

Utilité des procédures de consultation pré-parlementaires : un point de vue gouvernemental

Isabelle Chassot | *La procédure de consultation constitue certes une manière adaptée à notre système de démocratie directe de vérifier la pertinence d'un projet, de mesurer si sa mise en œuvre est réalisable et enfin de jauger de son acceptabilité. Il convient toutefois de demeurer conscient de certains risques d'instrumentalisation de cet outil démocratique. Par ailleurs, l'expérience de terrain montre que la procédure de consultation ne garantit pas à 100% l'adoption sans encombre d'un projet. Des facteurs exogènes peuvent interférer dans le processus, de même que l'émergence d'arguments basés sur l'émotion, alors même que la consultation repose sur une approche raisonnée. Enfin, s'il faut saluer le développement des réseaux sociaux et des moyens modernes de communication, il faut aussi prendre des précautions afin que ceux-ci ne conduisent pas à une forme de « démocratie en temps réel » qui serait en réalité un despotisme branché à défaut d'être éclairé.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Quelques commentaires sur le cadre général des procédures de consultation
- 3 De quelques expériences de pratique gouvernementale cantonale et intercantonale
- 4 Perspectives

1 Introduction

Il est difficile d'arriver en fin de journée d'étude et d'y présenter un point de vue personnel sans prendre le risque de tomber dans la répétition d'idées bonnes et originales, mais déjà exprimées plus tôt, ni culbuter en marchant à contre-sens de principes fondamentaux exposés en introduction comme des évidences par quelque expert maniant avec dextérité un arsenal analytique rigoureux dans toute son abstraction. Vous voudrez bien me pardonner si je ne parvenais pas à éviter l'un ou l'autre de ces pièges.

2 Quelques commentaires sur le cadre général des procédures de consultation

Du point de vue gouvernemental qu'il m'a été demandé d'exprimer, les procédures de consultation pré-parlementaires se justifient donc pour savoir si un projet est jugé nécessaire, adéquat et convaincant :

- Est-il pertinent sur le fond ? Y a-t-il un besoin d'agir et l'approche envisagée est-elle la bonne ? Peut-on améliorer la manière de poser la problématique et de fixer des objectifs ?
- Est-il réalisable ? Les organes et les partenaires qui seront chargés de mettre les mesures en œuvre signalent-ils des problèmes d'exécution qui pourraient se poser ?

- A-t-il des chances d'être accepté ? Comment se positionnent les différentes forces politiques et les groupes de pression qui vont influencer le vote au Parlement ? Un groupe va-t-il prendre position alors que cela n'avait pas été prévu ? Quel est le chemin permettant de trouver une coalition d'intérêts pouvant faire adopter un texte ? Est-il possible de se prémunir d'une menace ultérieure de referendum qui pourrait provoquer des délais dans sa réalisation ?

La procédure de consultation est donc bien, comme on le lit dans les documents officiels, un instrument essentiel permettant de donner un meilleur ancrage aux projets des gouvernements, de les confronter à l'opinion du terrain et de gagner en efficacité pour la procédure parlementaire, puis pour la mise en œuvre.

On ajoutera aussi dans ce préambule que la procédure de consultation est obligatoire pour les objets d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle.

Mais, s'agissant de la pratique fédérale, dans les cas où le projet est moins important, c'est une audition - ou plutôt... un « hearing » ! - qui est organisée et la procédure et les prescriptions formelles applicables sont alors moins strictes.

Il faut bien admettre toutefois que la distinction entre ce qui relève d'une grande portée ou non comprend une zone grise plus ou moins large et qu'un élément a priori technique peut en fin de compte prendre des dimensions réellement politiques. Et que les organisateurs de consultation peuvent parfois être tentés, évidemment sans jamais succomber(!), de passer par une audition plutôt qu'une consultation pour parvenir plus rapidement au but, sans forcément devoir ouvrir les oreilles à ceux que l'on dit auditer, surtout si nous avons affaire à un acte qui ne peut être sujet à referendum.

De manière moins formelle encore, des initiatives de « discussions populaires », des « consultations populaires » ou des « forums citoyens » se sont mis en place sur certains sujets. Enfin, il ne faut pas manquer de signaler et moins encore négliger les formations d'opinion de masse qui se créent par les réseaux sociaux, mais j'y reviendrai en fin d'exposé.

