

La procédure de consultation publique dans le canton de Vaud

Jean-Luc Schwaar | *A la différence des cantons voisins de Berne, Fribourg ou Valais, la procédure de consultation dans le canton de Vaud n'est pas formalisée, mais repose sur des règles non écrites. Cette contribution met en lumière l'objet de la consultation, ses destinataires, la procédure et l'évaluation de la consultation dans le canton de Vaud. L'auteur arrive à la conclusion que, malgré l'absence de règles écrites, la procédure de consultation fait l'objet d'une pratique bien établie qui est globalement bien respectée par l'ensemble de l'administration vaudoise. L'absence de formalisation permet en outre une certaine souplesse dans la procédure afin de l'adapter au cas particulier.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Objet
- 3 Cercle des destinataires
- 4 Procédure
- 5 Utilisation des résultats – Evaluation
- 6 Conclusion

1 Introduction

La présente contribution a pour but de présenter la procédure de consultation publique sur les actes législatifs dans le canton de Vaud. Elle n'aborde que marginalement les processus internes à l'administration, et ne traite pas de la question des consultations fédérales auxquelles le canton est appelé à répondre.

La procédure de consultation pose d'une manière générale un certain nombre de questions quant à l'objet de la consultation (sur quoi consulte-t-on ?), les destinataires de la consultation (qui consulte-t-on ?), la procédure et l'utilisation des résultats de la consultation. Ces différents thèmes seront brièvement abordés ci après, à l'aune de l'exemple vaudois.

A titre liminaire, on précise que cette procédure n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune formalisation. Ainsi, à la différence des cantons voisins de Berne, Fribourg ou Valais, la consultation publique repose dans le canton de Vaud sur des règles non écrites. Il n'en demeure pas moins qu'une pratique relativement claire s'est instaurée au fil des ans pour être désormais généralement suivie par les entités actives au sein de l'administration cantonale. On ne saurait affirmer que cette pratique est suivie dans tous les cas, mais les membres du Conseil d'Etat s'astreignent à la respecter avec une grande rigueur. Il peut néanmoins arriver que d'autres modes de consultation, plus sélectifs ou centrés sur une idée de négociation, soient privilégiés. Dans de tels cas, l'absence de réglementation

formelle offre naturellement une plus grande souplesse à l'autorité politique pour adapter au mieux l'outil de la consultation aux spécificités du projet.

2 Objet

La consultation publique est considérée par le Conseil d'Etat avant tout comme un instrument de conduite politique des projets. Certes, les propositions visant à améliorer leur qualité sont les bienvenues, mais l'objectif demeure avant tout d'obtenir l'avis des acteurs politiques cantonaux sur les projets qui pourraient donner lieu à discussion au Grand Conseil. D'ailleurs, comme cela sera présenté plus loin, les consultations sont régulièrement ciblées au moyen d'un questionnaire portant sur les principaux points susceptibles de faire débat.

Cet objectif premier a une incidence directe sur le type d'objet mis en consultation. Ne le seront que les projets ayant une réelle portée politique. Une modification légale d'importance mineure ne fera en général pas l'objet d'une telle procédure. Il faut donc que l'objet touche à des domaines considérés comme sensibles sur le plan politique pour qu'une consultation soit décidée. Sur ce point, le département porteur du projet, puis le Conseil d'Etat, disposent naturellement d'une marge de manœuvre importante, tant il est vrai qu'il est difficile de définir dans l'abstrait ce qui revêt une portée politique.

En outre, il faut en général que le projet mis en consultation soit destiné à avoir une portée contraignante. Il est ainsi très rare qu'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil fasse l'objet d'une consultation préalable, s'agissant d'un objet ayant peut-être une portée politique, mais relevant plus d'une information donnée par l'exécutif au législatif. En 2003, le Conseil d'Etat avait certes autorisé la mise en consultation d'un rapport d'orientation relatif aux établissements médico-sociaux, mais il jetait les bases d'une nouvelle législation en matière d'EMS, législation qui a d'ailleurs échoué ensuite devant le peuple. De même, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau code de procédure civile suisse, le Conseil d'Etat a autorisé la mise en consultation d'un rapport présentant les grandes options retenues par le canton dans l'adaptation du droit vaudois. La législation d'application n'était pas encore rédigée, mais le rapport contenait les grandes orientations politiques du projet, en vue de l'élaboration des textes légaux. L'aspect contraignant est donc important dans le choix des objets soumis à consultation.

