

CH_VB 2003-2731 485 vom 17. Februar 2004

Bundesverwaltung, 2004-02-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2003-2731_485_

FR: CH_VB 2003-2731 485 du 17 février 2004

IT: CH_VB 2003-2731 485 del 17 febbraio 2004

Erwägungen

E. 21

Selon la version de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires (FF 2002 6026), acceptée par le peuple et les cantons lors de la votation du 9.2.2003 (FF 2003 2784) et entrée en vigueur le 1.8.2003 (RO 2003 1949).

E. 22

Exemples: accord sur le mandat du Groupe d'étude international du jute 2001 («accord sur le jute»; FF 2002 1526); conventions entre la Suisse et la France portant rectification de la frontière (FF 1997 III 825).

E. 23

RS 138.1

500 qui ne sont pas tenus de faire l'objet d'une consultation – parce qu'ils ne sont pas sujets au référendum et qu'ils ne touchent pas des intérêts essentiels des cantons –, les traités dont la conclusion relève de la compétence exclusive du Conseil fédéral (cf. art. 7a, al. 1, LOGA)²⁴. L'al. 2 couvre les projets qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'al. 1, let. a à c, mais dont la portée politique justifie l'organisation d'une consultation. C'est le cas des projets d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle et des projets dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. C'est le cas également des ordonnances ayant un caractère politique marqué ou des dispositions d'exécution importantes telles que celles qui règlent les domaines de l'asile et des étrangers²⁵, de la circulation routière²⁶, de l'indication des prix²⁷ et de la prévoyance professionnelle²⁸. Pour les projets visés à l'al. 2, il faudra toujours faire état – dans la proposition au Conseil fédéral comme dans le dossier envoyé en consultation – de la portée particulière du projet considéré ou de la nécessité d'en confier l'exécution à des organes extérieurs à l'administration, ce qui n'est exigé ni pour les modifications de la Constitution (al. 1, let. a) et les dispositions légales fondamentales (al. 1, let. b), ni pour les traités internationaux importants (al. 1, let. c). L'al. 3 régit les consultations sur les projets d'experts. On entend par là les projets d'acte normatif, les rapports et tout projet analogue qui reflètent l'avis des experts mais n'expriment pas forcément la position du Conseil fédéral, contrairement aux autres projets envoyés en consultation. Lors de sa séance du 12 novembre 2003, le Conseil fédéral a décidé qu'une consultation ne serait organisée exceptionnellement sur un projet d'experts que si l'ampleur du dossier justifiait cette étape intermédiaire. Il va de soi que le Conseil fédéral n'est pas lié par la position du comité d'experts et qu'il peut présenter sa position, ce qui permettra aux milieux consultés de se prononcer en connaissance de cause. Il ne faut pas que la consultation sur le projet d'expert limite la liberté de décision du Conseil fédéral. L'al. 3 répond au vœu des organisations consultées, qui ont demandé à plusieurs reprises que le

nombre de consultations soit réduit, mais aussi à la motion Keller du 3 octobre 2003 (03.3510), que le Conseil fédéral a proposé d'accepter sous forme de postulat. Enfin, cet alinéa reprend dans la lettre et dans l'esprit la disposition de l'art. 1, al. 3, de l'actuelle ordonnance (organisation, à titre exceptionnel, d'une consultation sur un projet d'experts) en la fixant dans la loi, ce qui lui donne une plus grande légitimité.

E. 24

Exemples: accord entre le Conseil fédéral suisse et la République de Moldova relatif aux transports internationaux par route des personnes et des marchandises (RS 0.741.619.565; RO 2002 1105); accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République Slovaque sur la suppression réciproque de l'obligation du visa (RS 0.142.116.902; RO 2002 1146); accord de trafic aérien entre le Conseil fédéral suisse et la République fédérale et démocratique d'Ethiopie (RS 0.748.127.193.41; RO 2003 3495).

E. 25

Exemples: ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), RS 142.205 et ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), RS 823.21.

E. 26

Exemples: ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV), RS 741.51, ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR), RS 741.11.

E. 27

Exemple: ordonnance sur l'indication des prix (OIP), RS 942.211.

E. 28

Exemple: ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), RS 831.441.1.

