

# Les procédures de consultation pré-parlementaires, une comparaison entre cantons romands

**Gérard Caussignac** | *Il y a deux catégories de cantons: ceux qui ont édicté des normes spécifiques sur la procédure de consultation et ceux qui n'en ont pas. Sur plusieurs aspects, on ne constate pas de différences fondamentales entre les cantons, qu'ils appartiennent à la première ou à la seconde catégorie. On peut donc s'interroger sur l'opportunité d'édicter des normes de droit sur la procédure de consultation. Une réglementation se justifie cependant pour divers motifs. L'utilisation des moyens de communication électroniques pourrait être accrue pour la correspondance avec les destinataires. Les documents de consultation devraient toujours être accessibles sur Internet. L'évaluation des procédures de consultation mériterait d'être étudiée de plus près, car l'enquête laisse à penser que l'on n'attache pas toujours à l'évaluation toute l'attention qu'elle requiert.*

## Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Comparaison
  - 2.1 Bases juridiques
  - 2.2 Objets de la procédure de consultation
  - 2.3 Autorité compétente pour ordonner la procédure de consultation
- 2.4 Participation à la procédure de consultation (destinataires)
  - 2.5 Délai de réponse
  - 2.6 Formes de la procédure de consultation
  - 2.7 Publication du lancement de la procédure de consultation
  - 2.8 Evaluation de la procédure de consultation
  - 2.9 Publicité des avis et de l'évaluation
  - 2.10 Fonction de la procédure de consultation
- 3 Conclusions
  - 3.1 Premier constat
  - 3.2 Deuxième constat
  - 3.3 Troisième constat
  - 3.4 Quatrième constat

## 1 Introduction

La présente contribution vise à présenter la situation des procédures de consultation dans les cantons romands et au Tessin. En raison du programme de la Journée d'étude du 8 avril 2011, qui a permis à MM. Denis Lörtscher, Jean-Luc Schwaar et Kurt Nuspliger d'expliquer comment se déroule la procédure de consultation dans leurs cantons respectifs, à savoir Fribourg, Vaud et Berne, la comparaison ci-dessous ne traite que des cantons de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin et du Valais. Elle a été établie sur la base d'une enquête menée en février 2011 auprès des responsables de légistique des cantons romands mentionnés. Les informations

collectées au cours de cette opération portent sur plusieurs aspects de la procédure de consultation, en partie les mêmes que ceux examinés en hiver 2007/2008 par M. Stefan Neubert. A l'époque, dans le cadre de la rédaction de son mémoire de licence en sciences politiques, Monsieur Neubert avait envoyé un questionnaire à tous les cantons suisses pour établir une comparaison des procédures de consultation. Les résultats de cette étude ont été publiés dans le deuxième numéro de LeGes de 2008 (Neubert 2008, S. 271–292).

En comparant les résultats des deux enquêtes réalisées à trois ans d'intervalle, on constate que durant ce laps de temps la situation n'a que peu changé dans les cantons examinés. En particulier, les cantons qui ne disposaient pas de réglementation spécifique concernant la procédure de consultation en 2007 n'en ont pas édicté à ce jour. On notera tout au plus une modernisation dans le sens d'une plus large utilisation de l'informatique par les administrations pour la transmission des documents soumis en consultation et par les destinataires pour l'envoi de leurs avis.

## **2 Comparaison**

Le questionnaire envoyé aux responsables de légistique des cantons de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin et du Valais portait sur les aspects suivants de la procédure de consultation:

- les bases juridiques qui la réglementent;
- les objets qui y sont soumis;
- les autorités compétentes pour l'ordonner;
- le cercle des participants et participantes;
- les délais de réponse;
- ses formes;
- la manière de rendre public son ouverture;
- la manière de l'évaluer et l'autorité compétente pour y procéder;
- la publicité des avis et de l'évaluation;
- ses fonctions.

C'est sur les réponses fournies sur ces dix aspects que repose la comparaison effectuée pour la présente contribution.

