



Mars 2016

Révision de l'ordonnance sur la consultation

**Rapport sur les résultats de la procédure de consultation
(1^{er} juillet au 23 octobre 2015)**

Table des matières

1	Contexte	3
2	Avis reçus	3
3	Résultats de la procédure de consultation	4
3.1	Résumé	4
3.2	Remarques d'ordre général	5
3.3	Avis relatifs aux différentes dispositions du projet de modification de l'ordonnance sur la consultation.....	6
3.4	Avis relatifs au projet de nouvel art. 15a OLOGA.....	10
4	Annexe: Liste des participants à la procédure de consultation	13

1 Contexte

Le 26 septembre 2014, les Chambres fédérales ont adopté une modification de la loi sur la consultation (LCo ; RS 172.061 ; FF 2014 7005). Suite à cette modification, l'ordonnance correspondante (OCo ; RS 172.061.1) doit être révisée à son tour. Les travaux à cet effet ont été réalisés dans le cadre d'un groupe de travail interdépartemental, comprenant des représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de deux cantons.

Le projet de révision de l'ordonnance sur la consultation (p-OCo) règle, comme le fait l'ordonnance en vigueur, le déroulement concret de la procédure de consultation. Les principales modifications proposées sont les suivantes :

- Avant l'ouverture de toute procédure de consultation, la Chancellerie fédérale examinera le projet correspondant sous l'angle du respect des dispositions légales et du caractère complet du dossier. Elle devra être consultée même s'il est prévu de renoncer à organiser une procédure de consultation en vertu de l'art. 3a de la loi révisée (nouvel art. 4a OCo).
- Une modification de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) fera obligation à l'administration fédérale de collaborer avec les cantons, lors de l'élaboration d'un avant-projet d'acte, pour ce qui est de l'examen des questions relatives à la mise en œuvre (nouvel art. 15a OLOGA) ; cette disposition concrétise une recommandation du groupe de travail Confédération-cantons qui a étudié les mesures qui permettraient de mieux tenir compte des problèmes que l'application du droit fédéral peut poser aux cantons.

Le projet d'ordonnance contient en outre des adaptations ponctuelles aux nouveaux éléments de la loi.

Le 1^{er} juillet 2015, le Conseil fédéral a donné à la Chancellerie fédérale le mandat de mener une procédure de consultation relative à la modification de l'ordonnance sur la consultation, donnant ainsi suite à une demande expressément formulée par la CdC. La consultation a duré jusqu'au 23 octobre 2015.

2 Avis reçus

41 avis ont été exprimés lors de la procédure de consultation. Ils émanent de 18 cantons (y compris la CdC¹), 3 partis politiques, 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, 5 associations faîtières de l'économie, 1 commission extraparlamentaire et 11 autres représentants des milieux intéressés. La liste des participants, avec les abréviations utilisées dans le présent rapport, figure en annexe. Les avis reçus peuvent être consultés à l'adresse électronique suivante : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2015.html>.

¹ La CdC a élaboré une prise de position commune avec les cantons. La plupart des observations faites par les cantons renvoient à cette prise de position, en y ajoutant parfois des développements.

3 Résultats de la procédure de consultation

3.1 Résumé

Dans l'ensemble, le projet de révision de l'ordonnance sur la consultation a reçu un accueil favorable. Un grand nombre de participants ont toutefois formulé des suggestions ou des demandes de modification. Les thèmes le plus fréquemment abordés sont les suivants :

