les règles de droit des autres actes. Ensuite, s'il est vrai qu'on trouve dans cette énumération tous les objets que l'ancien art. 5 al. 2 LRC assignait à la règle de droit, il n'est plus fait mention du caractère général et abstrait de ces dispositions. En revanche, puisqu'elle se réfère alternativement aux «règles de droit» (art. 163 al. 1 et 164), aux «autres actes» (art. 163 al. 2) et aux «actes particuliers» (art. 173 al. 1 let. h), la Constitution reproduit implicitement le couple classique formé de la norme et de la décision. Cette dernière d'ailleurs est toujours définie à l'art 5 PA: encore heureux que le législateur de 1999 n'ait pas jugé utile de la supprimer à son tour. De sorte qu'en pratique, l'Assemblée fédérale ne pourra guère faire autrement que de considérer que les règles de droit sont des normes générales et abstraites.

Autrement dit, chassée par la porte, la définition de la règle de droit revient par la fenêtre. Preuve qu'elle n'est peut-être pas si inutile. Preuve aussi que les difficultés de classification, qui sont réelles, et les sous-entendus idéologiques, qui le sont aussi, ne disparaissent pas par la renonciation à toute définition explicite. Preuve enfin que cette lacune du droit positif, car c'est de cela qu'il s'agit, va faire la joie et le jeu de la doctrine, qui, elle, ne s'embarrasse pas de tant de précautions.

### 3 Conclusion

La démocratie directe n'a rien gagné et rien perdu par la nouvelle dénomination et la nouvelle délimitation des actes édictés par l'Assemblée fédérale. Reste à espérer que celle-ci n'y aura pas perdu autre chose que des habitudes, ni gagné autre chose que de complications.

#### Remarques

- 1 Ce n'est qu'en janvier 1939 que l'art. 89 Cst. fut révisé pour exiger que l'urgence soit votée par la majorité des membres de chaque Conseil et que les arrêtés urgents devaient être limités dans le temps.
- 2 Art. 89bis aCst.
- 3 FF 1874 I 926/927.
- 4 Message du Conseil fédéral du 25 avril 1960, FF 1960 1507 – 1581.
- 5 La notion de règle de droit apparaît sauf erreur pour la première fois dans un avis de droit de la Division de la justice, du 14 janvier 1937, JAAC 11 No 27.
- 6 Alfred Kölz, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Soleure 1981, 13–61; contra: Etienne Grisel, in: Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, art. 89 al. 2, No 15–19 (1987).
- 7 Voir par exemple l'arrêté du 17 mars 1989 concernant l'abandon du projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst (RS 732.10), l'arrêté concernant le concept RAIL 2000 du 19 décembre 1986 (RS 742.100), etc.
- 8 Jean-François Aubert, La hiérarchie des règles, RDS 1974 II 193, 208/209.
- 9 Georg Müller/Jean-François Aubert, in: Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, art. 89 al. 1, no 15 (1987).
- 10 Andreas Auer, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle 1983, No 128.
- 11 Le projet de Conseil fédéral de 1960 (art. 8 al. 2) contenait une définition plus simple qui se référait aux «règles générales et abstraites qui prescrivent un comportement ou fixent une procédure».
- 12 Müller/Aubert (note 9), No 7 et les références citées.
- 13 Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, No 1824.
- 14 FF 1997 III 277; 1998 I 288, 342, 366, 407.
- 15 Thomas Sägger, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, PJA 1998, 677, 680; Auer/Malinverni/Hottelier (note 13), No 1427–1430; Georg Müller, Formen der Rechtssetzung, in: Ulrich Zimmerli (éd.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berne 2000 249, 254; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Supplement zur 4. Auflage, Zurich 2000, No 987.
- 16 FF 1999 4480.
- 17 Georg Müller (note 15) 254.
- 18 FF 1999 4480.
- 19 Auer/Malinverni/Hottelier (note 13), No 1433-1436;
- 20 BO CN 1998 I 111.
- 21 Sägger (note 15) 681/682.
- 22 FF 1999 4480.
- 23 Sägger (note 15) 685/686
- 24 FF 1999 4480.

## **Zusammenfassung**

*Nach einem kurzen Rückblick auf die Entwicklung des Gesetzesreferendums unter der alten Verfassung weist der Beitrag auf einige Widersprüche und Unklarheiten hin, die auch den Bestimmungen der neuen BV anhaften. So könnte die Parlamentsverordnung unter Verweis auf die Delegationsfigur plötzlich einen höheren Stellenwert bekommen, als ihr eigentlich zgedacht war. Das Behördenreferendum ist in der neuen BV nicht befriedigender geregelt als in der alten. Schliesslich verzichtet die neue Verfassung formell auf den Begriff des Rechtssatzes. Dieser wird dadurch unbestimmter und ist nun weiter zu fassen als nach bisherigen Definition im Geschäftsverkehrsgesetz.*