### **2.1 Bases juridiques**

On peut établir deux catégories de cantons: ceux qui n'ont pas réglé de manière spécifique la procédure de consultation dans leur législation (GE, NE, JU, TI, VD<sup>1</sup>) et ceux qui disposent de règles spécifiques légales et réglementaires (FR<sup>2</sup>, VS, BE<sup>3</sup>).

Parmi les cantons de la première catégorie, Genève connaît des normes dans la législation spéciale qui obligent à procéder à une consultation de commissions extra-parlementaires ou d'entités spécialisées.<sup>4</sup> Le Jura compte également des prescriptions dans sa législation spéciale qui ordonnent une procédure de consultation dans des cas déterminés.<sup>5</sup> Neuchâtel organise des procédures de consultation au cas par cas, en se fondant sur sa pratique.

Le canton du Valais a réglé sa procédure de consultation de manière approfondie alors que le Tessin ne connaît qu'une norme constitutionnelle qui attribue au Conseil d'Etat la compétence d'organiser de telles procédures dans le cadre de son activité législative; les modalités de procédure reposent sur la pratique.

On notera que les gouvernements jurassien et valaisan ont édicté des directives internes au début des années 80.

Canton	Constitution	Loi	Ordonnance/ règlement	Instructions / directives	changement 2007 – 2011
GE	-	-	-	-	-
JU	-	-	-	Directives du Gouvernement	-
NE	-	-	-		-
TI	art. 71, al. 2	-	-		-
VS	art. 30, al. 2	art. 94 et 100 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rap- ports entre les pouvoirs <sup>6</sup>	art. 10 du règlement sur l'organisation de l'Admi- nistration cantonale <sup>7</sup>	Directives du Conseil d'Etat	-

Tableau 1: Bases juridiques

## 2.2 Objets de la procédure de consultation

La procédure de consultation concerne en premier lieu les actes législatifs édictés par le parlement (modifications constitutionnelles, lois, éventuellement décrets); les actes législatifs de l'exécutif (ordonnances, règlements) y sont rarement soumis, voire pas du tout.

Le motif déterminant pour organiser une procédure de consultation est l'importance du projet législatif. La notion d'importance est comprise de différentes manières suivant le canton. On retiendra les aspects suivants:

- La réglementation valaisanne prend le référendum, obligatoire ou facultatif, comme premier critère de référence.
- A Genève, l'ampleur du projet (p. ex. projet de réforme institutionnelle, révision totale) qui justifie la mise en œuvre de moyens matériels et en personnel appropriés entraîne le lancement d'une procédure de consultation.

- Le Tessin prend en compte les différentes répercussions du projet sur les destinataires: atteintes aux droits des personnes concernées, incidences sur leurs activités lorsque celles-ci sont soumises à autorisation, cercle des destinataires très étendu.
- Le degré de politisation du domaine à régler constitue également, comme à Genève et dans le Jura, un critère d'importance du projet législatif.

En Valais, la procédure de consultation est obligatoire lorsque le critère d'importance du projet législatif est rempli. C'est le seul canton à avoir fixé un critère de référence formel, la soumission au référendum. A première vue, cela paraît simplifier la décision de savoir si une procédure de consultation est requise ou non. Mais une telle solution peut aussi manquer de souplesse et présenter l'inconvénient de devoir mener une consultation sur un projet de moindre importance qui ne la justifie pas sur le plan politique.

La procédure de consultation peut toucher en principe tous les domaines de la législation. La réglementation valaisanne ne fixe pas de restrictions à ce sujet. Comme cela a été mentionné ci-dessus (chiffre 2.1), Genève et le Jura disposent de prescriptions dans leur législation spéciale qui exigent de mener des consultations dans des domaines déterminés.