- **Consultation de la Chancellerie fédérale (art. 4a p-OCO)**
Certains participants (CdC, scienceindustries, Centre patronal) souhaitent voir préciser et compléter l'art. 4a de façon à ce que la consultation de la Chancellerie fédérale soit plus systématique.
- **Délai de consultation et obligation d'en motiver le raccourcissement éventuel (art. 6 p-OCO)**
L'importance de délais convenables et du caractère exceptionnel de leur raccourcissement est soulignée de plusieurs côtés.
- **Langues officielles dans lesquelles les dossiers envoyés en consultation doivent être rédigés (art. 7, al. 2 et 3, p-OCO)**
Certains participants (UDC, CdC et BE) demandent que le terme « notamment » qui figure à l'art. 7, al. 3, soit biffé. Des avis isolés demandent que les documents visés à l'art. 7, al. 2, soient toujours rédigés en trois langues et demandent que la disposition contraire soit biffée (UDC) ou adaptée (Centre patronal). Le Centre patronal voudrait en outre voir biffer l'art. 7, al. 3.
- **Contenu du rapport explicatif (art. 8 p-OCO)**
Diverses modifications de cette disposition sont demandées, que ce soit l'adjonction des régions de montagne et des villes à l'art. 8, al. 3, let. a (GRM, GT Région de montagne), la référence aux conséquences économiques (scienceindustries, Forum PME) ou encore la mention obligatoire, lors de la révision d'une loi, des points essentiels d'éventuelles modifications des ordonnances correspondantes (constructionsuisse, USIE).
- **Lettre d'information aux destinataires et remise des dossiers envoyés en consultation (art. 9 p-OCO)**
Certains participants désirent continuer de recevoir sur papier et dans les trois langues nationales un jeu complet des documents figurant dans le dossier mis en consultation (PS, USP), alors que le canton de BE souhaite explicitement que la lettre d'information ne lui soit remise que sous forme électronique (assortie d'un lien vers le projet et les documents concrets). La CdC demande que la lettre d'information attire toujours l'attention sur les questions éventuelles. Enfin, le GRM et le GT Région de montagne proposent que l'art. 9, al. 2, soit complété par l'adjonction des communes, des régions de montagne et des villes.
- **Rapport rendant compte des résultats de la consultation (art. 20 p-OCO)**
Les organisations faîtières economiesuisse et UPS ainsi que d'autres milieux intéressés (routesuisse, scienceindustries) tiennent à ce qu'une prise de position consolidée émanant d'une organisation faîtière ne soit pas considérée quantitativement comme une seule prise de position. Plutôt qu'un dépouillement purement quantitatif, le poids économique des participants doit donc impérativement être pris en compte lors du dépouillement des résultats de la consultation.

- **Collaboration avec les cantons (proposition d'un nouvel art. 15a OLOGA)**

Les avis relatifs à la nouvelle disposition proposée portent notamment sur la question des autres organes avec lesquels la Confédération doit collaborer, outre les cantons, et sur la forme que doit prendre la collaboration avec les organes cantonaux et intercantonaux.

3.2 Remarques d'ordre général

Selon la CdC, les cantons sont favorables au projet. Ils estiment que celui-ci contient l'essentiel des mesures demandées par le groupe de travail mixte de la Confédération et des cantons, en lien avec la législation relative à la procédure de consultation. Ils apprécient particulièrement le fait que la révision a été mise à profit pour proposer l'introduction d'un nouvel art. 15a dans l'OLOGA².

Le GRM et le GT Région de montagne attirent l'attention sur la publication du rapport sur l'évaluation de l'art. 50 Cst., intervenue après l'adoption par les Chambres fédérales de la modification de la LCo. Ils soulignent que ce rapport propose une série de mesures visant à mieux associer les régions de montagne, les communes et les villes au processus législatif. On y préconise notamment le recours plus actif aux procédures de consultation pour obtenir l'appréciation des organisations faitières nationales des régions de montagne (GRM), des communes (Association des communes) et des villes (UVS) en ce qui concerne l'impact territorial des projets. Pour le GRM et le GT Région de montagne, la présente révision de l'ordonnance sur la consultation offre l'occasion de mettre en œuvre les recommandations issues de l'évaluation de l'art. 50 Cst., ce qui évitera de devoir procéder ultérieurement à une nouvelle révision de l'ordonnance³.

L'usam – qui soutient toutes les dispositions d'exécution prévues par l'ordonnance – demande que les tests de compatibilité PME soient déjà pratiqués lors de l'élaboration des projets à mettre en consultation et que les résultats en soient intégrés de manière précoce dans les projets législatifs. Pour l'usam, les résultats des tests devraient en outre figurer explicitement dans le dossier de consultation, de sorte que les destinataires de la consultation puissent se faire une idée claire du niveau de compatibilité PME et formuler ainsi leur avis en toute connaissance de cause⁴. De même, scienceindustries considère qu'une estimation systématique des coûts induits par un projet pour l'administration, les autorités et l'économie est essentielle. Pour scienceindustries, les résultats de cet examen devraient donc être mentionnés distinctement (en première page, par ex.) dans le rapport explicatif.

