

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Le secrétaire général  
CH-3003 Berne

## Réunion de l'Association des secrétaires généraux des Parlements (ASGP) à Dhaka, Bangladesh

Le 3 avril 2017

### Préparation de la législation : consultation des groupes d'intérêt

Les Parlements procèdent pratiquement tous de la même manière pour légiférer. Ils commencent par examiner les projets de textes déposés par les gouvernements ou les parlementaires en séance de commissions, puis délibèrent en séances plénières et décident d'éventuelles modifications. Ils adoptent ensuite les textes définitifs, puis les promulguent. Dans certains cas, le résultat du travail parlementaire peut être soumis à l'examen d'une autre instance, voire même du peuple.

Si la procédure législative parlementaire fait l'objet de nombreuses analyses juridiques et politologiques, il est plus rare que l'on s'intéresse aux conditions dans lesquelles les projets de lois ont été produits. Or ces circonstances influencent tant le contenu que la qualité du texte législatif.

Dans la phase pré-parlementaire, la Suisse pratique depuis plus d'un demi-siècle la « procédure de consultation » (1947), un instrument dont l'utilité a été maintes fois éprouvée. Cette procédure consiste à consulter systématiquement toute une série d'autorités et d'organes avant qu'un texte ne soit présenté au Parlement. L'expérience et différentes recherches scientifiques montrent en effet que la légitimité des textes législatifs augmente lorsque les autorités et les groupes d'intérêt concernés ont été associés à leur élaboration.

La procédure de consultation est inscrite dans la Constitution fédérale<sup>1</sup>. Elle est codifiée dans une loi particulière<sup>2</sup> et une ordonnance d'application<sup>3</sup>.

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 facultatif<sup>4</sup>, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons ;

<sup>1</sup> Voir bases légales en annexe.

<sup>2</sup> Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo), du 18.3.2005.

<sup>3</sup> Ordonnance sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo), du 17.8.2005.

<sup>4</sup> 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,



- 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. Les instances s'expriment sur le bien-fondé des projets législatifs, sur leur qualité et leur faisabilité. Elles disent aussi dans quelle mesure elles adhèrent au projet. Elles participent en outre à accroître la transparence de l'activité de l'Etat.

En théorie, toute personne ou organisation, indépendamment de sa nationalité ou de son domicile, peut participer à une consultation et donner son avis, même si elle n'y a pas été invitée. Dans la pratique, seuls certaines autorités et groupes d'intérêt sont en mesure de s'exprimer régulièrement. La loi définit d'ailleurs un cercle de destinataires qui sont consultés en toute circonstance, soit :

- 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 et groupements sociaux, autres milieux concernés par le projet en question).

Gouvernement et Parlement peuvent déroger à l'obligation de consulter les parties intéressées sur les projets de loi touchant l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou encore la répartition des compétences entre autorités fédérales. La procédure devient caduque si les milieux intéressés ont déjà donné leur position, par exemple lors d'une

---

(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.).



précédente consultation. Ni le Gouvernement ni le Parlement ne peuvent en revanche faire l'impasse sur la procédure de consultation pour des considérations politiques ou d'opportunité.

Le Gouvernement ouvre lui-même les consultations pour les textes dont il a l'initiative alors que le Parlement confie aux commissions parlementaires compétentes le soin de lancer la procédure sur les textes de ses membres.

Les autorités gouvernementales ou parlementaires obéissent à des règles strictes dans la consultation des partenaires impliqués. Elles doivent publier officiellement le projet, le délai de consultation et nommer le département (ministère) responsable. Le dossier disponible sur papier et sous forme électronique doit contenir le projet de texte ainsi que les arguments en faveur de la création ou de la modification de dispositions législatives. L'envoi est complété par une lettre d'information, la liste de ses destinataires et éventuellement un questionnaire. Tous les documents sont rédigés dans les trois langues officielles : l'allemand, le français et l'italien. La documentation est rédigée en deux voire seulement en une langue s'il y a urgence, par exemple pour les traités internationaux ou les projets d'intérêt régional.

La procédure de consultation est en passe de se faire complètement en ligne. Actuellement, les parties consultées peuvent encore envoyer leur prise de position écrite sur papier ou sur un support électronique. Jusqu'en 2016, la consultation pouvait dans certains cas prendre la forme de conférence mais cela limitait *de facto* le nombre de participants.

Le délai de consultation de trois mois, plus les périodes de vacances et les jours fériés, peut être raccourci à titre exceptionnel, en cas d'urgence. Les destinataires de la consultation sont alors dûment informés des motifs de cette restriction.

Il appartient au ministère compétent de dépouiller les résultats et d'évaluer les avis exprimés. Il livre un rapport de synthèse généralement publié sur le web. Le Gouvernement ou la commission parlementaire à l'origine de la consultation se détermine alors sur le fond du projet et en arrête les lignes définitives. Les textes sont finalement remaniés avant d'être soumis au Parlement.

Les avis exprimés peuvent montrer parfois qu'il existe un autre moyen d'atteindre le but visé par la réforme législative. Il peut aussi arriver qu'aucun consensus digne de ce nom ne se fasse autour du texte et que ses chances devant le Parlement, et *a fortiori* devant le peuple, en cas de référendum populaire, soient très faibles. Le projet de loi est alors abandonné après la consultation. Consulter revient donc aussi à tester la solidité d'un projet législatif.

Entre 80 et 120 procédures de consultation se déroulent chaque année. La liste des dossiers est régulièrement actualisée en ligne et l'on peut voir si les consultations sont seulement prévues, déjà en cours ou terminées<sup>5</sup>.

\*\*

La procédure de consultation présente de nombreux avantages. Elle permet d'identifier très tôt les points de convergence et les désaccords et d'en tenir compte dans le projet proposé au Parlement. Elle ne ralentit pas les prises de décision, au contraire, puisqu'elle

---

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



évite au Parlement de devoir se pencher sur des textes incomplets, inapplicables, voire superflus<sup>6</sup>.

Vu sous cet angle, la procédure de consultation anticipe les oppositions et les problèmes. Elle réduit l'incertitude qui entoure les décisions et augmente les chances des projets de loi d'être approuvés, en leur donnant une assise. Dans la balance législative, le plateau de la procédure de consultation est en équilibre avec celui du référendum populaire : en prenant en compte l'avis des acteurs influents, on neutralise leurs velléités de recourir au référendum et on les incite au compromis.

Au sein de la Confédération suisse, l'affrontement et les rapports de force cèdent fréquemment le pas à la construction commune de l'intérêt général. Autorités et acteurs coopèrent afin que le plus grand nombre puisse participer au processus de création législative. C'est ainsi que s'exprime le tempérament politique suisse.

En Suisse, lorsque le Parlement adopte une loi, il ne pose pas un acte isolé mais signe une co-production avec de multiples acteurs dans la négociation et la concertation.

Il n'y a rien de fondamentalement suisse dans cette manière de faire ; cela relève plutôt du bon sens.

---

<sup>6</sup> 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).



# Processus législatif