Canton	Objet	Critères déterminants	Obligatoire/ facultative	Domaines soumis à consultation
GE	Constitution, loi, règlement	Importance (projet de réforme, révision totale), degré de politisation	Facultative	Peuvent être définis dans la législation spéciale
JU	Constitution, loi, décret, ordonnance	Importance, caractère politiquement sensible du projet	Facultative	Peuvent être définis dans la législation spéciale
NE	Constitution, loi, rarement règlement	Importance du projet	Facultative	–
TI	Constitution, loi, exceptionnelle- ment règlement	Répercussions du projet (atteintes aux droits des destinataires), cercle des destinataires étendu	Facultative	Pas de domaine défini
VS	Constitution, loi, décret	Soumission au référendum (obligatoire ou facultatif), importance considérable (du point de vue politique, culturel, économique ou financier)	Obligatoire	Pas de domaine défini

Tableau 2: Objets de la procédure de consultation

### 2.3 Autorité compétente pour ordonner la procédure de consultation

On constate, sur ce point, une certaine unité de doctrine des cantons examinés. La décision de lancer une procédure de consultation appartient en premier lieu au gouvernement. Le Conseil d'Etat agit sur proposition du département en charge du projet. Dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, il arrive que les départements puissent prendre cette décision. A Genève, il semble que ce soit le cas assez fréquemment, alors que dans la pratique neuchâteloise c'est le contraire.

La procédure est menée par le département concerné. A Genève, il arrive que la tâche revienne à la Chancellerie d'Etat lorsque plusieurs départements sont concernés. Au Tessin, les divisions de l'administration cantonale peuvent être appelées à mener des procédures de consultation.

Canton	Autorité compétente pour ordonner la procédure	Autorité compétente pour mener la procédure
GE	Conseil d'Etat, Département	Département ou Chancellerie d'Etat
JU	Gouvernement	Département (collaboration du service concerné)
NE	Conseil d'Etat, rarement Département	Département
TI	Conseil d'Etat	Département ou division administrative
VS	Conseil d'Etat	Département

Tableau 3: Autorité compétente

### 2.4 Participants à la procédure de consultation (destinataires)

Les cantons du Tessin et du Valais tiennent une liste ou un répertoire des destinataires consultés dans toutes les procédures. Le cercle des entités consultées peut être élargi de cas en cas; des personnes ou organisations actives dans les domaines de spécialité des Départements peuvent être ajoutées à la liste ordinaire des destinataires vu qu'elles sont particulièrement concernées par le projet législatif.

Dans les autres cantons, le cercle des destinataires est établi en fonction de l'objet de l'acte législatif et de son impact. On veille à consulter les personnes, organisations et institutions qui sont intéressées ou touchées par le projet législatif.

On notera que les partis politiques sont régulièrement consultés dans tous les cantons. Cela se justifie dans la mesure où le parlement, qui est amené plus tard à débattre des projets et à les adopter, est composé de représentants et de représentantes de ces partis. Si une majorité d'entre eux s'opposent à un projet ou à certains de ses éléments dans la procédure de consultation, on peut s'attendre

à ce que le projet soit aussi controversé devant le parlement. La consultation des partis politiques permet une évaluation politique du projet; mais elle ne sert pas à apprécier des aspects de fond ou techniques, ni la question de l'exécutabilité de la réglementation proposée. Comme il est indiqué au chiffre 10, le degré d'acceptation politique du projet est considéré comme la fonction première de la procédure de consultation.

Les communes sont des interlocutrices importantes dans les procédures législatives, notamment parce qu'elles sont souvent appelées à participer à la mise en œuvre des réglementations adoptées au niveau cantonal. Il n'est donc pas étonnant qu'elles fassent en général partie du cercle des destinataires dans la plupart des cantons observés. L'avis des communes peut aussi être recueilli par l'intermédiaire des associations de communes, ce qui n'empêche pas, dans les cas où toutes les communes sont très directement touchées, de les consulter individuellement ou du moins les plus grandes d'entre elles.

Dans la plupart des cantons, la consultation des Départements n'est pas systématique. Neuchâtel, le Tessin et le Valais les intègrent régulièrement. Dans les autres cantons, ces grandes unités de l'administration ne sont invitées à donner leur avis que si elles sont concernées par le projet. La situation est semblable pour ce qui est de la consultation des tribunaux cantonaux. Quant aux établissements cantonaux, ils ne sont pas au nombre des destinataires réguliers. Ils ne sont invités à donner leur avis que s'ils sont concernés par le projet législatif.