Le Forum PME constate que l'obligation de procéder à des analyses d'impact de la réglementation (AIR) avant l'ouverture d'une procédure de consultation n'est souvent pas respectée et que les chapitres consacrés aux conséquences économiques dans les rapports explicatifs et les messages sont souvent incomplets. Il est d'avis qu'en vertu du nouvel art. 4a p-OCO la Chancellerie fédérale devrait dorénavant vérifier systématiquement, lors de l'examen de la documentation des projets mis en consultation, que des informations concernant les résultats des AIR figurent dans le chapitre que les rapports explicatifs consacrent aux conséquences économiques. Le Forum PME demande que le rapport explicatif du projet de modification de l'ordonnance sur la consultation soit complété sur ce point.

L'UPS et economiesuisse sont d'accord avec la majeure partie des adaptations prévues de l'OCO, mais demandent une adaptation substantielle de l'art. 20 (Rapport rendant compte des résultats de la consultation)⁵.

² Pour les propositions de la CdC et des cantons concernant des articles précis ou concernant le rapport explicatif, cf. ch. 3.3 et 3.4.

³ Pour les propositions visant à compléter le projet d'ordonnance, cf. ch. 3.3 et 3.4.

⁴ L'usam renvoie en outre, en y ajoutant des précisions, à l'avis de la Chambre vaudoise des arts et métiers qu'elle a joint à sa propre prise de position. Cet avis est identique, quant au fond, à celui du Centre Patronal (à ce sujet, cf. ch. 3.3).

⁵ Cf. ch. 3.3.

L'USP est d'accord avec les modifications proposées et salue en particulier le fait que des délais minimaux aient été fixés en cas de raccourcissement du délai de consultation, pour tenir compte des périodes de vacances et des jours fériés.

Intégration Handicap apprécie que la lettre d'information destinée aux participants potentiels à une procédure de consultation ou à une audition les invite systématiquement à remettre leur avis (dans la mesure du possible) sous forme électronique au format Word et en version pdf, afin de garantir dans une large mesure un accès sans entraves aux documents remis. Intégration Handicap regrette toutefois l'absence de directives correspondantes explicites destinées aux autorités compétentes pour mener une procédure de consultation (autorités responsables). Intégration Handicap demande que les dispositions de la loi sur l'égalité pour les handicapés concernant l'accès non discriminatoire des personnes handicapées aux prestations étatiques, et donc aux dossiers de consultation rendus publics, soient explicitement réglées dans l'OCo. En ce qui concerne l'établissement de la liste des destinataires (art. 10 p-OCo), Intégration Handicap suggère en outre que l'association Intégration Handicap fasse systématiquement partie des destinataires à informer des consultations et auditions prévues concernant tous les thèmes qui pourraient directement ou indirectement toucher les intérêts de personnes handicapées.

Selon routesuisse, constructionsuisse et l'USIE, les points essentiels des modifications qu'un projet de loi peut entraîner à l'échelon des ordonnances devraient également être mentionnés.

De l'avis de scienceindustries, toute adaptation apportée à un texte législatif après la consultation dont il a fait l'objet devrait être exposée de façon transparente et communiquée aux participants à la consultation ; scienceindustries apprécierait par ailleurs qu'en plus de la liste des procédures de consultation en cours soit également publiée la liste des adaptations de textes législatifs à propos desquelles on a renoncé à organiser une consultation, avec exposé des motifs de cette renonciation.

3.3 Avis relatifs aux différentes dispositions du projet de modification de l'ordonnance sur la consultation

Art. 2

L'APF salue l'abrogation de la distinction entre consultation et audition. Elle estime que cette distinction n'a pas toujours été compréhensible et que son abandon représente une simplification de la procédure de consultation. Constructionsuisse et l'USIE pensent de même que la distinction en question peut être abandonnée.