Dans ce contexte, une question s'est en outre posée à plusieurs reprises : quel doit être le degré de précision de l'objet mis en consultation. L'enjeu se situe là essentiellement au niveau des conséquences d'un projet : la consultation doit-elle également porter sur ces dernières, et notamment sur les effets financiers du texte soumis ? Cette question revêt deux aspects :

- le premier a trait au calendrier du projet. L'analyse des conséquences, notamment financières, prend en général du temps, dont le département porteur du projet ne dispose pas toujours, notamment lorsque le calendrier lui est imposé par une réforme fédérale. En outre, la discussion sur les effets financiers peut parfois retarder le passage de l'objet au Conseil d'Etat. Ainsi, suivant le calendrier du projet, il est tentant d'évacuer cette question pour la reprendre au stade du projet final;
- le second a trait à la qualité de la consultation : pour les organismes consultés, les conséquences, et notamment l'élément financier, peuvent jouer un rôle très important dans la réponse qu'ils pourront donner à la consultation. Ainsi, par exemple, la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont, sur laquelle le peuple vaudois s'est prononcé le 15 mai 2011 est contestée principalement pour son mode de financement. Un avant-projet amputé de ses conséquences sera donc souvent délicat à analyser pour les organismes consultés, lesquels risquent ainsi de donner des réponses réservant ce problème et par conséquent à leur tour difficile à apprécier pour le Conseil d'Etat. Cela nuit incontestablement à la qualité de la consultation et fait naître des critiques de la part des organismes consultés.

Ce dernier élément ayant paru déterminant aux yeux du Conseil d'Etat, depuis quelques années, les projets mis en consultation dans le canton de Vaud comprennent en règle générale une partie «conséquences» détaillée.

Au-delà de ces considérations, on ne peut pas dire qu'il y ait des domaines dans lesquels on recourt plus que d'autres à la consultation. N'étant pas soumises à des règles écrites, la question de la consultation est avant tout affaire d'opportunité politique dans le canton de Vaud. C'est au département en charge du projet, puis au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier cette opportunité. Le canton de Vaud ne tient pas de statistiques des consultations par département. On peut néanmoins indiquer que la quasi-totalité des projets importants soumis ensuite au Grand Conseil ces dernières années ont fait l'objet d'une consultation publique préalable.

Dans ce contexte, on peut encore indiquer que la procédure de consultation peut varier en fonction de l'objet sur lequel elle porte : pour ceux qui présentent un caractère politique, tels que décrits ci-dessus, la procédure implique l'intervention du Conseil d'Etat et son déroulement est décrit ci-dessous. En revanche, il peut arriver qu'un département décide de mener une consultation sur un objet à caractère essentiellement technique. Dans un tel cas, le Conseil d'Etat n'intervient pas, mais la consultation ne sera alors pas publique.

3 Cercle des destinataires

La question du cercle des destinataires dépend, comme relevé ci-dessus du type (cf. chiffre 2) d'objet mis en consultation. Cela étant, les consultations menées par l'Etat de Vaud sur des objets importants sont publiques. Elles font l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels et d'une mise en ligne sur le site Internet de l'Etat (www.vd.ch/consultations). En outre, la Chancellerie d'Etat et les départements tiennent à jour une liste des organismes à consulter. Par principe, sont consultés les départements de l'Administration, le Tribunal cantonal, l'Université, les partis politiques, les communes, les associations faïtières économiques (Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Centre patronal, Chambre vaudoise immobilière), les syndicats, les associations de consommateurs, certaines autres associations faïtières (p. ex. Prométerre), les Eglises, etc... La liste comprend en principe les organismes qui sont toujours consultés, sauf dans des cas très particuliers. Elle peut être complétée en fonction des spécificités du projet. Une consultation doit prochainement être lancée concernant la mise en œuvre du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant. Dans ce cadre, plusieurs organismes spécialisés en la matière seront consultés.

A noter que la consultation interne qui se déroule simultanément à la consultation publique a également un but essentiellement politique. La consultation technique, notamment celle des services transversaux (juridique, finances, personnel) intervient en amont. Par ailleurs, les départements directement touchés par le projet sont en général associés à son élaboration également avant la procédure de consultation. Ainsi, le texte mis en consultation a en principe déjà été consolidé au niveau interne et fait l'objet d'un examen tant juridique que financier.

L'établissement de la liste des organismes consultés a donné lieu à passablement d'incertitudes par le passé. Désormais, la liste de base est plus clairement définie, même si elle peut différer d'un département à l'autre. La pratique consiste à modifier le moins possible la liste de base : même si l'objet ne concerne pas directement l'un ou l'autre des organismes consultés, ceux-ci préfèrent être consultés sur l'ensemble des objets plutôt que d'être oubliés sur un texte qui les concerne.

4 Procédure

L'opportunité de lancer une consultation est en principe discutée en début de projet entre le service métier et le chef du département concerné. Il s'agit en effet de définir suffisamment tôt si une consultation sera nécessaire, afin d'établir le calendrier prévisionnel du projet. Il faut en effet savoir que dans le canton de Vaud, il faut compter environ six à neuf mois entre le moment où un projet est soumis au Conseil d'Etat pour mise en consultation et celui où il lui est représenté pour adoption définitive.

Ensuite, une fois l'avant-projet élaboré, il est soumis au Service juridique et législatif (SJL) et aux autres services transversaux (finances, personnel si nécessaire). Le SJL examine à ce stade les questions de légistique matérielle et en particulier la conformité de l'avant-projet avec l'ordre juridique existant. La légistique formelle est quant à elle examinée dans un second temps, partant du principe que le projet sera de toute manière retravaillé après consultation. Si ce processus est respecté, le SJL n'intervient pas dans la consultation, mais formule ses remarques de fond en amont, de façon à ce que l'avant-projet mis en consultation soit dans la mesure du possible exempt de gros problèmes juridiques, puis ses remarques de forme en aval, avant adoption définitive par les autorités politiques. Les autres services transversaux procèdent également à une première analyse, les visas formels n'étant toutefois donnés qu'au stade de l'adoption définitive.

Une fois cet examen effectué et l'analyse préalable des services transversaux obtenue, le projet est adressé au Conseil d'Etat. Sont soumis au Conseil d'Etat le projet lui-même, la liste des organismes consultés et, le cas échéant, un questionnaire portant sur les principaux points du projet. La pratique du questionnaire est assez régulièrement utilisée, de façon à cibler les éléments sur lesquels on souhaite que les organismes consultés se prononcent et à faciliter ensuite le travail de dépouillement et d'analyse des résultats. L'établissement d'un questionnaire n'est toutefois pas systématique et dépend là encore de l'appréciation du département en charge du projet, voire du Conseil d'Etat.

Sur la base de ces documents, ce dernier a une première discussion politique sur le projet. Il valide le projet et la liste des organismes consultés qui lui est soumise. En autorisant le département concerné à mettre un projet en consultation, le Conseil d'Etat manifeste un accord général, mais conserve une marge de manœuvre politique pour revenir sur certains points au stade de l'adoption définitive. La mise en consultation ne signifie donc pas nécessairement que le projet ne sera plus modifié par la suite, même si le retour de consultation est positif.

Formellement, ce n'est pas le Conseil d'Etat qui met l'avant-projet en consultation, mais le chef du département concerné, sur autorisation de l'exécutif cantonal. La mise en consultation se fait sous la forme d'un courrier adressé aux organismes consultés, doublé d'une publication dans la FAO et, désormais, d'une mise des documents de consultation en ligne sur le site de l'Etat de Vaud. De plus en plus fréquemment, le courrier adressé aux organismes consultés n'est plus accompagné du projet lui-même, mais renvoie à une adresse Internet où il peut être téléchargé. Le questionnaire est parfois annexé au courrier. Nous avons toutefois récemment mené une expérience de consultation en ligne via une application permettant de dépouiller les réponses au questionnaire automatique-

ment. Un tel procédé permet, du moins dans les consultations importantes, de gagner un temps considérable au retour de consultation.

En cours de consultation, le département porteur du projet peut être amené à répondre à des questions d'organismes consultés. Il arrive également que des séances d'information soient organisées pour présenter le projet.

Le délai de consultation est fixé entre deux et trois mois, avec souvent des prolongations requises et accordées dans la mesure du possible.

Les réponses sont adressées directement au service métier, lequel procède à leur dépouillement et rédige une synthèse à l'intention du chef du département concerné, qui donne ensuite ses orientations sur d'éventuelles adaptations du projet, en vue de sa soumission à l'autorité politique.

Il est arrivé quelquefois, en fonction des circonstances et du timing du projet, que le chef du département concerné ne demande pas de réponse écrite, mais organise un hearing auquel il invite les organismes consultés, lesquels ont alors l'occasion de s'exprimer par oral et d'entamer une discussion avec le chef du département et ses collaborateurs sur les principales orientations du projet. Ce mode de procéder n'est toutefois utilisé qu'exceptionnellement, car il ne permet souvent qu'un abord superficiel des problèmes posés par le texte mis en consultation. De surcroît, en l'absence d'écrit, si ce n'est un procès-verbal de l'audition, le résultat de la consultation est plus difficile à utiliser.

5 Utilisation des résultats – Evaluation

La synthèse établie par le service métier peut prendre différentes formes. Cela va d'un simple tableau synoptique résumant les principales réponses apportées à un rapport complet décrivant par le menu les prises de position et adressant des propositions à l'autorité politique. De même, les propositions faites à l'intention du chef du département concerné peuvent être formalisées ou non. A titre d'exemple d'un rapport très développé, on peut citer celui établi suite à la consultation relative à la mise en œuvre du nouveau code de procédure pénale suisse, rapport de 29 pages comprenant à la fois le dépouillement des réponses aux questions posées, une analyse des problèmes soulevés et des propositions pour chaque point discuté.

Les rapports et synthèses ainsi établis ne sont en général pas spontanément rendus publics. Ils pourraient cependant faire l'objet d'une requête au sens de la loi sur l'information. La question qui se poserait alors serait de savoir s'il s'agit de documents d'aide à la décision d'une autorité collégiale, ce qui en ferait des documents internes non susceptibles d'être publiés (art. 9 de la loi cantonale sur l'information (RSV 170.21) et 14 de son règlement d'application, RSV 170.21.1). Si cette question devait être résolue par la négative, il y aurait alors lieu d'examiner

si un intérêt privé ou public prépondérant s'opposerait à la communication du rapport.

Ces rapports et synthèses sont en revanche communiqués au Conseil d'Etat, lequel dispose donc des éléments qui lui sont nécessaires pour discuter du projet. Le retour de consultation et l'évaluation qu'en fait le Conseil d'Etat font également en principe l'objet d'un résumé dans l'exposé des motifs (message) adressé par le Conseil d'Etat au Grand Conseil avec le projet de loi considéré. Les résultats de la consultation peuvent en outre être développés en commission parlementaire.

Il appartient en général au chef de département concerné, voire au Conseil d'Etat, d'évaluer dans quels cas il y a lieu de tenir compte des résultats de la consultation et dans lesquels le projet sera néanmoins maintenu tel quel. Il s'agit en effet essentiellement d'une appréciation politique qui procède d'une pesée entre l'intérêt au maintien des options prises et celui à éviter que le projet ne subisse un échec au stade parlementaire, voire en vote populaire.

6 Conclusion

En guise de conclusion, on peut constater que sans être formalisée, la procédure de consultation dans le canton de Vaud fait l'objet d'une pratique bien établie, laquelle est globalement bien respectée par l'ensemble de l'administration. L'absence de formalisation permet en outre une certaine souplesse dans la procédure afin de l'adapter au cas particulier. Il n'est pour l'instant pas envisagé de formaliser cette procédure dans le canton de Vaud.

Quant à l'utilité de la consultation, au-delà d'adaptations techniques mineures du projet, elle sert essentiellement, comme indiqué en tête de la présente contribution, à évaluer l'acceptabilité politique du projet. Récemment, deux projets majeurs (loi sur l'enseignement obligatoire, loi sur la police coordonnée) ont été largement rediscutés suite au retour de consultation, lors de laquelle certains points ont été contestés. Ces projets ont ainsi fait l'objet de modifications de fond permettant de présenter des solutions plus consensuelles et d'éviter ainsi, tant que faire se peut, un échec devant le Grand Conseil. La consultation peut donc s'avérer très importante dans le processus législatif, même s'il est illusoire d'affirmer qu'elle permet de prévenir l'échec du processus législatif. Dans l'exemple de la législation sur les établissements médico-sociaux cité sous lettre B ci-dessus (cf. chiffre 2), le retour de consultation avait été plutôt positif, ce qui n'a pas empêché un échec devant le peuple suite au lancement d'un référendum. Cela étant, l'expérience récente montre que la consultation publique peut avoir un effet positif dans le processus législatif.

*Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif du canton de Vaud, Lausanne,
E-Mail: jean-luc.schwaar@vd.ch*

Zusammenfassung

Im Unterschied zu seinen Nachbarkantonen Bern, Freiburg oder Wallis ist das Vernehmlassungsverfahren im Kanton Waadt nicht gesetzlich geregelt, es basiert auf ungeschriebenen Regeln. Dieser Beitrag untersucht am Beispiel des Kantons Waadt Vernehmlassung, Adressaten, Durchführung und Evaluation. Der Autor kommt zum Schluss, dass das Vernehmlassungsverfahren, obwohl nicht auf Gesetzesstufe geregelt, gut funktioniert und im Grossen und Ganzen von der Verwaltung respektiert wird. Ausserdem erlaubt es ein pragmatisches dem Einzelfall angepasstes Vorgehen.