

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlement

COMMUNICATION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse

sur

**LA PRISE EN COMPTE DES GROUPES D'INTÉRÊTS DANS LA PRÉPARATION DE
LA LÉGISLATION : LA PROCÉDURE DE CONSULTATION**

Session de Dhaka
Avril 2017

Le travail législatif des assemblées présente des traits communs dans tous les parlements. La procédure débute généralement par le dépôt d'un projet de texte, d'origine gouvernementale ou parlementaire. Le projet est ensuite examiné en séance de commissions, puis fait l'objet de délibérations en séances plénières où il subit différentes modifications. Au terme de la procédure, le texte définitif est adopté et promulgué. Dans certains cas, le texte peut encore être soumis à un vote populaire.

Si la procédure législative fait l'objet de nombreuses analyses juridique et politologique, il est plus rare que l'on s'intéresse aux conditions dans lesquelles les projets de lois sont élaborés durant la phase pré-législative. Or l'expérience montre que la qualité, partant la légitimité d'une loi dépend autant de son contenu que des conditions de son élaboration.

Dans ce domaine, la Suisse connaît un système particulier appelé « procédure de consultation ». Cette procédure consiste à associer certaines autorités et différents groupes d'intérêt à la préparation des textes législatifs avant que ces derniers ne soient présentés au Parlement.

La procédure de consultation est inscrite dans la Constitution fédérale¹. Elle est codifiée dans une loi particulière² et une ordonnance d'application³.

La consultation s'applique obligatoirement aux objets suivants :

- a. Les modifications de la Constitution ;
- b. Les projets de loi fixant des règles de droit ;
- c. Les traités internationaux qui sont soumis au référendum, obligatoire ou facultatif⁴, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons ;
- d. Les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ;
- e. Les ordonnances et autres projets qui touchent particulièrement les cantons ou certains d'entre eux ;
- f. Les ordonnances et autres projets dont l'application sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.

La procédure de consultation poursuit différents objectifs.

Elle permet

- a. d'évaluer si un projet de loi correspond à un besoin et s'il recueille l'adhésion des milieux concernés ;
- b. de vérifier le contenu d'un projet et de s'assurer qu'il est complet et matériellement correct ;
- c. d'apprécier l'impact d'un projet et de vérifier qu'il pourra être appliqué ;
- d. d'informer à temps les citoyennes et les citoyens sur des projets à venir et de susciter un débat public.

La consultation a une dimension participative et informative. Elle permet de rassembler des informations sur le bien-fondé d'un projet législatif, sa qualité, sa faisabilité et son acceptabilité par les milieux concernés. Elle participe aussi à accroître la transparence de l'activité de l'Etat.

¹ Voir bases légales en annexe.

² Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo), du 18.3.2005.

³ Ordonnance sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo), du 17.8.2005.

⁴ Le référendum est obligatoire pour les traités qui prévoient l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution fédérale du 18.4.1999 [cst.]). Il est facultatif pour les traités internationaux qui (a) sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, (b) prévoient l'adhésion à une organisation internationale, (c) contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141, al. 1, let. d, cst.).

Toute personne ou organisation, indépendamment de leur nationalité ou domicile, peuvent participer à la consultation et donner un avis, même si elle n'a pas été invitée à participer à la consultation.

Certaines autorités et groupes d'intérêt sont consultés en toute circonstance :

- a. les cantons qui, dans le système fédéraliste suisse, sont chargés d'appliquer bon nombre de lois fédérales ;
- b. les partis politiques représentés au Parlement ;
- c. les milieux intéressés qui œuvrent au niveau national (associations de communes ou de villes, associations économiques, autres milieux concernés par le projet en question).

Le recours à la consultation n'est pas laissé à la discrétion des autorités élaborant des projets de lois. La procédure obéit à des règles strictes ; ces règles sont les mêmes pour les projets gouvernementaux et ceux d'origine parlementaire.

La procédure de consultation est en principe obligatoire. Il est possible toutefois d'y déroger lorsqu'un projet porte sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales. On peut également renoncer à organiser une consultation lorsque les positions des milieux intéressés sont connues. C'est le cas p.ex. si une question a déjà fait l'objet d'une consultation précédemment. La renonciation à la procédure de consultation ne peut être fondée sur des considérations politiques ou d'opportunité ; elle doit être justifiée par des motifs objectifs.

La procédure de consultation est ouverte par le Gouvernement pour les textes dont il a l'initiative. Elle est ordonnée par la commission parlementaire compétente pour les textes issus du Parlement.