Tout cela pour souligner la multiplication des opportunités de donner son avis aux autorités avant la phase parlementaire. Cela est sur le fond réjouissant pour le fonctionnement de la démocratie et le dynamisme des comportements civiques, pour autant toutefois que cette multiplicité d'avis ne fournisse pas un prétexte auxdites autorités pour mettre en évidence les contradictions des prises de position, pour considérer qu'aucune prise de position n'a finalement un poids déterminant par rapport aux autres et pour, finalement, trouver là un excellent argument pour ne rien changer au texte initialement mis en consultation, qui était technocratiquement parfait dès le début.

Enfin, s'il fallait encore rassurer ou semer le doute, il convient de rappeler que le droit d'être consulté garantit le droit d'être entendu, mais pas nécessairement celui d'être écouté et encore moins d'être suivi. L'autorité peut évidemment prendre acte des avis sans pour autant les prendre en compte pour la suite. Dans son message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation, le Conseil fédéral écrivait : « nul ne peut prétendre recevoir une réponse individuelle ni exiger que certains avis fasse[nt] 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 » (sur l'art. 8 al. 4, p. 505). Les organes ainsi rendus muets manquent rarement de manifester leur déception par la suite. Il faut admettre aussi que certaines autorités qui consultent peuvent être tentées de ne pas s'embarrasser des avis contraires lors du dépouillement de la consultation.

Voici pour le cadre général et pour le contexte des splendeurs et misères des procédures de consultation.

3 De quelques expériences de pratique gouvernementale cantonale et intercantonale

La procédure de consultation au niveau cantonal fribourgeois vous a été présentée avec brio par Denis Loertscher il y a deux heures ; vous en êtes encore impressionnés et je n'y reviendrai donc pas. Quelle évaluation tirer de mes expériences sur ce sujet ? Je souhaite aborder dans un premier temps quelques expériences purement cantonales, puis aborder des sujets intercantonaux.

Dans la plupart des cas, les procédures de consultation pré-parlementaires ont effectivement joué leur rôle. Elles ont permis d'améliorer les projets législatifs dans le sens d'une pertinence renforcée, d'une possibilité améliorée de mise en œuvre et d'une probabilité accrue d'acceptation lors de la phase parlementaire. Je peux classer dans cette catégorie la majorité des lois que j'ai défendues au Grand Conseil en tant que Commissaire du Gouvernement : par exemple, la loi du 14 mars 2007 sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, ou encore la loi du 9 septembre 2005 sur la Haute Ecole fribourgeoise de travail social. Il y a pourtant eu des exceptions et il importe d'analyser celles-ci pour mieux comprendre les réalités politiques.

Dans un premier groupe d'exceptions, je placerai les projets qui ont souffert lors de la phase parlementaire de l'interférence avec un contexte général défavorable pour des raisons extérieures. Par exemple, le projet de loi sur les bourses et les prêts d'étude avait fait l'objet d'une consultation qui avait permis de bons échanges d'information. La répartition des tâches et des charges entre le canton et les communes paraissait pouvoir présenter un bon taux d'acceptation. Toute-

fois, entre la consultation et la discussion parlementaire, des tensions étaient nées entre le canton et les communes en raison de répartitions financières liées à d'autres projets législatifs, ainsi qu'à la RPT et à la distribution par la BNS des bénéfices de ses ventes d'or. Dans ce climat, la répartition financière des bourses d'études entre le canton et les communes a fait l'objet d'une bataille qui n'était pas tout à fait attendue et qui a résulté en un report de dépenses annuelles de 2,5 millions de francs des communes vers le canton. Cette décision était sur le fond sans lien avec la politique des bourses, mais le projet de loi s'est retrouvé au mauvais moment, sous cet aspect, au Parlement.

Dans le second groupe d'exceptions, je mentionnerai les projets qui avaient fait l'objet d'une analyse rationnelle et avec toute la distance requise lors de la phase de consultation, mais qui ont été rattrapés par des arguments émotionnels lors du passage au parlement. Et en politique, lorsque la raison est débordée par l'émotion... Ainsi, le projet d'introduction d'une deuxième année d'école enfantine dans le canton de Fribourg est un cas intéressant sous cet angle d'analyse. Voilà plusieurs années que des interventions parlementaires et des tentatives du Gouvernement visaient à introduire cette deuxième année. Au tout début de mon mandat, le Parlement décidait toutefois de reporter à nouveau un tel projet, non pas parce qu'il était opposé sur le fond, mais parce que la situation financière du canton était jugée incompatible avec une telle ambition. Arrivent les bénéfices des ventes d'or de la BNS et avec eux une multitude d'interventions parlementaires suggérant de bons moyens de dépenser cet argent inespéré. Plusieurs interventions portent sur la deuxième année d'école enfantine. Les travaux d'étude peuvent dès lors commencer. Un groupe de travail élabore un concept d'introduction de cette deuxième année, concept qui fait l'objet d'une consultation. L'engouement est grand, malgré encore certaines réserves quant au financement du projet, les communes voyant volontiers le canton financer cette opération. Mais sur le fond, pas d'opposition fondamentale. Puis intervient une large consultation sur les deux conventions intercantionales relatives à l'harmonisation de l'école obligatoire en Suisse et dans sa partie francophone. Je reviendrai à cette consultation d'ici peu ; pour le moment, retenons simplement ici le fait que ces deux conventions proposent que les deux années d'école enfantine soient rendues obligatoires. Cet élément ne soulève pas que très peu d'oppositions (voir la synthèse de la consultation sur le site internet indiqué en bibliographie).