La procédure de consultation vise aussi à assurer une certaine transparence de l'activité législative. On peut se demander si, dans un cas d'espèce, les cantons autorisent des personnes ou des organisations à donner un avis bien qu'elles ne fassent pas partie des destinataires. Seuls les cantons de Genève et du Jura ne prévoient pas cette possibilité; Genève la tolère alors que le Jura semble ne pas être confronté à cette situation.

<b>Canton</b>	<b>Cercle défini (liste)</b>	<b>Critères de choix</b>	<b>Partis politiques/ communes</b>	<b>Départements, établissements</b>	<b>Avis spontanés</b>
GE	Non	Objet de l'acte législatif	Oui/Oui en général	Si concernés	Tolérés
JU	Non	Objet de l'acte législatif	Oui/Oui	Si concernés	Non (pas de cas enregistré)
NE	Non	Impact de l'acte législatif	Oui/si concernées	Oui	Oui
TI	Oui	-	Oui/si concernées	Oui	Oui
VS	Oui	-	Oui/Oui	Oui	Oui

Tableau 4: Participants à la procédure de consultation (destinataires)

## 2.5 Délai de réponse

Les cantons de Genève et du Valais sont les seuls à ne pas pratiquer de délai ordinaire. Pour le Valais, cette situation étonne puisque ce canton dispose d'une procédure de consultation réglementée. On s'attendrait à trouver un délai minimum pouvant être rallongé ou raccourci en cas de circonstances particulières.

La durée moyenne du délai est de deux à trois mois, ce qui correspond à la situation dans de nombreux cantons suisses.

Canton	Délai ordinaire
GE	Pas de règle, ordinairement plus d'un mois
JU	2 à 4 mois
NE	2 à 3 mois
TI	1 à 3 mois
VS	Pas de règle, le délai doit être suffisant compte tenu de l'agenda politique

Tableau 5: Délai de réponse

## 2.6 Formes de la procédure de consultation

Tous les cantons connaissent la procédure de consultation écrite. L'organisation d'une conférence à la place d'une procédure ordinaire est l'exception et seul le canton du Valais la prévoit. Le canton de Genève organise aussi des auditions qui ont valeur de consultations; il ne distingue pas entre ces deux formes de consultation.

Le recours aux moyens de communication électroniques se généralise peu à peu, mais un potentiel de développement subsiste. Les documents mis en consultation sont envoyés par courrier, mais la transmission en parallèle par courriel est aussi pratiquée, par exemple dans le Jura, pour les documents adressés aux communes et aux partis politiques, ou en Valais.

Les documents de consultation ne sont pas toujours accessibles sur Internet, par exemple à Genève et au Tessin, ce qui ne favorise pas la transparence de la procédure législative. La disponibilité des documents sur Internet peut aussi faciliter le travail de préparation des avis pour les destinataires, par exemple pour les associations de communes qui n'ont pas besoin de transmettre des copies des dossiers à leurs membres pour demander leur avis.

Il est admis que les personnes et organisations consultées répondent par courrier électronique. Neuchâtel favorise cette pratique en indiquant aux destinataires une adresse de courrier électronique. Malgré l'absence de statistiques sur la part des participants qui procèdent de la sorte, il y a tout lieu de penser que leur pourcentage est encore relativement faible.

Aucun canton ne procède à des auditions en parallèle ou en complément à une procédure de consultation, par exemple avec des partenaires déterminés pour clarifier certains éléments du projet. Les moyens de communication interactive que sont les forums Internet ou les blogs ne sont pas utilisés dans le cadre des procédures de consultation.

La pratique quant à l'utilisation de catalogues de questions se présente de la manière suivante: dans les cantons du Jura, du Tessin et du Valais, les documents envoyés en consultation sont généralement ou souvent accompagnés d'un catalogue de questions. A Genève et à Neuchâtel, cette pratique n'est qu'occasionnelle, voire rare.

Canton	Forme écrite, papier	Forme écrite, électronique	Conférence	Questionnaire
GE	Oui	Documents disponibles sur Internet de cas en cas. Réponse par courriel possible.	Oui (pas considérée comme forme particulière de consultation)	Occasionnellement
JU	Oui	Envoi par courriel à certains destinataires (communes, partis). Documents disponibles sur Internet. Réponse par courriel possible.	Non	En général
NE	Oui	Documents en général disponibles sur Internet. Réponse par courriel possible.	Non	Rarement
TI	Oui	Documents en général disponibles sur Internet. Réponse par courriel possible.	Non	En général
VS	Oui	Envoi aussi par courriel. Documents disponibles sur Internet. Réponse par courriel possible.	Oui	Souvent

Tableau 6: Formes de la procédure de consultation

## 2.7 Publication du lancement de la procédure de consultation

La procédure de consultation est le moyen institutionnel devant permettre à la société de participer, par l'intermédiaire de groupements d'intérêt, à l'élaboration des normes auxquelles elle devra se soumettre. Le lancement d'une procédure de consultation est donc un acte officiel d'intérêt général qui doit être rendu public.

Les impératifs de transparence de l'activité de l'Etat justifient également une communication publique. Le fait que la procédure de consultation ne soit en principe ouverte qu'à un cercle de destinataires déterminé ne saurait être une raison d'en limiter la publicité.

Dans la pratique, toutefois, tous les cantons n'informent pas systématiquement sur l'ouverture de leurs procédures de consultation, à l'exemple de Genève. L'annonce, quand elle a lieu, n'est pas faite par une publication dans la feuille officielle cantonale, mais sur Internet ou par voie de communiqué ou de conférence de presse. Le canton du Valais, quant à lui, ne fait pas d'information active.

Le plus important reste que les documents soumis en consultation soient disponibles sur Internet afin que toute personne intéressée puisse y accéder et en prendre connaissance facilement, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas (GE, TI).

Canton	Feuille officielle	Internet	Conférence/ communiqué de presse
GE	Non	Non	Non
JU	Non	Oui	Oui
NE	Non	Oui	Oui
TI	Non	Non	Oui
VS	Non	Oui	Non

Tableau 7: Publication du lancement de la procédure de consultation

## 2.8 Evaluation de la procédure de consultation

L'évaluation de la procédure de consultation est l'affaire du Département ou du service en charge du projet. Elle s'adresse en premier lieu au gouvernement. Dans la plupart des cantons, l'évaluation fait l'objet d'un rapport écrit qui est intégré au message accompagnant le projet soumis au parlement. Il ne s'agit en général pas d'un document séparé, sous la forme d'un rapport synoptique par exemple.

Quant au contenu de ces rapports, il semble qu'il soit très variable: il peut se limiter à une synthèse des avis émis (VS, TI) ou comporter des considérations sur la pertinence, la faisabilité ou les incidences financières des propositions faites par les participants à la procédure de consultation et émettre des propositions à l'intention du gouvernement (JU).

Dans le canton de Neuchâtel, toutes les procédures de consultation ne font pas l'objet d'un rapport d'évaluation et les rapports qui accompagnent les projets de loi au parlement ne mentionnent pas systématiquement la tenue d'une procédure de consultation. Cette pratique est critiquable: porter à la connaissance de

l'autorité politique responsable du projet, soit le gouvernement cantonal, les réactions qui ont été émises lors de la consultation relève d'une part de la loyauté des services de l'administration vis-à-vis de l'autorité supérieure. D'autre part, assurer l'information du parlement, qui est l'autorité de décision, découle de l'obligation de transparence de l'exécutif et de l'honnêteté politique de celui-ci envers le législateur.

L'évaluation d'une procédure de consultation est un travail ardu s'il ne se limite pas à un simple comptage des avis pour et des avis contre le projet. Elle implique que les prises de positions, remarques et propositions envoyées par les participants à la procédure de consultation soient appréciées et pondérées selon différents critères (politiques, juridiques, financiers, techniques). L'évaluation est la phase la plus importante de la procédure de consultation. C'est elle qui détermine les modifications qui seront apportées au projet avant qu'il ne soit soumis au parlement. Le recours à un tableau synoptique garantit que toutes opinions, remarques et propositions avancées par les participants sont répertoriées et font l'objet d'une appréciation. Cette forme de rapport facilite aussi la communication du résultat de l'évaluation vis-à-vis du Conseil d'Etat. Le tableau synoptique constitue enfin un outil de travail fort utile pour le département concerné: il limite les risques de perte d'informations et facilite la mise à jour du projet. Il permet aussi de rédiger le chapitre du message qui résume les principales prises de position et l'appréciation qui en a été faite.

<b>Canton</b>	<b>Compétence</b>	<b>Forme</b>	<b>Contenu</b>
GE	Chancellerie d'Etat ou Département	Rapport intégré au message ou séparé	Pas de pratique fixe
JU	Service ou groupe de travail en charge du projet	Rapport	Réponses au questionnaire, propositions des destinataires, évaluation de la pertinence, de la faisabilité et des incidences financières des propositions, adaptations proposées au Gouvernement
NE	Service en charge du projet	Rapport, mais pas dans tous les cas	Pas de pratique fixe
TI	Département ou division	Rapport intégré au message	Liste des participants, synthèse des avis émis
VS	Département	Rapport intégré au message	Synthèse des avis émis

*Tableau 8: Evaluation de la procédure de consultation*

## 2.9 Publicité des avis et de l'évaluation

Les avis émis dans la procédure de consultation ne sont pas publics dans tous les cantons examinés. Le résultat de l'évaluation ne fait pas l'objet d'une publication distincte. Il est porté à la connaissance du parlement par le message du gouvernement qui accompagne le projet, ce qui ne donne qu'une image très condensée des avis émis. Dans le Jura, il peut arriver que le résultat d'une procédure de consultation fasse l'objet d'une communication aux médias ou sur Internet, mais le rapport d'évaluation au Gouvernement n'est pas public. Les résultats des procédures de consultation sont donc communiqués en premier lieu aux membres du parlement. Mais ils sont aussi accessibles à un plus large public, car les messages sont disponibles sur Internet.

Canton	Avis	Résultat de l'évaluation	Publication de l'évaluation
GE	Oui	Dans le message au parlement, rapport séparé possible	Non (message au parlement disponible sur Internet)
JU	Oui	Dans le message au parlement	En principe non (message au parlement disponible sur Internet)
NE	Oui, excepté ceux de l'administration	Dans le message au parlement	Non (message au parlement disponible sur Internet)
TI	Non	Dans le message au parlement	Non (message au parlement disponible sur Internet)
VS	Non	Dans le message au parlement	Non (message au parlement disponible sur Internet)

Tableau 9: Publicité des avis et de l'évaluation

## 2.10 Fonction de la procédure de consultation

Dans l'appréciation des différentes fonctions de la procédure de consultation, l'évaluation du degré d'acceptation politique du projet figure nettement en tête. Le critère de l'exécutabilité du projet arrive en deuxième position. On attribue par contre une importance bien moindre à l'apport d'éléments de fond. La transparence de la procédure législative à laquelle contribue la procédure de consultation et la limitation du risque de référendum sont des aspects non négligeables; ils sont considérés d'importance moyenne. Neuchâtel attribue à la transparence de la procédure législative un degré d'importance de 2 sur 5. Genève et le Jura donnent un point de plus, ce qui peut apparaître quelque peu étonnant de la part de cantons qui n'ont pas institutionnalisé leurs procédures de consultation.

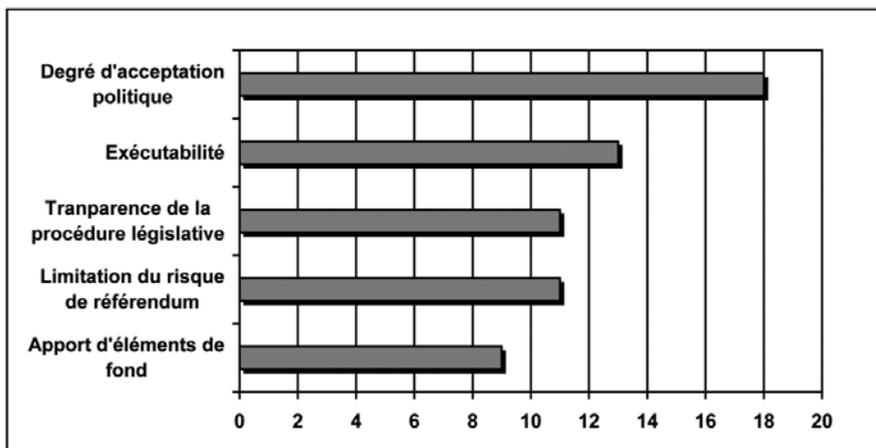


Tableau 10: Fonction de la procédure de consultation

### 3 Conclusions

La comparaison des procédures de consultation dans les cantons de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin et du Valais permet d'établir quatre constats:

#### 3.1 Premier constat

Les cantons examinés n'ont pas normé leur procédure de consultation, à l'exception du Valais. Si l'on élargit la perspective aux cantons de Fribourg (cf. note 2), Vaud (cf. note 1) et Berne (cf. note 3), seuls les cantons bilingues disposent de règles spécifiques.

#### 3.2 Deuxième constat

La situation des cantons observés est très semblable sur d'autres points de comparaison que celui des bases juridiques spécifiques à la procédure de consultation. Ainsi

- la procédure de consultation porte régulièrement sur les projets d'actes législatifs ressortissant au parlement (lois, modifications constitutionnelles), beaucoup moins sur des textes réglementaires (ordonnances, règlements);
- elle est en général décidée par le gouvernement, plus rarement par un département;
- l'ouverture de la procédure de consultation n'est pas annoncée par la feuille officielle, mais plutôt par communiqué ou conférence de presse;
- elle se déroule par écrit, les documents des projets législatifs et les avis sont imprimés, mais ils sont souvent disponibles sur Internet;

- le résultat de la procédure de consultation est intégré dans le message du Conseil d'Etat au parlement;
- la fonction principale reconnue à la procédure de consultation est l'appréciation de l'acceptation politique du projet législatif.

Le canton du Valais se distingue certes des autres sur deux aspects: d'une part, le caractère obligatoire de la procédure de consultation pour les projets soumis au référendum ou d'importance considérable; dans les autres cantons, elle est facultative. D'autre part, le Valais a établi une liste des destinataires des procédures de consultation, ce que ne font pas les autres cantons, excepté le Tessin. Mais il n'est guère possible de conclure de cette observation que les caractéristiques de la procédure de consultation soient influencées de manière déterminante par le fait qu'elles soient ancrées dans des règles de droit.

On peut donc s'interroger sur l'opportunité d'édicter des normes de droit sur la procédure de consultation si l'on constate dans la pratique qu'il n'y a pas de différences fondamentales entre les cantons qui ont normé leur procédure de consultation et ceux qui ne l'ont pas fait. Cependant, trois raisons plaident tout de même en faveur de l'établissement de normes:

- Respecter le principe de la légalité. L'élaboration d'un projet de loi n'est pas une activité purement administrative, ne déployant des effets qu'à l'intérieur de l'administration. C'est au contraire une activité créatrice qui prédétermine dans une mesure considérable les règles de droit matériel que le parlement est ensuite appelé à adopter. La procédure de consultation est une étape importante du processus législatif. La législation devrait par conséquent fixer elle-même dans les grandes lignes les règles à suivre pour son élaboration.
- Assurer une certaine objectivité et une certaine égalité de traitement. Une réglementation garantit une certaine objectivité dans la décision d'organiser une procédure de consultation; les départements de l'administration n'ont pas une liberté totale pour décider s'ils veulent ou non proposer au gouvernement l'organisation d'une procédure de consultation. Des règles contribuent aussi à une certaine égalité de traitement des projets législatifs dans le sens où la procédure de consultation est appliquée dans tous les domaines de la législation (p. ex. aussi pour la législation relative à l'organisation du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat); ce n'est pas la matière législative qui dicte la décision de mener une procédure de consultation, mais l'objet et la portée du projet lui-même.