Art. 4a Consultation de la Chancellerie fédérale

La CdC salue la clarification qu'entraîne cette nouvelle disposition en ce qui concerne le rôle consultatif de la Chancellerie fédérale à un stade précoce de la procédure. Pour elle, cette clarification répond en grande partie aux attentes de la Commission de gestion du Conseil national et aux attentes des cantons. Afin de garantir une procédure unifiée tout en réservant une certaine marge de manœuvre aux autorités responsables, il faudrait toutefois que la Chancellerie fédérale soit systématiquement consultée (al. 2). La Chancellerie fédérale devrait également pouvoir se prononcer sur la légitimité de la décision de l'autorité responsable qui entend renoncer à organiser une consultation parce qu'elle estime que les conditions prévues à l'art. 3, al. 1, let. d et e, LCo ne sont pas remplies. L'art. 4a, al. 2, devrait donc être complété comme suit :

« ² Elle [l'autorité responsable] 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, al. 1, let. 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. »

Selon scienceindustries, la décision de renoncer à organiser une procédure de consultation devrait toujours être pleinement motivée par l'autorité responsable. Il ne suffit pas que cette dernière se contente d'avancer qu'aucune information nouvelle n'est à attendre. La justification prévue à l'art. 21a p-OCO vient trop tard, d'après scienceindustries, qui demande que l'art. 4a, al. 2, soit modifié comme suit :

« ² Elle consulte la Chancellerie fédérale même lorsqu'elle entend renoncer, en se fondant sur l'art. 3a LCo, à organiser une consultation. Elle l'informe des motifs de cette renonciation. »

Le Centre patronal propose de formuler l'art. 4a, al. 1, comme suit : « ... soumet le projet à la Chancellerie fédérale pour examen sous l'angle des dispositions légales et du caractère complet du dossier », afin de renforcer le rôle de la Chancellerie fédérale.

Art. 5, al. 2

L'APF salue l'adaptation de la liste aux moyens de communication modernes ainsi que sa mise à jour constante, les associations ayant ainsi la possibilité de savoir en tout temps quelles sont les consultations prévues.

Art. 6

L'UDC relève qu'à l'occasion de la consultation relative au projet de loi elle s'était déjà prononcée en faveur d'un délai de consultation minimal de deux mois, nécessaire selon elle pour élaborer un avis sérieux et largement étayé. Des délais plus courts priveraient la procédure de tout sérieux. Ce point devrait donc maintenant être réglé au niveau de l'ordonnance. C'est pourquoi l'UDC propose de formuler l'art. 6, al. 1, let. b, comme suit : « les motifs d'un éventuel raccourcissement à deux mois, à titre exceptionnel, du délai fixé à l'art. 7, al. 3, LCo. »

L'UPS et routesuisse soulignent à propos de l'art. 6, al. 1, let. b, que des délais raisonnables sont requis pour que les milieux intéressés puissent élaborer un avis fondé. À leur point de vue, les destinataires ne disposent que de peu de temps pour examiner les adaptations proposées dans le cadre d'une nouvelle loi. Le problème serait encore plus marqué en ce qui concerne les projets complexes. Les raccourcissements de délais en vertu de l'art. 7, al. 3, LCo devraient donc être absolument exceptionnels. D'après l'UPS et routesuisse, il ne devrait être possible de déroger au délai réglementaire que si des intérêts publics prépondérants l'exigent. Pour constructionsuisse et l'USIE également, un raccourcissement du délai ne devrait être possible que dans des cas particuliers.

La CdC relève que les cantons sont d'avis que l'al 1, let a, devrait être applicable à toutes les consultations obligatoires ou facultatives prévues à l'art. 3 LCo et demande que la disposition prévue à l'al. 1, let. a, soit modifiée en conséquence.

Art. 7

L'UDC exige que l'art. 7, al. 2, soit biffé, en avançant que la diminution du nombre de langues dans lesquelles un dossier mis en consultation est disponible serait hautement problématique, au point de vue politique, pour un État fédéraliste plurilingue et que cette possibilité devrait être réservée aux projets n'ayant qu'une portée locale ou régionale.

En ce qui concerne l'art. 7, al. 3, l'UDC demande la suppression du terme « notamment », pour que le caractère spécifique de l'exception soit correctement exprimé dans l'ordonnance. La CdC souligne elle aussi le caractère spécifique de l'exception et propose de même la suppression du terme « notamment ». La prise de position du canton de BE va dans le même sens : le texte de l'ordonnance et le rapport explicatif présenteraient des divergences et le canton demande que la teneur de la disposition prévue par l'ordonnance soit reformulée en fonction du rapport explicatif (« exceptionnellement », c'est-à-dire « ... seulement si le projet ne revêt qu'un intérêt local ou régional. »).