Arrive ensuite le moment de la consultation sur la modification de la loi scolaire, qui propose d'ancrer dans ladite loi ces deux années obligatoires. Là encore, peu de critiques sur cette idée. Ces travaux et consultations successifs permettaient de considérer que la chose n'allait pas être remise en question de

manière importante lors des débats parlementaires. Le dossier est alors transmis aux commissions ad hoc du Grand Conseil. Dans celles-ci, c'est l'organisation et le co-financement de l'opération par les communes qui pose problème. Peu de discussions de nature éducative et pédagogique, peu de débat sur la politique scolaire ; en revanche, un marchandage à gros enjeux financiers s'instaure, lequel débouche sur une proposition de versement par le canton d'un montant de plusieurs millions de francs (en fin de compte, c'est le montant de 60 millions qui est voté) aux communes. Quelques jours avant le débat parlementaire, des voix nouvelles se font entendre, qui s'appêtent à lutter contre le caractère obligatoire des deux années. Elles estiment qu'il n'est pas bon d'arracher l'enfant à son cocon familial pour lui imposer la rigueur contraignante et sévère, quand ce n'est pas cruelle, de l'école, que les enfants ont droit à leur enfance et que seuls les parents sont à même de choisir le bon moment pour leur enfant d'entrer à l'école. Ce débat n'a que peu été amorcé auparavant, alors qu'il aurait pu l'être de manière plus approfondie encore durant les deux consultations préalables comme lors de l'examen par les commissions parlementaires. Pressés par le temps, les opposants à l'obligation suscitent des inquiétudes émotionnelles qui se ressentent lors des deux lectures du projet, mais qui ne parviennent pas à toucher une majorité des voix parlementaires lors des votes décisifs. Durant la période qui suit le vote, au cours de laquelle le lancement d'un referendum eût été possible, les personnes qui s'adressent à ma Direction sont rapidement rassurées lorsqu'il leur est répété que, si le principe est celui de l'entrée à l'école enfantine obligatoire, les parents resteront toutefois maîtres de la décision de faire retarder ou non d'une année l'entrée de leur enfant à l'école enfantine. L'expérience nous montrera d'ailleurs ultérieurement que seuls 3 à 4 % des parents font usage de cette possibilité de report.

L'émotion a donc fait momentanément vaciller le modèle forgé par les consultations précédentes et l'examen des commissions parlementaires, toutefois pas au point de le faire tomber.

Mais, sur le plan intercantonal, deux autres projets ont fait l'objet d'une large et longue consultation avant le passage au Parlement et l'un d'eux a été remis en question par l'usage d'une campagne basée sur l'émotion, jusqu'à l'organisation d'un vote populaire suite à un referendum. Le 28 octobre 2008, le Conseil d'Etat transmettait au Grand Conseil deux projets de loi, l'une portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS ou accord HarmoS) de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), l'autre portant adhésion du canton de Fribourg à la Convention scolaire romande de la Conférence

intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Le Gouvernement expliquait notamment que la consultation organisée en 2006 sur ces deux textes avait « permis aux parlements cantonaux, aux partis politiques et aux partenaires de l'école de s'impliquer dans le processus d'élaboration de ces actes législatifs ». S'agissant de la coordination romande, une commission interparlementaire avait été instituée pour assurer le suivi de l'exécution de la Convention. Soucieux d'anticiper les conséquences de l'article constitutionnel sur l'éducation soumis au vote populaire le 21 mai 2006, de prouver leur attachement à leur autonomie dans un contexte fédéraliste et de montrer très concrètement à la population de quoi il s'agit, les cantons avaient préparé, en vue de la votation, un projet d'accord intercantonale, que la CDIP avait mis en consultation de février à novembre 2006. Comme l'indique le Conseil d'Etat (2008, 1-2) :