501 Art. 4 L' al.1 fixe le droit de toute personne ou organisation de participer à la procédure de consultation et déposer un avis. Toute personne physique ou morale, quels que soient sa nationalité et son domicile ou son siège, peut faire valoir ce droit. L'al. 2 indique quelles organisations seront invitées à donner un avis. Ces organisations recevront une invitation accompagnée du dossier envoyé en consultation. Les catégories définies aux lettres a à d correspondent aux catégories actuelles. Les autres organisations ou personnes non sollicitées seront avisées de l'ouverture de la consultation par l'avis publié dans la Feuille fédérale et sur Internet et devront se procurer elles-mêmes le dossier. La let. a mentionne les cantons, conformément à la Constitution (art. 45 et 147 Cst.). Cette disposition se veut souple, car il appartient au droit cantonal de déterminer qui, dans le canton, est compétent pour rédiger les avis et quelles autorités participeront, le cas échéant, à la consultation. Les lettres d'invitation continueront d'être adressées aux gouvernements cantonaux, comme le prévoit la réglementation actuelle (art. 6, al. 1, de l'ordonnance sur la procédure de consultation). La let. b fait état des partis politiques, conformément, là aussi, à la Constitution (art. 137 et 147 Cst.). Elle précise, comme le droit en vigueur (art. 4, al. 1, de l'ordonnance sur la procédure de consultation), qu'il s'agit des partis «représentés à l'Assemblée fédérale». La let. c prévoit la consultation des associations faîtières des cantons, des communes des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national. Cette disposition, qui précise la notion de «milieux intéressés» fixée à l'art. 147

Cst., tient compte de la place particulière que les communes, les villes et les régions de montagne occupent dans la Constitution (art. 50, al. 2 et 3, Cst.). Les associations faîtières de niveau national dans lesquelles elles sont regroupées seront systématiquement invitées à donner un avis, au même titre que les cantons et les partis politiques, lors des consultations organisées par la Confédération. La let. d mentionne les associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national, consacrant en cela la pratique établie. Comme la let. c, elle précise la notion très large de «milieux intéressés» fixée à l'art. 147 Cst. La consultation des groupements économiques, qui était prévue dans l'ancienne Constitution (art. 32, al. 3, aCst., par ex.), devrait être maintenue sous le régime de la nouvelle Constitution. Telle est la volonté du législateur (BO 1998 N 62, intervention Koller). La let. e, enfin, prévoit la consultation des autres milieux qui sont concernés par le contenu ou les objectifs du projet. Ces milieux, qui ne sont pas cités nommément, seront consultés au cas par cas. Le département compétent établira leur liste pour chaque consultation en accord avec la Chancellerie fédérale, comme c'est le cas actuellement. L'al. 3 charge la Chancellerie fédérale de tenir la liste des organisations qui seront consultées systématiquement (al. 2, let. a à c). Cette mesure vise à assurer une pratique uniforme et à faciliter le travail des services qui organiseront la consultation. La Chancellerie fédérale devra non seulement tenir cette liste, mais aussi l'actualiser. Elle tient déjà une liste qui, outre les cantons et les partis représentés à l'Assemblée fédérale, recense les organisations patronales et syndicales suisses et d'autres grandes organisations économiques du pays. Elle y ajoutera les associations faîtières des cantons (Conférence des gouvernements cantonaux), des communes (Association

502 des communes suisses), des villes (Union des villes suisses) et des régions de montagne (Groupement suisse pour les régions de montagne). Il y a lieu de distinguer ces associations, qui seront consultées systématiquement, des organisations qui oeuvrent elle aussi au niveau national, mais se consacrent à un domaine ou à une thématique spécifiques, telles que les conférences des chefs de département cantonaux (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police, etc.) et des organisations comme la Fédération routière suisse ou le Service coordination environnement (association faîtière des organisations de protection de l'environnement). Toutes ces entités, comme c'est le cas actuellement, seront consultées si elles sont concernées par le contenu du projet dans le cas d'espèce (cf. commentaire de la let. e). Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances (TFA) seront soumis à une réglementation spéciale. Selon le protocole d'accord de 1998²⁹, en effet, ces deux tribunaux, dans le cadre de la procédure de consultation, sont consultés surtout sur les questions en rapport avec les voies de recours et ne sont donc pas considérés comme des organisations à consulter systématiquement. Une règle de droit consacrera cette pratique dans l'ordonnance. Contrairement à la liste des organisations consultées systématiquement, qui sera établie par la Chancellerie fédérale (al. 3), les listes des organisations à consulter au cas par cas (al. 2, let. e) seront tenues par les départements. Le choix de ces organisations exigeant une bonne connaissance du dossier et des milieux intéressés, les départements seront en effet mieux à même de déterminer qui doit être consulté sur le projet considéré.

Art. 5 Jusqu'à une date récente, les procédures de consultation portant sur les dispositions de niveau constitutionnel ou législatif et sur les ordonnances «d'une portée considérable sur le plan politique» étaient ouvertes par le Conseil fédéral, celles relatives aux autres ordonnances ou projets étant ouvertes par le département compétent (art. 3, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur la procédure de consultation). Cette distinction a souvent été source de

confusion, de sorte que le nombre de procédures de consultation organisées par les départements n'a cessé d'augmenter³⁰. Pour établir une pratique uniforme et permettre au public d'avoir une vue d'ensemble des consultations menées par la Confédération, le Conseil fédéral a indiqué, le 14 juin 2002, que l'ouverture de la procédure de consultation serait de son ressort pour tout projet important. Il a confirmé cette décision le 12 novembre 2003 dans la perspective de l'élaboration du présent projet. L'art. 5 traduit cette décision dans la loi.

E. 29

Protocole d'accord du 1er mai 1998 entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier. Selon le ch. 3 dudit protocole, l'avis du Tribunal fédéral (TFA y compris), dans le cadre d'une procédure de consultation, est sollicité surtout sur la question du recours au Tribunal fédéral. Les questions touchant à des points matériels du projet doivent lui être soumises séparément.

E. 30

Entre janvier 2000 et août 2003, les départements et les offices ont organisé 120 consultations ou autres procédures visant à solliciter l'avis des milieux concernés. S'y ajoutent les 96 procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral.

503 L'al. 1 dispose que le Conseil fédéral décide de l'ouverture d'une procédure de consultation sur proposition du département compétent ou de la Chancellerie fédérale. Cette décision est prise après la procédure interne usuelle (consultation des offices, co-rapport). L'al. 2 régit les cas dans lesquels le projet a été élaboré par une commission parlementaire. Le principe de la séparation des pouvoirs exige que le public et les milieux qui seront consultés sachent d'entrée de jeu que le projet émane du Parlement et non du gouvernement. La commission parlementaire pourra continuer de faire appel aux services de l'administration (art. 68 LParl) pour l'organisation de la procédure³¹ (cf. art. 6, al. 2). Selon l'al. 3, la Chancellerie fédérale annoncera l'ouverture de la procédure pour toutes les consultations organisées par le Conseil fédéral ou par une commission parlementaire. Cette disposition garantit que les milieux intéressés seront informés de toutes les procédures de consultation ouvertes au niveau fédéral et que les mises en consultation seront signalées de la même manière et par la même autorité. L'annonce de l'ouverture de la procédure continuera d'être publiée dans la Feuille fédérale (FF) et sur Internet une fois la décision prise par l'autorité compétente; comme aujourd'hui, elle comprendra un résumé du projet et indiquera le délai de la consultation ainsi que le service où le dossier peut être obtenu. Le droit de participer à la procédure de consultation (cf. art. 4, al. 1) pourra être exercé à partir du moment où l'annonce aura été publiée. Art. 6 Il faut distinguer l'ouverture de la procédure de consultation (art. 5), c'est-à-dire la décision selon laquelle une consultation doit avoir lieu, de l'organisation et du déroulement proprement dits. On entend par là l'ensemble des étapes qui vont de l'envoi des documents en consultation à la préparation de la décision sur la suite à donner au dossier, en passant par la récapitulation et la synthèse des avis déposés. L'art. 6 définit qui est chargé de ces différentes étapes. L'al. 1 dispose que le département – ou la Chancellerie fédérale pour les consultations organisées par cette dernière – est chargé de préparer la procédure de consultation et d'en assurer le déroulement, puis d'en rassembler et évaluer les résultats. Ces différentes étapes et la procédure à suivre après l'expiration du délai de la consultation seront définies dans

l'ordonnance. L'al. 2 régit l'organisation de la procédure de consultation relative aux projets d'acte élaborés par une commission parlementaire (cf. art. 5, al. 2). Cette disposition attribue aux commissions parlementaires le pouvoir d'ouvrir une procédure de consultation et d'en assurer le déroulement. Elle précise cependant que la commission pourra faire appel aux services de la Confédération pour l'organisation et le déroulement, inscrivant ainsi dans la loi la norme générale fixée à l'art. 155, 2e phrase, Cst. et à l'art. 68 LParl. Cette réglementation spéciale vise à éviter que la procédure de consultation, qui joue un rôle essentiel, ne soit compromise faute de moyens adéquats. La coopération qui existe entre l'administration fédérale et les Services du Parlement permettra de simplifier et de rationaliser la procédure et de

E. 31

Voir également le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1er mars 2001 concernant l'initiative parlementaire 01.401 «Loi sur le Parlement (LParl)», FF 2001 3298 ss, et l'avis du Conseil fédéral, FF 2001 5181.

504 respecter les délais. La commission parlementaire pourra faire appel aux services de l'administration pour l'envoi du dossier en consultation et pour la récapitulation des avis reçus. Par contre, c'est elle qui assurera l'évaluation proprement dite (pondération des avis) et qui décidera de la suite à donner au dossier. Il faut par conséquent adapter l'art. 112, al. 2, LParl. On conçoit mal, en effet, que les services de l'administration apportent leur concours à la préparation et au déroulement de la procédure sans mandat du Conseil fédéral, avec le seul accord du département compétent ou de la Chancellerie fédérale (art. 68, al. 2, LParl). Art. 7 Selon l'al. 1, la consultation aura lieu en principe par écrit. Cette règle correspond à l'usage actuel. Le terme «par écrit» couvre autant les documents papier que les documents envoyés sur support électronique (par Internet, par courrier électronique ou sur cd-rom, par ex.). Dans sa décision de principe du 14 juin 2002, le Conseil fédéral a indiqué que le passage à la procédure de consultation électronique devait se faire progressivement. Il a souligné qu'il fallait, dans une première étape, créer les conditions juridiques et techniques nécessaires et que la forme papier et la forme électronique seraient utilisées parallèlement et auraient la même valeur pendant cette étape intermédiaire. L'annonce de l'ouverture de la procédure, l'invitation aux milieux consultés et le dossier mis en consultation seront établis à la fois sur support papier et sur support électronique. De la même façon, les personnes et organisations participant à la procédure pourront continuer d'envoyer leur avis soit sur papier, soit par courrier électronique. Ce qui est nouveau, c'est que le dossier mis en consultation, mais aussi le rapport rendant compte des résultats de la consultation, seront établis de plus en plus sous forme électronique (documents à télécharger). Ceux qui en feront la demande pourront toutefois recevoir le dossier sur papier. Ces questions techniques seront réglées dans l'ordonnance. Selon l'al. 2, les procédures de consultation pourront continuer d'être menées par voie de conférence. Cette forme ne sera toutefois autorisée qu'à titre exceptionnel et uniquement si les circonstances le justifient, notamment en cas d'urgence, puisque la règle (al. 1) est que la consultation ait lieu par écrit. Le cas s'est présenté par exemple pour le Programme d'allégement budgétaire 2003, qui a fait l'objet d'une consultation sous forme de conférence au début de l'été 2003. C'est l'autorité chargée d'ouvrir la procédure, c'est-à-dire le Conseil fédéral ou la commission parlementaire, qui décidera si la consultation doit avoir lieu par écrit ou en tout ou en partie sous forme de conférence. L'al. 2 consacre l'usage actuel, qui veut qu'un procès-verbal de la conférence soit établi. Autant le procès-verbal que les avis

émis lors de la conférence seront publics. Le délai de la consultation est fixé à trois mois (al. 3), comme dans la réglementation actuelle (art. 5, al. 1, de l'ordonnance sur la procédure de consultation). Ce délai sera toutefois prolongé s'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés ou pour tenir compte de la teneur ou de l'ampleur du projet. Par contre, il ne pourra être raccourci que si l'urgence du projet le justifie. Cette réglementation répond au vœu de plusieurs organisations.

E. 32

Outre les milieux invités à participer à la consultation sous forme de conférence, plusieurs organisations ont pu déposer un avis écrit. Les résultats de la consultation menée sous forme de conférence sont publiés sur le site suivant: www.efd.admin.ch.

505 Art. 8 L'al. 4 dispose qu'il est pris connaissance des avis exprimés et que ces avis sont évalués, consacrant en cela l'usage actuel. L'autorité compétente prendra connaissance des remarques reçues en les rassemblant dans le rapport rendant compte des résultats de la consultation. Ce rapport présentera les avis sous une forme résumée et sera adressé au Conseil fédéral ou à la commission parlementaire. Toutes les organisations qui participent à la consultation ont le droit d'exiger qu'il soit pris connaissance de leur avis. La récapitulation, dans le rapport précité, de toutes les remarques en rapport avec le sujet traité remplit cette exigence. Par contre, nul ne peut prétendre recevoir une réponse individuelle ni exiger que certains avis fasse l'objet d'un traitement particulier lors de l'évaluation. L'évaluation est un processus interne de formation de l'opinion pour laquelle l'autorité compétente pondère les avis et décide de la suite à leur donner. Les remarques hors de propos ne seront pas prises en compte ni rendues publiques. L'ordonnance fixera les modalités du dépôt et du traitement des avis (cf. art. 11, let. c). En ce qui concerne l'évaluation et la pondération des avis, le Conseil fédéral s'est opposé, par le passé, à ce que des critères généraux soient définis. Il a fait valoir que cette pondération avait un caractère surtout politique et supposait donc une certaine marge d'appréciation³³. Afin d'améliorer les possibilités d'exécution des mesures de la Confédération, il a toutefois demandé aux départements d'accorder une importance particulière à l'avis des cantons pour tout ce qui a trait à la mise en œuvre de ces mesures³⁴. Art. 9 La procédure de consultation étant la seule étape publique du processus d'élaboration des projets importants, notamment de la procédure préliminaire d'élaboration des lois, elle obéit par essence au principe de la transparence. Le projet de loi fixe à l'art. 9 la norme qui fonde ce principe (principe de la publicité de la procédure de consultation). Cet article constitue une disposition centrale du projet, d'autant plus que le principe de la publicité n'est inscrit dans aucune norme constitutionnelle, la Constitution déléguant au législateur le soin de l'introduire dans la loi. Le principe de la publicité de la procédure s'applique à toutes les consultations, y compris à celles qui sont organisées par une commission parlementaire. Selon l'al. 1, le dossier envoyé en consultation, les avis déposés, le rapport rendant compte des résultats de la consultation et le procès-verbal des consultations menées sous forme de conférence sont publics. Par «dossier envoyé en consultation», on n'entend rien de plus que ce qui constitue ce dossier. Nul ne pourra exiger de pouvoir consulter des documents qui n'auraient pas de lien immédiat avec la consultation (documents ayant servi de base au projet, études préalables ou avant-projets, par ex.). L'al. 1 ne dit rien non plus sur le droit de consulter les avis émis lors de la