Le Centre patronal exige que les documents soient toujours disponibles dans les trois langues officielles et demande donc que l'art. 7, al. 2, soit adapté en conséquence (« Il doit être rédigé dans les trois langues officielles. ») et que l'art. 7, al. 3, soit biffé.

Art. 8

Le GRM et le GT Région de montagne proposent de compléter l'art. 8, al. 3, let. a, en y incluant les régions de montagne et les villes.

La CdC fait savoir que 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 let. b), une fois adoptés les processus de coordination projetés. Pour la CdC, plutôt que de « planification coordonnée », il sera vraisemblablement question de « mise en œuvre coordonnée ». D'après BE, il faudrait examiner s'il est judicieux que le rapport explicatif pose aux destinataires des « questions » relatives à la mise en œuvre d'un projet. De l'avis de BE, ce rapport devrait contenir des « indications » ou des « remarques » concernant la mise en œuvre ; à titre de solution de rechange, on pourrait joindre au dossier mis en consultation un catalogue de questions qui pourraient être analysées à l'issue de la procédure avant de figurer dans le rapport explicatif.

En ce qui concerne les explications relatives à cet article, les cantons, rapporte la CdC, proposent de renforcer la portée du deuxième paragraphe, afin qu'il ne reste pas un vœu pieux. Par ailleurs, les rapports explicatifs devraient à l'avenir être enrichis des questions évoquées plus haut, 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.

Pour scienceindustries, ce ne sont pas seulement la Confédération, les cantons et les communes qui sont touchés par l'adaptation de réglementations existantes ou la promulgation de nouvelles réglementations : l'économie est concernée au premier chef. L'évaluation des conséquences économiques qu'elle propose revêt donc une grande importance pour scienceindustries, qui demande que l'art. 8, al. 3, soit complété comme suit (nouvelle let. d) :

« d. sur les conséquences économiques pour les cercles concernés de l'économie. » L'avis du Forum PME va dans le même sens. Il demande que l'art. 8 soit complété par un nouvel alinéa relatif aux conséquences économiques.

De l'avis de constructionsuisse et de l'USIE, les points essentiels des modifications qu'un projet de loi peut entraîner à l'échelon des ordonnances devraient également être mentionnés. L'art. 8 devrait donc être complété comme suit (nouvel al. 4) :

« Il [le rapport explicatif] contient des explications relatives aux projets d'ordonnances fondés sur des projets de lois ayant une portée considérable. »

Art. 9

Le PS et l'USP plaident en faveur du maintien de la remise d'un jeu complet de documents dans trois langues nationales aux destinataires qui prennent régulièrement part aux consultations⁶ et préconisent la régulation de cette pratique dans l'ordonnance.

En tant que destinataire des procédures de consultation, le canton de BE tient à ce que la lettre d'information lui parvienne, premièrement, tout de suite après la décision d'ouvrir une procédure de consultation et, deuxièmement, sous forme électronique exclusivement (y compris un lien spécifique vers le dossier de consultation et les documents pertinents). Pour le canton de BE, l'ensemble de la procédure fédérale de consultation devrait se dérouler sous forme électronique.

De l'avis de la CdC, l'intérêt de la Confédération et des cantons à obtenir une réponse aux questions exige que le courrier d'information attire toujours l'attention sur les questions éventuelles. La CdC fait savoir que 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. »

Le GRM et le GT Région de montagne proposent de compléter l'art. 9, al. 2, en y incluant les communes, les régions de montagne et les villes.

Art. 10

La CFSB salue la modification de l'art. 10, al. 2, qui prévoit que les commissions extraparlimentaires intéressées pourront être incluses dans la liste des destinataires et qu'elles pourront donc désormais être invitées à donner leur avis dans le cadre de la procédure de consultation.

Art. 14

L'UDC demande le maintien de l'art. 14, al. 2, et donc de l'envoi des dossiers aux destinataires de la consultation. Ces derniers devraient être renseignés directement sur les consultations, tout au moins sous forme électronique, et recevoir de même les documents correspondants.

Art. 16

Pour la CdC, 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 21, al. 2 et 3, OCo), aucun motif objectif ne justifie qu'elle ne puisse pas également rendre les avis et les procès-verbaux accessibles au public. La CdC fait savoir que 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. »

⁶ Le PS donne comme exemple les partis politiques ; l'USP, les partenaires sociaux.