La mise en consultation d'un projet fait l'objet d'une publication officielle mentionnant le délai de consultation et le ministère responsable. Le dossier soumis à consultation est disponible sur papier et sous forme électronique. Il contient le projet de texte ainsi qu'un exposé des motifs dans lequel sont présentés les arguments à l'appui des modifications ou des dispositions législatives nouvelles envisagées. Le dossier comprend également une lettre d'information et la liste des destinataires ; un questionnaire est parfois joint à l'envoi. Tous les documents doivent être rédigés dans les trois langues officielles : allemand, français et italien. S'il y a urgence, p.ex. pour un traité international ou parce que le projet ne revêt qu'un intérêt régional, la documentation peut être rédigée seulement dans une langue ou deux.

La consultation est une procédure exclusivement écrite. Les parties peuvent y participer en envoyant leur avis, soit sur papier, soit sur support électronique. Il est prévu de passer progressivement à une procédure de consultation entièrement électronique. Jusqu'en 2016, la procédure de consultation pouvait également s'effectuer, dans certains cas, sous forme de conférence. Cet instrument a été abandonné en 2016 car il limitait *de facto* le nombre de participants pouvant prendre part à la consultation.

Le délai de consultation est de trois mois au moins. Il est prolongé de manière appropriée durant les périodes de vacances et les jours fériés. Si le projet ne souffre aucun retard, le délai de consultation peut être raccourci à titre exceptionnel. En pareil cas, les destinataires de la consultation doivent être informés des motifs qui justifient l'urgence.

A l'issue de la consultation, le ministère responsable dépouille les résultats et évalue les avis exprimés dans un rapport de synthèse. Ce rapport est remis à l'autorité politique responsable (gouvernement, commission parlementaire) afin qu'elle se détermine sur le fond et arrête les lignes définitives de son projet. Le projet est ensuite remanié et présenté au Parlement. Le rapport de consultation est systématiquement publié, généralement sur le web.

Il arrive parfois qu'un projet de loi soit abandonné après une consultation. C'est le cas si les avis exprimés ont révélé qu'il existe un autre moyen d'atteindre le but visé ou que le texte ne recueille pas un

consensus suffisant pour le faire adopter par le Parlement (sans parler d'un éventuel référendum populaire). Consulter revient ainsi à tester la solidité d'un projet avant de le décider.

80 à 120 procédures de consultation sont organisées chaque année. La liste des consultations prévues, en cours et terminées, avec les documents y afférents, est disponible sur le web⁵ et elle est régulièrement actualisée.

**

La Confédération pratique la consultation depuis plus d'un demi-siècle ; elle a acquis dans ce domaine une très riche expérience dont l'utilité n'est pas remise en question.

A première vue, la procédure pourrait paraître lourde et de nature à ralentir les prises de décision. Lorsqu'on y regarde de plus près, on constate que la procédure de consultation est très efficace ; elle facilite et améliore la qualité du travail du Parlement en évitant que lui soient présentés des textes incomplets ou inapplicables, voire superflus⁶.

La procédure de consultation permet aussi d'identifier très tôt les points de convergence et les désaccords et d'en tenir compte de manière appropriée dans le projet proposé au Parlement.

Vue sous cet angle, la procédure de consultation anticipe et neutralise les oppositions. Elle réduit l'incertitude du processus de décision et augmente les chances d'un projet de loi en lui donnant une assise préalable. La procédure de consultation et le référendum populaire forment les deux plateaux du processus législatif : la prise en compte des avis des acteurs influents lors de la consultation neutralise leurs velléités de recourir ensuite au référendum.

La procédure de consultation montre aussi que l'élaboration des lois ne se réduit pas à la seule procédure parlementaire. Le travail législatif est un mécanisme complexe qui fait intervenir différentes autorités et acteurs dans un modèle de « coopération des pouvoirs ». Cette manière d'associer le plus grand nombre au processus de création législative participe du tempérament politique suisse où l'affrontement et les rapports de force cèdent fréquemment le pas à une construction commune de l'intérêt général.

En Suisse, l'adoption d'une loi n'est donc pas un acte isolé du Parlement. C'est une co-production dont négociation et concertation sont les maîtres d'œuvre.

⁵ Lien : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html>

⁶ On rappellera la formule de Montesquieu selon laquelle « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation » (*De l'Esprit des Lois*, livre XXIX, chapitre 16).

Bases légales

Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999

Art. 147 Procédure de consultation

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.

Loi fédérale sur la procédure de consultation, du 18 mars 2005

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 147 de la Constitution, vu le message du Conseil fédéral du 21 janvier 2004,
arrête:

Art. 1 Champ d'application

1 La présente loi fixe les principes généraux de la procédure de consultation.

2 Elle s'applique aux procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral, par un département, par la Chancellerie fédérale, par une unité de l'administration fédérale ou par une commission parlementaire.

Art. 2 But de la procédure de consultation

1 La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions.

2 Elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté.

Art. 3 Objet de la procédure de consultation

1 Une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant:

- a. les modifications de la Constitution;
- b. les projets de loi au sens de l'art. 164, al. 1, de la Constitution;
- c. les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons;
- d. les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle;
- e. les ordonnances et autres projets qui ne relèvent pas de la let. d mais 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.

2 Une consultation peut également être organisée pour les projets qui ne remplissent aucune des conditions prévues à l'al. 1.

Art. 3a Renonciation à une procédure de consultation

1 Il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'une des conditions suivantes est remplie:

- a. le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales;
- b. aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment.

2 La renonciation à la procédure de consultation doit être justifiée par des motifs objectifs.

Art. 4 Participation

1 Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis.

2 Sont invités à donner un avis:

- a. les gouvernements cantonaux;
- b. les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale;
- c. les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national;
- d. les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national;
- e. les autres milieux et les commissions extraparlimentaires concernés par le projet dans le cas d'espèce.

3 La Chancellerie fédérale tient une liste des organisations consultées systématiquement en vertu de l'al. 2, let. a à d.

Art. 5 Ouverture

1 La procédure de consultation concernant un projet issu de l'administration fédérale est ouverte:

- a. par le Conseil fédéral pour les projets visés à l'art. 3, al. 1;
- b. par le département compétent ou par la Chancellerie fédérale pour les projets visés à l'art. 3, al. 2;
- c. par l'unité compétente de l'administration fédérale centrale ou décentralisée, pour autant qu'elle ait la compétence d'édicter des règles de droit.

2 La procédure de consultation concernant un projet issu de l'Assemblée fédérale est ouverte par la commission parlementaire compétente.

3 La Chancellerie fédérale coordonne les consultations. Elle publie l'ouverture de toute procédure de consultation, en mentionnant le délai de consultation et le service auprès duquel le dossier peut être obtenu.

Art. 6 Déroulement

1 L'autorité compétente pour ouvrir la consultation prépare la procédure de consultation, en assure le déroulement, en rassemble les résultats et les évalue. Lorsque c'est le Conseil fédéral qui ouvre la consultation, les tâches en question sont assumées par le département compétent.

2 Les commissions parlementaires peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale pour préparer une consultation et en rassembler les résultats.

Art. 7 Forme et délai

1 Les dossiers soumis à consultation sont disponibles sur support papier ou sous forme électronique. Le Conseil fédéral peut prévoir qu'une consultation sera menée exclusivement par voie électronique dès lors que les conditions techniques sont réunies.

2 L'autorité compétente pour le déroulement de la procédure de consultation peut en outre inviter les milieux intéressés à des séances de travail. Celles-ci font l'objet d'un procès-verbal.

3 Le délai de consultation est de trois mois au moins. Il est prolongé de manière appropriée pour tenir compte des périodes de vacances et des jours fériés, ainsi que du contenu et de l'ampleur du projet. Le délai minimal se prolonge:

- a. de trois semaines pour une consultation qui englobe la période allant du 15 juillet au 15 août;
- b. de deux semaines pour une consultation qui englobe la période de Noël et du Nouvel An;
- c. d'une semaine pour une consultation qui englobe la période de Pâques.

4 Si le projet ne souffre aucun retard, le délai peut être raccourci à titre exceptionnel. Les motifs objectifs qui justifient l'urgence doivent être communiqués aux destinataires de la consultation.

Art. 8 Traitement des avis

1 Il est pris connaissance des avis exprimés, qui sont pondérés et évalués.

2 Les résultats de la consultation sont résumés dans un rapport.

Art. 9 Publicité

1 Sont accessibles au public:

a. le dossier soumis à consultation, ainsi que tous les documents, prises de position ou avis de droit mentionnés dans le rapport explicatif;

b. les avis exprimés et, le cas échéant, les procès-verbaux prévus à l'art. 7, al. 2: après expiration du délai de consultation;

c. le rapport rendant compte des résultats de la consultation (art. 8, al. 2): après que l'autorité ayant ouvert la procédure a pris connaissance de ce rapport.

2 La Confédération assure l'accès aux avis exprimés en autorisant leur consultation sur place, en en fournissant des copies ou en les publiant sous forme électronique; les avis peuvent être préparés à cet effet.

3 La loi du 17 décembre 2004 sur la transparence n'est pas applicable.

Art. 10

...

Art. 11 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance, notamment:

a. la planification et la coordination des procédures de consultation;

b. le contenu du dossier soumis à consultation ainsi que la façon de le constituer et de le remettre;

c. le déroulement de la procédure de consultation par voie électronique;

d. la manière de traiter les avis reçus, notamment leur évaluation, leur préparation, leur publication et leur archivage.

Art. 12 Modification du droit en vigueur

...

Art. 13 Référendum et entrée en vigueur

1 La présente loi est soumise au référendum.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Date de l'entrée en vigueur: 1er septembre 2005