E. 33

Avis du Conseil fédéral du 27 avril 1998 relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, du 10 novembre 1997, sur la mise en oeuvre des politiques fédérales: Collaboration entre la Confédération et les cantons et prise en compte des avis cantonaux lors des procédures de consultation, FF 1998 IV 3787 ss, en particulier 3314 s.

E. 34

Avis du Conseil fédéral du 31 mai 1999 relatif au rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 15 février 1999. Initiative parlementaire Rhinow (96.456). Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération FF 1999 III 3115 ss, en particulier 3116.

506 consultation des offices ou lors de la procédure de co-rapport. Ce domaine sera réglé de manière exhaustive par la loi sur la transparence³⁵. Le contenu du dossier envoyé en consultation sera défini dans l'ordonnance. L'al. 2 règle l'accès aux avis exprimés. Cet accès est assuré par l'octroi du droit de consulter les dossiers sur place, par la remise de copies sur demande et par la publication sous forme électronique. En matière de délais, la pratique établie par une décision de la Conférence des secrétaires généraux du 25 février 1995 sera maintenue. En règle générale, les avis seront donc accessibles dès que l'autorité qui décide de la suite de la procédure (Conseil fédéral, commission parlementaire) aura pris connaissance des résultats de la consultation. Le rapport qui rend compte de ces résultats pourra toutefois être consulté plus tôt si la liberté de décision de l'autorité compétente ne s'en trouve pas compromise. Les modalités seront fixées dans l'ordonnance. Pour que le droit d'auteur soit respecté³⁶, la loi doit prévoir la possibilité de soumettre les avis à un traitement technique en vue de leur publication sous forme électronique. Elle fixe à l'art. 9 la base légale qui permettra à l'autorité compétente de publier les avis reçus et d'assurer l'accès du public à ces avis sous les formes mentionnées. Les auteurs, qui auront connaissance de cette disposition et des possibilités de traitement qu'elle autorise, consentiront, en déposant leur avis, à ce que ce dernier soit publié et utilisé aux fins indiquées (établissement et remise de copies, traitement technique en vue de leur publication³⁷). L'al. 3 précise que la LTrans ne s'applique pas à la procédure de consultation. Le principe de la publicité étant une caractéristique essentielle de la procédure de consultation, il a une portée très étendue et les restrictions prévues par la LTrans n'ont pas lieu d'être pour cette procédure. En effet, on peut difficilement imaginer que des intérêts publics ou privés prépondérants puissent s'opposer au droit du public d'accéder au dossier envoyé en consultation, aux résultats de la consultation ou aux avis exprimés. Le présent projet de loi fixe donc le principe de la publicité de la procédure de consultation et précise, dans une disposition qui a valeur de norme spéciale, que la LTrans ne s'applique pas. Art. 10 La Constitution n'impose de consultation que pour les actes législatifs importants, les traités internationaux importants et les autres projets de grande portée (art. 147 Cst.). Elle ne prévoit pas de consultation pour les projets de portée mineure, l'idée étant de décharger l'administration et les milieux consultés afin qu'ils puissent se concentrer sur les projets majeurs. L'organisation et le déroulement d'une procédure de consultation demandent en effet un investissement important. Conformément à la décision de principe qu'il a prise, le Conseil fédéral ouvrira lui-même la procédure de consultation. L'art. 10 indique toutefois clairement que les départe-

E. 35

Message du 12 février 2003 relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (loi sur la transparence, LTrans), FF 2003 1807; projet de loi sur la transparence, FF 2003 1888.

E. 36

Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (loi sur le droit d'auteur, LDA), RS 231.1.

E. 37

Voir l'avis remis par l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) le 8.2.2002 à la Chancellerie fédérale, qui renvoie à l'avis remis par l'IPI le 26.9.2001 à l'Office fédéral de la justice.

507 ments pourront continuer de soumettre les projets de portée mineure à l'avis des milieux spécialisés et de participer ainsi au processus de formation de l'opinion. Il sera fait usage de cette possibilité notamment lorsqu'il s'agira d'appliquer le principe de coopération prévu par la loi sur la protection de l'environnement, s'il est dans l'intérêt des cantons et des milieux économiques d'être associés à l'élaboration des dispositions de détail. L'al. 1 fixe le principe selon lequel le département ou la Chancellerie fédérale peuvent solliciter l'avis des milieux concernés. La loi garantit donc à ces milieux qu'ils pourront continuer à se prononcer sur les projets de portée mineure, pour lesquels la consultation n'est pas obligatoire. Au nombre de ces projets figurent par exemple les ordonnances techniques³⁸; ces ordonnances n'étant pas des projets d'une grande portée au sens de l'art. 3 ni des projets dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration, elles ne justifient pas le lancement d'une «large» consultation. Ce sont surtout les milieux directement concernés, notamment les organisations spécialisées, les associations et organisations professionnelles et les services cantonaux ou communaux, qui seront invités à donner un avis. Contrairement à ce qui est prévu pour la consultation relative aux projets importants, les organisations visées à l'art. 4, al. 2, (cantons, partis politiques, associations faitières oeuvrant au niveau national) et les milieux susceptibles d'être intéressés ne seront pas obligatoirement ni systématiquement consultés; seuls les milieux spécialisés seront invités à se prononcer. Selon l'al. 2, le résultat d'une demande d'avis sera public. Toute personne intéressée pourra donc prendre connaissance de ce résultat. Si le principe de la publicité de la procédure est très étendu en ce qui concerne la procédure de consultation (art. 9), il est limité au seul résultat dans le cas de la demande d'avis. L'accès aux autres documents, notamment au projet soumis à l'avis des milieux concernés, est assuré dans le cadre défini par la LTrans. Cette règle est pertinente et applicable puisque les demandes d'avis ne s'adressent qu'à un nombre limité de personnes et qu'elles concernent des projets de portée mineure. Le tableau ci-après présente les différences entre la procédure de consultation et la demande d'avis:

Procédure de consultation	Demande d'avis	Ouverture Conseil fédéral ou commission parlementaire	Département ou Chancellerie fédérale	Objet Actes législatifs importants, projets d'une grande portée et traités internationaux importants au sens de l'art. 3 LPCo	Projets de portée mineure (par ex. ordonnances techniques)	Destinataires Milieux visés à l'art. 4, al. 2, LPCo	Milieux directement concernés
---------------------------	----------------	---	--------------------------------------	---	--	---	-------------------------------

E. 38

Par ex.: ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI), RS 814.710; ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV), RS 741.41; ordonnance concernant la procédure de virement d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée au Fonds de compensation de l'assurance- vieillesse et survivants (AVS), RS 641.203.2; ordonnance relative aux équipements sous pression, RS 819.121; etc.

508

Procédure de consultation Demande d'avis Principe de la publicité Le dossier envoyé en consultation, les avis déposés et le rapport rendant compte des résultats de la consultation sont publics. Le résultat de la demande d'avis est public (l'accès au dossier étant assuré dans le cadre défini par la LTrans). But Associer les cantons, les partis et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. Informer le public des projets importants programmés par la Confédération. Recueillir l'avis des spécialistes. Informer les milieux directement concernés. Réunir les données de base nécessaires.

Art. 11 Par souci de transparence et parce que la loi a une fonction d'information, nous y avons mentionné les principaux domaines à régler dans l'ordonnance. Nous pré- voyons d'édicter une seule ordonnance. Les autres dispositions sur la procédure de consultation (celles qui sont fixées, par ex., dans les directives de 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation³⁹ ou dans le protocole d'accord de 1998 relatif aux avis du Tribunal fédéral dans le cadre de la procédure de consulta- tion⁴⁰) seront transférées autant que possible dans cette ordonnance et pourront être abrogées dans les actes en question. Selon la let. a, l'ordonnance doit fixer les dispositions nécessaires à l'organisation de la procédure de consultation par voie électronique. Elle réglera par exemple l'utilisation des moyens d'information et de communication électroniques ainsi que l'archivage des documents électroniques. Elle fixera aussi les exigences à respecter lors de la mise à disposition par voie électronique du dossier envoyé en consultation et lors de la mise en forme technique des avis. Selon la let. b, l'ordonnance précisera de quels documents au moins doit se compo- ser le dossier mis en consultation; elle indiquera sous quelle forme et dans quelle(s) langue(s) il doit être fourni. Elle fixera les modalités de dépôt des avis et réglera la manière de traiter ces der- niers (let. c). Le traitement des avis comprend notamment la publication, l'archivage et le traitement technique en vue de la récapitulation des résultats de la consultation. L'ordonnance indiquera dans quel délai et sous quelle forme ces résultats devront être rassemblés, les avis évalués pour la suite de la procédure et les résultats de la consultation publiés. En ce qui concerne l'évaluation et la pondération des avis, nous nous sommes opposés à la définition dans un acte normatif de critères d'évaluation généraux et abstraits. Ces critères continueront d'être exposés dans les guides prati- ques établis par l'administration (Manuel sur la procédure de consultation, Guide de législation).

E. 39

FF 1970 I 1002, 1976 II 925.

E. 40

Protocole d'accord du 1er mai 1998 entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier.

509 Enfin, le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance des dispositions destinées à assurer la coordination et la planification des procédures de consultation (let. d), répondant en cela à une des exigences majeures des organisations consultées. Art. 12 De par la place qu'il occupe dans la systématique de la Constitution (dispositions générales du titre 5, qui régit les autorités fédérales), l'art. 147 Cst. s'applique à toutes les autorités suprêmes de la Confédération, c'est-à-dire à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. Par conséquent, l'obligation d'organiser une consultation lors des travaux préparatoires relatifs aux projets importants vaut pour le Conseil fédéral, mais aussi pour l'Assemblée fédérale et pour les tribunaux fédéraux. La loi qui fait l'objet du présent message s'applique aux consultations du Conseil fédéral et à celles des commissions parlementaires. La possibilité d'en étendre l'application au Tribunal fédéral a été examinée lors des travaux préparatoires. Après consultation du secrétariat général du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, il est apparu cependant qu'une telle réglementation n'était pas pertinente dans la pratique et qu'on pouvait en faire l'économie. Comme le projet de loi sur le Tribunal fédéral (LTF)⁴¹ ne permet pas à ce dernier d'édicter des actes législatifs importants au sens de l'art. 147 Cst. (son pouvoir de légiférer est limité aux actes sans grande portée), il y a lieu de penser que le Tribunal fédéral n'organisera plus de procédure de consultation; il est donc inutile de fixer des règles en la matière. Dans sa version actuelle, l'art. 112, al. 2, LParl dispose que la commission qui a élaboré un avant-projet d'acte législatif «peut charger le Conseil fédéral d'engager une procédure de consultation sur l'avant-projet et le rapport explicatif qui l'accompagne». Nous avons déjà exposé les raisons pour lesquelles cette disposition doit être supprimée (cf. commentaire de l'art. 6). Le nouvel al. 2 de l'art. 112 LParl fait le lien entre la loi sur le Parlement et la loi sur la procédure de consultation. Il n'a pas qu'un simple contenu informatif. Le renvoi à la loi sur la procédure de consultation entend souligner que les consultations menées par le Conseil fédéral et celles menées par une commission parlementaire sont équivalentes. En ce qui concerne l'abrogation de l'art. 39, al 3, LPE et de l'art. 47, al. 2, LEaux, nous vous renvoyons au ch. 1.7 du présent message.

E. 41

Voir le message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire, FF 2001 4000 ss, et le projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral (loi sur le Tribunal fédéral, LTF), FF 2001 4281.

510 3 Conséquences 3.1 Conséquences pour la Confédération Les nouvelles normes relatives à la procédure de consultation n'auront pas d'effet direct sur les finances ni sur l'effectif du personnel de la Confédération. Le resserrement du champ d'application de la procédure de consultation, dont le but premier est de limiter le nombre de consultations, et l'utilisation croissante qui sera faite des moyens d'information, de communication et d'archivage électroniques devraient, à moyen terme, faire baisser le volume des travaux administratifs. 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes Les nouvelles normes sur la procédure de consultation n'auront pas non plus de conséquences directes sur les finances ni sur l'effectif du personnel des cantons et des communes. La réduction du nombre de consultations et l'utilisation croissante de moyens d'information et de communication modernes devraient en tout cas contribuer à réduire les tâches et les charges de l'administration. Les associations faîtières des cantons, des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national étant intégrées dans la liste des organisations à consulter systématiquement, elles seront invitées à donner un avis sur tous

les projets mis en consultation par la Confédération, ce qui pourrait les inciter à coordonner leurs réponses et à déposer des avis consolidés. L'institutionnalisation de leur participation contribuera à améliorer les possibilités d'exécution des mesures de la Confédération (cf. FF 1998 1662 et 3309); elle permettra aussi de traduire dans les faits les droits de participation et les droits d'être entendus généraux que la Constitution accorde aux cantons (art. 45 Cst.) ainsi qu'aux villes, aux communes et aux régions de montagne (art. 50 Cst.).

3.3 Autres conséquences Les nouvelles normes relatives à la procédure de consultation n'auront pas d'incidence sur l'économie ni sur la politique extérieure. En ce qui concerne la participation des cantons à la préparation des décisions de politique extérieure, le droit des cantons d'être consultés avant l'engagement de négociations par la Confédération est régi principalement par la loi spéciale, les présentes normes sur la procédure de consultation s'appliquant à titre complémentaire aux consultations qui auront lieu après la conclusion des négociations (cf. art. 4 de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération [LFPC]⁴²). La procédure de consultation entend contribuer – c'est là son but – à améliorer l'information du public et à rendre transparentes les mesures prévues par la Confédération. La loi, qui fixe les objectifs essentiels de cette procédure (déterminer si le projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté), définit par là même les principaux critères en fonction desquels les résultats de la consultation seront évalués. Cela ne peut que renforcer l'utilité de la procédure de

E. 42

Voir aussi FF 1998 953, en particulier 959 s.)

511 consultation pour les autorités qui l'organisent et améliorer la qualité de l'évaluation. La simplification de cette procédure et le resserrement de son champ d'application auront pour effet de la valoriser dans le processus d'élaboration des décisions et de formation de l'opinion; et si on limite systématiquement la consultation aux projets les plus importants, les tâches administratives diminueront pour les autorités fédérales, mais aussi et surtout pour les organisations consultées. Au total, les nouvelles normes sur la procédure de consultation permettront de mieux apprécier en amont la possibilité de réaliser les projets importants de la Confédération avant de procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires. L'instrument de la consultation sera ainsi utilisé de façon plus ciblée.

4 Programme de la législature La révision des normes régissant la procédure de consultation n'est pas inscrite au programme de la législature 1999–2003, mais devrait être mentionnée dans le programme de la législature 2003–2007. La nécessité d'élaborer de nouvelles normes et de revoir les règles existantes procède directement de la Constitution. En effet, des députés avaient fait valoir, lors des délibérations parlementaires sur l'art. 147 Cst. (art. 138 du projet de l'époque), que cette disposition devait être précisée au niveau de la loi (BO 1998 N 59–62). De plus, l'art. 164, al. 1, Cst. exige que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit soient édictées sous la forme d'une loi fédérale, précisant que les règles fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales font partie de cette catégorie de dispositions (let. g). Les règles fixées dans l'actuelle ordonnance sur la procédure de consultation ne répondant plus, de ce fait, aux exigences de la Constitution, de nouvelles normes doivent être élaborées.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité La pouvoir de l'Assemblée fédérale d'édicter des dispositions légales sur la procédure de consultation se fonde sur l'art. 173, al. 2, Cst. La transposition dans la loi de la norme fixée à l'art. 147 Cst. répond aux exigences générales que la législation doit

remplir selon la Constitution (art. 164 Cst.). L'art. 147 Cst. fixant le principe d'une consultation obligatoire pour les actes législatifs importants, les autres projets de grande portée et les traités internationaux importants, il faut transposer ce principe dans une loi en vertu de l'art. 164, al. 1, let. g, Cst. Cette loi doit préciser les destinataires et le délai de la consultation en raison, notamment, de la définition donnée par la Constitution des projets à envoyer en consultation («actes législatifs et traités internationaux importants» et «autres projets de grande portée»).

512 5.2 Délégation de compétences législatives L'art. 182, al. 1, Cst. dispose que le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent. L'art. 11 du projet de loi qui fait l'objet du présent message donne au Conseil fédéral la compétence nécessaire. Il énumère, sous la forme d'une liste exemplative, les principaux domaines que le Conseil fédéral devra régler par voie d'ordonnance. Pour ce qui est des dispositions d'exécution à proprement parler, la compétence normative du Conseil fédéral procède directement du pouvoir de mise en œuvre de la législation qui lui est conféré par l'art. 182, al. 2, Cst.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LPCo) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2004 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 06 Cahier Numero Geschäftsnummer 04.010 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 17.02.2004 Date Data Seite 485-512 Page Pagina Ref. No 10 137 379 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.