

Position

Consultation sur la modification de l'ordonnance sur la consultation (OCo)

Assemblée plénière du 25 septembre 2015

1. Remarques générales

1 Dans le processus législatif, l'implication précoce des cantons est primordiale lorsqu'un projet de la Confédération touche à leurs intérêts essentiels. C'est le cas de la révision de la législation sur la consultation, y compris de sa réglementation d'exécution. Les cantons peuvent ainsi s'assurer que les processus prévus permettront la prise en compte de leurs intérêts et le respect de leurs droits constitutionnels, et que le cadre mis en place leur offrira la possibilité de contribuer par leur apport à la qualité des actes législatifs qui leur seront soumis ainsi qu'à faciliter leur mise en œuvre. Les cantons remercient la chancellerie de la Confédération d'avoir intégré des représentants des cantons dans le groupe de travail interdépartemental chargé des travaux de révision de l'ordonnance sur la consultation (OCo).

2 Les cantons apprécient également que le projet de révision de l'OCo fasse l'objet d'une procédure de consultation. Certes, l'OCo, comme la loi sur la consultation, a un contenu avant tout technique. Mais ces éléments peuvent avoir des conséquences importantes pour les droits des cantons s'ils ne leur permettent pas de participer pleinement au processus décisionnel de la Confédération. En effet, dans le processus législatif, la consultation a une importance centrale pour les cantons, premiers porteurs de l'exécution du droit fédéral.

3 Les cantons saluent au demeurant le fait que l'essentiel des mesures demandées par le groupe de travail commun Confédération-cantons en lien avec la législation sur la consultation ait été intégré dans le projet mis en consultation (cf. rapport du 13 février 2012 intitulé « La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons »). Peuvent être cités à titre d'exemples, la formulation de questions spécifiques concernant la mise en œuvre de l'acte envisagé, l'adressage correct de la lettre d'information envoyée aux destinataires de la consultation avec invitation expresse à répondre aux questions posées, l'association des cantons aux travaux préparatoires lorsqu'un projet de la Confédération touche à des intérêts essentiels des cantons, l'accessibilité pour les instances consultées et le public du dossier soumis à consultation, ou encore, lors de la publication des résultats

de la consultation, la consignation des avis des cantons concernant la problématique de la mise en œuvre dans un chapitre spécifique.

4 Dans l'ensemble, le projet mis en consultation est très satisfaisant du point de vue des cantons et est largement soutenu. Le chapitre ci-dessous contient cependant quelques propositions relatives à certains articles ou au rapport explicatif. Finalement, les cantons soulignent encore le fait que les commissions parlementaires et les services du Parlement sont soumis à cette ordonnance, qu'ils sont tenus de respecter lorsqu'ils lancent des projets d'actes législatifs.

2. Remarques et propositions relatives à certains articles

2.1 Article 3 : Planification

5 Le renvoi à l'article 6 de la loi sur la consultation (LCo) figurant sous le titre de l'article 3 OCo doit être biffé, car l'article 6 LCo ne concerne pas la planification

2.2 Article 4a : Consultation de la Chancellerie fédérale

Généralités

6 La clarification apportée par cette nouvelle disposition concernant le rôle consultatif de la Chancellerie fédérale (ChF) à ce stade de la procédure est bienvenue et répond en bonne partie aux attentes de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), ainsi qu'à celles des cantons. Cependant, pour assurer une unité de doctrine, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux autorités responsables, il faut que la Chancellerie soit plus systématiquement consultée (al. 2).

Alinéa 2

7 La ChF doit aussi pouvoir se prononcer sur la question de savoir si l'autorité responsable renonce à bon droit à ouvrir une procédure de consultation, lorsqu'elle estime que les conditions de l'article 3, alinéa 1 lettres d et e LCo ne sont pas remplies.

L'article 4a alinéa 2 doit donc être complété comme suit :

«² Elle consulte la Chancellerie fédérale même lorsqu'elle

a. n'entend pas organiser de consultation au moment de préparer une ordonnance, parce que les conditions prévues à l'art. 3, alinéa 1 lettres d et e LCO ne sont pas réunies.

b. entend renoncer, en se fondant sur l'art. 3a LCo, à organiser une consultation,

c. n'entend pas laisser le soin au Conseil fédéral d'organiser une consultation. »

2.3 Article 6 : Obligation de motiver

Alinéa 1 lettre a.