« C'est ainsi en toute connaissance de cause que les partis politiques, les divers groupes d'intérêt et, en fin de compte, le peuple suisse avaient pu se déterminer avant la votation du 21 mai 2006, puis dans le cadre de la consultation menée jusqu'au 30 novembre 2006. Dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat avait organisé une très large consultation sur le projet d'accord. D'abord, en adressant au Grand Conseil son rapport no 255 du 4 avril 2006 et en actionnant de manière volontaire, avec les autres cantons de Suisse occidentale, la procédure d'association des parlements cantonaux à la phase de négociation prévue dans la Convention des conventions. Ensuite, en ouvrant la consultation, sur le plan cantonal, notamment à l'Association des communes fribourgeoises, à la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, à l'ensemble des commissions scolaires et des comités des écoles du cycle d'orientation, au Conseil des jeunes, à la Fédération des associations fribourgeoises d'enseignants, ainsi qu'aux associations de parents d'élèves. Les partis politiques avaient eux aussi été directement consultés. Dans leurs réponses du 28 août (UDC, PDC), du 30 août (PLR) et du 31 août (PS), les partis politiques ayant fait parvenir leurs observations saluaient cette conséquence logique de la volonté populaire exprimée le 21 mai 2006, avec ensuite certaines précisions ou certaines nuances sur divers points particuliers du projet. La Commission interparlementaire et la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil, quant à elles, avaient également transmis au Conseil d'Etat des propositions d'améliorations, que le Gouvernement avait fait siennes dans sa prise de position du 21 novembre 2006. Le rapport de la consultation ainsi que la réponse du Conseil d'Etat à la CDIP sont accessibles sur le site internet de la DICS. Le projet d'accord a ensuite été modifié compte tenu des résultats de la consultation et c'est finalement le 14 juin 2007 qu'il a été voté à l'unanimité des conseillères et conseillers d'Etat en charge de l'instruction

publique dans les cantons. Consciente de la demande des parlements cantonaux d'être mieux intégrés dans les processus de décision des conférences intercantionales et tenant compte de l'existence, depuis le 9 mars 2001, de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (RSF 121.4), la CIIP a choisi non seulement de faire examiner le projet de Convention scolaire romande par la procédure dite de la «Convention des conventions», mais aussi de placer l'ensemble de l'institution CIIP sous le contrôle parlementaire prévu en matière de suivi des conventions ».

Le 12 février 2009, le Grand Conseil a voté l'adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) et à la Convention scolaire romande (CSR), respectivement à 89 voix contre 0 et 2 abstentions et 90 voix contre 0 et 1 abstention. Alors que la CSR, qui reprend l'essentiel de HarmoS tout en approfondissant certains domaines de collaboration, n'a pas été contestée, une demande de referendum a en revanche abouti contre l'adhésion fribourgeoise à l'accord HarmoS. A cette occasion, c'est principalement le caractère obligatoire des deux années d'école enfantine qui a à nouveau refait surface. Alors même que le canton laisse aux parents la possibilité de retarder l'entrée de leur enfant à l'école enfantine, le comité référendaire, largement initié et financé par des milieux extérieurs au canton, s'est acharné contre HarmoS en faisant un usage massif d'arguments émotionnels, d'ailleurs souvent basés sur des constatations fallacieuses. Le vote populaire a eu lieu le 7 mars 2010 et s'est heureusement terminé sur une confirmation populaire claire et nette de l'adhésion du canton à l'accord.

Toujours dans le périmètre intercantonal, je précise encore que la Convention des conventions, dont il était question plus haut, a suivi une évolution récente qu'il faut mentionner dans le cadre de cette réflexion sur les procédures de consultation. La Convention sur la participation des Parlements (CoParl) du 5 mars 2010 régit l'intervention des Parlements des cantons contractants dans la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger. Elle fixe la procédure d'adoption et d'adhésion, puis celle du contrôle de gestion interparlementaire, des conventions intercantionales.

4 Perspectives

En étant consciente des possibilités et des limites évoquées dans la première partie de mon exposé et en m'appuyant sur ma pratique de la consultation, il m'apparaît que la procédure de consultation remplit en principe bien son rôle et trouve toute sa place et sa légitimité dans le fonctionnement de la démocratie

directe suisse. Elle ne constitue toutefois pas une garantie de succès rapide et sans détour, comme l'ont montré mes exemples. D'une part, des éléments exogènes peuvent interférer dans la mécanique. D'autre part, la consultation ne nous protège pas contre l'émergence intempestive d'arguments de nature émotionnelle. La politique reste une activité humaine, qui ne se limite pas à la raison et à la bonne planification. Il faut en demeurer conscient.

Je terminerai par exprimer de l'intérêt, non dénué toutefois d'un certain scepticisme, sur les moyens modernes d'expression des opinions et de formation d'opinions collectives. L'un des garants du système démocratique tel que nous le concevons depuis moins de trois siècles réside dans les institutions et la définition des procédures de décision. Les procédures de consultation participent de ce système.

La généralisation du courrier électronique et son style plus spontané et moins formel que celui d'un courrier papier font que nombre de citoyens expriment maintenant leurs avis directement en envoyant un mail à l'élu(e), dans un style plus ou moins personnel... Une sorte de démocratie en direct, en temps réel. L'avènement des réseaux sociaux (Facebook, twitter) ne peut que renforcer cette tendance. On a vu récemment en Tunisie et en Egypte que ces nouveaux moyens peuvent faciliter l'expression et le regroupement d'une volonté commune, voire populaire, et même faciliter une révolution en relative douceur. Nous nous en réjouissons dans ces cas de contestation de régimes autoritaires, mais il se pose une question de fond qui concerne nos sociétés de manière générale et qui pourrait se retourner contre notre conception même de la démocratie. Assistons-nous là à l'émergence de la nouvelle forme de consultation de demain, évoquée il y a plusieurs mois déjà par l'une ou l'autre revue de politique internationale et même saluée par certains théoriciens dévoués à la disparition de l'Etat ? Celle où les élus politiques suivent en permanence l'avis exprimé par ces canaux et gouvernent dans ce contexte de démocratie exprimée en temps réel, mais pas forcément représentative, et de spontanéité privilégiant peut-être l'émotionnel au détriment de la réflexion ?

La démocratie d'opinion est une forme élargie et dévoyée de la consultation. Il s'agit d'un mode de fonctionnement du pouvoir politique dans lequel les décisions sont prises afin de répondre aux désirs de l'opinion publique, censée correspondre à celle de la majorité des citoyens. Cette forme particulière de consultation à grande échelle s'appuie notamment sur la boussole des sondages et des enquêtes d'opinion, appelés à orienter les choix politiques avec une plus grande réactivité.

Tenant l'opinion publique comme un acteur prépondérant, cette forme de démocratie directe traduit en réalité une dérive vers le populisme et la démagogie. Cette consultation de l'opinion, que d'aucuns souhaitent entourer de formes scientifiques, privilégie les émotions, les passions et les frustrations au détriment de la rationalité, de la réflexion et de la cohérence. On ne conduit pas une politique avec une photographie instantanée de l'opinion.

Isabelle Chassot, lic. jur., a v., Conseillère d'Etat du canton de Fribourg, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport, Présidente de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

Bibliographie

Conseil fédéral, 2004, Message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation, Berne, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/485.pdf>
Conseil d'Etat (du canton de Fribourg), 2008, Message no 102 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les projets de loi concernant l'adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et à la Convention scolaire romande, Fribourg, http://www.fr.ch/publ/files/pdf11/2007-11_102_message2.pdf.

Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), 2006, Projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (CDIP), Projet de convention scolaire romande (CIIP) : Rapport de la consultation menée par la DICS dans le canton de Fribourg, Fribourg, http://www.fr.ch/dics/files/pdf2/rapport_consultation_harmos_convrom_0610.pdf.

Zusammenfassung

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein unserem System der direkten Demokratie angemessenes Instrument, erlaubt es doch, in Erfahrung zu bringen, ob ein Projekt sachgerecht ist, ob es Chancen hat, verwirklicht und umgesetzt zu werden, und ob es auf Akzeptanz stossen wird. Dennoch sollte man sich ein paar Risiken der Instrumentalisierung dieses demokratischen Instruments bewusst halten. Zudem zeigt die Praxiserfahrung, dass das Vernehmlassungsverfahren noch lange nicht garantiert, dass ein Projekt danach schlank durchgeht. Äusserliche Faktoren können ein Verfahren beeinflussen, und es können mitunter plötzlich emotional begründete Argumente auftauchen, während die Vernehmlassung von rationalen Überlegungen geleitet war. Schliesslich gilt es im Zeitalter der elektronischen sozialen Netzwerke und neuen Kommunikationsmittel – so sehr man diese auch begrüssen sollte –, Vorsicht walten zu lassen, dass diese nicht zu einer Form von «Echtzeit-Demokratie» führen, die in Tat und Wahrheit, mit ihrer Unaufgeklärtheit, eine Form von zeitgeistigem Despotismus darstellt.