Art. 17

L'APF salue la suppression de la procédure de consultation par voie de conférence, les participants à une procédure de consultation obtenant ainsi la possibilité de s'exprimer par écrit et dans leurs propres termes et les éventuels problèmes de dates ne se posant plus.

Art. 20

En ce qui concerne les questions de mise en œuvre, l'Association des communes estime que le rapport rendant compte des résultats de la consultation devrait également présenter les avis des autorités communales. Elle propose donc de compléter l'art. 20, al. 2, OCo en y incluant les communes. Le GRM voudrait que cette disposition soit complétée en y incluant les communes, les régions de montagne et les villes.

Pour economiesuisse, UPS et routesuisse, la pondération des avis lors de la procédure de consultation est de toute importance. De par la nature circonstanciée des procédures internes à ces organisations faîtières, un grand nombre de leurs membres renoncent à élaborer leur propre réponse. L'avis consolidé d'une organisation faîtière ne doit donc pas être pondérée quantitativement comme un seul avis lors de la procédure de consultation. Le poids économique des participants à une procédure de consultation devrait impérativement être pris en compte. Dans le cas contraire, le rapport rendant compte des résultats de la consultation ne reproduirait qu'une image distordue de la réalité. Cet avis est partagé par scienceindustries, qui demande, tout comme economiesuisse et l'UPS, que l'art. 20, al. 1, p-OCo soit modifié comme suit :

« ¹ Le rapport rendant compte des résultats de la consultation renseigne sur les avis exprimés et en donne un résumé ~~sans porter d'appréciation~~. Les avis doivent être pondérés en fonction de l'importance économique des participants qui les ont exprimés. »

Art. 21

Selon la CdC, il importe aux cantons que les participants à une consultation, et non seulement les médias, soient informés sans délai de la publication du rapport rendant compte des résultats. La CdC demande que l'art. 21, al. 4, soit complété comme suit :

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

3.4 Avis relatifs au projet de nouvel art. 15a OLOGA

Remarques d'ordre général

La CdC fait savoir que l'introduction dans l'OLOGA d'un nouvel article 15a intitulé « Collaboration avec les cantons » est accueillie très favorablement par les cantons, parce qu'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, la CdC rappelle 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. Elle signale en outre qu'afin d'assurer la symétrie avec les projets élaborés par les unités des services du Parlement pour l'Assemblée fédérale, il serait 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).

L'UDC s'oppose fermement à ce que le contact avec les cantons s'effectue par le biais de la CdC (explications, p. 12) et demande que les cantons soient toujours aussi approchés séparément, et non par le seul intermédiaire de la CdC. En ce sens, l'UDC s'oppose également à ce que la CdC ou la conférence des directeurs compétente figure explicitement à l'art. 15a OLOGA en tant qu'interlocuteur du département compétent, comme le préconise la CdC dans son avis. Pour l'UDC, ni la CdC ni les conférences des directeurs ne disposent d'une base constitutionnelle correspondante, sans compter qu'elles estomperaient souvent les intérêts spécifiques des cantons et la multiplicité des points de vue. L'UDC réclame un retour à une participation plus étroite de chacun des cantons.

Remarques concernant la disposition proposée

La CdC signale que par « autorités intercantionales compétentes », on peut entendre la CdC, mais aussi une conférence des directeurs. Elle fait savoir que les cantons demandent que cette précision figure expressément dans l'ordonnance. Il est dès lors proposé de modifier la phrase introductive de l'art. 15a OLOGA comme suit :

« ¹ Lorsqu'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 : »

En ce qui concerne l'art. 15a, let. b, OLOGA, la CdC fait remarquer que ce qui est déterminant à ce stade de la procédure, c'est que l'implication des cantons soit précoce. Il serait donc important 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 ; ».