8 Les cantons sont d'avis que l'alinéa 1 lettre a. s'applique à toutes les consultations prévues à l'article 3 LCo, qu'elles soient obligatoires ou facultatives.

L'alinéa 1 lettre a. doit donc être modifié come suit :

« a. les motifs pour lesquels une la procédure de consultation sera doit être organisée conformément à l'art. 3, al. 1 LCo ; ».

2.4 Article 7 : Contenu et langue du dossier envoyé en consultation

Alinéa 3

9 Il ressort du rapport explicatif que dans le cas de consultations menées à titre facultatif, il sera possible de renoncer à certaines traductions, et que « cette possibilité n'est admise que si le projet ne revêt qu'un caractère local ou régional et qu'il ne concerne que des locuteurs d'une ou deux langues officielles ». Les cantons proposent ici de transcrire ce caractère exceptionnel dans le libellé de l'article 7 alinéa 3 OCo, et ce en ces termes :

« ³Pour les consultations prévues à l'art. 3, al. 2, LCo, le dossier envoyé en consultation et le rapport explicatif peuvent être rédigés uniquement dans une ou deux langues officielles, notamment si le projet ne revêt qu'un intérêt local ou régional. »

2.5 Article 8 : Rapport explicatif

Alinéa 3

10 Les cantons tiennent à saluer l'introduction de cet alinéa, qui prévoit que si besoin est, le rapport explicatif contiendra des questions spécifiques relatives à la mise en œuvre du projet mis en consultation. Les informations ainsi collectées permettront à la Confédération d'être mieux informée des spécificités et besoins des cantons, et d'en tenir compte dans la mesure du possible.

La Confédération sera cependant attentive à adapter la terminologie de cette disposition (en particulier à la lettre b.), une fois adoptés les processus de coordination projetés. Plutôt que de « planification coordonnée », il sera vraisemblablement question de « mise en œuvre coordonnée ».

Par ailleurs, il faut noter que la version française de l'article 8 alinéa 3 lettre a comporte une coquille : « [...] de l'organisation et des finances de la Confédération [...] ».

Rapport explicatif

11 Dans les explications concernant cet article, les cantons proposent de renforcer la portée du 2^e paragraphe, de sorte qu'il soit plus qu'un vœu pieux, et que les rapports explicatifs soient à l'avenir enrichis des questions évoquées sous rubrique précédente, chaque fois que les projets le requièrent. À cette fin, les cantons demandent que dans ce deuxième paragraphe, le conditionnel soit remplacé par le futur, au caractère plus contraignant.

2.6 Article 9 : Lettre d'information aux destinataires

Alinéa 2

12 La formulation de l'art. 9 al. 2 OCo laisse une certaine latitude pour décider si une invitation expresse est nécessaire ou non pour répondre aux questions des destinataires. L'intérêt de la Confédération et des can-

tons à obtenir une réponse aux questions exige que le courrier d'information attire toujours l'attention sur les questions éventuelles.

Les cantons proposent donc de formuler l'art. 9 al. 2 comme suit :

« ² Elle invite expressément les cantons et le cas échéant, les autres acteurs chargés de la mise en œuvre à donner leur avis sur les explications et à répondre, ~~le cas échéant,~~ aux questions éventuelles contenues dans le rapport explicatif. »

Alinéa 3

13 L'art. 9 al. 3 prévoit que le courrier d'information aux cantons est adressé aux gouvernements. Les cantons souhaitent que la Confédération respecte systématiquement cette règle. Il ne saurait plus être toléré que certains offices fédéraux s'adressent directement aux services cantonaux au moment de lancer une consultation.

2.7 Article 13 : Annonce de l'ouverture d'une procédure de consultation (ne concerne que la version française)

14 Il est ici proposé de changer le titre de la version française de cette disposition et de le faire correspondre – comme en allemand – au contenu de l'article 13, et ce comme suit :

Titre de l'article 13 : ~~Annonce de l'ouverture d'une procédure de consultation~~ Publication

2.8 Article 16 : Publication des prises de position

15 Le rapport explicatif précise à juste titre que les avis sont publiés dans la banque de données centralisée de la Chancellerie fédérale pour des raisons de transparence et de cohérence (p. 10 du rapport explicatif). En effet, la convivialité veut que toutes les informations sur un projet en consultation puissent être consultées sur un site Internet. Si la Chancellerie fédérale est chargée de gérer une liste publique des procédures de consultation en cours ou terminées et de donner accès aux rapports des résultats (art. 13 al. 2 et art. 21 al. 2 et 3 OCo), aucun motif objectif ne justifie qu'elle ne puisse pas rendre accessibles au public également les avis et les procès-verbaux.

Les cantons proposent donc de formuler l'art. 16 comme suit :

« Après l'expiration du délai de consultation, ~~l'autorité responsable~~ la Chancellerie fédérale rend publics les avis exprimés et les procès-verbaux prévus à l'art. 7, al. 2, LCo, conjointement au rapport rendant compte des résultats de la consultation, sur la liste des procédures de consultation terminées, conformément à l'art. 21 al. 3. »

2.9 Article 18 : Proposition adressée au Conseil fédéral

16 En vertu de l'article 6 LCo, différentes autorités (les commissions parlementaires, p. ex.) peuvent organiser une consultation. C'est pourquoi les cantons proposent d'adapter l'article 18 alinéa 1 OCo comme suit :

«¹Dans la proposition adressée au Conseil fédéral, ~~le département ou la Chancellerie fédérale~~ l'autorité responsable présente une évaluation et une pondération des résultats de la consultation sous une forme résumée. Les avis exprimés par les cantons doivent être tout particulièrement pris en compte lorsqu'il s'agit de questions touchant à la mise en œuvre ou à l'exécution de dispositions du droit fédéral. »

2.10 Article 20 : Rapport rendant compte des résultats de la consultation (ne concerne que la version française)

17 La formulation française de l'article 20 alinéa 2 OCo ne correspond pas à la version allemande. Les cantons demandent dès lors que l'article 20 alinéa 2 OCo soit adapté comme suit:

«Les avis relatifs ~~aux questions portant sur~~ à la mise en œuvre, remis par les cantons ou d'autres acteurs concernés, ~~remis par des organisations ou des personnes de droit public ou privé extérieures à l'administration fédérale~~ sont présentés dans un chapitre ~~à part~~ spécifique.»

2.11 Article 21 : Information et publication (ne concerne que la version française)

Alinéa 4

18 Il importe aux cantons que, hormis les médias, les autorités responsables soient informées sans délai de la publication du rapport rendant compte des résultats de la consultation. Il est donc proposé de compléter l'article 21 alinéa 4 comme suit :

«⁴ Les autorités responsables informent sans délai les participants à la procédure de consultation de la publication du rapport des résultats.»

Il est au demeurant opportun de conserver dans la version française la même terminologie que dans l'OCo actuelle et de faire systématiquement référence, comme à l'article 20 OCo, au « rapport rendant compte des résultats de la consultation », au lieu de « rapport des résultats ».

3. Modification de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)

3.1 Généralités

19 La Confédération saisit l'opportunité de la révision de l'OCo pour proposer l'introduction dans l'OLOGA d'un nouvel article 15a intitulé « Collaboration avec les cantons ». Cette proposition est accueillie très favorablement par les cantons. Elle concrétise deux des mesures les plus importantes préconisées par le groupe de travail commun Confédération-cantons dans son rapport du 13 février 2012 : l'association des cantons aux travaux préparatoires et à la planification de la mise en œuvre, lorsque l'acte projeté émane d'une unité administrative dépendant du Conseil fédéral. À propos de l'implication précoce des cantons au processus législatif fédéral, il s'agit de rappeler que le fait que des représentants des cantons soient associés aux travaux au stade de l'avant-projet ne se substitue aucunement à une procédure de consultation, telle que réglementée par l'OCo (cf. supra chap. 1. no 2).

20 Ce projet d'article 15a OLOGA constitue une nouveauté qui n'a pas été discutée au sein du groupe de travail interdépartemental chargé de l'élaboration du projet de révision de l'OCo, ni n'a pu être étudiée de manière approfondie. Les cantons se permettent donc de s'y arrêter plus longuement et de formuler un certain nombre de propositions. Afin d'assurer la symétrie avec les projets élaborés par les unités des services du Par-

lement pour l'Assemblée fédérale, il serait cependant opportun de veiller à ce que le pendant de cet article soit adopté prochainement et intégré dans un article 18a OLPA (ordonnance sur l'administration du Parlement), comme demandé dans le rapport du 13 février 2012.

3.2 Article 15a OLOGA

21 Le projet se réfère à juste titre au fait qu'une étroite collaboration avec les cantons doit s'instaurer lorsque leurs intérêts essentiels sont touchés. Le seul exemple cité est d'importance : il s'agit des cas dans lesquels il est prévu de confier aux cantons de nouvelles tâches d'exécution. Certes, le mot « notamment » laisse clairement entendre qu'il existe d'autres situations dans lesquelles des intérêts essentiels des cantons peuvent entrer en ligne de compte. L'exemple donné met cependant la barre très haute et risque de déboucher sur une interprétation restrictive de cette clause générale. D'autre part, les conférences intercantionales n'agissent en principe pas en tant qu'autorités. De plus, une communication adressée à une conférence intercantonale ne saurait dispenser du devoir d'informer les cantons. Finalement, il est précisé dans le rapport explicatif que par « autorités intercantionales compétentes », le projet entend la CdC. Or, il peut certes s'agir de cette dernière, mais aussi d'une conférence des directeurs. Les cantons demandent que cette précision figure expressément dans l'ordonnance. Il est dès lors proposé de modifier l'introduction de l'article 15a OLOGA comme suit :

« ¹Lorsqu'un projet de la Confédération touche aux intérêts essentiels des cantons, ~~notamment lorsqu'il est prévu de leur confier de nouvelles tâches d'exécution,~~ le département compétent s'adresse comme suit aux autorités cantonales ~~ou intercantionales compétentes~~ et à la Conférence des gouvernements cantonaux ou à la conférence des directeurs compétente : »

Les cantons demandent également qu'il soit précisé dans le rapport explicatif que lorsque le département a des doutes quant à la conférence des directeurs compétente, il s'adresse à la Conférence des gouvernements cantonaux.

22 Cette disposition fait uniquement référence au « département compétent ». Or, il est également des cas où, comme en l'espèce, la ChF est responsable d'un projet. Afin de ne pas alourdir inutilement la formulation de l'article 15a, il est proposé de le préciser dans le rapport explicatif.

3.3 Article 15a lettre b. OLOGA

23 Ce qui est déterminant à ce stade de la procédure, c'est que l'implication des cantons soit *précoce*, d'où l'importance de faire expressément référence à cet élément dans le texte de la disposition, et ce en ces termes : « b. il les invite suffisamment tôt à désigner une délégation qui prendra part aux travaux d'élaboration du projet; »

3.4 Article 15a lettre c. OLOGA

24 Le membre de phrase « si le projet est mis en consultation » peut être biffé. En effet, lorsqu'un projet de la Confédération remplit les conditions de l'article 15 OLOGA, il fait toujours l'objet d'une procédure de consultation.

« c. ~~si le projet est mis en consultation :~~ il les consulte au plus tard au moment de l'ouverture de la consultation sur la nécessité de prévoir une ~~planification coordonnée de la~~ mise en œuvre coordonnée du projet ~~par la Confédération et les cantons.~~ »

3.5 Définition des termes « intérêts essentiels des cantons »

25 Les cantons proposent d'introduire un 2^e alinéa à l'article 15a OLOGA, qui donne, sans les prioriser ni les hiérarchiser, des critères de ce qui est entendu par « intérêts essentiels des cantons ». L'introduction de cet article devient ainsi l'alinéa 1.

Ce nouvel alinéa 2 peut être rédigé dans le sens suivant :

« ²Des intérêts essentiels au sens du premier alinéa sont touchés notamment lorsque :

a. la mise en œuvre du projet incombe en tout ou en partie aux cantons ;

b. la mise en œuvre requiert des ressources humaines ou financières considérables de la part des cantons ;

c. les cantons doivent réorganiser leurs instances de mise en œuvre ;

d. les cantons doivent apporter des modifications essentielles à leur ordre juridique. »