- Garantir la transparence de l'activité législative. Dans notre système démocratique, la législation édictée par le parlement est soumise à la sanction populaire, soit obligatoire, soit facultative. L'activité législative n'est donc pas que l'affaire du gouvernement et du parlement; elle doit pouvoir se dérouler au su et au vu de tout le monde, et en particulier des représentants et des représentantes des différents intérêts existant au sein de notre société. Une réglementation de la procédure de consultation vise à garantir à ces divers groupes de personnes la possibilité de s'exprimer à un stade assez précoce du processus législatif.

### **3.3 Troisième constat**

L'utilisation des moyens de communication électroniques pourrait être accrue, par exemple pour l'envoi des documents soumis à consultation, en remplaçant le courrier sur papier par le courriel. La transmission des avis pourrait aussi se faire plus par courrier électronique, ce qui permettrait d'alléger le travail de rédaction du rapport d'évaluation. Tous les cantons ne mettent pas encore leurs documents de consultation sur Internet; cette situation devrait être améliorée.

### **3.4 Quatrième constat**

La façon d'évaluer les procédures de consultation mériterait d'être étudiée de plus près, car l'enquête menée auprès des cinq cantons susmentionnés laisse à penser que l'on n'attache pas toujours à l'évaluation toute l'attention qu'elle requiert. Le fait par exemple qu'on ne rédige pas pour chaque projet un rapport d'évaluation distinct ne favorise pas la transparence de l'activité législative. Le recours à un tableau synoptique devrait être systématique pour garantir que tous les avis des participants à la procédure soient répertoriés et fassent l'objet d'une appréciation. Cette forme de rapport facilite la communication du résultat de l'évaluation au Conseil d'Etat et la mise à jour du projet.

*Gérard Caussignac, avocat, chef du Service juridique de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne, Berne, E-Mail: gerard.caussignac@sta.be.ch*

## Notes

- 1 Cf. Schwaar, Jean-Luc, 2011, La procédure de consultation publique dans le canton de Vaud, *LeGes – Législation & Evaluation*, *LeGes 2011/2*, p. 221–228.
- 2 Cf. Loertscher, Denis, 2011, Les enseignements d'une procédure formalisée de consultation : le cas fribourgeois, *LeGes – Législation & Evaluation LeGes 2011/2*, p. 229–238.
- 3 Cf. Nuspliger, Kurt/Brunner Stephan, 2011, Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen, *LeGes – Législation & Evaluation LeGes 2011/2*, p. 239–246.
- 4 Par exemple l'article 56, alinéa 2, lettre e et alinéa 3, lettre e de la loi du 5.10.2001 sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD; RS/GE A 2 08)
- 5 Par exemple l'article 26 de la loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP) du 9.12.1998 (RSJ 171.21) ou l'article 96, alinéa 2 de la loi du 22.9.2010 sur le personnel de l'Etat (RSJ 173.11).
- 6 Loi du 28.3.1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1).
- 7 Règlement du 15.1.1997 sur l'organisation de l'Administration cantonale (RS/VS 172.050).

## Bibliographie

Neubert, Stefan, 2008, Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich, *LeGes – Législation & Evaluation*, H. 2, p. 271–292.

## Zusammenfassung

*Es gibt zwei Kategorien von Kantonen: solche mit spezifischen Vernehmlassungsbestimmungen und solche ohne. Zu welcher Kategorie ein Kanton auch gehört – es sind in verschiedener Hinsicht keine grundlegenden Unterschiede festzustellen. Deshalb muss hinterfragt werden, ob es tatsächlich nötig ist, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich zu regeln. Eine Reglementierung ist hingegen aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt. Der Schriftwechsel könnte vermehrt auch elektronisch erfolgen. Die Vernehmlassungsunterlagen sollten immer über das Internet abrufbar sein. Die Evaluation von Vernehmlassungsverfahren sollte genauer untersucht werden; denn die durchgeführte Umfrage legt nahe, dass der Evaluation zu wenig Beachtung geschenkt wird.*