Pour la CdC, on peut biffer le membre de phrase « si le projet est mis en consultation » qui figure à l'art. 15a, let. c, OLOGA, du fait que, lorsqu'un projet de la Confédération remplit les conditions de l'art. 15a OLOGA, il fait toujours l'objet d'une procédure de consultation. La CdC propose la formulation suivante :

« 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.~~ »

La CdC indique que les cantons proposent d'introduire un 2^e alinéa à l'art. 15a OLOGA, qui donnerait, sans les prioriser ni les hiérarchiser, des critères de ce qui est entendu par « intérêts essentiels des cantons ». La phrase introductive de cet article deviendrait ainsi l'al. 1. Le nouvel al. 2 pourrait être rédigé dans le sens suivant :

*« ² Des 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. »*

Pour le canton de BE le rapport entre l'art. 15a OLOGA et l'art. 3, al. 1, let. e, LCo est problématique. Si les deux dispositions doivent se correspondre au point de vue du contenu, BE suggère de reformuler l'art. 15a OLOGA. À son point de vue, la teneur de l'art. 15a OLOGA devrait en outre clairement établir que les cantons ou les autorités cantonales doivent toujours être appelées à prendre part aux consultations, alors que les autorités intercantionales ne doivent l'être qu'à titre subsidiaire.

L'Association des communes relève que la plupart des projets ne concernent pas seulement les intérêts des cantons, mais aussi ceux des communes. Elle recommande donc d'inclure également celles-ci dans l'art. 15a OLOGA. Les avis du GRM, de l'UVS et du GT Région de montagne vont dans le même sens. Ils demandent respectivement l'inclusion des villes et des communes (UVS) et celle des communes, des régions de montagne et des villes (GRM et GT Région de montagne), avec l'adaptation correspondante de l'art. 15a OLOGA.

H+ avance que la teneur prévue de l'art. 15a OLOGA exclut la part de la société civile à laquelle les lois délèguent également des tâches. H+ prend pour exemple la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), qui concerne certains de ses membres et influence fortement leur activité en déléguant aux prestataires de services ou aux partenaires tarifaires des tâches liées à la collecte de données (art. 22a), à la tarification (art. 46 et 49), ou encore à la qualité des prestations (art. 58, précisé par l'art. 77 OAMal). H+ prie donc d'étendre comme suit la portée de l'art. 15a OLOGA :

Art. 15a Collaboration avec les cantons et avec d'autres organes

« Lorsqu'un projet de la Confédération touche aux intérêts essentiels des cantons ou à ceux d'autres organes, notamment lorsqu'il est prévu de leur confier ou de confier à ces autres organes de nouvelles tâches d'exécution, le département compétent s'adresse comme suit aux autorités cantonales ou intercantionales compétentes et aux organes concernés : ... »

4 Annexe: Liste des participants à la procédure de consultation

Abbréviations utilisées dans le présent rapport	Participants
Cantons	
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
AR	Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BS	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville
BE	Conseil d'Etat du canton de Berne
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
GE	Conseil d'Etat du canton de Genève
GL	Chancellerie d'Etat du canton de Glaris
JU	Chancellerie d'Etat du canton du Jura
OW	Conseil d'Etat du canton d'Obwald
SH	Chancellerie d'Etat du canton de Schaffhouse
SZ	Conseil d'Etat du canton de Schwyz
SO	Conseil d'Etat du canton de Soleure
SG	Gouvernement du canton de Saint-Gall
TI	Conseil d'Etat du canton du Tessin
UR	Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Uri
VD	Conseil d'Etat du canton du Valais
ZH	Département de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich
ZG	Conseil d'Etat du canton de Zoug
Partis politiques	
PEV	Parti évangélique suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	
Association des communes	Association des communes suisses
GRM	Groupeement suisse pour les régions de montagne
UVS	Union des villes suisses
Associations faîtières de l'économie	
economiesuisse	economiesuisse – Fédération des entreprises suisses
UPS	Union patronale suisse

usam	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
Autres	
GT Région de montagne	AG Berggebiet, c/o Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung
APF	Association suisse des propriétaires fonciers
Centre patronal	Centre patronal
constructionsuisse	constructionsuisse, l'organisation nationale de la construction
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Forum PME	Forum PME
H+	H+ Les Hôpitaux de Suisse
Intégration Handicap	Intégration Handicap, la faîtière des organisations des personnes handicapées
routesuisse	routesuisse – Fédération routière suisse
scienceindustries	scienceindustries, l'organisation économique du secteur suisse chimie-pharma biotech
USIE	Union suisse des installateurs-électriciens
Commissions extraparlémentaires	
CFSB	Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique