



Table des matières

I.	INTRODUCTION	1
	Alexandre Flückiger	
	Présentation et délimitation du sujet	3
II.	LA CONSULTATION AU NIVEAU FEDERAL	9
	2.1. Nicolas Grosjean	
	La pratique fédérale en matière de consultation et d'audition: quelles questions d'évaluation ?	35
	2.2. Pascal Sciarini	
	Les effets sur le processus décisionnel de la procédure de consultation au niveau fédéral	39
III.	LA CONSULTATION AU NIVEAU CANTONAL	61
	3.1 Gérard Caussignac, Jean-Luc Schwaar	
	Les procédures de consultation pré-parlementaires, une comparaison entre les cantons.....	77
	3.2. Denis Loertscher	
	Les enseignements d'une procédure formalisée: le cas fribourgeois ..	81
	3.3. Kurt Nuspliger	
	La pratique des cantons alémaniques	95
IV.	L'ÉVALUATION DES PRATIQUES DE CONSULTATION CANTONALES PAR LES ACTEURS	129
	4.1. Nicolas Bongard	
	Un point de vue administratif	131
	4.2. Olivier Feller	
	Un point de vue parlementaire	135
	4.3. Isabelle Chassot	
	Un point de vue gouvernemental	139

Programme

9h00-9h30

Accueil des participants

OUVERTURE DU COLLOQUE

09h30-9h45

Présentation et délimitation du sujet

Alexandre FLÜCKIGER, Professeur à la Faculté de droit,
Directeur du CETEL et du département de droit public, Université de Genève

LA CONSULTATION AU NIVEAU FEDERAL

09h45-10h30

La pratique fédérale en matière de consultation et d'audition : quelles questions d'évaluation ?

Nicolas GROSJEAN, Chef suppléant du Contrôle parlementaire de l'administration fédérale, Berne

10h30-11h00

Pause

11h00-11h45

Les effets sur le processus décisionnel de la procédure de consultation au niveau fédéral

Pascal SCIARINI, Professeur à la Faculté des sciences économiques et sociales, Département de science politique et relations internationales, Université de Genève

11h45-12h15

Questions et discussion

Modération : Christine GUY-ECABERT, Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel

12h15-14h00

Déjeuner

LA CONSULTATION AU NIVEAU CANTONAL

14h00-14h30

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

Gérard CAUSSIGNAC, Chef du Service juridique de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne
Jean-Luc SCHWAAR, Chef du Service juridique et législatif du canton de Vaud

14h30-14h45

Les enseignements d'une procédure formalisée : le cas fribourgeois

Denis LOERTSCHER, Directeur du Service de législation du canton de Fribourg

14h45-15h15

La pratique des cantons alémaniques

Kurt NUSPLIGER, Chancelier du canton de Berne, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Berne

15h15-15h45

Pause

L'EVALUATION DES PRATIQUES DE CONSULTATION CANTONALES PAR LES ACTEURS

15h45-16h10

Un point de vue administratif

Nicolas BONGARD, Attaché de direction, Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé, Genève

16h10-16h35

Un point de vue parlementaire

Olivier FELLER, Député au Grand Conseil, Directeur de la Chambre vaudoise immobilière, Lausanne

16h35-17h00

Un point de vue gouvernemental

Isabelle CHASSOT, Conseillère d'Etat, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport, Fribourg

17h00-17h30

Questions et discussion

Modération : Frédéric VARONE, Professeur à la Faculté des sciences économiques et sociales, Département de science politique et relations internationales, Université de Genève



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique

I. INTRODUCTION



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



ALEXANDRE FLÜCKIGER

Présentation et délimitation du sujet

PRÉSENTATION

Visant à favoriser l'acceptabilité des lois et à en améliorer la qualité, les procédures de consultation pré-parlementaires du public sont une tradition en Suisse. A la suite de la révision de la Constitution fédérale de 1999, une loi fédérale sur la consultation est entrée en vigueur en 2005 qui avait pour ambition de simplifier et d'améliorer cette procédure en comblant les lacunes de la réglementation existante et en révisant les principes qui se sont révélés inefficaces.

Ces défauts ont-ils pu être corrigés ? Existe-t-il d'autres pistes à développer ?

Sur le plan cantonal, la situation est plus contrastée puisque tous les cantons n'ont pas forcément institutionnalisé une telle procédure. Les lois que ceux-ci adoptent sont-elles pour autant de moindre qualité? Existe-t-il un besoin de développer ces mécanismes ?

Cette journée d'étude devrait aider à fournir quelques éléments de réponse.

OBJECTIFS

La présente journée d'étude a pour but d'évaluer l'apport des procédures de consultation dans l'amélioration de la qualité de la législation.

- Ces procédures permettent-elles de trouver une bonne solution au problème qu'un projet de loi a pour ambition de résoudre ?
- Aident-elles à mieux atteindre les buts fixés par un projet de loi ?
- Leur forme actuelle est-elle appropriée ou faut-il mettre l'accent sur d'autres formes (tables rondes, forums, débats populaires, etc.) ?
- Dans quelle mesure les avis exprimés sont-ils pris en compte et pondérés ?
- Quel rôle jouent les lobbies ?
- La question se pose-t-elle différemment pour la consultation des lois cantonales ?

Echelle de la participation des citoyens de Sherry R. Arnstein

Contrôle citoyen	
Délégation de pouvoir	Pouvoir effectif
Partenariat	
Conciliation	
Consultation	Coopération symbolique
Information	
Discussion annexe des problèmes	Non- participation
Manipulation	

*"A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners,
vol. 35, n° 4, juillet 1969, pp. 216-224.*



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



II. LA CONSULTATION AU NIVEAU FEDERAL

Documentation de référence

**Thomas Sägesser, Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu
Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament**

Art. 147 Cst. féd.

Loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo)

Ordonnance sur la procédure de consultation (OCo)

Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament

Thomas Säggerer | Anhand von 14 Bundesgesetzen, welche die Bundesversammlung zwischen dem 1. Januar 2006 bis zum Schluss der Frühlingssession 2007 verabschiedete, wurde untersucht, wie Bundesrat und Parlament die von den ständigen Vernehmlassungssadressaten in ihren Stellungnahmen im Rahmen von Vernehmlassungen vorgebrachten Anliegen berücksichtigt haben.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Gegenstand und Vorgehen
- 3 Zusammenfassung der Ergebnisse
- 4 Übersicht über die einzelnen untersuchten Erlasse

1 Einleitung

Ein Hauptzweck des Vernehmlassungsverfahrens ist die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes. Dadurch gibt ein Vernehmlassungsverfahren Anhaltspunkte zur Interessenlage, unterwirft den Vorentwurf einem ersten Machbarkeitstest und ermöglicht den Kantonen, den politischen Parteien und den weiteren interessierten Kreisen, ihre Anliegen, Bedürfnisse sowie ihr Fachwissen frühzeitig einzubringen zu können (Art. 2 VVG; vgl. Säggerer 2006, 28 f., Rz. 14 f.). Eine Berücksichtigung von Interessen ist deshalb nötig, weil die Möglichkeit eines späteren Referendums eine breite Abstützung von Vorhaben des Bundes und den vorgängigen Einbezug referendumsmächtiger Verbände erfordert.

Durch eine rein formale Kenntnisnahme der eingegangenen Stellungnahmen – üblicherweise durch deren Auflistung im Ergebnisbericht zu einer Vernehmlassung – kann der Zweck eines Vernehmlassungsverfahrens nur ungenügend erfüllt werden: Die Beteiligung an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes setzt voraus, dass die zuständigen Behörden mindestens insoweit auf den Inhalt der Stellungnahmen eingehen, als es sich um Hinweise auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens handelt. Artikel 8 VVG verpflichtet daher auch zu einer Gewichtung und Auswertung der Stellungnahmen. Darunter ist eine inhaltliche Würdigung der Stellungnahmen nach materiellen

LEGES 2007/3 | S. 485–519

485

Kriterien zu verstehen. Der Gesetzgeber will dadurch sicherstellen, dass die Behandlung der Stellungnahmen nicht zur behördlichen Additionsübung verkommt (Sägesser 2006, 110, Rz. 14 f.).

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 27. April 1998 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) über den Vollzug von Bundespolitiken festgehalten, dass Gewichtung und Auswertung von Stellungnahmen eine politische Beurteilung darstellen und der zuständigen Behörde ein entsprechender Ermessensspielraum zusteht (BBl 1998 IV 3787, hier 3792). Die Frage, ob und welche Anliegen in die Vorlage aufgenommen werden sollen, ist deshalb zuerst einmal Gegenstand eines verwaltungsinternen und nicht öffentlichen Verfahrens: Das mit der Durchführung der Vernehmlassung betraute Departement hat die Ergebnisse auszuwerten und dem Bundesrat entsprechend Antrag zu stellen (Art. 6 Abs. 1 VVG, Art. 18 Abs. 1 VVv). Transparenz wird indessen insoweit hergestellt, als der Bundesrat verpflichtet ist, in seinen Botschaften an die Bundesversammlung die im vorparlamentarischen Verfahren diskutierten Standpunkte und Alternativen sowie seine Haltung dazu darzulegen (Art. 141 Abs. 2 Bst. c ParlG; vgl. auch BBl 2001/3467, hier 3593). Vergleichbar ist das Verfahren, wenn die Vernehmlassung durch eine parlamentarische Kommission eröffnet wurde: Die interne Auswertung erfolgt durch das Kommissionssekretariat. Im Bericht der Kommission zuhanden der Bundesversammlung wird Transparenz über die Vernehmlassungsergebnisse hergestellt.

2 Gegenstand und Vorgehen

Die vorliegende Zusammenstellung untersucht die Berücksichtigung von Stellungnahmen, die im Rahmen von Vernehmlassungen zu Gesetzesvorhaben eingereicht wurden. Berücksichtigt wurden 14 von den eidgenössischen Räten während des Zeitraumes vom 1. Januar 2006 bis zum Ende der Frühlingssession 2007 (23. März) verabschiedete Bundesgesetze. Der Gegenstand der Untersuchung wurde auf Bundesgesetze begrenzt, weil zu ihnen in aller Regel ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird (Art. 3 Abs. 1 Bst. b VVG) und sie dem fakultativen Referendum unterliegen (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Unberücksichtigt blieben die im selben Zeitraum verabschiedeten neuen Bundesgesetze über einen Investitionsbeitrag an das Verkehrshaus der Schweiz und über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, da zu ihnen keine Vernehmlassung stattfand.¹ Aus praktischen Gründen wurden sodann nur neue oder totalrevidierte Erlasse, nicht hingegen blosse

486

Änderungserlasse berücksichtigt. Eine Ausnahme bildet der Einbezug der Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, da die weitreichenden Änderungen zu einem Referendum geführt hatten. Angesichts der Begrenzung von Zeitspanne und Gegenstand sind die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung nur bedingt repräsentativ und erheben keinen Anspruch auf statistische Vollständigkeit. Sie stellen aber gleichwohl eine interessante Zwischenbilanz dar.

Tabelle 1: *Untersuchte Erlasse und Sachbereiche gemäss Systematischem Register des Landesrechts*

Sachbereich	Bundsgesetz
Staat – Volk – Behörden	Bundsgesetz vom 20. Dezember 2006 über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz; SR 172.222.1).
Strafrecht – Strafrechtspflege – Strafvollzug	Bundsgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; Referendumsvorlage in BBl 2007 2299).
Schule – Wissenschaft – Kultur	Bundsgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02).
Finanzen	Bundsgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Biersteuer (Biersteuergesetz, BStG; SR 641.411).
Öffentliche Werke – Energie – Verkehr	Bundsgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40).
	Bundsgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SeBG; SR 743.01).
	Bundsgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG; Referendumsvorlage in BBl 2006 8433).
	Bundsgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7).

SÄGESSEK-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 487

Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit	Bundsgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG; Referendumsvorlage in BBl 2006 3515).
	Bundsgesetz vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBBG; SR 811.11).
	Bundsgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), Änderung vom 6. Oktober 2006 (Referendumsvorlage in BBl 2006 8313). ⁴
Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit	Bundsgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagegesetz, KAG; SR 951.31).
	Bundsgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0).
	Bundsgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen (SR 951.25).

Die Frage, ob die im Rahmen einer Vernehmlassung vorgebrachten Anliegen Berücksichtigung finden, kann nur durch Vergleiche beantwortet werden: In einem ersten Schritt wurde die Vernehmlassungsvorlage mit der Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte verglichen. Sodann wurde in einem zweiten Schritt ein Vergleich zwischen Botschaft und im Bundesblatt veröffentlichter Referendumsvorlage vorgenommen: Aus den Vergleichswurde ersichtlich, in welchen Punkten der Bundesrat von der Vernehmlassungsvorlage und das Parlament von der bundesrätlichen Vorlage resp. dem Bericht der Kommission abgewichen sind. Dabei wurde der Fokus einerseits auf die Stellungnahme der sogenannten ständigen Vernehmlassungsadressaten – Kantone, in der Bundesversammlung vertretene Parteien, gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft (Art. 4 Abs. 2 VIG; vgl. Sägessekt 2006, 67, Rz. 55, 70, Rz. 65, 71, Rz. 70) – gerichtet,⁵ sowie andererseits auf inhaltliche Anliegen beschränkt. Systematische oder redaktionelle Vorschläge blieben ebenso unberücksichtigt wie zustimmende Stellungnahmen, die zu keiner Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage im Sinne der Stellungnahmen Anlass gaben.

Inwieweit die im Rahmen einer Vernehmlassung geäußerten Anliegen Berücksichtigung fanden, wurde auf einer Skala von 0–10 festgehalten, wobei 0 bedeutet, dass keine, und 10, dass eine vollständige Berücksichtigung

488

erfolgte. Bei divergierenden Stellungnahmen wird oft im Sinne eines möglichen Kompromisses eine teilweise Berücksichtigung verschiedener Anliegen versucht. Eine zweite Gewichtung wurde nach dem Absenden der Stellungnahme vorgenommen (vgl. Einleitung zu Ziff. 4). Aus der Kombination von Gewichtung und Berücksichtigung einzelner Anliegen wurde für die jeweilige Vorlage eine Berücksichtigungsquote berechnet. Diese gibt die allgemeine Berücksichtigung im Wert von 0–10 für die gesamte Vorlage an.

Ergebnisberichte zu Vernehmlassungen, Botschaften des Bundesrates, Berichte parlamentarischer Kommissionen und das Amtliche Bulletin von National- und Ständerat gaben nicht in jedem Fall genügend Anhaltspunkte zur Prüfung der Berücksichtigung der Anliegen. Es wurde daher auch auf Anträge an den Bundesrat oder auf Protokolle parlamentarischer Kommissionen zurückgegriffen.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage erfuhren alle untersuchten Erlässentwürfe in erster Linie durch den Bundesrat, aber auch im Laufe des parlamentarischen Verfahrens Änderungen. In den meisten Fällen waren diese Änderungen gewichtig, und vereinzelt wurden Erlasse nahezu neu redigiert, wie bspw. beim Kollektivanlagegesetz und beim Medizinabrufgesetz. Der Einfluss eines Vernehmlassungsverfahrens kann daher grundsätzlich als erheblich bezeichnet werden. Umgekehrt wird deutlich, dass Vernehmlassungsentwürfe in den wenigsten Fällen bereits so ausgestaltet waren, dass sie unter den Aspekten der sachlichen Richtigkeit, der Vollzugstauglichkeit und der Akzeptanz zu keinen Stellungnahmen mehr Anlass gegeben hätten.

3.1 Berücksichtigung durch den Bundesrat oder durch parlamentarische

Kommissionen

Der Bundesrat war bei allen Vorhaben (Ausnahme PUBLICA-Gesetz) bereit, Stellungnahmen zu berücksichtigen und seinen Erlässentwurf an das Parlament mitunter auch in zentralen Punkten gegenüber der Vernehmlassungsvorlage abzuändern. Erhebliche Bedeutung kommt daher dem vom zuständigen Departement ausarbeitenden Ergebnisbericht und dem Antrag an den Bundesrat zu, der eine Gewichtung und inhaltliche Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen vornimmt. Dem Bundesrat soll eine aussagekräftige Grundlage vorliegen, aufgrund der er über die Berücksichtigung von Stellungnahmen und das weitere Vorgehen sachgerecht sowie

in Kenntnis der wesentlichen Punkte befänden kann (Sägesser 2006, 110, Rz. 16). An die Ausfertigung der entsprechenden Unterlagen sind daher hohe Ansprüche zu stellen.

Die Vernehmlassungen zum Familienzulagengesetz und zum Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen wurden nicht vom Bundesrat, sondern von parlamentarischen Kommissionen eröffnet. Beim erstgenannten Erläss wurden Fragen des Vorgehens (Zusammenhang mit anderer Vorlage resp. mit der Mutterschaftsversicherung) oder formale Anliegen (Rahmengesetzgebung) durchaus berücksichtigt. Materielle Änderungsvorschläge dagegen wurden eher zurückhaltend übernommen. Im Vergleich zu den anderen Vorlagen fanden die Stellungnahmen der ständigen Vernehmlassungsteilnehmer beim zweitgenannten Erläss eine sehr geringe Berücksichtigung.

3.2 Berücksichtigung durch das Parlament

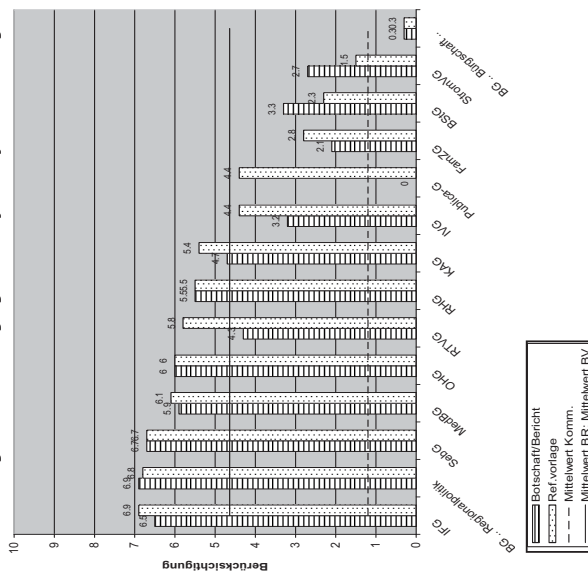
Bei vier Erlässen (Registerharmonisierungsgesetz, Seilbahngesetz, Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen, Opferhilfegesetz) nahm das Parlament gegenüber der Botschaft des Bundesrates resp. dem Kommissionsbericht keine Anpassungen vor, die zu einer Änderung der Gesamtquote über die Berücksichtigung geführt hätten. Weder wurden völlig neue Gesichtspunkte aufgegriffen, noch wurden Anliegen aufgenommen, die bisher kaum oder gar nicht Berücksichtigung gefunden hätten. Bundesrat und Bundesverwaltung ist es in diesen Fällen somit gelungen, dem Parlament Vorlagen zu unterbreiten, die einen möglichst optimalen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen darstellen und daher prinzipiell mehrheitsfähig sind (Sägesser 2006, 36 f., Rz. 43). In sieben Fällen (Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, Familienzulagengesetz, Kollektivanlagegesetz, Medizinabrufgesetz, Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, Infrastrukturfondsgesetz, PUBLICA-Gesetz) wurde die Vorlage in wesentlichen Einzelpunkten zugunsten von bislang unberücksichtigt gebliebenen Anliegen abgeändert. Besonders ausgeprägt zeigt sich das beim PUBLICA-Gesetz: Die Anliegen der Kommission und der Sozialpartner wurden im Parlament in vier von sieben Punkten aufgenommen. In drei Fällen (Bundesgesetz über die Regionalpolitik, Biersteuergesetz, Stromversorgungsgesetz) nahm das Parlament Änderungen vor, die dazu führten, dass bisher berücksichtigte Anliegen keine oder eine wesentlich weniger weitgehende Berücksichtigung fanden. Das war bspw. bei der Frage der Freigabe von Alkoholwerbung im Rahmen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen oder bei der sogenannten Trennlinie, welche die Etappen

490

der Strommarktöffnung festsetzt, im Rahmen des Stromversorgungsgesetzes der Fall.

Gesamthaft finden die im Rahmen einer Vernehmlassung vorgebrachten Anliegen mit je 4,6 im Parlament eine gleich gute Berücksichtigung wie durch den Bundesrat, wohingegen die Berücksichtigung durch die mit der Durchführung einer Vernehmlassung betrauten parlamentarischen Kommissionen mit 1,2 deutlich tiefer liegt. Das Parlament erweist sich grundsätzlich als veränderungsbereit, wobei allerdings auffällt, dass die Tendenz zur Abweichung von bundesrätlichen Vorlagen ausgeprägter ist, als wenn die Vorlage durch eine parlamentarische Kommission vorbereitet wurde. Die im Jahr 1966 von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht (BBl 1966 I 213, hier 220) aufgestellte und seither oft wiederholte These von der faktischen Bindung des Parlaments an im vorparlamentarischen Verfahren ausgehandelte Kompromisse ist daher mit Vorsicht zu betrachten.

Tab. 2: Vergleich Berücksichtigung in Botschaft und Referendumsvorlage



3.3 Referendum

Ein Referendum wurde in zwei der untersuchten Fälle ergriffen. In den entsprechenden Volksabstimmungen vom 26. November 2006 (Familienzulagen-gesetz) und vom 17. Juni 2007 (Bundesgesetz über die Invalidenversicherung) blieben jedoch beide erfolglos. Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sowie eine möglichst ausgewogene Berücksichtigung verschiedener Interessen bieten somit nicht Gewähr, dass kein Referendum ergriffen wird, wie die Vorlage über das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung zeigt, die relativ austariert schien. Bei der Vorlage über das Familienzulagen-gesetz zeigte sich demgegenüber bereits früh, dass widerstrebende Anliegen bestanden, die nicht miteinander in Einklang gebracht werden konnten. Schon Klöti (1987, 9) hat darauf hingewiesen, dass gewisse zentrale Fragen zwischen den wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Kräften mitunter nicht verhandelbar sind. Die Funktion eines Vernehmlassungsverfahrens besteht in diesen Fällen darin, die vorhandenen Interessengegensätze aufzuzeigen.

4. Übersicht über die einzelnen untersuchten Erlasse

Die untersuchten Erlasse werden im Folgenden je einzeln dargestellt. Einer kurzen Einleitung folgt eine tabellarische Darstellung; in Spalte 1 der Tabelle werden die wichtigsten Inhalte in den Stellungnahmen ständiger Vernehmlassungsadressaten gekürzt wiedergegeben, so wie sie als Grundlage zur Prüfung der Berücksichtigung durch Bundesrat und Bundesversammlung für die vorliegende Untersuchung Verwendung fanden. Spalte 2 hält fest, von wem das Anliegen vorgebracht wurde. Aus Spalte 3 ist die Gewichtung der Absender ersichtlich; die vier Regierungsparteien sowie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft erhielten je zwei Punkte. Die einzelnen Kantone wurden – ihrer Anzahl wegen – mit einem Punkt gewichtet, ebenso die übrigen in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, um sie von den Bundesratsparteien zu unterscheiden. Spalte 4 hält fest, inwiefern die Stellungnahmen in der Vernehmlassung in der Botschaft des Bundesrates (BR) resp. im Bericht der parlamentarischen Kommission (Komm) und im Laufe der Beratungen durch die Bundesversammlung (BV) Berücksichtigung fand (0 = überhaupt keine Berücksichtigung, 10 = vollständige Berücksichtigung). In Spalte 5 ist die Gewichtung multipliziert mit der Berücksichtigung für Bundesrat resp. parlamentarische Kommissionen und für die Bundesversammlung enthalten.

Abkürzungen:

Kt. steht für Kantone. Die Parteien sind mit ihrer Kurzbezeichnung wiedergegeben. Verbände: Econ.: économie suisse; KV: Kaufmännischer Verband Schweiz; SAV: Schweiz. Arbeitgeberverband; SBaV: Schweiz. Bauernverband; SBV: Schweiz. Bankiervereinigung; SGB: Schweiz. Gewerkschaftsbund; SGeV: Schweiz. Gewerbeverband; SGV: Schweiz. Gemeindeverband; SSV: Schweiz. Städteverband.

4.1 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)

Der Bundesrat hat eine Vielzahl der Stellungnahmen materiell berücksichtigt, wenn auch nicht alle im selben Ausmass. Jene Punkte die in hohem Ausmass berücksichtigt wurden, blieben im Parlament unbestritten (bspw. Verzicht auf Sponsoringverbot oder Melde- statt Genehmigungspflicht für nicht konzessionierte Tätigkeiten). Mit einigen Ausnahmen (Reduzierung Empfangsgebühr und Verzicht auf SRG-Beirat) fanden Anliegen, die der Bundesrat nicht berücksichtigte (bspw. Frage der Werbung und des Sponsoring) auch kein Gehör im Parlament. Die Berücksichtigungsquote liegt für das Parlament um 1,5 höher als für den Bundesrat.

Table 3

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (C)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Liberalere Regelung von Werbung und Sponsoring zugunsten von Privaten	6 Kt.; SVP, FDP, CVP, Econ.	14	0	0	0	0
Freigabe Alkoholvererbung	2 Kt.; SVP, FDP	6	5	3	30	18
Freigabe politische Werbung	2 Kt.; SVP, FDP, EVP, SGB	9	2	2	18	18
Verzicht auf Sponsoringverbot	13 Kt.; FDP, CVP, SVP, LPS; Econ., SGB	24	10	10	240	240
Verzicht auf Wahlgesamter SRG-Oberleitung durch BR	21 Kt.; SVP, SP, CVP, CSP, LPS	29	7	8	203	232

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 493

494

Verzicht auf Einschränkung der SRG bei Sparten- und Zielgruppen-Programmen	7 Kt.; SVP, SP, EVP	12	0	10	0	120
Verzicht auf Einschränkung der SRG bei regionalen Programmen	15 Kt.; SP, SVP, SGB	21	0	0	0	0
SRG-Programmangebot beschränken	SVP, FDP; Econ.	6	0	0	0	0
SRG-Programmangebot. Verbot einer Beschränkung	2 Kt.; CVP, SP	6	5	5	30	30
Verzicht auf Genehmigungspflicht für nicht konzessionierte Tätigkeiten	3 Kt.; FDP	5	8	8	40	40
Meldepflicht für nicht konzessionierte Tätigkeiten	1 Kt.	1	10	10	10	10
Reduzierung Empfangsgebühr	SVP	2	0	3	0	6
Subventionierung privater Radio- und Fernsehveranstalter (Gebührensplitting)	15 Kt.; CVP, SP, Grüne, EVP; SBaV	23	10	10	230	230
Investitionshilfe an Private für neue Verbreitungstechnologien	2 Kt.; FDP	4	0	8	0	32
Verzicht auf Machtkonzentration/Zentralisation bei Kommission	13 Kt.; CVP, SP, SVP, LPS; SGB, Econ.	24	8	8	192	192
Verzicht auf SRG-Beirat	11 Kt.; CSP, LPS, FDP	15	0	10	0	150
Verzicht auf duales System (SRG, Private)	8 Kt.; SBaV	10	0	0	0	0
Duales System stärker umsetzen	SVP, CSP	3	0	0	0	0
Verzicht auf Überreglementierung	13 Kt.; LPS, FDP; SP, SVP, CVP, Econ.	24	1	3	24	72

Weniger Delegationsnormen	6 Kt., FDP, LPS, Grüne	10	5	4	50	40
Entwurf weniger zentralistisch auszustatten, Regionen bedenken	20 Kt., SVP, SGB	24	6	8	144	192
Radio und Fernsehen deutlicher trennen	4 Kt., SVP, Econ., SGB	10	0	0	0	0
		282			1211	1622
GxB/G					4,3	5,8

4.2 Familienzulagengesetz (famZG)

Im vorliegenden Fall war der Entlassentwurf von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ausgearbeitet worden. In ihrem Bericht zuhanden der Bundesversammlung berücksichtigte sie mehrere der im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachten Anliegen nicht. Daran änderte die Behandlung der Vorlage durch National- und Ständerat grundsätzlich wenig. Bereits in der Schlussabstimmung im Nationalrat wurde ein Referendum angekündigt.

Tabelle 4

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			Komm	BV	Komm	BV
Aufschub Vorlage (bis Reform NEA/sozialer Bereich)	2 Kt.	2	10	10	20	20
Nur Rahmengesetz erlassen	3 Kt.	3	10	10	30	30
Unterstützung auf Bedürftige begrenzen	6 Kt., SP, LPS	9	0	0	0	0
Prioritär: Mütterchaftsversicherung	1 Kt., CVP	3	10	10	30	30
Eine weitere Belastung durch Sozialabgaben wäre wirtschaftlich unerträglich	5 Kt., FDP, SVP, CVP	11	0	3	0	33

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 495

Beibehaltung altes System	6 Kt., LPS	7	0	0	0	0
Selbständigenwerbende und Nichterwerbstätige nicht einschliessen	2 Kt.	2	0	5	0	10
Weitergehenden Leistungen durch Kantone nicht als möglich vorsehen	13 Kt., LPS, SGeV	17	0	0	0	0
Ansätze auf CH-Durchschnitt senken	1 Kt.	1	0	0	0	0
Verzicht auf Indexierung der Zulagen	6 Kt.	6	2	3	12	18
Höhere Ausbildungszulagen	SGB	2	0	0	0	0
Verzicht auf Geburtszulagen und Adoptionszulagen	6 Kt.	6	10	10	60	60
Durchführung nicht durch AHV-Organen	SGB	2	0	0	0	0
		71			152	201
GxB/G					2,1	2,8

4.3 Kollektivanlagengesetz (KAG)

Die Vernehmlassung zeigt, dass insbesondere zwei Anliegen bestanden: Das sogenannte «Naming and Shaming» bei Verstössen gegen das KAG wurde abgelehnt. Eine Mindestzahl von Anlegern sollte zudem zur Vermeidung von Steuerumgehungen festgelegt werden. Der Bundesrat berücksichtigte das erste Anliegen und verwies für das zweite auf die Regelung im Rahmen der Ausführungsverordnung. Das Parlament folgte dem und nahm zusätzlich weitere Änderungen zugunsten von im Rahmen der Vernehmlassung geäußerten Anliegen vor (bspw. Definition der Anleger, Etikettierungspflicht, Kotierungspflicht für Investmentgesellschaft).

496

Tabelle 5

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
«Qualifizierter Anleger» im Gesetz definieren; Einzelheiten in Verordnung (bspw. «high net wort individual»)	FDP, CVP; Econ., SBV	8	10	10	80	80
Auch Anlageberaterskunden als qualifizierte Anleger definieren	SBV	2	0	10	0	20
Zulässigkeit des Einzelanleger-Fonds ins Gesetz	FDP	2	0	0	0	0
Kapitalanlagen, die nur qualifizierten Anlegern offen stehen, nicht bewilligungspflichtig erklären	FDP, CVP	4	0	0	0	0
Für Kapitalanlagen nur z.T. eine Bewilligung anfordern	SP	2	5	5	10	10
Geltungsbereichs für CH-Anbieter im Ausland vertrieben enger fassen	SVP; SBV	4	0	0	0	0
«Öffentliche Werbung» als Definitionsmerkmal der kollektiven Kapitalanlage ins Gesetz	FDP; Econ., SBV	6	10	10	60	60
Etikettierungspflicht für nicht strukturierte, fondsähnliche Produkte streichen	SBV	2	0	10	0	20
Einführung der besonderen Kommanditgesellschaft über OR-Revision	Econ.	2	0	0	0	0
«Risikokapital» durch «private equity» ersetzen	FDP; SBV	4	0	0	0	0

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 497

Verzicht auf Höchstdauer von zwölf Jahren (keine/länger)	FDP; SBV	4	0	10	0	40
Öffnung der besonderen Kommanditgesellschaft für jede Art der Finanzierung	FDP; SBV	4	0	0	0	0
Verzicht auf zwingende Kotierungspflicht der Investmentgesellschaft	SBV	2	0	10	0	20
Verzicht auf Verbot der Delegation von Anlageentscheiden an die Depotbank	FDP; SBV	4	5	5	20	20
Weniger Regelungskompetenz für Verordnungsgeber	FDP; SVP; SBV	6	8	8	48	48
Regulierungsdichte senken	1 Kt.; SVP	3	3	3	9	9
Selbstregulierungskompetenz ins Gesetz aufnehmen	SVP; Econ.	4	0	0	0	0
Im Ausland bewilligte Produkte in der Schweiz von Bewilligung befreien	FDP	2	0	4	0	8
Effiziente, rasche Bewilligungsverfahren mit kurzen Fristen	FDP; Econ.	4	0	0	0	0
Bewilligungsverfahren analog Kartellgesetz und für Routinegeschäfte (weit) vereinfachte Verfahren vorsehen	SBV	2	0	0	0	0
Elektronische Publikation als genügend für Erfüllung Publikationspflicht normieren	Econ.	2	0	0	0	0
Steuerliche Gleichstellung auch bzgl. Mehrwertsteuer und Stempelabgabe	FDP	2	0	0	0	0

498

Hinweis in Botschaft: Kapitalgewinn von Privatanelegern ist steuerfrei	9 Kt.	9	10	10	10	90	90
Hinweis in Botschaft: Wertschriftenhändler sind keine Anleger in Anlagefonds	9 Kt.	9	10	10	90	90	90
Kollektive Kapitalanlage, wenn juristische Person, von Bestimmungen von Gewinn und Kapital ausschliessen	9 Kt.	9	0	0	0	0	0
Festlegung Mindestzahl Anleger (zur Verhinderung von Steuerumgehungen)	11 Kt.	11	8	8	88	88	88
Beibehaltung des Status quo bezüglich Verrechnungssteuer	2 Kt., SP	4	0	0	0	0	0
Keine Verrechnungssteuer erheben	2 Kt., FDP, SVP, SBV	8	0	0	0	0	0
Bisherige Sonderbestimmungen für Immobilienfonds beibehalten	SBV	2	0	0	0	0	0
Investmentgesellschaft: Wahlrecht betreffend Besteuerung (als AG/vertraglichen Fonds)	8 Kt.	8	8	8	64	64	64
Steuerliche Vorschläge ablehnen, da zu grosse Ausfälle damit verbunden sind	1 Kt., SP	3	10	10	30	30	30
Kein «Naming and Shaming»	6 Kt., FDP, SVP, SBV	12	10	10	120	120	120
		150			709	817	
GxB/G					4,7	5,4	

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMALSSUNGEN 499

4.4 Medizinalberufegesetz (MedBG)

Die Vernehmlassung führte zu einer Vielzahl von Anliegen, welche die ständigen Adressaten im Rahmen ihrer Stellungnahmen vorbrachten. Bei der Berücksichtigung der entsprechenden Interessen liegen die Botschaft des Bundesrates und die Referendumsvorlage der Bundesversammlung nahe beieinander. Das Parlament hat sich grösstenteils den Erwägungen des Bundesrates angeschlossen.

Tabelle 6

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)		Berücksichtigung (B)		GxB	
		BR	BV	BR	BV	BR	BV
MedBG nicht erlassen, da nicht verfassungskonform	4 Kt.	4		0	0	0	0
Die Einzelteile müssen als Ganzes beurteilt werden können (später zweite Vernehmlassung)	5 Kt.	5		10	10	50	50
Koordination mit Universitätsförderungs-gesetz notwendig	2 Kt.	2		10	10	20	20
Verfassungsmässigkeit allgemein prüfen (Kompetenzen)	6 Kt.	6		7	7	42	42
Verfassungsmässigkeit bzgl. der Ausbildungsziele und -inhalte prüfen	5 Kt.	5		5	5	25	25
Verfassungsmässigkeit bzgl. Akkreditierung, Parallele Kompetenz von Bund und Kantonen, festhalten	1 Kt.	1		10	10	10	10
Regelungssätze senken	3 Kt.	3		0	0	0	0
Stärkere Betonung wissenschaftlicher Grundlagen	4 Kt., LPS, FDP	7		0	0	0	0

500

(Genauere) Kostenabschätzungen	5 Kt.	5	3	3	3	15	15
Kostenneutrale Lösung entwickeln	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Kosten nicht zu Lasten Universitäten	1 Kt.	1	8	8	8	8	8
Kostentragung durch Bund und Kantone mit medizinischer Fakultät an Universität	1 Kt.	1	10	10	10	10	10
Ausbildungsziele streichen	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Verstärkung der gemeinsamen Ausbildungsziele (Ethik, Recht usw.)	2 Kt., FDP	4	0	0	0	0	0
Ausbildungsziele nur generell regeln (weniger präzise)	2 Kt.	2	0	0	0	0	0
Regelungen präziser (Ausbildungsziele)	3 Kt.	3	3	3	9	9	9
Verzicht auf Delegation der Ausbildungsziele an Institutionen	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Akkreditierung auch für Weiterbildung (Mobilitätsförderung)	1 Kt.	1	10	10	10	10	10
Beibehaltung eidgenössische Zwischenprüfung	2 Kt., FDP	4	0	3	0	12	12
Chiropraktik nicht ins MedBG aufnehmen	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Psychotherapie regeln (MedBG oder separat)	2 Kt., SP	4	10	10	40	40	40
Beruf «Leiter med. Labor» einführen	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Nur Minimalanforderungen für Zulassung durch Bund	1 Kt.	1	10	10	10	10	10

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMALASSUNGEN 501

Verzicht auf Vereinheitlichung der Zulassung auf Bundesebene	4 Kt.	4	10	10	40	40
Weiterbildungsobligatorium für alle Medizinalberufe	6 Kt., SP	8	8	8	64	64
Bessere Abstimmung mit dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung bezüglich Anerkennung/Wirkung von Diplomen	3 Kt.	3	0	0	0	0
Kompetenz für eidg. Diplome wie folgt normieren: Fachliche Anforderungen kann Bund aufteilen, weitere Anforderungen die Kantone	2 Kt.	2	4	4	8	8
Grundausbildungsabsolventen nicht nur unter Leitung zur Berufsausübung zulassen	1 Kt.	1	7	7	7	7
Grundausbildungsabsolventen: Weitere Formulierung der Zulassung zur Berufsausübung (aber nur unter Leitung)	2 Kt.	2	10	10	20	20
Integration der Akkreditierungsinstitution im Rahmen des Universitätserziehungsgesetzes	8 Kt.	8	10	10	80	80
Verzicht auf neue Akkreditierungsinstitution, ad-hoc schaffen	IPS	1	9	9	9	9
Akkreditierungsinstitutionen weniger Macht und Aufgaben zusprechen	17 Kt.	17	7	8	119	136

502

Institutionszuständigkeiten klarer festlegen	1 Kt., FDP	3	8	8	24	24	24
Bessere Beteiligung Universitäten in Institutionsrat normieren	1 Kt.	1	5	5	5	5	5
Finanzierbarkeit besser planen	2 Kt.	2	9	9	18	18	18
Selbständige Berufsausübung regeln	10 Kt.	10	10	10	100	100	100
Medizinstudienform abwarten und MedBC damit kombinieren	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Die Benachteiligung von Schweizern verhindern (keine strengeren Regelungen als EU)	2 Kt., LPS	3	0	0	0	0	0
Verzicht auf Zulassung als neuer Medizinalberuf: Chiropraktiker	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Verzicht auf Zulassung als neuer Medizinalberuf: Psychologe	13 Kt., LPS	14	10	10	140	140	140
Verzicht auf Zulassung als neuer Medizinalberuf: Osteopathie	12 Kt., CVP, FDP	16	10	10	160	160	160
Verzicht auf Zulassung weiterer, neuer Medizinalberufe durch Bundesrat	2 Kt.	2	0	0	0	0	0
Eidgenössisches Diplom genügend zur Praxiszulassung	2 Kt.	2	0	0	0	0	0
Weiterbildungsdauer berufsunterschiedlich regeln, aber mindestens 2 Jahre und maximal so lange wie Fachtitelausbildung	5 Kt., CVP, SAV	9	3	3	27	27	27

Auch Universitäten als Weiterbildungsträger vorsehen (mit Verantwortung)	6 Kt.	6	8	8	48	48	48
Mitspracherecht der Kantone bei Vereinbarungen zur Weiterbildung einführen	3 Kt.	3	0	0	0	0	0
Mitfinanzierung durch Bund und Kantone	1 Kt., FDP	3	10	10	30	30	30
Unterscheidung der Kosten (ohne/mit Beteiligung)	SP	2	0	0	0	0	0
Fortbildungsregelung bedarf Verfassungsgrundlage	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Fortbildungsregelung: Nur moralisch, nicht rechtlich ausgestalten.	LPS	1	0	0	0	0	0
Einbezug der Universitäten bei Fortbildungszielen	3 Kt.	3	0	0	0	0	0

	193	1148	1177
--	-----	------	------

Gx/B/G	5,9	6,1
--------	-----	-----

4.5 Registerharmonisierungsgesetz (RHG)

Die Frage der administrativen Nutzung des eidgenössischen Personenidentifikators (EPID) wurde im Sinne der Stellungnahmen angepasst, ebenso wurde auf die Schaffung von Registersektoren verzichtet. Hingegen ging der Bundesrat auf den Wunsch nach stärkerer Bundesbeteiligung an den Kostent nicht ein. Die Vorlage des Bundesrates wurde im Laufe der parlamentarischen Beratungen nicht nemmenswert abgeändert.

Tabelle 7

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)			GxB	
			BR	BV	BR	BV	
Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaft in Art. 6 aufnehmen	8 Kt.; CSP, CVP	11	10	10	110	110	
Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaft nicht in Art. 6 aufnehmen	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Information der Bürger über Berichtigungsrecht	5 Kt.; CSP	6	0	0	0	0	0
Persönliche Meldepflicht nicht ins Gesetz (keine Bundeskompetenz)	4 Kt.	4	0	0	0	0	0
Verzicht auf subsidiäre Meldepflicht der Arbeitgeber	1 Kt.; SGeV	3	1	1	3	3	3
Verzicht Haushalt- und Wohnungsindikator (zu aufwändig)	FDP	2	4	4	8	8	8
Eigenössischen Personenidentifikator (EPID) nicht einführen	6 Kt.; FDP; SGeV	8	0	0	0	0	0
EPID: Auch administrativ nutzbar machen	13 Kt.; SGeV	15	10	10	150	150	150
EPID: Ausschliesslich statistisch nutzbar machen	7 Kt.	7	0	0	0	0	0
Höhere Bundesbeteiligung an Kosten	16 Kt.	16	0	0	0	0	0
Verzicht auf RHG (unnötig)	SVP	2	0	0	0	0	0
keine Aufteilung der Schweiz in sechs Sektoren	17 Kt.; EDU; SP, SVP, SGeV	24	10	10	240	240	240

Klare Beachtung des Persönlichkeits-schutzes und der individuellen Freiheit	SVP, SP	4	10	10	10	40	40
Aufnehmen in Art. 6: Arbeitsort, Ausbildungsort	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Aufnehmen in Art. 6: Heimorte	2 Kt.	2	10	10	20	20	20
Aufnehmen in Art. 6: Geburtsort	1 Kt.	1	10	10	10	10	10
Aufnehmen in Art. 6: Staatsangehörigkeit bei Geburt	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Aus Art. 6 entfernen: Haushalt	3 Kt.	3	0	0	0	0	0
Aus Art. 6 entfernen: eidg. Gebäude-identifikator	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Nachteilsverbot durch die Auskunfts-pflicht entfernen	6 Kt.; SGeV	8	10	10	80	80	80
		120		661		661	
GxB/G				5,5		5,5	

4.6 Seilbahngesetz (SeBG)

Umstritten war v.a. die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Schleppflüge und der Kleinluftseilbahnen. In Berücksichtigung von Stellungnahmen wurden diese vom Bundesrat aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Das Parlament stimmte dem zu.

506

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMPLASSUNGEN 505

Tabelle 8

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Förderung der Seilbahnbranche ins Gesetz	4 Kt.; SGV	6	0	0	0	0
Schleplifte nicht ins Gesetz	12 Kt.; CVP, EDU, SGV	17	10	10	170	170
Kleinluftseilbahnen nicht ins Gesetz	5 Kt.; SGeV	7	10	10	70	70
Nebenanlagen regeln	7 Kt.	7	0	0	0	0
Verzicht auf finanzielle Absicherung der Rückbaupflicht	1 Kt.; EDU	2	10	10	20	20
		39			260	260
GxB/G					6,7	6,7

4.7 Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen

Der Entwurf der parlamentarischen Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) berücksichtigte die Stellungnahmen ständiger Vernehmlassungsadressaten bedingt. Im Laufe der Beratungen in den Ratsplena ergab sich indessen keine Veränderung.

Tabelle 9

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			Komm	BV	Komm	BV
Verzicht auf Verwaltungskostenbeiträge	CSP; SVP; SGB	5	0	0	0	0
Verwaltungskostenbeiträge alleine durch Bund	6 Kt.; SP	8	0	0	0	0

SÄGESSEL-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 507

508

Je eine eigene Organisation pro Region schaffen	3 Kt.; CVP	5	5	5	25	25
Frauen nicht explizit im Gesetz nennen	6 Kt.; SVP; SGB	10	0	0	0	0
Verzicht auf Verknüpfung Finanzhilfen Bund und Kantone	11 Kt.	11	0	0	0	0
Trägerschaft nicht bankunabhängig ausstellen	8 Kt.; CVP; SVP; SGB	14	0	0	0	0
Verlustbeteiligung des Bundes höher	4 Kt.; SGeV	6	0	0	0	0
Verlustbeteiligung des Bundes tiefer	1 Kt.; SGB	3	0	0	0	0
Verzicht auf Gewährung nachrangiger Darlehen (auch nicht als Ausnahme)	5 Kt.; CVP; SVP; SGB	11	0	0	0	0
GxB/G		73			25	25
					0,3	0,3

4.8 Bundesgesetz über Regionalpolitik

Dem Anliegen nach verstärkter Berücksichtigung nachhaltiger Entwicklung wurde bedingt Rechnung getragen. Weitere Anliegen wurden indessen berücksichtigt. In den eidgenössischen Räten ergaben sich kaum nennenswerte Abweichungen zur Botschaft des Bundesrates.

Anmerkung: Mangels detaillierter Auswertung beziehen sich die folgenden Angaben auf alle im Rahmen der Vernehmlassungen eingereichten Stellungnahmen.

Tabelle 10

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Verzicht auf Gesetz, NEA ist ausreichend	2 Kt.	2	0	0	0	0
Stärkere Berücksichtigung nachhaltiger Entwicklung	«Hälfte»	25	4	4	100	100
Verzicht auf Aufnahme Agglomerationen in räumlichen Geltungsbereich	13 Kt.; SVP, CSP, SGB	18	10	10	180	180
Europäische Zusammenarbeit nicht in diesem BG regeln	«Mehrheit»	30	5	5	150	150
Mehrfahrprogramm statt Stiftung	«Mehrheit»	30	10	10	300	300
Genügende Finanzierung	«grösserer Teil»	15	3	3	45	45
Beibehaltung Basisinfrastrukturen	«verschiedene»	8	8	8	64	64
Beibehaltung Steuererleichterungen	„verschiedene“	8	9	8	72	64
BG verständlicher ausformulieren	«etliche»	15	8	8	120	120
Totale Neuaufgabe des Gesetzes	«Minderheit»	5	9	9	45	45
		156			1076	1068
GxB/G					6,9	6,8

4.9 Biersteuergesetz (BSTG)

Drei Anliegen derselben Stossrichtung wurden vorgebracht: Das BSTG solle ein reines Steuergesetz darstellen, die Biersteuersätze sollen grundsätzlich reduziert und bei einer allfälligen Mehrwertsteuererhöhung zusätzlich gesenkt werden. Die Botschaft war so ausgestaltet, dass ausschliesslich steuerliche Anliegen Relevanz aufwiesen. Die Biersteuersätze wurden allerdings

nicht gesenkt. Das Parlament ergänzte den Grundsatzartikel des BSTG um einen Jugend- und Gesundheitsschutzartikel und wich damit von einem reinen Steuergesetz ab.

Tabelle 11

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Ausschliesslich Steueramtligen berücksichtigen	Econ.	2	10	7	20	14
Reduktion der Biersteuersätze	Econ.	2	0	0	0	0
Senkung der Biersteuer bei Mehrwertsteuererhöhung	Econ.	2	0	0	0	0
		6			20	14
GxB/G					3,3	2,3

4.10 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (VG)

Folgende Anregungen wurden in einer Vielzahl von Stellungnahmen gemacht: Das System der Früherkennung und Begleitung solle sofort, landesweit und bei der IV angegliedert eingeführt werden. Zudem sei die Mindestbeitragsdauer zu belassen und der Karrierzuschlag nach Alter gestaffelt einzuführen. Dem ersten Anliegen wurde in der Botschaft entsprochen. Die Mindestbeitragsdauer jedoch wurde erhöht und der Verzicht auf den Karrierzuschlag nicht nach Alter gestaffelt eingeführt. Das Parlament änderte die Botschaft in anderen, wesentlichen Punkten im Sinne der Vernehmlassung ab. So sah es z.B. von einer Kürzung des Bundesbeitrages an die IV ab.

Anmerkung:

Aus dem Ergebnisbericht zur Vernehmlassungsvorlage sind die Absender der einzelnen Stellungnahmen nur in einigen wenigen Fällen aufgelistet worden. In den übrigen Fällen kann nur nach Parteien («P») und Verbänden («V») unterschieden werden. Parteien erhielten deshalb hier 1,5 (statt 1 oder 2) Punkte.

Tabelle 12

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Stärkere Revision: Invalideitätsbegriff enger fassen	FDP, SVP, Econ., SAV, SGeV	10	6	6	60	60
System zur Früherkennung und Begleitung: sofort, landesweit, bei IV angliedern (keine neuen Anlaufstellen)	21 Kt.; 5 P; 5 V	38,5	10	10	385	385
Leistungsanspruch: Beginn differenzierter regel h	6 Kt.; 1 P; 3 V	13,5	0	0	0	0
Jetzige Mindestbeitragsdauer beibehalten	6 Kt.; 4 P; 4 V	20	0	0	0	0
Mindestbeitragsdauer auf fünf Jahre erhöhen	3 P; 3 V	8,5	0	0	0	0
Angleichung an Arbeitslosenversicherung: Keine Abstufung (80/70), keine Aufhebung der Mindestgarantie für Personen mit wenig Einkommen	8 Kt.; 4 P; 3 V	20	6	6	120	120
Anreizmechanismen zur Vermeidung von Einkommenseinbussen nicht einführen	18 Kt.; 1 P; 1 V	21,5	0	0	0	0
Anderes System als das vorgeschlagene zur Vermeidung von Einkommenseinbussen	8 Kt.; 1 P; 4 V	17,5	10	10	175	175
Verzicht auf Karrierezuschlag nicht einführen	4 Kt.; 4 P; 4 V	18	0	0	0	0
Verzicht auf gestaffelte angepasste einführen	15 Kt.; 4 P; 2 V	25	0	0	0	0
Verzicht auf Überführung der medizinischen Massnahmen in Krankenversicherung	6 Kt.; 2 P; 2 V	13	0	0	0	0

SÄGESSEL-STELLUNGNAMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 511

Überführung der medizinischen Massnahmen nur für Volljährige (Minderjährige in IV)	4 Kt.; 2 P; 1 V	9	0	10	0	90
Verzicht auf Aufhebung der laufenden Zusatzrenten	5 Kt.; 2 P; 4 V	16	0	0	0	0
Verzicht auf Erhöhung des IV-Beitragsatzes	2 P; 5 V	13	0	10	0	130
Verzicht auf Kürzung des Bundesbeitrages	3 Kt.; 4 P; 5 V	19	3	10	57	190
Verzicht auf Ausweitung der Bundeszuständigkeiten (Regionalisierung der IV-Stellen) durch Praxis-harmonisierung	21 Kt.; 1 V	23	6	6	138	138
Anpassung der Renten im Ausland nicht abschaffen	CVP; SVP; SGeV	6	0	0	0	0
GxB/G		291,5			935	1288
					3,2	4,4

4.11 Infrastrukturfondgesetz (IFG)

Der grösste Teil der ständigen Vernehmlassungsadressaten verlangte die Integration des Dringlichkeitsfonds in den Infrastrukturfonds. Ausserdem muss die Liste der dringlichen Projekte im Einvernehmen mit den Kantonen überarbeitet werden und die Berggebiete sollen stärker unterstützt werden. Die Botschaft des Bundesrates berücksichtigte die zwei ersten Anliegen. Darüber hinausgehend verankerte das Parlament eine klarere Formulierung zur Unterstützung der Berggebiete.

Tabelle 13

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Verzicht auf separaten Dringlichkeitsfond, einen einzigen Erläss verabschieden	16 Kt.; FDP; CVP; CSP; Econ.; SBV; SGeV; SSV; SGV	31	10	10	310	310

512

Liste dringlicher Projekte zu sehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs (ÖV) «unausgewogen»	SVP, SGeV	4	0	0	0	0	0
Liste dringlicher Projekte: Überarbeitung mit Einbezug der Kantone	14 Kt.; FDP, CVP, CSP, Econ., SSV, SGV	25	10	10	250	250	250
Ablehnung Infrastrukturfonds	Grüne	1	0	0	0	0	0
Agglomerationen: Kleine stärker berücksichtigen	3 Kt.; FDP	5	0	0	0	0	0
Agglomerationen: Stärkere Unterstützung für ÖV und Langsamverkehr (LV)	SP, CSP, EVP	4	7	8	28	32	32
Agglomerationen: Nur ÖV und IV unterstützen	Grüne	1	0	0	0	0	0
Fertigstellung Nationalstrassen: Nicht über Infrastrukturfonds	1 Kt.; Grüne	2	0	0	0	0	0
Netzfunktion von Nationalstrassen nicht Aufrechterhaltung	SP, Grüne; SGB, KV	7	3	3	21	21	21
Bergegebiete: Klarere Formulierung	1 Kt.; SP, SGV	5	0	7	0	35	35
Bergegebiete: Mehr Unterstützung	5 Kt.	5	6	6	30	30	30
ÖV-Finanzierung nicht vorsehen, da verfassungswidrig	2 Kt.; FDP; SVP, SGeV	8	0	0	0	0	0
Gx/B/G		98		639	678		
				6,5	6,9		

4.12 PUBLICA-Gesetz

Auf eine Vernehmlassung wurde verzichtet und statt dessen gestützt auf Artikel 33 Absatz 2 Bundespersonalgesetz (BPG)* eine Anhörung bei der Kommission und den Sozialpartnern durchgeführt. Deren Anliegen fanden in zentralen Punkten nicht in der Botschaft des Bundesrates, sondern erst im Laufe der parlamentarischen Beratungen Berücksichtigung.

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 513

Tabelle 14

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Paritätisches Organ bei Rentenvorsorgewerk	Kassenkommission	1	0	10	0	10
Verzicht auf generellen Leistungsabbau (höhere Beiträge, weniger Leistung, v.a. 45-54 Jährige)	Sozialpartner	1	0	5	0	5
Verzicht auf Erhöhung des Versicherungsbeginns von 22 auf 25 Jahre	Sozialpartner	1	0	10	0	10
Verzicht auf stärkere Kürzung bei freiwillig vorgezogenem Altersrücktritt	Sozialpartner	1	0	0	0	0
Paritätische Vorfinanzierung der Überbrückungskosten im Umlageverfahren	Sozialpartner	1	0	0	0	0
Mittragen der Umstellungskosten durch Bund	Sozialpartner	1	0	0	0	0
Grosszügigere Übergangsregelung	Sozialpartner	1	0	6	0	6
		7			0	31
GxB/G					0	4,4

4.13 Opferhilfegesetz (OHG)

Umstritten waren hauptsächlich die Entschädigung, wenn eine Tat im Ausland begangen wird, die Pflicht zur Bereitstellung von Frauenhäusern oder die Abgeltung von Leistungen durch den Bund. In seiner Botschaft sah der Bundesrat keine entsprechenden Entschädigungen und keine weiteren Bundesleistungen vor. Ebenso verzichtete er auf die Pflicht zur Bereitstellung von Frauenhäusern. Im Laufe der parlamentarischen Beratungen ergaben sich dazu keine Änderungen.

514

Tabelle 15: Opferhilfegesetz (OHG)

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Opferhilfe restriktiver regeln, keine Mehrkosten verursachen	1 Kt., SVP	3	0	0	0	0
Beibehaltung jetziges OHG	Grüne, SVP	3	0	0	0	0
Maximalbetrag Genugtuung ca. 50'000.-	6 Kt., LPS	7	5	5	35	35
Maximalbetrag Genugtuung ca. 107'000.-	1 Kt., CVP, SGB	5	3	3	15	15
keine Entschädigung bei Tat im Ausland (Variante)	15 Kt., CVP, SVP, LPS, SGeV	22	10	10	220	220
Entschädigung bei Tat im Ausland (Variante)	9 Kt., FDP, SP, EDU, Grüne, SGB, Econ.	19	0	0	0	0
Verzicht auf Bereitstellung Frauenhäuser (Variante)	16 Kt., CVP, FDP, Econ.	22	10	10	220	220
Bereitstellung Frauenhäuser (Variante)	5 Kt.	5	0	0	0	0
Regelung Kostenverteilung unter den Kantonen	9 Kt.	9	10	10	90	90
Fristbeginn weiterhin mit Strafantrag	9 Kt.	8	9	9	72	72
Zuständigkeit weiterhin Tatorrkanton	7 Kt.	7	10	10	70	70
Kritik an der Entschädigung (Formulierung/Bemessung)	12 Kt.	12	9	9	108	108
keine Überführung OHG in Strafprozessordnung	5 Kt.	5	10	10	50	50
Konkretisierung Leistungsangebot der Beratungsstellen	2 Kt.	2	2	2	4	4

Rahmen der Entschädigungsleistung klar kommunizieren	2 Kt.	2	0	0	0	0
Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit	2 Kt.	2	0	0	0	0
Neue Abteilungen des Bundes einführen	15 Kt., SGeV	17	0	0	0	0
Verzicht auf neue Abteilungen des Bundes	SVP, FDP	4	10	10	40	40
GxB/G		154			924	924
					6	6

4.14 Stromversorgungsgesetz (StromVG)

In mehreren Stellungnahmen wurde verlangt, das StromVG als schlankes Rahmengesetz, subsidiär zu den Branchenrichtlinien auszugestalten. Gegen die zweite Etappe der Strommarktöffnung solle kein fakultatives Referendum möglich sein. Die Botschaft versuchte sich stärker auf die Regelung von Grundsätzen zu konzentrieren. Am fakultativen Referendum bei der Marktöffnung wurde jedoch festgehalten. Das Parlament folgte im zweiten Punkt dem Bundesrat, wick aber in einigen Bereichen von bereits berücksichtigten Stellungnahmen wieder ab.

Tabelle 16

Stellungnahme in der Vernehmlassung	Absender	Gewichtung (G)	Berücksichtigung (B)		GxB	
			BR	BV	BR	BV
Schlankeres Rahmengesetz (subsidiär zu Branchenrichtlinien)	14 Kt., CSP, EVP, Grüne, SP, Econ., SGeV	24	8	6	192	144
Sofortige Strommarktöffnung mit Wahlmodell	2 Kt., FDP, SVP, LPS	7	0	0	0	0
Trennlinie für Marktöffnung tiefer als 100 MWh anlegen	7 Kt., LPS, Econ., SBAY	12	3	0	36	0

516

SÄGESSER-STELLUNGNAMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 515

3 statt 5 Jahre Übergangsfrist bei Marköffnung	2 Kt.	2	0	0	0	0	0
Verzicht auf fakultatives Referendum für die zweite Etappe der Öffnung	15 Kt., CVP, SVP, FDP, LPS, Econ., SbaV	26	0	0	0	0	0
Verzicht auf quantifizierbare Ziele für erneuerbare Energien	1 Kt., CVP, FDP, SVP, LPS, SbaV, Econ.	12	6	0	72	0	0
Massnahmen für erneuerbare Energien erst bei Bedarf einführen	1 Kt.	1	0	0	0	0	0
Ziele für die Erzeugung und Nutzung von Elektrizität marktwirtschaftlicher/flexibler gestalten	21 Kt.	21	2	0	42	0	0
Verzicht auf Einführung eines Quotenmodells (Garantie bestimmten Marktanteils für erneuerbare Energien)	2 Kt., FDP, SVP, LPS, Econ., SGeV	11	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Netzgesellschaft in Besitz Bund/Kantone	1 Kt., CSP, EVP, SP, SGB	7	0	8	0	56	0
Getrennt beraten: Transit, Marköffnung, erneuerbare Energien	FDP, LPS	3	0	0	0	0	0
Teilmarktöffnung frühestens in 1 Jahr	SP	2	0	0	0	0	0
Trennlinie flexibler als 100 MWh für KMU	Grüne, SP	3	10	0	30	0	0
Trennlinie zwischen kommerziellen und nicht-kommerziellen Endverbrauchern	CVP, SVP, EDU	5	10	0	50	0	0

Sofortige Fördermassnahmen für erneuerbare Energien normieren	Grüne, SP	3	0	0	0	0	21
Einspeiserregelung zugleich mit StromVG umsetzen	Grüne, SP, SGeV	5	0	0	0	0	0
Einspeiserregelung nicht einführen	EDU, FDP, LPS, SVP, Econ.	8	0	0	0	0	0
Verzicht auf Trennlinie, sondern Öffnung für alle Endverbraucher	SGeV	2	0	0	0	0	0
Unabhängigkeit des Übertragungsnetzbetreibers vorsehen	SbaV	2	0	0	0	0	14

	156	422	235
--	-----	-----	-----

GxB/G	2,7	1,5
-------	-----	-----

Thomas Sägesser, Dr. iur., Rechtsanwalt, Leiter Rechtsdienst der Schweizerischen Bundeskanzlei, Bern, E-Mail: thomas.saegesse@bk.admin.ch

Der vorliegende Beitrag entstand unter Mitwirkung von Herrn Roland Sarbach, Blaw. Er erob im Rahmen eines wissenschaftlichen Praktikums im Rechtsdienst der Bundeskanzlei die vorliegenden Angaben und erstellte die Tabellen. Diese zeitaufwendige Arbeit erledigte er minutös und mit grossem Engagement, wofür ihm der Autor herzlich dankt.

Anmerkungen

- 1 Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VG; SR 172.061).
- 2 Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VV; SR 172.061.1).
- 3 Anteile einer Vernehmlassung fand beim Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes und beim Bundesgesetz über die Biersteuer eine Anhörung statt. Die Erlasse werden im vorliegenden Fall gleichwohl mit eingerechnet.
- 4 Das Bundesgesetz über die Invalidentversicherung stellt als einziges der untersuchten Bundesgesetze einen Änderungsantrag dar. Es wurde gleichwohl in die Untersuchung miteinbezogen, da ein Referendum ergriffen wurde.
- 5 Mangels entsprechender Angaben zu den Vernehmlassungsergebnissen konnte bei zwei Vorlagen (Bundesgesetz über die Regionalpolitik und Bundesgesetz über die Invalidenversicherung) nicht zwischen den Stellungnahmen der ständigen sowie jener der übrigen Adressaten unterschieden werden.
- 6 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1).

Literatur

- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 12. Februar 1966, BBl 1966 I 213.
- Klöti, Ulrich, 1987, Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Etikett?, in: Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik, Zürich, S. 1 ff.
- Parlamentarische Initiative, 2001, Parlamentsgesetz (PG), Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001 3467.
- Sägesser, Thomas, 2006, Stämpflis Handkommentar zum Vernehmlassungsgesetz, Bern.
- Stellungnahme des Bundesrates vom 27. April 1998 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission über den Vollzug von Bundespolitiken, BBl 1998 IV 3787.

Résumé

La présente contribution rend compte d'un examen portant sur quatorze projets de lois fédérales visant à déterminer dans quelle mesure les avis émis au cours de la procédure de consultation sont suivis par le Conseil fédéral, les commissions parlementaires et l'Assemblée fédérale. Il ressort de cet examen que tous les projets ont subi des adaptations en raison des avis émis par les destinataires des procédures de consultation. La plupart de ces adaptations se retrouvent dans le message du Conseil fédéral, mais il y en a aussi qui n'interviennent que durant les délibérations parlementaires. Globalement, on constate que la possibilité d'influencer un projet en phase de consultation est considérable. La procédure de consultation ne permet certes pas toujours d'atteindre un compromis, mais quand elle n'y arrive pas, elle a tout de même le mérite d'exposer les intérêts divergents en présence.

SÄGESSER-STELLUNGNAHMEN ZU VERNEHMLASSUNGEN 519

172.061

**Loi fédérale
sur la procédure de consultation***
(Loi sur la consultation, LCo)

du 18 mars 2005 (Etat le 23 août 2005)

RS/CH 101

Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)
du 18 avril 1999

[...]

Titre 5 Autorités fédérales

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 147 Procédure de consultation

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 147 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 21 janvier 2004²,
arrête:

Art. 1 Champ d'application

¹ La présente loi fixe les principes généraux de la procédure de consultation.

² Les procédures de consultation sont ouvertes soit par le Conseil fédéral, soit par une commission parlementaire.

Art. 2 But de la procédure de consultation

¹ La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions.

² Elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté.

Art. 3 Objet de la procédure de consultation

¹ Une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant:

- a. les modifications de la Constitution;
- b. les dispositions légales visées à l'art. 164, al. 1, let. a à g, de la Constitution;
- c. les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons.

² Une consultation est organisée sur les autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.

³ Lorsque les cantons sont particulièrement concernés par un projet d'ordonnance, ils sont consultés.

RO 2005 4099

* Les termes désignant des personnes s'appliquent également aux femmes et aux hommes.

¹ RS 101

² FF 2004 485

Art. 4 Participation

¹ Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis.

² Sont invités à donner un avis:

- a. les cantons;
- b. les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale;
- c. les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national;
- d. les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national;
- e. les autres milieux concernés par le projet dans le cas d'espèce.

³ La Chancellerie fédérale tient une liste des organisations consultées systématiquement en vertu de l'al. 2, let. a à d.

Art. 5 Ouverture

¹ Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation concernant ses projets d'acte.

² La commission parlementaire compétente ouvre la procédure de consultation sur les projets d'actes qu'elle a élaborés.

³ La Chancellerie fédérale assure la coordination des consultations et publie l'ouverture de toute procédure de consultation; elle indique le délai et le service où le dossier peut être obtenu.

Art. 6 Déroulement

¹ Le département ou la Chancellerie fédérale sont chargés de préparer la procédure de consultation, d'en assurer le déroulement, d'en rassembler les résultats et de les évaluer.

² La commission parlementaire compétente assure le déroulement de la procédure de consultation qu'elle a ouverte (art. 5, al. 2). Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale pour préparer la consultation et en rassembler les résultats.

Art. 7 Forme et délai

¹ La consultation a lieu par écrit, sur support papier et par voie électronique.

² Le délai de la consultation est de trois mois. S'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, il est prolongé de manière appropriée; il peut également être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet.

³ A titre exceptionnel, lorsqu'il y a urgence:

- a. le délai peut être raccourci;
- b. la consultation peut être menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence.

⁴ Si une consultation est menée sous la forme d'une conférence, un procès-verbal est dressé.

Art. 8 Traitement des avis

Il est pris connaissance des avis exprimés, qui sont pondérés et évalués.

Art. 9 Publicité

¹ Sont accessibles au public:

- a. le dossier soumis à consultation;
- b. après expiration du délai de consultation, les avis exprimés et le procès-verbal des consultations menées sous la forme d'une conférence;
- c. le rapport rendant compte des résultats de la consultation, après que le Conseil fédéral en a pris connaissance.

² La Confédération assure l'accès aux avis exprimés en autorisant leur consultation sur place, en en fournissant des copies ou en les publiant sous forme électronique; les avis peuvent être préparés à cet effet.

³ La loi du 17 décembre 2004 sur la transparence³ n'est pas applicable.

Art. 10 Auditions sur des projets de portée mineure

¹ Le département ou la Chancellerie fédérale peuvent solliciter l'avis des milieux concernés sur les projets de portée mineure.

² Le résultat de ces auditions est public.

Art. 11 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance, notamment:

- a. la planification et la coordination des procédures de consultation;
- b. le contenu du dossier soumis à consultation ainsi que la façon de le constituer et de le remettre;
- c. le déroulement de la procédure de consultation par voie électronique;
- d. la manière de traiter les avis reçus, notamment leur évaluation, leur préparation, leur publication et leur archivage.

Art. 12 Modification du droit en vigueur

Les lois mentionnées ci-après sont modifiées comme suit:

1. *Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement*⁴

Art. 112, al. 2

...

2. *Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement*⁵

Art. 39, al. 3

Abrogé

3. *Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux*⁶

Art. 47, al. 2

Abrogé

Art. 13 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Date de l'entrée en vigueur: 1^{er} septembre 2005⁷

⁴ RS 171.10. La modification mentionnée ci-dessous est insérée dans ladite loi.

⁵ RS 814.01

⁶ RS 814.20

⁷ ACF du 17 août 2005 (RO 2005 4102)

Ordonnance sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo)

du 17 août 2005 (Etat le 23 août 2005)

Le Conseil fédéral suisse,

vu l'art. 11 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹,

arrête:

Section 1 Champ d'application

Art. 1 Consultations

(art. 5, al. 1, LCo)

La présente ordonnance s'applique aux procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral.

Art. 2 Auditions

(art. 10 LCo)

¹ Les auditions sont ouvertes par la Chancellerie fédérale, par les départements et dans les limites de leurs compétences, par les offices et par les commissions décisionnelles.

² Les dispositions suivantes s'appliquent par analogie aux auditions:

- a. les auditions sont intégrées dans la planification semestrielle (art. 3 à 5);
- b. elles sont inscrites sur la liste publique (art. 12, al. 3), et le dossier est rendu public sous forme électronique (art. 14, al. 1);
- c. les résultats sont consignés dans un rapport (art. 20, al. 1, et 21, al. 2).

³ Les autres dispositions de la présente ordonnance peuvent être déclarées applicables aux auditions si cela se révèle judicieux.

Section 2 Planification

Art. 3 Planification semestrielle

Les départements et la Chancellerie fédérale établissent une planification semestrielle de leurs consultations.

RO 2005 4103

I RS 172.061

Art. 4 Coordination
(art. 5, al. 3, LCo)

¹ Les départements renseignent la Chancellerie fédérale sur la planification de leurs consultations; ils lui indiquent le titre de chaque projet dans les trois langues officielles et le délai de remise des avis.

² Ils déterminent, après entente avec la Chancellerie fédérale, s'il y a lieu d'organiser une consultation ou une audition.

³ La Chancellerie fédérale veille à coordonner le calendrier des consultations.

Art. 5 Information et publication

¹ La Chancellerie fédérale informe tous les six mois le Conseil fédéral, les bureaux des Chambres fédérales, les cantons, les partis politiques et les médias des consultations programmées.

² Elle publie tous les six mois, sous forme électronique, une liste des consultations programmées.

Section 3 Ouverture

Art. 6 Proposition adressée au Conseil fédéral
(art. 3 et 7 LCo)

Le département ou la Chancellerie fédérale indique notamment, dans la proposition d'ouverture d'une procédure de consultation adressée au Conseil fédéral:

- a. si la consultation doit être organisée en vertu de l'art. 3, al. 1, LCo ou de l'art. 3, al. 2, LCo;
- b. les raisons pour lesquelles la consultation doit, à titre exceptionnel, être menée sous la forme d'une conférence;
- c. les raisons pour lesquelles il doit être dérogé, à titre exceptionnel, au délai fixé à l'art. 7, al. 2 et 3, LCo.

Art. 7 Documents annexés à la proposition

¹ Le projet de dossier envoyé en consultation et les projets de communiqués de presse doivent être annexés à la proposition adressée au Conseil fédéral.

² Le dossier envoyé en consultation comprend:

- a. le projet mis en consultation;
- b. le rapport explicatif;
- c. la lettre d'accompagnement à l'attention des organisations consultées;
- d. la liste des organisations consultées.

³ Les documents annexés doivent être rédigés dans les trois langues officielles. Dans le cas d'un traité international, le projet mis en consultation et le rapport explicatif peuvent, s'il y a urgence, être rédigés dans une ou deux langues officielles uniquement.

Art. 8 Rapport explicatif

Le rapport explicatif doit exposer brièvement le projet, en présenter les grandes lignes et les objectifs et renseigner sur la mise en œuvre. Dans le cas d'un projet d'acte, chacune des dispositions doit faire l'objet d'un commentaire. Pour le reste, les règles régissant la présentation des messages du Conseil fédéral sont applicables par analogie.

Art. 9 Lettre d'accompagnement à l'attention des organisations consultées

¹ La lettre d'accompagnement doit:

- a. faire mention de la décision d'ouverture de la procédure de consultation;
- b. indiquer le délai de la consultation;
- c. le cas échéant, comporter des questions sur les points essentiels du projet;
- d. indiquer l'adresse électronique à laquelle le dossier envoyé en consultation peut être obtenu.

² La lettre d'accompagnement destinée aux cantons est adressée à leur gouvernement.

Art. 10 Liste des organisations consultées
(art. 4, al. 2 et 3, LCo)

¹ La liste des organisations consultées contient les organisations consultées systématiquement selon l'art. 4, al. 3, LCo et les autres milieux concernés déterminés par les départements en accord avec la Chancellerie fédérale.

² Elle ne contient aucune unité de l'administration fédérale centrale ou décentralisée.

Art. 11 Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires de la Confédération

¹ Si un projet concerne la procédure devant le Tribunal fédéral ou devant une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et, si elle est concernée, l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à exprimer leur avis.

² Si un projet concerne le statut, l'organisation ou l'administration du Tribunal fédéral ou d'une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et, si elle est concernée, l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à se prononcer, dans le cadre d'une audition, avant l'ouverture de la procédure de consultation. Ils sont de nouveau invités à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation.

Art. 12 Information et publication

(art. 5, al. 3, LCo)

¹ La Chancellerie fédérale informe les médias dès que le Conseil fédéral a pris sa décision.

² Elle informe les bureaux des Chambres fédérales dès que le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir la procédure de consultation concernant une ordonnance.

³ Elle tient, sous forme électronique, une liste publique des procédures de consultation ouvertes.

Art. 13 Annonce de l'ouverture de la procédure de consultation

(art. 5, al. 3, LCo)

La Chancellerie fédérale publie dans la Feuille fédérale l'annonce de l'ouverture de la procédure de consultation.

Section 4 Déroutement**Art. 14** Dossier envoyé en consultation

(art. 9, al. 1, let. a, LCo)

¹ La Chancellerie fédérale rend public, sous forme électronique, le dossier envoyé en consultation dès que le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir la procédure de consultation.

² L'unité administrative compétente ou l'Office fédéral des constructions et de la logistique envoie le dossier aux organisations consultées.

Art. 15

Forme des avis

(art. 7, al. 1, LCo)

Les avis sont remis sur support papier ou sous forme électronique.

Art. 16

Publication des avis

(art. 9, al. 1, let. b, LCo)

Après l'expiration du délai de la consultation, l'unité administrative compétente rend publics les avis exprimés et les procès-verbaux des consultations menées sous la forme d'une conférence.

Art. 17

Consultation menée sous la forme d'une conférence

(art. 6, al. 1, et 7, al. 3, LCo)

¹ Une consultation menée sous la forme d'une conférence peut se faire par groupes d'organisations consultées.

² En cas de consultation menée sous la forme d'une conférence, les avis doivent pouvoir être exprimés par écrit.

Section 5 Résultats de la consultation et suite des travaux**Art. 18** Proposition adressée au Conseil fédéral

(art. 8 LCo)

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

² Si les résultats de la consultation soulèvent, sur des points essentiels, des doutes quant à la suite des travaux, il faut d'abord adresser au Conseil fédéral une proposition sur la suite des travaux.

Art. 19 Documents annexés à la proposition

¹ Doivent être annexés à la proposition:

- a. le rapport rendant compte des résultats de la consultation;
- b. le projet proprement dit et, s'il s'agit d'un projet du Conseil fédéral destiné à l'Assemblée fédérale, le projet de message, pour autant qu'une proposition sur la suite des travaux n'ait pas été adressée préalablement au Conseil fédéral;
- c. les projets de communiqués de presse.

² Les documents annexés doivent être rédigés dans les trois langues officielles.

³ Si le Tribunal fédéral en fait la demande, son avis est intégré *in extenso* dans le projet de message.

Art. 20

Rapport rendant compte des résultats de la consultation

(art. 7, al. 4, et art. 8 LCo)

¹ Le rapport rendant compte des résultats de la consultation renseigne sur les avis exprimés et en donne un résumé sans porter d'appréciation.

² Dans le cas d'une consultation menée sous la forme d'une conférence, le procès-verbal est intégré au rapport rendant compte des résultats de la consultation.

Art. 21

Information et publication

(art. 9, al. 1, let. c, LCo)

¹ La Chancellerie fédérale informe les médias dès que le Conseil fédéral a pris sa décision.

² Elle rend public, sous forme électronique, le rapport rendant compte des résultats de la consultation dès que le Conseil fédéral a pris sa décision.

³ L'unité administrative compétente informe les participants à la consultation de la publication du rapport rendant compte des résultats de la consultation en leur indiquant l'adresse électronique à laquelle le rapport peut être obtenu à la Chancellerie fédérale.

Section 6 Dispositions finales

Art. 22 Abrogation du droit en vigueur

L'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation² est abrogée.

Art. 23 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} septembre 2005.

² [RO 1991 1632, 1996 1651 art. 32]



2.1. NICOLAS GROSJEAN

La pratique fédérale en matière de consultation et d'audition : quelles questions d'évaluation ?

RESUME

La procédure de consultation est un instrument important du processus législatif suisse et repose sur une longue tradition. Il aura pourtant fallu attendre 2005 avant qu'elle fasse l'objet d'une loi. La loi sur la procédure de consultation (LCo) a introduit une distinction entre la procédure de consultation au sens strict, ouverte par le Conseil fédéral ou le Parlement sur des projets de grande portée, et la procédure d'audition qu'un département ou un office peut ouvrir de sa propre initiative sur des projets de portée mineure. Alors que les procédures de consultation au sens strict doivent satisfaire aux différentes dispositions de la LCo et de son ordonnance d'application (OCo), la densité normative relative à la procédure d'audition est pour sa part restreinte.

Au cours de ces dernières années, les participants et les milieux concernés par les consultations et auditions ont critiqué à plusieurs occasions les délais trop courts et le manque de transparence, en ce qui concerne aussi bien le choix des acteurs invités à donner leur avis que l'évaluation et la pondération de ces avis. Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont donc décidé de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la pratique de la Confédération en matière d'audition et de procédure de consultation.

L'évaluation du CPA a mis un accent particulier sur la pratique des autorités en matière d'audition. Concrètement, elle vise à répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la pratique de l'administration fédérale en matière d'audition ?
- Quelles dispositions de la LCo et de l'OCo seraient également judicieuses pour les auditions ? Sont-elles appliquées ?



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits

2.2. PASCAL SCIARINI

**Les effets sur le processus
décisionnel de la procédure de
consultation au niveau fédéral**

RESUME

Au niveau fédéral, la procédure de consultation est fortement institutionnalisée et elle est aussi fortement utilisée: près de la moitié des actes législatifs donne lieu à une procédure de consultation. L'exposé s'intéresse tour à tour aux fonctions, à la pratique, aux déterminants et aux effets de la consultation. A cette fin, il s'appuie sur diverses recherches récentes en science politique sur les processus de décision au niveau fédéral et compare les résultats obtenus avec ceux issus d'études conduites au début des années 1970.

6.1 Le processus législatif

Pascal Sciarini,
Université de Genève

1 Introduction*

L'intérêt de la science politique pour les processus d'élaboration des décisions au niveau fédéral a fortement varié au cours du temps. Pratiquement absentes jusqu'à la fin des années 1970 (Klôti 1984),¹ les analyses politiques ont connu un essor important au début des années 1980, sous l'impulsion du Programme national de recherche No 6 (Linder 1987).² Après une nouvelle période de relatif désinvestissement, les processus décisionnels ont récemment suscité un regain d'intérêt, en lien avec le renforcement de l'internationalisation/européanisation de la politique suisse (notamment Fischer 2005; Mach et al. 2003; Sciarini et al. 2002, 2004).

Ce chapitre présente l'état des connaissances relatives aux processus législatifs fédéraux. Il débute par une brève description des étapes formelles du processus de décision (impulsion, phase pré-parlementaire, phase parlementaire et phase référendaire), puis analyse en détail chacune de ces étapes, ainsi que les liens existant entre elles. L'analyse de ces liens est d'autant plus nécessaire que la multiplication des arènes décisionnelles – ce qu'Ossipow (1994) nomme la «redondance institutionnelle» – est caractéristique du système de décision en Suisse. Ce faisant, je m'efforcerai non seulement d'identifier le poids respectif des principaux acteurs – étatiques et non étatiques – qui prennent part au processus, mais aussi de mettre en lumière les institutions du processus décisionnel et la manière dont elles influencent les stratégies des acteurs. Je veillerai également à souligner les éventuels changements dans les caractéristiques du processus décisionnel au cours du temps. Sur cette base, je discuterai la pertinence de quelques thèses, comme celles relatives à la «fin de la concordance», au déclin du soutien aux autorités, aux effets des procédures pré-parlementaires, ou à la lenteur de la prise de décision en Suisse.

2 Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision

L'aperçu qui suit présente le parcours-type conduisant à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté constitutionnel, étant entendu que les projets de loi ou d'arrêté ne transitent pas forcément par l'ensemble des étapes évoquées ci-après. A plus forte raison, cet aperçu décrit de manière imparfaite la procédure s'appliquant aux initiatives populaires, aux lois urgentes, aux traités internationaux ou aux ordonnances d'exécution.

Outre les acteurs étatiques fédéraux (Assemblée fédérale, Conseil fédéral, administration), les cantons (via l'initiative cantonale) et les citoyen/nes (via l'initiative populaire) sont également susceptibles de donner l'impulsion à un processus de décision. Les projets de loi ou d'arrêté sont ensuite préparés dans la

Table des matières

1	Introduction	492
2	Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision	492
3	L'impulsion	494
4	La phase pré-parlementaire	495
5	La phase parlementaire	503
6	La phase référendaire	510
7	Conclusion	516

phase pré-parlementaire, qui est elle-même divisée en plusieurs étapes. D'abord, un avant-projet est établi par un fonctionnaire ou un expert indépendant, avec le concours éventuel d'un groupe de travail de l'administration. En parallèle, ou juste après, cet avant-projet peut faire l'objet d'une préconsultation des milieux intéressés. Sur cette base, un projet de loi ou d'arrêté est soumis à – voire même développé par – une commission d'experts «qui, comme son nom ne l'indique pas, ne comporte pas que des spécialistes en la matière, mais aussi des «représentants» des groupes d'intérêts, des cantons et des partis» (Morand 1987: 76). Chronologiquement, les commissions d'experts apparaissent comme «le premier espace où l'on suscite une simulation des réactions de la société afin de prévenir les oppositions éventuelles» (Papadopoulos 1997: 73). Le projet de loi ainsi établi peut ensuite être soumis à une procédure de consultation, qui est instituée par le Conseil fédéral ou un département de l'administration. Il s'agit généralement d'une consultation par voie écrite au cours de laquelle tous les principaux partis politiques et organisations intéressées, ainsi que les cantons, sont invités à prendre position sur le projet. L'analyse des résultats de la procédure de consultation, réalisée par le département compétent, est complétée par une consultation interne à l'administration, d'abord au niveau des offices («consultation des offices») puis des Départements («procédure de co-rapport»).³ Le projet final, accompagné d'un message qui fournit diverses indications sur le projet (procédure suivie, objectifs, contenu, incidences financières, etc.), peut alors être transmis au Conseil fédéral, qui l'adopte et l'adresse à son tour aux Chambres.

La procédure parlementaire est typique d'un système de bicamérisme parfait (Morand 1987: 77). Lorsque les présidents des deux Chambres se sont mis d'accord sur la priorité de délibération,⁴ un projet est d'abord examiné par la commission compétente de la Chambre prioritaire. Au plénum, les délibérations comportent un débat sur l'entrée en matière, une discussion de détail, puis un vote d'ensemble. Le projet est ensuite transmis à la deuxième Chambre, qui le traite selon les mêmes modalités. En cas de divergences entre les deux Conseils, le projet retourne à la Chambre prioritaire. C'est le début de la procédure dite «de navette», limitée à deux tours depuis la réforme du Parlement de 1992. Si les Chambres ne parviennent pas à s'entendre, le projet est transmis à une conférence de conciliation, composée à part égale de membres des commissions compétentes des deux Chambres. Le texte de compromis élaboré par la conférence est soumis aux deux Conseils. S'il est accepté, les deux Conseils procèdent au vote final.

Avec l'adoption d'un projet par l'Assemblée fédérale, le processus législatif n'est pas encore terminé. Le référendum donne la possibilité aux citoyen/nes de se prononcer sur le projet élaboré par le parlement, de manière facultative ou obligatoire selon le niveau normatif de l'acte. Si le référendum facultatif n'est

pas demandé ou si l'éventuel vote populaire confirme le choix du Parlement, le texte est définitivement adopté, puis publié dans la Feuille Fédérale. L'entrée en vigueur est fixée par le Conseil fédéral ou, selon les cas, directement dans la loi.

3 L'impulsion

L'étude empirique de Poitry (1989) et celle plus récente de Sciarini et son équipe⁵ (2002) permettent d'identifier les acteurs qui sont à l'origine des processus décisionnels en Suisse (tableau 1).

Tableau 1: *Impulsion des processus décisionnels, 1971–1976 et 1995–1999, en %*

	1971–1976	1995–1999
Assemblée fédérale	46	26
Administration	26	41
Peuple et cantons (dont peuple)	15	15 (14)
International	13	17
Total (N)	100 (137)	100 (210)

Sources: Poitry (1989: 191) pour 1971–1976, Sciarini et al. (2002: 11) pour 1995–1999.

Entre 1971 et 1976, près de la moitié des actes législatifs ont été initiés par l'Assemblée fédérale, un quart par l'administration fédérale, un sixième environ par le peuple via l'initiative populaire, le solde provenant du niveau international (conventions et traités internationaux). Sur cette base, Poitry (1989: 180) conclut que «la fonction parlementaire classique d'impulsion des demandes demeure vivace en Suisse». Les chiffres de la législature 1995 à 1999 décrivent une réalité très différente: c'est désormais l'administration qui se taille la part du lion dans l'impulsion des actes législatifs, alors que le parlement joue un rôle secondaire. Cette inversion des rôles va dans le sens du glissement plus général du pouvoir du législatif au profit de l'exécutif dans nos démocraties (voir notamment Mény 1991: 538; Kriesi 1998: 194).⁶

On notera encore que la part des actes législatifs provenant du niveau international – ce qu'on appelle l'internationalisation «directe» – n'est pas substantiellement plus élevée à la fin des années 1990 qu'au début des années 1970. En revanche, l'internationalisation «indirecte», c'est-à-dire l'influence de l'environnement international sur les actes législatifs internes, en l'absence de négociations internationales, semble marquée (Sciarini et al 2002: 12s.).⁷

Au Parlement, l'initiative s'exerce par voie de postulat, de motion ou d'initiative parlementaire. Plus facile à actionner que la motion, le postulat est en revanche moins contraignant pour le gouvernement. A la différence de la motion

et du postulat, l'initiative parlementaire n'est pas un instrument «classique» (Graf 1991: 211); elle a fait son apparition au milieu des années 1960 et la procédure y relative a été codifiée en 1970 seulement. C'est néanmoins l'instrument le plus puissant, puisqu'il permet en principe à l'Assemblée fédérale de conduire un processus décisionnel de bout en bout. Le nombre de motions et d'initiatives parlementaires déposées a fortement augmenté au cours du temps au Conseil national – de manière linéaire en ce qui concerne les motions et de manière quasi exponentielle en ce qui concerne les initiatives parlementaires. Cependant, l'augmentation du nombre des motions et initiatives parlementaires déposées va de pair avec le recul de leur succès (Graf 1991; Sciatini 2004)⁸, notamment parce que le Parlement n'arrive plus à absorber ses propres propositions (OPCA 2000: 3096).

4 La phase pré-parlementaire

Première grande étape du parcours décisionnel, la phase pré-parlementaire est aussi volontiers considérée comme la plus importante (notamment Kriesi 1980: 589). C'est, en effet, dans cette phase que les futures décisions prennent forme, fruit de la collaboration entre protagonistes politiques et administratifs, et agents non-étatiques. Le recours à l'expertise et à la consultation n'est pas un phénomène propre à la Suisse. Il trouve sa source dans les multiples formes d'incertitude auxquelles est confronté l'exécutif lors de l'élaboration d'un texte législatif, à commencer par la complexification des problèmes sociétaux (Papadopoulos 1997: 69s); les procédures pré-parlementaires sont considérées par les fonctionnaires de l'administration comme une aide pour prendre des décisions à la fois appropriées et socialement acceptables.

Dans une hypothèse désormais célèbre, Neidhart (1970) concentre son explication sur une source particulière d'incertitude, le référendum facultatif, qui est selon lui à l'origine du développement considérable des procédures pré-parlementaires en Suisse. Intervenant à la fin du processus décisionnel, cet instrument offre aux citoyens la possibilité de s'opposer aux décisions votées par le Parlement. Pour prévenir ce risque, les élites dirigeantes sont contraintes de rechercher des solutions bénéficiant d'un large appui à un stade précoce du processus. Suspendue, telle une «épée de Damoclès», au-dessus du processus décisionnel, la menace référendaire aurait ainsi favorisé l'institutionnalisation de procédures élaborées de règlement des conflits dans la phase pré-parlementaire (commissions d'experts, procédures de consultation) au cours de la première moitié du 20^e siècle. Des procédures auxquelles sont conviées toutes les organisations qui détiennent la «capacité référendaire», c'est-à-dire toutes les organisations perçues comme capables de brandir de manière crédible la «menace référendaire». Bien que l'hypothèse de Neidhart se réfère au référendum facultatif,

elle peut être étendue par analogie au référendum obligatoire: pour favoriser la découverte de compromis et maximiser les chances de succès d'un acte en votation populaire, les autorités sont amenées à privilégier l'intégration des acteurs et la coopération déjà dans la phase pré-parlementaire.⁹ Devenue une arme de négociations, la «menace référendaire» assure non seulement aux groupes d'intérêt en général et aux organisations économiques en particulier l'accès aux phases préparatoires du processus législatif, mais leur offre également le pouvoir de s'opposer aux propositions de réforme contraires à leurs intérêts (Germann 1990: 8s.).

Sous l'effet des institutions référendaires, la démocratie plébiscitaire se serait ainsi progressivement transformée en une «démocratie de négociation» (Neidhart 1970), dans laquelle les procédures pré-parlementaires donnent naissance à des compromis qui ne sont guère modifiés par le Parlement. Plus généralement, la démocratie directe aurait favorisé le passage à un système de concordance, symbolisé par l'intégration des principales forces politiques au sein du gouvernement fédéral et l'instauration de la «formule magique» en 1959.

Les commissions d'experts

Germann et son équipe (1985) ont consacré une étude fouillée aux commissions d'experts, constitutives de ce qu'ils appellent «l'administration de milice». Déviant du modèle bureaucratique traditionnel de Max Weber quant à la professionnalisation des rôles et la hiérarchisation des fonctions, l'administration de milice se caractérise par «une organisation accomplissant des tâches étatiques, composée exclusivement ou en partie de personnes dont la collaboration est à temps partiel et accessoire à une activité professionnelle principale» (Germann 1996: 80). Selon la définition officielle, «les commissions extraparlimentaires sont des organes instruites par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration» (art. 2 al.1, Ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996).¹⁰ Sont exclus de cette définition les groupes de travail dont la majorité des membres font partie de l'administration fédérale, ou qui se constituent de manière informelle pour traiter des questions particulières (art. 2 al. 2).

En 1979, la Chancellerie fédérale a publié pour la première fois un catalogue exhaustif des commissions existantes et de leurs membres. On dénombrait alors 373 commissions extraparlimentaires, pour un total de 5376 sièges, répartis entre 3866 experts, dont 3105 membres externes à l'administration. Minoritaires par rapport aux commissions permanentes, les commissions ad hoc sont néanmoins centrales dans le cadre de la préparation des actes législatifs (Germann et al. 1985: 5). En 2005, le nombre de commissions extra-parlementaires permanentes s'éleva à 181 selon le site officiel de la Confédération, dont plus d'un tiers de commissions consultatives (p.ex. la commission fédérale des étran-

gers ou la commission fédérale contre le racisme) et un quart de commissions à pouvoir décisionnel (p.ex. la commission fédérale de la communication).¹¹

La composition des commissions d'experts et leur mode de fonctionnement suggèrent que le souci de parler à la «menace référendaire» n'est pas le seul facteur conduisant à la mise sur pied de telles commissions. Tout d'abord, Ger-mann et al. (1985: 6) observent que les organisations à capacité référendaire sont effectivement représentées dans les commissions, mais n'occupent qu'une petite minorité de sièges (moins de 20%). Même si on y ajoute les experts ayant un lien direct avec le privé, le total de représentants d'intérêts sectoriels ne dépasse pas 40%. Selon Germann, c'est en fait le «complexe technocratique» – fonctionnaires de la Confédération (22%), des cantons et des communes (20%), et universitaires (11%) – qui est majoritaire dans les commissions. De plus, la «menace référendaire» est rarement évoquée de manière explicite dans les commissions, même si elle «pèse de façon implicite sur les négociations» (Germann et al. 1985: 188). Ensuite, si le mode de travail des commissions (faible transparence, peu de pressions extérieures, secret, possibilités «d'apprentissage mutuel» pour les membres) paraît propice à la production du consensus, les commissions sont en réalité perméables à la conflictualité ambiante. Enfin, la politisation croissante et la prédominance du mode de décision majoritaire qui les caractérisent sont peu compatibles avec l'hypothèse de Neidhart (Germann et al. 1985: 191–193, 238).

La procédure de consultation

A l'instar du recours à l'expertise, l'objectif de la procédure de consultation est de tester l'acceptabilité d'une politique étatique (Papadopoulos 1997: 78). Pour ce faire, l'administration opère à nouveau en sollicitant les réactions des milieux concernés, invités à donner leur avis sur un projet d'acte législatif ou d'ordonnance.

Les premières directives du Conseil fédéral relatives à l'organisation de la procédure de consultation datent de 1970,¹² mais la consultation découle d'une pratique beaucoup plus ancienne (Blaser 2003) et l'obligation formelle de consulter était déjà codifiée dans certaines dispositions constitutionnelles et législatives, à commencer par l'article 32 al. 3 de la Constitution de 1947. Cet article, qui oblige la Confédération à consulter les cantons et les organisations de l'économie lors de l'élaboration de textes législatifs en matière de politique économique, a joué un rôle décisif pour le développement et l'institutionnalisation de la procédure de consultation (Feiner-Gerster 1991: 2; Murali Müller 1997: 19).

Si l'ancienne Constitution ne garantissait que dans certains cas aux cantons et aux organisations le droit d'être consultés, la nouvelle Constitution de 1999 fixe, à l'article 147, le principe de la procédure de consultation: «Les cantons, les

partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.» La loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo) du 21 janvier 2004, qui concrétise et précise la norme constitutionnelle, est entrée en vigueur en septembre 2005. Auparavant, l'ensemble de la procédure de consultation était réglementée par l'Ordonnance sur la procédure de consultation du 17 juin 1991.¹³

A l'unisson de la littérature juridique et politique (Feiner-Gerster 1991, Papadopoulos 1997), l'article 2 alinéa 2 de la LCo stipule que de la consultation poursuit trois objectifs: vérifier qu'un projet est matériellement correct, qu'il est susceptible d'être soutenu et qu'il est «exécutable». Au premier niveau, la consultation sert à vérifier qu'un projet repose sur des prémisses et des hypothèses causales correctes, qu'il est techniquement approprié et qu'il ne produira pas d'effets pervers. Au second niveau, il s'agit de s'assurer que les buts du projet, ainsi que les moyens prévus pour atteindre ces buts, bénéficient d'un soutien politique suffisant. Au troisième niveau, il s'agit de vérifier que les aspects relatifs à la mise en œuvre ont été pris en compte et que les acteurs concernés seront en mesure d'appliquer la législation («Vollzugstaughlichkeit»).

Notons enfin que le succès de la consultation en tant que test est fondé sur le présupposé que les agents interrogés sont représentatifs de la société. Or, s'il est vrai que la consultation s'étend en Suisse à une large palette d'acteurs organisés, le pluralisme est plus apparent que réel et la qualité démocratique de cette procédure souffre de trois types de sélectivité (Kriesi 1998: 199–200, Papadopoulos 1997: 79–80): tout d'abord, aucun acteur n'est en principe exclu de la consultation, mais tous n'ont pas une chance égale d'y participer ou d'être entendus par l'administration (sélectivité par la réputation); ensuite, les acteurs consultés ne sont pas tous dotés des ressources requises pour se prononcer dans les délais impartis (sélectivité par l'organisation); enfin, les autorités récoltent avant tout l'avis des sphères dirigeantes, voire d'une seule personne, sans garantie que cet avis reflète celui de la base (sélectivité par la professionnalisation).

Déterminants de la phase pré-parlementaire: résultats empiriques

La pauvreté des études et des connaissances relatives à la phase pré-parlementaire en Suisse contraste singulièrement avec son importance présumée. Ainsi, il n'existe pas d'inventaire officiel systématique des procédures de consultation et des commissions d'experts actives dans un processus décisionnel,¹⁴ sans parler des moyens de consultation moins formalisés (hearings, conférences, etc.). De plus, les études précitées de Gerрман et al. (1985), Kriesi (1980) et Poitry (1989) sont certes instructives, mais décrivent une réalité ancienne. L'enquête

sur la phase pré-parlementaire conduite par Sciarini et son équipe (2002) contribue à l'actualisation des connaissances en la matière (tableau 2).

Tableau 2: Développement des procédures pré-parlementaires, 1971–1976 et 1995–1999 (pourcentage de projets ayant donné lieu à l'une ou l'autre procédure)

	1971–1976	1995–1999
Préconsultation	-	18
Commission d'experts	37	18
Procédure de consultation	39	46
Autres formes de consultation (hearings, conférence, etc.)	-	38
(N)	(163)	(201)

Sources: Poitry (1989: 227, 230) pour 1971–1976; Sciarini et al (2002: 16) pour 1995–1999.

La comparaison entre les résultats de l'étude de Poitry (1989) sur la période 1971 à 1976 et de celle de Sciarini et al. (2002) sur la période 1995 à 1999 met en évidence une différence intéressante entre les deux principales formes de consultation pré-parlementaire: alors que la fréquence des commissions d'experts a diminué de moitié entre le début des années 1970 et la fin des années 1990, celle des procédures de consultation a, au contraire, légèrement augmenté. Le moindre recours aux commissions d'experts s'explique, par hypothèse, par le développement et la professionnalisation de l'administration fédérale, qui est moins dépendante qu'auparavant des commissions d'experts. Quant au recours accru aux procédures de consultation il découle vraisemblablement, pour une part, des obligations légales croissantes en la matière. Pour une autre part, cette évolution est à mettre en parallèle avec le fait que les procédures de consultation sont certes lourdes, mais somme toute peu contraignantes pour l'administration: les résultats de la consultation sont souvent très partagés, ce qui lui laisse une grande liberté d'action dans la suite du processus (Sciarini 2004: 525s.).

Pour la législature 1995 à 1999, on observe en outre qu'un cinquième des actes législatifs a été soumis à une préconsultation et près de la moitié à une autre forme de consultation (conférence, hearing, etc.).

L'étude de Sciarini et al. (2002: 17s.) sur les actes législatifs 1995 à 1999 nous informe également sur les «déterminants» de la phase pré-parlementaire. Selon cette étude, le degré de développement de la phase pré-parlementaire dépend en premier lieu du type juridique de l'acte:¹⁵ les procédures pré-parlementaires sont très développées pour les arrêtés constitutionnels et les lois, nettement moins pour les arrêtés fédéraux généraux,¹⁶ et encore moins pour les arrêtés fédéraux urgents ou les initiatives populaires. Deuxièmement, le degré de consultation pré-parlementaire dépend aussi fortement de l'importance des objets et de leur conflictualité potentielle à l'origine du processus:¹⁷ plus un objet

est perçu comme important ou conflictuel, et plus il est susceptible de donner lieu à des procédures pré-parlementaires élaborées. Troisièmement, indépendamment des facteurs précités, il existe apparemment des différences de pratiques en matière de consultation pré-parlementaire d'un Département fédéral à l'autre. Enfin, le degré d'internationalisation d'un acte législatif joue également un rôle: plus un acte est internationalisé et plus il échappe aux procédures pré-parlementaires. Ce résultat, qui est compatible avec l'hypothèse selon laquelle l'internationalisation réduit la marge de manœuvre des acteurs internes et limite par conséquent les possibilités de recourir aux procédures pré-parlementaires, vaut pour toutes les formes directes ou indirectes d'internationalisation, à l'exception notoire des objets de type «adaptation autonome»,¹⁸ qui donnent au contraire lieu à davantage de consultation pré-parlementaire. Pour expliquer ce dernier résultat, Sciarini et al. (2002: 19) mettent en exergue le besoin pour l'administration fédérale d'utiliser toutes les procédures pré-parlementaires à leur disposition pour discuter avec les acteurs internes de la nécessité de s'adapter, respectivement de l'ampleur souhaitable de cette adaptation.

Procédures pré-parlementaires et résolution des conflits

En vertu du postulat qui sous-tend l'hypothèse de Neidhart (1970), le recours à diverses formes d'intégration et de consultation des acteurs dans la phase pré-parlementaire est censé favoriser le rapprochement des points de vue et améliorer ainsi l'acceptabilité d'un acte dans les phases ultérieures du processus. Pour autant, l'analyse de la législature 1995 à 1999 met en doute la contribution des procédures pré-parlementaires à la réduction des conflits dans la phase parlementaire ou dans la phase référendaire (Sciarini et al. 2002: 21s.).¹⁹ D'une part, les actes législatifs qui donnent lieu à une commission d'experts ou à procédure de consultation ne présentent pas un niveau de conflit parlementaire – au Conseil national, au Conseil des Etats ou entre les deux Chambres – moins élevé que les actes qui ne donnent pas lieu à l'une ou l'autre de ces procédures;²⁰ les actes les plus conflictuels à l'origine du processus le sont aussi dans la phase parlementaire, même lorsqu'ils ont transité par une procédure pré-parlementaire. D'autre part, la mise sur pied – ou non – d'une commission d'experts ou d'une procédure de consultation n'a pas non plus d'influence sur la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif.

Phase pré-parlementaire et durée des processus décisionnels

Les observateurs de la politique fédérale déplorent souvent la lenteur du processus décisionnel en général, et de la phase pré-parlementaire en particulier. Qu'en est-il en réalité? Le tableau 3 nous informe sur la durée du processus décisionnel et de chacune des phases de ce processus.

Tableau 3: *Durée des processus décisionnels, au total et par phase (en mois), 1971–1976 et 1995–1999*

Phase	1971–1976		1995–1999			
	Moyenne	Médiane	N	Moyenne	Médiane	N
Pré-parlementaire	41	28	133	35	18	184
- commissions	21	11	45	20	14	32
- consultation	3	3	63	3	3	92
Parlementaire	8	7	137	12	9	188
Post-parlementaire	8	5	130	4	4	188
Durée totale	57	39	137	51	33	184

Note: ce tableau n'inclut pas les initiatives populaires.

Sources: Mes propres calculs sur la base des données de Poitry (1989) pour 1971–1976; banque de données Sciarini et al. (2002) pour 1995–1999.

Pendant la période 1971 à 1976, la durée moyenne des processus décisionnels était d'environ cinq ans (57 mois). Les processus ont été à peine moins longs au cours de la législature 1995 à 1999 (51 mois). La médiane – plus appropriée en la circonstance compte tenu de la forte variation de la durée du processus d'un projet à l'autre – indique que pour les deux périodes (1971–1976 et 1995–1999) la moitié des processus ont duré trois ans environ. La phase pré-parlementaire est de loin la plus longue du processus. Elle a duré environ trois ans en moyenne dans les deux périodes, et la moitié des décisions a nécessité entre un an et demi et deux ans et demi de travaux pré-parlementaires. A elle seule, la phase pré-parlementaire représente ainsi entre deux tiers (législature 1995 à 1999) et trois quarts (période 1971 à 1976) du processus décisionnel, le solde se divisant entre la phase parlementaire et la phase référendaire. Sur ce dernier point, on note une évolution entre les deux périodes étudiées: augmentation de la durée de la phase parlementaire et réduction de la durée de la phase post-parlementaire.

L'analyse plus détaillée des déterminants de la durée du processus décisionnel montre que celle-ci est fortement influencée par la mise sur pied, ou non, d'une procédure pré-parlementaire (Sciarini 2004: 530–532). Ainsi, indépendamment d'autres facteurs, le recours à une commission d'experts augmente la durée du processus décisionnel de plus d'une année (15 mois), soit le temps nécessaire en moyenne à une commission pour mener à bien ses travaux. Le cas de la procédure de consultation est encore plus intéressant: la mise sur pied d'une telle procédure rallonge le processus décisionnel de plus de deux ans (26 mois).²¹ Sachant que la durée normale d'une procédure de consultation est de trois mois, on peut en déduire que ce n'est pas la procédure en tant que telle qui rallonge à ce point le processus, mais bien sa gestion par l'administration (préparation de la consultation, analyse et synthèse des résultats, coordination interne à l'administration et mise au point du texte final).

A l'effet des procédures pré-parlementaires s'ajoute celui du type juridique d'un acte et de sa nouveauté: les processus sont plus longs pour les arrêtés consultatifs et les lois que pour les arrêtés fédéraux généraux et les arrêtés fédéraux urgents; ils sont aussi plus longs pour les nouveaux actes législatifs que pour les révisions.

Bilan intermédiaire

L'analyse de la durée du processus décisionnel met en exergue l'extrême longueur de la phase pré-parlementaire. Selon Poitry (1989: 358), cette longueur serait avant tout due à la faible capacité de l'administration à traiter les demandes qui lui sont adressées. Cette interprétation doit être nuancée: de nombreux projets restent bloqués dans la phase pré-parlementaire non en raison du manque d'efficacité de l'administration, mais par manque d'impulsion politique de la part du gouvernement. En outre, le recul significatif du recours aux commissions d'experts traduit peut-être une prise de conscience de la part de l'administration de l'apport somme toute limité de ces commissions (coût relativement élevé en termes de temps de réponse pour un gain peu évident en termes de réduction du conflit). Il est vrai en revanche que le recours fréquent de l'administration aux procédures de consultation a des conséquences dommageables pour la longueur du processus décisionnel. Or, dans de nombreux cas l'administration ouvre la consultation sans obligation juridique: selon une enquête interne à l'administration, la proportion de procédures non requises ouvertes en 1993 à 1994 s'élevait à 50%.²²

Selon l'Ordonnance sur la consultation de 1991, la consultation devait être mise sur pied pour les projets d'acte législatif «d'une portée générale considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel» (art. 1 al 2 let b). Cependant, les critères permettant de juger la «portée générale» d'un acte n'ont pas été définis avec précision et les départements semblent avoir opté pour une interprétation généreuse de cette disposition: selon l'enquête précitée, les procédures de consultation ouvertes au niveau des départements seraient aussi nombreuses que celles mises sur pied par le Conseil fédéral, soit environ 25 par année. En soutien à la thèse selon laquelle l'administration consulte parfois sans autre raison que le réflexe routinier ou le souci du «perfectionnisme helvétique» (Papadopoulos 1997: 81), ce rapport déplore l'ouverture par les Offices de consultations non nécessaires, ainsi que l'élargissement excessif du cercle des acteurs consultés.

La procédure de consultation a fait l'objet de critiques récurrentes au parlement ou au sein même de l'administration. Rendre la procédure de consultation plus efficace et la limiter au strict nécessaire est devenu un leitmotiv au cours des années 1990. Toutefois, ceci n'a pas suffi à remédier au problème «d'abus de

consultation», notamment parce que les critères qui auraient permis d'identifier les cas dans lesquels la consultation était nécessaire n'ont jamais été définis (Muralt Müller 1997: 26).²³ La nouvelle loi sur la consultation (LCo) n'est guère plus précise en la matière: outre les cas explicitement mentionnés à l'article 3 al. 1 (notamment les modifications constitutionnelles), cette loi prévoit à son alinéa 2 que la consultation s'applique aux projets «qui ont une grande portée politique financière, économique, écologique ou sociale (...)», ce qui laisse toujours une grande marge d'interprétation pour l'administration. En revanche, le fait qu'à l'avenir la consultation pourra être seulement ouverte par le Conseil fédéral ou par une Commission parlementaire (art. 5) devrait permettre – c'est en tout cas l'objectif déclaré – de resserrer le champ d'application de la consultation.²⁴

5 La phase parlementaire

Le renforcement de l'exécutif au détriment du législatif, corrélatif à la complexification de la société moderne, est un phénomène observable dans l'ensemble des démocraties occidentales. Il s'est notamment traduit par une délégitimation croissante des tâches législatives des parlements vers les gouvernements. Selon Kriesi (1998: 194s), trois types de facteurs propres à la Suisse ont contribué à affaiblir encore davantage l'Assemblée fédérale dans le processus décisionnel: le système de gouvernement, plus précisément l'impossibilité pour le Parlement de destituer le gouvernement, le parlement de milice, et la démocratie directe.

En sus de sa contribution à l'impulsion des processus décisionnels (voir supra), le parlement exerce sa fonction législative au travers de l'examen des projets que lui soumet l'exécutif. Chronologiquement, cette tâche incombe d'abord aux commissions compétentes des deux Chambres, qui examinent un projet, proposent d'éventuelles modifications, puis recommandent son adoption ou son rejet. Jusqu'en 1991, le travail en commission était réalisé par des commissions permanentes ou par des commissions ad hoc. Depuis la réforme de 1992, toutes les commissions sont permanentes.

Les commissions parlementaires

Évaluer l'importance des commissions parlementaires est un exercice délicat, dans la mesure où les débats n'y sont pas publics, et où les informations glanées lors des conférences de presse demeurent lacunaires. Quelques études empiriques permettent néanmoins de se faire une idée sur la question. À l'aide d'une analyse quantitative de l'ensemble des dossiers traités par les Commissions des deux Chambres entre 1990 et 1994, et d'interviews de parlementaires et de secrétaires de commission, Lüthi (1996) a examiné les effets du passage au système de commissions permanentes. Selon son étude, cette réforme a créé les

conditions propices à un renforcement de la capacité de décision du Parlement et déploie déjà – en partie – ses effets. Ainsi, la proportion de modifications apportées par les commissions (du Conseil national en particulier) aux projets soumis par l'exécutif a sensiblement augmenté. De plus, dans les deux Chambres le plénum suit pratiquement toujours les propositions de la majorité de la Commission (Lüthi 1996: 92). D'un point de vue plus qualitatif, l'analyse montre que les commissions permanentes sont devenues des interlocuteurs valables (et critiques) pour le Conseil fédéral et l'administration. En outre, le fait que les membres des commissions s'occupent des mêmes thèmes pendant plusieurs années améliore le niveau général des compétences, ce qui a pour effet de limiter les possibilités de lobbying de la part des acteurs directement concernés. Selon Linder (2005: 207), le nouveau système de commissions devrait ainsi contribuer à renforcer le Parlement vis-à-vis de l'exécutif, et aussi vis-à-vis des procédures pré-parlementaires. Il manque néanmoins une étude récente qui permettrait de vérifier si les parlementaires exploitent pleinement les possibilités accrues d'échange et de coopération offertes par le nouveau système, ce qui n'était pas encore le cas à l'époque de l'étude conduite par Lüthi (1996).

Le plénum

Riklin et Zehnder (cités dans Linder 1987: 40s) ont examiné la quantité et l'intensité des modifications apportées par l'Assemblée fédérale au cours de la législature 1971–75. Jegher (1996) a répété cette analyse pour la législature 1991 à 1995 (tableau 4).

Durant la législature 1971 à 1975, le Parlement a modifié 40% des projets qui lui ont été soumis par le Conseil fédéral. Ce taux était légèrement plus élevé au cours de la législature 1991 à 1995 (44%), alors que le nombre total d'objets traités était sensiblement plus élevé qu'au début des années 1970. Selon Jegher (1996) et Linder (2005: 209), ces résultats tendraient à démontrer que le Parlement a accru son emprise sur le processus décisionnel. Mais on peut tout aussi bien mettre l'accent sur la similarité des résultats des deux études, et donc sur la stabilité du «rapport de forces» entre législatif et exécutif; le Conseil fédéral est toujours capable de faire passer sans modification plus de la moitié des actes législatifs. On constate en outre que l'Assemblée fédérale modifie surtout les projets constitutionnels et les projets de loi ou d'arrêté soumis au référendum facultatif et nettement moins les arrêtés simples ou les traités internationaux.²⁵

Cette appréciation quantitative ne fournit évidemment qu'une image partielle et doit être complétée par un examen de l'importance des modifications apportées à l'Assemblée fédérale aux projets de l'exécutif. C'est d'ailleurs une telle analyse qualitative qui a amené Riklin et Zehnder (cités dans Linder 1987: 41) à critiquer la passivité de l'Assemblée fédérale au cours de la législature

Tableau 4: Modifications apportées par le Parlement aux projets du Conseil fédéral (législatures 1971-1975 et 1991-1995)

Type de projet	Pourcentage de projets modifiés par l'Assemblée fédérale 1971-1975	Pourcentage de projets modifiés par l'Assemblée fédérale 1991-1995
Changement constitutionnel	92.9 (14)	72.2 (18)
Loi fédérale	75.8 (62)	70.3 (128)
Arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum	45.5 (22)	47.6 (42)
Arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum	33.3 (9)	49.1 (57)
Arrêté fédéral simple (non soumis au référendum)	33.3 (111)	32.8 (125)
Arrêté fédéral urgent soumis au référendum facultatif	66.6 (12)	93.3 (15)
Arrêté fédéral urgent soumis au référendum obligatoire	80 (5)	- (0)
Traité international soumis au référendum facultatif	0 (12)	0 (6)
Traité international non soumis au référendum	4.6 (65)	3.1 (87)
Adhésion à une organisation de sécurité collective ou supranationale	-	100 (1)
Total (Nombre de projets soumis par le Conseil fédéral)	39.7 (312)	44.1 (479)

Source: Jegher (1996: 14).

1971 à 1975. Selon cette étude, le Parlement s'est contenté dans la plupart des cas de corrections de détail: seulement 3% des amendements concernaient une question de principe ou un point central du projet, et seulement 17% des projets ont fait l'objet d'au moins une modification essentielle ou de cinq modifications importantes. Des données comparables ne sont malheureusement pas disponibles pour la période récente.²⁶

On notera encore que les deux législatures couvertes par les études précitées (1971 à 1975 et 1991 à 1995) sont caractérisées par un niveau de conflit relativement faible (Papadopoulos 1997: 103). Or, on peut faire l'hypothèse que le Parlement modifie peu les propositions de l'exécutif dans les périodes consensuelles, se comportant alors comme le «notaire du gouvernement» (Papadopoulos 1997: 104) et qu'il assume davantage ses fonctions législative et de contrôle en période de crise et/ou lorsque la conflictualité ambiante est plus élevée.

Enfin, des données portant sur la législation 1995 à 1999 (Nicolet et al. 2003) montrent que le niveau de conflit parlementaire, mesuré sur la base des votes intermédiaires, d'ensemble et finaux, est systématiquement plus élevé au

Conseil national qu'au Conseil des Etats. Ce résultat est à mettre en parallèle avec la composition partisane des deux Chambres, et plus précisément avec la plus grande homogénéité de la Chambre haute, encore dominée par les deux partis de la droite modérée (PRD et PDC).

Le bicamérisme intégral

Dans un système à bicamérisme intégral, la capacité de décision du Parlement dépend étroitement de l'aptitude des deux Chambres à trouver un terrain d'entente. Selon la littérature, cette aptitude est élevée en Suisse. Ainsi, d'après l'étude de Riklin et Ochsner (1984: 90), jusqu'à la fin des années 1980, 90% des actes législatifs étaient adoptés après deux délibérations par Chambre au maximum. Selon Huber-Hotz (1991: 174s.), le recours à la navette a même diminué au cours du temps: entre 1875 et 1945, 44% des arrêtés constitutionnels et 38% des lois et arrêtés fédéraux ont été adoptés sans le recours à la navette; ces proportions ont augmenté entre 1946 et 1972 (respectivement 49% et 52%), et plus encore entre 1972 et 1989 (77% et 55%). Entre 1902 et 1991, il a en outre été nécessaire de recourir à une conférence de conciliation dans seulement 17 cas (Huber-Hotz 1991, Rouy 2005).

A première vue, les données récentes mettent en évidence une diminution de la convergence entre les deux Chambres. Premièrement, au cours de la législature 1995 à 1999, la proportion d'actes législatifs adoptés par les deux Chambres sans recourir à la navette s'élevait à seulement 33% pour les arrêtés constitutionnels et à 45% pour les lois fédérales (Nicolet et al. 2003). Deuxièmement, entre décembre 1991 et août 2005, la conférence de conciliation a dû être réunie à 51 reprises (Rouy 2005),²⁷ soit trois fois plus que le total des 90 années précédentes. Toutefois, cet accroissement considérable du nombre de conférences de conciliation est en bonne partie imputable au changement des règles du jeu institutionnel opéré en 1992 et à la limitation à deux tours de la «navette».²⁸

La discipline de parti

Garantie par la Constitution (art. 161 al.1), la liberté de vote dont bénéficient les parlementaires suisses affecte la discipline de parti. Sur la base des votes à l'appel nominal demandés au Conseil national, diverses études ont cherché à mesurer la discipline partisane au sein des formations représentées à l'Assemblée fédérale. Le tableau 5 présente un aperçu synthétique de l'évolution de la discipline partisane jusqu'à la fin des années 1980.

Tableau 5: La discipline partisane des groupes parlementaires, 1920–1989 (Index de Rice)²⁹

	1920–1953 (108 votes)	1971–1983 (22 votes)	1983–1987 (56 votes)	1987–1989 (35 votes)
PSS	95	91	89	92
UDC	81	84	74	86
PDC	76	63	60	80
PRD	69	75	73	78
PLS		78	98	96
PES		100	96	96
POCH/PSA/PRIT		79	80	80
Adl/PEP				69
AN				

Source: Lüthi et al. (1991: 61).

Selon ce tableau, la discipline partisane semble globalement assez élevée en Suisse. Toutefois, ce résultat est à considérer avec prudence, car les votes à l'appel nominal suscitent vraisemblablement une discipline de partis plus élevée que les autres votes (Linder 2005: 216): d'une part, la transparence des votes à l'appel nominal favorise la cohérence; d'autre part, les partis se servent parfois des votes à l'appel nominal pour discipliner leurs troupes.

Avec l'introduction du vote électronique au Conseil national en 1995, le vote individuel est désormais enregistré pour tous les votes d'ensemble, les votes finaux et les votes sur la procédure d'urgence, ainsi que pour les votes intermédiaires lorsque le vote nominal est explicitement demandé (moyennant 30 signatures). Cette innovation technologique a stimulé de nouvelles études sur la discipline partisane, y compris des représentations graphiques de la position des députés dans «l'espace politique parlementaire» (www.parlamentsspiegel.ch).³⁰ L'analyse de la législature 1999 à 2003, basée sur 1155 votes, révèle la forte discipline partisane de la gauche et – fait nouveau par rapport à la législature précédente – de l'UDC, ainsi que l'hétérogénéité marquée (et croissante) du PRD et du PDC.³¹ Cependant, l'analyse des votes finaux des législatures 1995 à 1999 et 1999 à 2003 au Conseil national fournit une image très différente (Clavel 2004; tableau 6).

Selon ce tableau, l'UDC est le parti gouvernemental qui présente la discipline partisane la moins élevée, alors que le PDC et le PRD apparaissent comme très homogènes. La clé de la différence entre les résultats de Clavel et ceux de Hermann et Leuthold tient vraisemblablement à la nature des votes analysés: Hermann et Leuthold couvrent principalement des votes intermédiaires, alors que Clavel se concentre sur les votes finaux.³² Sur les votes intermédiaires, qui portent sur les articles individuels et les propositions d'amendements y relatifs, l'UDC présente un front très uni. Cette unité est, par hypothèse, d'autant plus

Tableau 6: La discipline partisane des groupes parlementaires, législatures 1995–1999 et 1999–2003 (Index de Rice)

	1995–1999		1999–2003	
	Tous les votes	Sans les votes unanimes	Tous les votes	Sans les votes unanimes
PSS	94	92	95	92
UDC	83	76	88	80
PDC	98	97	96	94
PRD	93	90	94	90
PLS	92	89	95	95
PES	92	89	95	91
(N)	218	155	195	115

Source: Clavel (2004: 39, 44).

marquée que les propositions d'amendements proviennent souvent de l'un ou l'autre pôle de l'échiquier politique: si une proposition émane de son propre camp, l'UDC la soutient massivement; si la proposition émane de la gauche, l'UDC s'y oppose tout aussi massivement. Par contraste, les votes des députés PRD et PDC se dispersent entre la droite et la gauche.

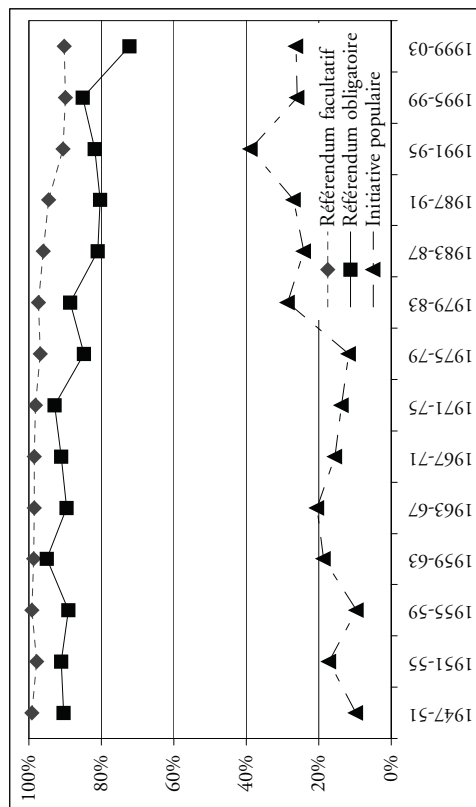
La situation est exactement inverse lors du vote final. A ce stade, il ne s'agit plus de se prononcer sur un aspect particulier d'un projet, mais de l'accepter ou de le refuser dans son ensemble. C'est à ce moment que le PRD et le PDC resserrent les rangs et démontrent leur profil gouvernemental en soutenant très largement les projets issus des délibérations parlementaires. A l'inverse, l'UDC se divise entre une aile plus conciliante qui se rallie à la position «gouvernementale» et une aile plus intransigeante, qui s'y refuse. Seuls les partis de gauche (PS et Verts) manifestent une forte discipline partisane quel que soit l'indicateur considéré.

Le degré de consensus au sein de l'élite

Selon plusieurs chercheurs et observateurs de la vie politique suisse, les résultats des votes à l'appel nominal démontrent que la conflictualité au sein de l'Assemblée s'est accentuée depuis la seconde moitié des années 1970, principalement en raison du renforcement de la division gauche-droite (Lüthi et al. 1991: 64s.; Blum³³). Cependant, les analyses basées sur les votes à l'appel nominal souffrent des limites de cette mesure. En effet, le vote nominal est généralement demandé pour des enjeux particulièrement controversés et suscite donc, par définition, une forte polarisation. De ce fait, et comme le souligne Kobach (1993: 166, ma traduction), «la prise en compte exclusive des votes nominaux ignore des actes moins controversés, dont la majeure partie suscite le consensus parmi les quatre partis gouvernementaux».

Sciarini et Trechsel (1996) ont quant à eux évalué le degré de consensus au Parlement à partir du taux d'acceptation au vote final au Conseil national, ceci pour l'ensemble des actes législatifs adoptés entre 1947 et 1995 et soumis à l'une des trois grandes institutions de démocratie directe (initiative populaire, référendum obligatoire, référendum facultatif). La figure 1 présente ces résultats, mis à jour pour la période 1995 à 2003.

Figure 1: Taux d'acceptation moyen des actes au vote final au Conseil national, par législature et par institution de démocratie directe (1947–2003)



Sources: Sciarini et Trechsel (1996: 217), Sciarini et al. (2002), Clavel (2004).

En dépit d'un léger fléchissement dès les années 1970, le taux d'acceptation moyen des actes soumis au référendum facultatif et au référendum obligatoire se maintient à un niveau très élevé durant toute la période d'après-guerre. Ce taux n'est jamais inférieur à 90% pour les premiers et – sauf une exception pour la dernière législature³⁴ – à 80% pour les seconds. Forts de ce constat, Sciarini et Trechsel (1996: 217) soulignent «la vigueur de la démocratie de négociation». Mais ils notent aussi que les initiatives populaires suscitent davantage de polarisation depuis la fin des années 1970, en raison de l'affirmation de nouveaux partis (écologistes, extrême droite) qui recourent volontiers à l'initiative populaire et de l'augmentation du nombre d'initiatives lancées ou soutenues par le PS (voir aussi Papadopoulos 1996: 20).

Le taux d'acceptation moyen des actes législatifs lors des votes finaux au Conseil national varie d'ailleurs fortement d'un parti à l'autre (Clavel 2004: 41–43): au cours des législatures 1995 à 1999 et 1999 à 2003, ce taux a été supé-

rieur à 95% au sein de la députation radicale et démocrate-chrétienne (même si l'on exclut les votes unanimes), ce qui confirme le «profil gouvernemental» de ces deux partis; par contraste, le taux d'acceptation moyen ne dépasse pas 80% pour le PS et l'UDC (à peine 70% si l'on exclut les votes unanimes).

Il est temps de mentionner que si les analyses basées sur les votes à l'appel nominal sous-estiment le niveau de consensus existant dans l'arène parlementaire, celles basées sur les votes finaux souffrent vraisemblablement du problème inverse, à savoir qu'elles surestiment le consensus parlementaire. Il est, en effet, concevable que les députés finissent par soutenir un projet sans forcément être d'accord avec tous les détails du texte, mais parce qu'ils jugent que celui-ci est globalement acceptable. Ceci étant dit, il est difficile d'imaginer que l'on puisse approuver un texte si l'on éprouve des réserves majeures à son égard. Dans ce sens, l'acceptation finale d'un projet signale quand même quelque chose de tangible quant au ralliement de l'élite des parlementaires et à la cohésion de la coalition gouvernementale au parlement. Mais une autre limitation de l'analyse basée sur l'ensemble des votes finaux est qu'elle ne permet pas de différencier les objets importants des autres ni, à fortiori, de tester la thèse selon laquelle le Parlement serait de moins en moins capable de forger des compromis sur les objets les plus importants (notamment Delley 1987; Germann 1994; Kriesi 1998 et Linder 1994).

6 La phase référendaire

L'utilisation des institutions de démocratie directe

Le recours aux instruments de démocratie directe et, par conséquent, le nombre de scrutins populaires, a fortement augmenté depuis les années 1970.³⁵ Contrairement à une conception répandue, selon laquelle cette augmentation serait surtout due à la multiplication des initiatives populaires et des référendums facultatifs, le nombre de référendums obligatoires a augmenté dans des proportions similaires. De ce fait, la part respective des trois institutions dans le nombre total de votes populaires est restée assez stable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Seule la part des initiatives populaires a sensiblement augmenté au cours de la dernière législature (1999–2003), mais il n'est pas certain que cette augmentation traduise une tendance durable.³⁶ De même, si le nombre de votations populaires résultant du référendum facultatif a fortement augmenté au cours du temps, la proportion de lois combattues par référendum est demeurée très stable (moins de 10%). Le fait que le pourcentage d'actes contestés par référendum soit resté très stable, alors que le nombre de référendums facultatifs ayant abouti a fortement augmenté, met surtout en évidence l'accélération de la production législative, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de lois votées par

l'Assemblée fédérale au cours d'une législature – et donc l'augmentation du nombre de lois susceptibles d'être combattues par référendum.³⁷

Le soutien au gouvernement dans les votations populaires fédérales

Les recommandations de vote exprimées par les partis politiques avant chaque votation populaire au niveau fédéral sont utilisées comme mesure des «coalitions objectives» qui se forment dans l'arène référendaire (Hug 1994a et 1994b). Elles servent également d'indicateur du soutien des partis gouvernementaux au Conseil fédéral dans les votations populaires: dans la logique de l'hypothèse de Néidhart et des vertus intégratives de la «menace référendaire», on attend des partis représentés au Conseil fédéral qu'ils renoncent à lancer ou à soutenir des référendums. C'est ce que Germann (1996: 230s.) appelait «l'effet Zemp», du nom du premier Conseiller fédéral conservateur catholique élu en 1891, dans un gouvernement jusque là entièrement en mains radicales. Cet «effet Zemp» s'est perdu au cours du temps. Le PS est le premier à avoir pratiqué l'opposition ponctuelle au gouvernement (tableau 7): dans les années 1970, le PS s'opposait déjà presque une fois sur deux au Conseil fédéral en votation populaire pour les objets soumis au référendum facultatif ou relevant d'une initiative populaire; son opposition a légèrement diminué dans la période récente pour les objets soumis au référendum, mais s'est renforcée en matière d'initiative populaire (opposition au Conseil fédéral dans deux tiers des cas). Le cas de l'UDC est encore plus intéressant: dans les années 1970, ce parti avait un profil très gouvernemental, ses mots d'ordre étaient presque toujours à l'unisson de ceux du Conseil fédéral. Son profil oppositionnel s'est sensiblement renforcé: entre 1995 et 2003, l'UDC s'est opposée au gouvernement dans près d'un cas sur trois pour les objets soumis au référendum facultatif ou obligatoire, et dans un cas sur cinq en matière d'initiative populaire. Conséquence de cette évolution, les cas où le PS ou l'UDC s'est opposé à un projet du Conseil fédéral ont fortement augmenté au cours du temps, et ceci pour les trois institutions de démocratie directe: de 28% à 40% pour les référendums obligatoires, de 53% à 71% pour les référendums facultatifs et de 52% à 83% pour les initiatives populaires. Ainsi, entre 1995 et 2003, à peine un projet sur quatre soumis au vote populaire au titre du référendum facultatif a été soutenu par tous les partis gouvernementaux (seulement un sur cinq en ce qui concerne les initiatives). La situation s'est encore aggravée en 2004: l'UDC s'est opposée cinq fois au Conseil fédéral, le PS six fois et seulement deux objets ont bénéficié d'un soutien unanime des partis gouvernementaux. Sur la base de cet indicateur, on serait tenté de conclure que la concordance a vécu.³⁸

Tableau 7: *Fréquence d'opposition du PS et de l'UDC au Conseil fédéral selon les mois d'ordre en votation populaire³⁹*

	PS		UDC		PS ou UDC (N)	
	1971–1979	1995–2003	1971–1979	1995–2003	1971–1979	1995–2003
Référendum obligatoire	25%	15%	3%	30%	28% (39)	40% (19)
Référendum facultatif	47%	43%	6%	29%	53% (16)	71% (26)
Initiative populaire	52%	65%	0%	18%	52% (34)	83% (60)

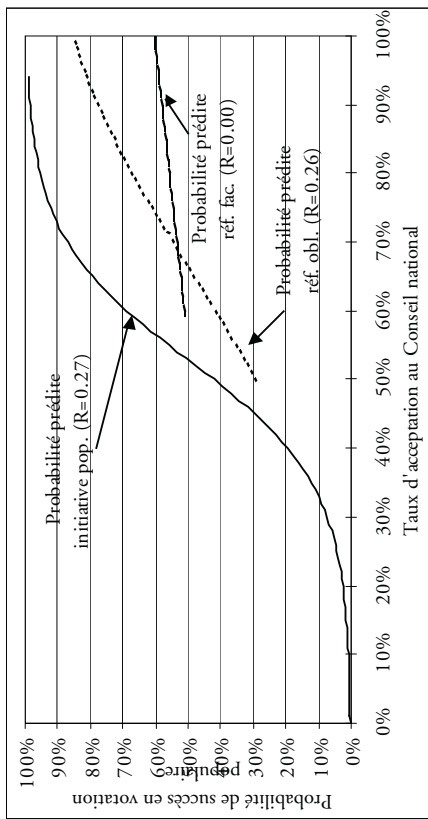
L'acceptation, en votation populaire, des projets de loi ou d'arrêté présentés par les autorités fédérales – respectivement le rejet des initiatives populaires combattues par celles-ci – est aussi un indicateur du soutien aux autorités, mais cette fois-ci de la part des citoyens. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de soutien aux autorités se maintient à un niveau très élevé; il dépasse 75% en moyenne pour les trois grandes institutions de démocratie directe (Sciari et Trechsel 1996: 213). Autrement dit, dans trois votations populaires sur quatre le Conseil fédéral et le Parlement sont suivis par le peuple. Le taux de soutien aux autorités est particulièrement élevé pour les initiatives populaires (90% d'entre elles sont rejetées, conformément au vœu du Conseil fédéral), puis pour les référendums obligatoires (75% des objets présentés par le Conseil fédéral sont acceptés). Le taux de soutien est à la fois moins élevé (60% en moyenne) et plus fluctuant pour les référendums facultatifs. L'évolution historique ne montre pas un recul du soutien aux autorités, mais plutôt un renforcement. En d'autres termes, si en démocratie directe le contrôle par les élites fait parfois défaut, celles-ci sont tout de même suivies dans la grande majorité des cas. A juste titre, Papadopoulos (1994a: 148) met ainsi l'accent sur la convergence existant entre les élites politiques et la base.

L'influence des élites sur le destin des actes dans la phase référendaire

Si la contribution des procédures pré-parlementaires à la formation du consensus dans les phases ultérieures (parlementaire et référendaire) du processus n'est pas confirmée empiriquement (voir supra), plusieurs études ont par contre mis en évidence la forte influence du degré de consensus parlementaire sur le destin des actes législatifs dans la phase référendaire. Ainsi, l'étude de Lehner (1984: 38s.) des 58 processus de décision de la politique économique et financière des années 1970 montrait que le degré d'acceptation d'un acte au parlement déterminé dans une large mesure le sort de cet acte dans l'arène référendaire. Basée sur l'ensemble des votes populaires de la période 1947 à 1995, l'analyse de Sciari et Trechsel (1996) permet de généraliser ce constat, mais souligne aussi les différences existant d'une institution de démocratie directe à l'autre: s'il existe une forte relation entre consensus parlementaire et résultat du vote populaire

pour les objets soumis au référendum obligatoire et ceux issus d'une initiative populaire, ce lien est quasiment inexistant pour les objets soumis au référendum facultatif (figure 2).

Figure 2: Probabilité d'acceptation en votation populaire selon le taux d'acceptation au Conseil national



N = 132 pour le référendum obligatoire, 75 pour le référendum facultatif, 82 pour l'initiative populaire.

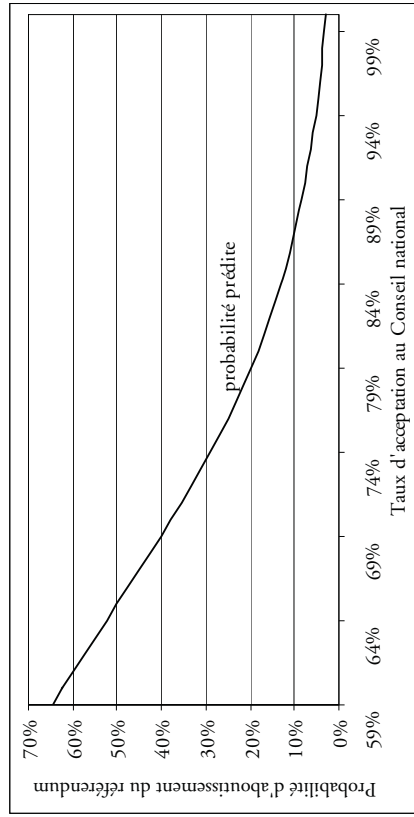
Source: Sciarini et Trechsel (1996: 222).

La probabilité d'acceptation en votation populaire d'un acte soumis au référendum obligatoire est d'à peine 30% lorsque cet acte divise les parlementaires en deux camps de taille égale. Pour ramener le risque d'échec à moins d'un sur deux, le taux d'acceptation au Conseil national «doit» s'élever à près de 70%. La stratégie visant à surmonter les risques d'échec populaire est donc exigeante, dans la mesure où elle contraint l'élite à former des coalitions très larges (Sciarini et Trechsel 1996: 223). La situation est un peu différente dans le cas des objets issus d'une initiative populaire. Ici, les chances de succès en votation populaire atteignent presque 50% lorsque l'initiative en question est soutenue par la moitié environ du Conseil national. Cependant, un soutien de cet ordre est peu fréquent empiriquement, bien des initiatives populaires recueillant moins de 20% de soutien au Conseil national.

Par contraste, le sort des objets soumis au référendum facultatif est presque totalement indépendant du degré de consensus au sein de l'élite parlementaire: la probabilité de oui en votation populaire est de 50% lorsqu'un acte est soutenu par 60% des députés et dépasse à peine 60% si le vote du Conseil national est unanime. Autrement dit, quel que soit le niveau d'acceptation parlementaire,

une loi contre laquelle le référendum a abouti a à peu près autant de chances d'être acceptée que d'être rejetée en votation populaire.⁴⁰ Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il existe par contre un très fort lien entre le niveau de consensus au sein de l'élite et le lancement/aboutissement du référendum facultatif (Sciarini et Trechsel 1996: 220; figure 3): plus le consensus au Conseil national est élevé, plus la probabilité qu'un acte soit attaqué par référendum facultatif est faible; la probabilité d'aboutissement d'un référendum diminue de manière linéaire jusqu'à environ 80% d'acceptation au Conseil national, seuil au-delà duquel cette probabilité devient minimale. En résumé, un large consensus au parlement permet d'éviter le lancement d'un référendum facultatif, mais lorsque le référendum est lancé et aboutit, alors le consensus au parlement ne favorise pas l'acceptation du projet en votation populaire.

Figure 3: Probabilité d'aboutissement d'un référendum facultatif selon le taux d'acceptation au Conseil national

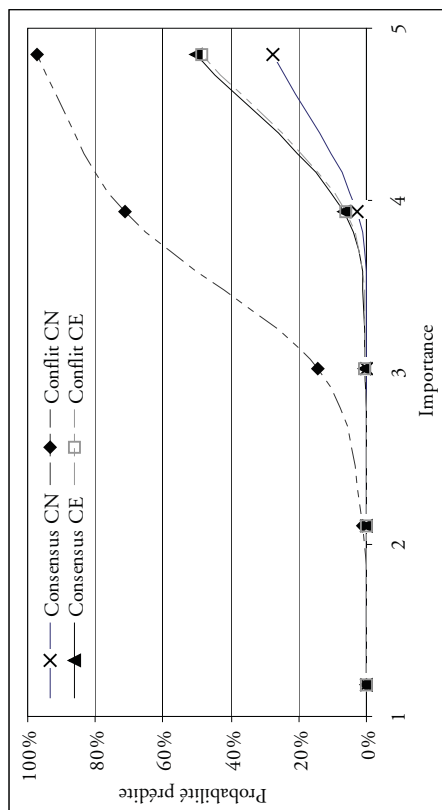


N = 1271.

Source: Sciarini et Trechsel (1996: 219-220).

L'analyse des lois votées par l'Assemblée fédérale au cours de la législature 1995 à 1999 confirme l'existence d'un fort lien entre le degré de consensus au Conseil national et le risque d'aboutissement du référendum facultatif, sous contrôle de divers facteurs comme la nouveauté d'un acte, son importance, le domaine politique concerné ou le degré d'internationalisation (figure 4).

Figure 4: Probabilité d'aboutissement du référendum facultatif selon le niveau de consensus parlementaire et l'importance de l'acte législatif (législature 1995–1999)



N=159.

Source: Banque de données Sciarini et al. 2002.

Ce graphique présente la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif pour les actes les plus consensuels (unanimité de soutien), respectivement les plus conflictuels au Conseil national et au Conseil des Etats, et ceci en fonction de l'importance de ces actes. Il montre tout d'abord que le référendum facultatif menace essentiellement les actes législatifs les plus importants. Il montre ensuite que le risque d'aboutissement du référendum facultatif dépend fortement du niveau de consensus au Conseil national, mais aucunement du niveau de consensus au Conseil des Etats: pour les objets les plus importants, la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif atteint presque 100% en cas de forte division du Conseil national, mais est inférieure à 30% lorsqu'un projet bénéficie d'un large soutien dans cette Chambre; à l'inverse, que le Conseil des Etats soit unanime ou divisé n'a aucune influence sur le risque d'aboutissement du référendum.⁴¹

Finalement, il reste à expliquer pourquoi le niveau de consensus au sein du Parlement influence de manière significative l'utilisation du référendum facultatif, mais est sans effet sur l'issue du vote populaire pour les objets soumis à cette institution, alors même que cet effet est très marqué pour les référendums obligatoires et les initiatives populaires. Sciarini et Trechsel (1996: 224–225) font l'hypothèse que ce résultat est dû à un déficit de cohérence de la part de la coalition majoritaire au Parlement, déficit qui serait lui-même favorisé par la procé-

dures propres aux référendums facultatifs. Alors que le vote populaire succède directement au vote parlementaire dans le cas des référendums obligatoires et des initiatives populaires, il est précédé (et dépend) de l'aboutissement du référendum dans le cas du référendum facultatif. Or, l'aboutissement d'un référendum provoquerait selon les auteurs une «redistribution des cartes» – due, p.ex., au revirement d'une partie des élites politiques sensible aux (nouveaux) arguments mis en avant par le comité référendaire – ce qui affaiblirait d'autant l'impact du vote parlementaire sur l'issue du vote populaire.

7 Conclusion

Pour les besoins de l'analyse, j'ai opté dans ce texte pour une présentation séquentielle des étapes du processus de décision, tout en soulignant d'emblée les limites d'un tel découpage. Car, comme cela a été démontré à plusieurs reprises au cours de l'exposé, l'un des traits caractéristiques du parcours décisionnel en Suisse tient précisément aux procédures et stratégies élaborées au cours du temps afin de faciliter le passage d'un projet d'une étape à l'autre du processus. Aux diverses formes d'incertitudes auxquelles fait face le législateur, il a été répondu par le développement d'arrangements institutionnels et par la multiplication des efforts de simulation et d'anticipation des réactions à venir dans les phases ultérieures du processus. Tout ceci, en fin de compte, dans le but de maximiser les chances qu'un projet puisse franchir sans encombre le «parcours d'obstacles» décisionnel.

Dans cette synthèse, j'aimerais revenir sur cette question et faire le point sur la capacité d'anticipation/simulation du système. Ce bilan, personnel et forcément provisoire, sera ensuite complété par une brève discussion des origines et de l'état de la «concordance».

Capacité d'anticipation/simulation du système: un bilan contrasté

Les procédures pré-parlementaires sont un élément clé du système de décision en Suisse. Véritable instrument de gouvernabilité pour les uns, pur exercice de style pour les autres, la phase pré-parlementaire demeure l'objet de vives controverses dans les milieux politiques et académiques. Les résultats d'études empiriques récentes présentés dans ce chapitre amènent à dresser un bilan critique de l'apport des procédures pré-parlementaires. D'une part, ces résultats mettent en question la contribution de ces procédures à la résolution des conflits; celles-ci semblent peu utiles lorsque les projets d'actes législatifs sont eux-mêmes très importants ou très conflictuels. D'autre part, ces procédures sont très coûteuses du point de vue temporel, notamment en raison des problèmes de l'administration fédérale à gérer la procédure de consultation. L'autonomie des Départe-

ments rend aussi difficile l'uniformisation des pratiques pré-parlementaires et semble avoir conduit à des «excès de consultation» préjudiciables à la capacité de réponse du système.

En revanche, les résultats empiriques soulignent de façon probante l'existence d'un lien entre consensus parlementaire et réduction du «risque référendaire»: l'acceptation, en votation populaire, des actes soumis au référendum obligatoire et des initiatives populaires est fortement dépendante du degré de consensus au Parlement, plus précisément au Conseil national; il en va de même du recours au référendum facultatif. Dans ces différents cas, la stratégie consistant à minimiser les risques d'échec référendaire par la recherche du consensus dans l'arène parlementaire s'avère très efficace – mais exigeante. Par ailleurs, l'absence d'impact du niveau de consensus au parlement sur l'issue du vote populaire, pour les actes soumis au référendum facultatif, ne signifie pas forcément que les efforts d'anticipation soient, dans ce cas précis, voués à l'échec. La grande incertitude quant au résultat du vote populaire qui prévaut en la circonstance semble plutôt résulter du manque de cohésion et de cohérence (d'une partie) de l'élite politique par rapport à ses positions au parlement.

Quid de la «concordance»?

La recherche du consensus – par l'intégration des acteurs, la coopération et les tentatives de rapprochement des positions – aux différents stades du processus décisionnel constitue un trait caractéristique de la démocratie suisse de «concordance». Il reste à s'interroger sur les origines de la concordance, d'une part, et sur l'état actuel de la concordance, d'autre part.

Selon Neidhart (1970), le développement de la concertation dans la phase pré-parlementaire – et, plus généralement, le passage d'un système de «concordance» à un système de «concordance» – serait une spécificité helvétique imputable à l'existence de la «menace référendaire». Les indications empiriques rapportées dans ce chapitre apportent un soutien partiel à cette hypothèse, mais en soulignent aussi les limites. Rappelons tout d'abord que, si le degré de consultation pré-parlementaire relatif aux actes soumis au référendum (obligatoire ou facultatif) est effectivement élevé, il est loin d'être parfait; une proportion non négligeable d'actes soumis au référendum échappent aux procédures pré-parlementaires. En outre, l'hypothèse de Neidhart ne permet pas d'expliquer pourquoi ces procédures sont souvent mises à contribution pour des projets qui ne sont pas soumis au référendum. Deuxièmement, les groupes à capacité référendaire sont effectivement bien représentés dans les commissions extra-parlementaires, mais n'y sont pas dominants. De même, certains acteurs sont inclus dans la procédure de consultation pour des raisons autres que leur «capacité référendaire». Troisièmement, le mode de fonctionnement des commissions

extraparlémentaires (règle de décision majoritaire, conflictualité, politisation croissante, influence réduite de la «menace référendaire») est difficilement compatible avec l'hypothèse de Neidhart.

Ce bilan contrasté met en évidence les limites de l'explication «monocausale» qui réduit la recherche du consensus à la volonté de contrer la menace référendaire. D'autres tentatives d'interprétation du développement de la concordance en Suisse font d'ailleurs peu cas de la démocratie directe. Ainsi, Lehmann (1996) met en avant le rôle de la tradition, qui aurait servi «d'apprentissage historique» de la coopération. Les racines de la «démocratie de négociation» remonteraient, selon cet auteur, aux anciennes expériences de règlements pacifiques des conflits confessionnels aux 16^e, 17^e et 18^e siècles. La préférence des élites pour des stratégies conciliantes, et leur contribution à la résolution des conflits dans des sociétés divisées culturellement, constitue également la pierre angulaire de la théorie consociationnelle.⁴² Dans son essai de généralisation de cette théorie, Lijphart (1984) considère la Suisse comme le cas paradigmatique de la démocratie de consensus, quand bien même la démocratie directe ne figure pas parmi les critères qui caractérisent selon lui un tel système. De fait, des procédures favorisant l'intégration des diverses forces politiques et la concordance existent, à des degrés divers, dans d'autres pays d'Europe occidentale qui ne connaissent pourtant pas l'institution du référendum (Armingeon 1996). A en croire Katzenstein (1984 et 1985), la recherche du consensus serait singulièrement marquée dans les petits pays européens: selon cet auteur, vulnérabilité économique et dépendance vis-à-vis de l'extérieur y favoriseraient l'affirmation d'un sentiment de destin commun, lui-même propice à l'émergence d'arrangements de type «corporatiste» entre acteurs étatiques, groupes d'intérêt et partis politiques.⁴³ Faisant le lien entre les deux approches théoriques précitées (consociationalisme et néo-corporatisme), Kriesi (1998: 384) suggère quant à lui que les pratiques consociationnelles qui se sont développées dans l'arène parlementaire en Suisse, en Belgique et aux Pays-Bas ont offert un terrain fertile au développement ultérieur des arrangements corporatistes entre groupes d'intérêt et acteurs étatiques. Avec cet auteur, on peut néanmoins faire l'hypothèse que les effets (indirects) de la démocratie directe se sont ajoutés aux autres facteurs précités pour contribuer au cumul assez unique de «contraintes intégratives» qui caractérise le modèle suisse de consensus (Kriesi 1998: 101, 355).

Selon la thèse dominante dans la profession, la démocratie de concordance aurait atteint son apogée au cours des années 1950 et 1960 et n'aurait pas survécu à la complexification de la société et à la crise économique de la seconde moitié des années 1970 (Delley 1987; Germann 1994; Kriesi 1998; Linder 1994; Papadopoulos 1997). Trois types d'arguments empiriques sont généralement avancés à l'appui de cette thèse: la polarisation croissante des votes au

parlement, l'utilisation accrue du référendum facultatif – en particulier contre des objets importants – et le soutien croissant accordé aux initiatives populaires et aux référendums facultatifs par les partis gouvernementaux. Les observations empiriques relatées dans ce chapitre invitent à une conclusion nuancée. L'évaluation de «l'état de santé» de la concordance dépend fortement de l'indicateur que l'on privilégie.

Premièrement, la thèse de la conflictualité accrue des votes au parlement est confirmée par les analyses basées sur les votes à l'appel nominal, mais cette mesure est sujette à caution car elle tend à surestimer la conflictualité. L'analyse des votes finaux souligne au contraire le maintien d'un niveau élevé de consensus dans les deux Chambres sur les actes relevant du référendum facultatif ou obligatoire. Toutefois, cette mesure tend vraisemblablement à son tour à sous-estimer la conflictualité. La situation est moins ambiguë pour les initiatives populaires, qui suscitent indéniablement davantage de conflit au sein du Parlement depuis la fin des années 1970.

Deuxièmement, s'il est vrai que le référendum facultatif a été utilisé plus fréquemment depuis les années 1970, le recours à cette institution demeure néanmoins très stable en termes relatifs. De plus, l'hypothèse d'une recrudescence du nombre de référendums lancés contre des objets importants n'a jamais fait l'objet d'un test systématique.

Le troisième indicateur, soit l'opposition au gouvernement manifestée – via leurs mots d'ordre – par le PS et l'UDC dans l'arène plébiscitaire, est celui qui atteste de façon la plus tangible le déclin de la concordance. Alors que la coopération successive des principales forces politiques au gouvernement visait à désamorcer le risque d'opposition référendaire, les cas où le Conseil fédéral peut compter sur un appui unanime des partis gouvernementaux dans l'arène référendaire font désormais figure d'exception: une votation populaire sur cinq en cas d'initiative populaire et une votation populaire sur quatre en cas de référendum facultatif. La concordance a survécu à l'opposition ponctuelle pratiquée par le PS dès les années 1970, mais il n'est pas sûr qu'elle survive à l'opposition conjuguée du PS et de l'UDC.

Notes

- * Je remercie Iannis Papadopoulos et Frédéric Varone pour leurs commentaires.
- 1 L'étude de Kriesi (1980) constituait une exception notable de ce point de vue, relevée d'ailleurs par Klöti à l'époque.
 - 2 En marge du PNR No 6, Poiry (1989) a analysé l'ensemble des processus de décision de la période 1971–1976.
 - 3 Ces procédures internes à l'administration (consultation des offices et procédure de rapport) n'ont pas lieu seulement à la fin de la procédure pré-parlementaire, mais chaque fois que le Conseil fédéral est appelé à se prononcer sur un objet.

- 4 Les conséquences, pour le processus législatif, de l'attribution de la priorité de délibération à une Chambre plutôt qu'à l'autre n'ont guère été étudiées mais sont vraisemblablement peu significatives. Tout au plus peut-on supposer que les premières délibérations suscitent davantage l'attention des médias (Klöti 1984: 326).
- 5 Ces auteurs ont constitué une banque de données qui retrace le processus décisionnel des 210 actes législatifs (initiatives populaires, référendums obligatoires et facultatifs) adoptés au vote final par les Chambres fédérales au cours de la législation 1995–1999 et qui caractérise chacun de ces actes. Cette banque de données est disponible au SIDOS (www.sidoss.ch).
- 6 La différence entre les deux périodes est vraisemblablement aussi un artefact de la méthode utilisée par Poiry, qui surestime le poids du parlement (voir Sciarini et al. 2002: 11).
- 7 Voir aussi le chapitre 6.4 Die Internationalisierung schweizerischer Entscheidungsprozesse dans le présent volume.
- 8 La prise en compte du succès «indirect» (reprise complète ou partielle de la demande formulée via la motion ou l'initiative parlementaire dans un autre acte législatif) améliore néanmoins le bilan, en particulier en ce qui concerne les initiatives parlementaires (Sciarini 2004: 515).
- 9 La modélisation, à l'aide des outils de la théorie des jeux, de l'interaction entre élites parlementaires dans un système de démocratie directe, montre également que l'anticipation des «jeux» à venir dans l'arène référendaire favorise le comportement coopératif des élites et l'aménagement d'institutions propices au compromis en amont du processus (Hug et Sciarini 1995). A partir d'autres prémisses théoriques, Lehner (1984) avait précédemment observé que la formation de large coalitions susceptibles de surmonter l'écueil référendaire impliquait des «coûts de transaction» élevés, raison pour laquelle les élites ont opté pour la création d'institutions (les procédures pré-parlementaires) garantissant au moins l'accès au processus pour les acteurs «qui comptent».
- 10 RS 172.31.
- 11 <http://www.admin.ch/ctf/ko/index.html>. Voir aussi le chapitre 4.1 L'administration fédérale dans le présent volume.
- 12 Directives (du Conseil fédéral) concernant la procédure préliminaire en matière de législation du 6 mai 1970.
- 13 RS 172.062.
- 14 Seules les procédures de consultation instituées par le Conseil fédéral sont désormais répertoriées et publiées de manière systématique (voir <http://www.admin.ch/ctf/egg/pc/index.html>).
- 15 Ce résultat confirme celui d'études antérieures basées sur les données de Poiry (Kriesi 1989; 202; Sciarini 2002: 606–607).
- 16 La distinction entre arrêtés fédéraux généraux et lois fédérales a été abandonnée en 1999.
- 17 La mesure de l'importance d'un acte se base sur l'évaluation d'experts de la politique suisse, celle de la conflictualité potentielle sur l'appréciation d'un haut fonctionnaire en charge du dossier dès son origine (voir Sciarini et al. 2002: annexe).
- 18 P.ex. les dispositions adoptées par la Suisse en matière de réforme des chemins de fer et de réforme des télécommunications (adaptation aux directives de l'Union européenne), ou en matière de coopération avec les tribunaux internationaux concernant les crimes de guerre en ex-Yugoslavie et au Rwanda (adaptation aux règles onusiennes).
- 19 Ce résultat confirme celui obtenu à partir des données portant sur la période 1971–1976 (Kriesi 1998; Poiry 1989; Sciarini 2002).
- 20 La mise sur pied d'une procédure de consultation semble même de nature à exacerber le conflit sur les votes intermédiaires. La seule procédure pré-parlementaire qui paraît avoir un effet – partiellement – bénéfique sur le conflit parlementaire (votes finaux) est la préconsultation. Toutefois, cette procédure est problématique du point de vue de la légitimité démocratique (sélectivité et manque de transparence).

- 21 Un résultat analogue valait déjà pour les processus décisionnels de la période 1971–1976 (Sciarni 2002: 612).
- 22 Service de contrôle administratif du Conseil fédéral. «Simplification de la procédure de consultation», Rapport au Conseil fédéral du 27 février 1995, A 1/4. Poiry (1989: 230) fait état d'une proportion légèrement inférieure pour la période 1971–1976 (un tiers des procédures de consultation instituées alors qu'elles n'étaient pas formellement requises).
- 23 Les recours aux consultations informelles par voie de conférence n'a pas eu les effets escomptés (Muralt Müller 1997: 30–31) D'une part, les résultats se sont avérés difficiles à exploiter, car les participants aux conférences n'étaient souvent pas en mesure de se prononcer de manière définitive. D'autre part, ils complétaient leur présentation par une prise de positions écrite ultérieure, ce qui n'a par conséquent pas permis d'alléger le processus.
- 24 Message relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation LPCo) du 21 janvier 2004, FF 2004, p. 493.
- 25 La très faible part de traités internationaux ayant subi des modifications confirme que la liberté d'action de l'Assemblée fédérale est limitée pour ce type d'actes.
- 26 Jegher (1986) a répété l'analyse de Riklin et Zehnder pour seulement dix projets (sur 479) de la législature 1991–1995. Dans ces conditions, la conclusion de l'auteur, selon laquelle le Parlement modifierait désormais plus substantiellement les projets de l'exécutif, est à considérer avec circonspection.
- 27 Huit fois au cours de la législature 1991–1995, 23 au cours de la législature 1995–1999, 18 au cours de la législature 1999–2003, et deux entre décembre 2003 et août 2005. Le nombre d'actes législatifs concernés est de 42, puisque certains actes (p.ex. la révision totale de la Constitution lors de la législature 1995–1999) ont donné lieu à plusieurs conférences de conciliation distinctes.
- 28 L'analyse de ces 51 projets soumis à une conférence de conciliation montre que la solution de compromis présentée par la conférence a été acceptée dans tous les cas sauf trois (Rouy 2005). Concernant avant tout les actes législatifs relevant de la politique économique et financière, de la politique sociale, des institutions et de l'armée, les conférences de conciliation débouchent dans près de la moitié des cas sur un ralliement à la position défendue par le Conseil des Etats; dans un tiers de cas, la conférence se met d'accord sur une proposition de compromis, tandis que la position du Conseil national l'emporte dans seulement un cas sur cinq.
- 29 L'index de Rice exprime la différence, en pourcent, entre la majorité et la minorité au sein d'un parti, sur un vote donné. Si les deux groupes ont la même taille, la division au sein du parti est maximale et l'index prend la valeur 0. Plus le parti vote de manière unifiée, et plus l'index tend vers 100.
- 30 La représentation graphique est obtenue à l'aide d'une procédure statistique de type «multidimensional scaling» (MDS), qui rend compte de la proximité de chaque paire de parlementaires, en fonction de la similarité de leurs votes.
- 31 Herrmann, Michael und Heiri Leuthold «Die SVP setzt sich rechts von FPD und CVP an». *Tages-Anzeiger* 11.10.2003.
- 32 En outre, l'étude de Clavel se concentre sur les actes soumis à la démocratie directe, alors que celle de Herrmann et Leuthold semble couvrir également les arrêtés simples.
- 33 Blum, Roger (1987). «Träger die Zaubermittel noch?» *Tages-Anzeiger*, 22.9.1987. Blum, Roger (1990). «Wer hat das Sagen in den eidgenössischen Räten?» *Tages-Anzeiger*, 3.2.1990.
- 34 Le fort recul du niveau de consensus sur les objets soumis au référendum obligatoire observé pour la législature 1999–2003 s'explique en partie par les changements induits par l'acceptation de la nouvelle constitution fédérale. Le «toiletage» opéré à cette occasion a eu pour effet de reléguer au niveau législatif des dispositions peu importantes et non contestées, qui contribuaient auparavant à «gonfler» artificiellement le niveau de consensus au parlement pour ce type d'objets.
- 35 Pour un inventaire détaillé, voir le chapitre 5.2 Volksabstimmungen dans le présent volume.
- 36 Alors que les initiatives populaires représentaient environ un quart des votations populaires, elles sont à l'origine de 60% des votations populaires de la législature 1999–2003. Toutefois, le recul du nombre d'initiatives populaires pendantes tend à démontrer qu'un «pic conjoncturel» a été atteint. De plus, l'augmentation de la part des initiatives populaires est en partie un artefact dû à la diminution du nombre de votations populaires relevant du référendum obligatoire consécutive à la révision complète de la constitution.
- 37 Notons au passage que l'augmentation du nombre d'objets traités par l'Assemblée fédérale n'est pas forcément synonyme d'inflation législative: selon l'étude de Linder et al. (1985), entre 1947 et 1982 la croissance annuelle des pages de textes légaux de droit interne s'est limitée à 1,5% environ (soit une augmentation totale de 52,4%). Cette augmentation, principalement due à des révisions partielles, est très faible si on la compare avec d'autres indicateurs de développement des tâches étatiques comme l'effectif du personnel de l'administration.
- 38 Sciarni, Pascal «Die Konkordanz ist tot – es lebe die (reduzierte) Konkordanz», *Neue Zürcher Zeitung*, 15.12.2004. Sciarni, Pascal «La concordance est morte, vive la concordance (réduite)», *Le Temps*, 13.12.2004.
- 39 Les données proviennent de la banque de données des mots d'ordre que Simon Hug a gentiment mis à ma disposition et qui est désormais disponible au SIDOS (www.sidos.ch).
- 40 Ce résultat est à mettre en parallèle avec le constat de Papadopoulos (1994a: 136s), selon lequel les actes soumis au référendum facultatif sont particulièrement sensibles à l'opposition des petits partis: entre 1970 et 1987, une «coalition» – selon les mots d'ordre – formée des quatre partis gouvernementaux était presque certaine de l'emporter en cas de référendum obligatoire, mais la même coalition affrontait un risque de défaite élevé (une chance sur deux) en cas de référendum facultatif.
- 41 Ce résultat s'explique par le fait que le Conseil national est plus représentatif des forces politiques existant en Suisse que le Conseil des Etats.
- 42 Pour une synthèse et une mise à jour du débat relatif à l'application de cette théorie au cas de la Suisse, voir Sciarni et Hug (1998).
- 43 Notons au passage que l'évolution des quinze dernières années dément la thèse de Katzenstein (1984 et 1985), selon laquelle les changements économiques extérieurs renforceraient la cohésion interne et le consensus en Suisse. Au contraire, il semble que l'internationalisation tend plutôt à exacerber les conflits internes, au sein de l'élite comme au sein de l'opinion publique (à ce sujet, voir aussi le chapitre 6.4 Die Internationalisierung schweizerischer Entscheidungsprozesse dans le présent volume).

Bibliographie

- ARMINGEON, Klaus (1996). Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse?, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4): 277–303.
- BLASER, Jeremias (2003). *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*. Opladen: Leske + Budrich.
- CLAVEL, Julien (2004). *Polarisation et clivages au Conseil national 1995–2003*. Lausanne: IEPI (mimeo).
- DELLEY, Jean-Daniel (1987). La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes, in: *Pouvoirs* 43: 101–114.
- FISCHER, Alex (2005). *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.
- FLEINER-GERSTER, Thomas (1991). *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes*. Freiburg: Rechtsgutachten z.h der Bundeskanzlei.
- GERMANN, Raimund E. et al. (1985). *Experts et commissions de la confédération*. Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- GERMANN, Raimund E. (1990). Pour une constitution fédérale «Euro-compatible», in: *Revue de droit suisse* 109(1): 1–16.
- GERMANN, Raimund E. (1994). *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrentendémocratie*. Berne: Haupt.
- GERMANN, Raimund E. (1995). Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2–3): 35–60.
- GERMANN, Raimund E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt.
- GRAF, Martin (1991). Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: PARLAMENTSDIENSTE (ed.) *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, 203–221.
- HUBER-HOTZ, Annemarie (1991). Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit, in: PARLAMENTSDIENSTE (ed.) *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, 165–182.
- HUG, Simon (1994a). Les coalitions référendaires, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 57–83.
- HUG, Simon (1994b). La cohésion des partis fédéraux dans la phase référendaire, in: Yannis Papadopoulos (éd.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 85–112.
- HUG, Simon and Pascal SCIARINI (1995). Switzerland – Still a Paradigmatic Case?, in: Gerald SCHNEIDER, Patricia WEITSMAN and Thomas BERNAUER (eds.) *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*. New York: Praeger/Greenwood, 55–74.
- JEGHER, Annina (1996). *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- KLÖTI, Ulrich (1984). Politikformulierung, in: Ulrich KLÖTI (éd.) *Manuel du système politique suisse*. Tome 2. Berne: Haupt, 313–319.
- KOBACH, Kris (1993). *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth.
- KRIESI, Hanspeter (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus Verlag.
- KRIESI, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. 2^e édition. Paris: Economica.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1996). Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4): 1–41.
- LEHNER, Franz (1984). Consociational Democracy in Switzerland: A Political Economic Explanation and some Empirical Evidence, in: *European Journal of Political Research* 12: 25–42.
- LIJPHART, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINDER, Wolf, SWAGER, Stefan et Fabrizio COMANDINI (1985). *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948–82*. Lausanne: IDHEAP.
- LINDER, Wolf (1987). *La décision politique en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: MacMillan.
- LINDER, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- LÜTHI, Ruth, MEYER, Luzius und Hans HIRTER (1991). «Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikularinteressen im Nationalrat, in: PARLAMENTSDIENSTE (ed.) *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, 53–72.
- LÜTHI, Ruth (1996). Der Einfluss von institutionellen Reformen auf den politischen Prozess dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2): 81–111.
- MACH, André, HÄUSERMANN, Silja und Yannis PAPADOPOULOS (2003). Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration: how rigidities become flexible, in: *Journal of European Public Policy* 10(2): 302–319.
- MENY, Yves (1991). *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 3^e édition. Paris: Montchrestien.
- MALINVERNI, Giorgio (1978). Democracy and Foreign Policy: the Referendum on Treaties in Switzerland, in: *The British Yearbook of International Law* 49: 207–219.
- MORAND, Charles-Albert (1987). La formation et la mise en oeuvre du droit, in: *Pouvoir* 43: 73–86.
- MURALI MÜLLER, Hanna (1997). Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, in: *LeGes* (1997(2)): 17–39.
- NEIDHART, Leonard (1970). *Plebiscit und plurilaterale Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- NICOLET, Sarah, SCIARINI, Pascal und Alex FISCHER (2003). *Seeking Consensus: A quantitative analysis of decision-making processes in Switzerland*. Lausanne: IDHEAP (unpublished paper).
- OSSIPOW, William (1994). Le système politique suisse ou l'art de la compensation, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 9–55.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1994a). Les votations fédérales comme indicateur de soutien aux autorités, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 113–160.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1994b). Conflit et consensus dans le système de partis et la société, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 203–244.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1996). Les mécanismes du vote référendaire en Suisse: l'impact de l'offre politique, in: *Revue française de sociologie* XXXVII: 5–35.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- POITRY, Alain-Valéry (1989). *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*. Berne: Lang.
- RIKLIN, Alois und Alois OCHSNER (1984). *Parlament*, in: Ulrich KLÖTI (éd.) *Manuel du système politique suisse*. Berne: Haupt, 77–115.
- ROUY, Sophie (2005). *Les conférences de conciliation au cours des 44^e, 45^e et 46^e législatures. Leurs facteurs explicatifs et leurs résultats*. Travail de trimestre présenté dans le cours du Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP, août 2005 (mimeo).

- SCIARINI, Pascal (1992). La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage, in: *Annuaire suisse de science politique* 32: 297–322.
- SCIARINI, Pascal (1994). *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas-test de la politique agricole*. Genève: Georg.
- SCIARINI, Pascal (2002). La formulation de la décision, in: KLÖTI, Ulrich et al. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. 3. Auflage. Zurich: NZZ, 589–649.
- SCIARINI, Pascal (2004). The Decision-Making System, in: KLÖTI, Ulrich et al. (éds.) *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: NZZ, 509–562.
- SCIARINI, Pascal et Alexandre TRECHSEL (1996). «Démocratie directe en Suisse: l'élite victime des droits populaires?». *Revue suisse de science politique* 2(2): 201–232.
- SCIARINI, Pascal and Simon HUG (1998). The Odd Fellow: Parties and Consociationalism in Switzerland, in: Richard K. LUTHER and Kris DESCHOUWER (ed.) *Party Elites in Divided Societies: Political Elites in Consociational Democracy*. London: Routledge, 134–162.
- SCIARINI, Pascal, NICOLET, Sarah et Alex FISCHER (2002). «L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999», in: *Revue suisse de science politique* 8(3/4): 1–34.
- SCIARINI, Pascal, FISCHER, Alex and Sarah NICOLET (2004). How Europe Hits Home: Evidence From the Swiss Case, in: *Journal of European Public Policy* 11(3): 353–378.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits

III. LA CONSULTATION AU NIVEAU CANTONAL

Documentation de référence

Stefan Neubert, Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich

Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich

Stefan Neubert | Kantonale Vernehmlassungsverfahren sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Obwohl sie wenig beachtet werden, stehen sie in ihrer Wichtigkeit dem Verfahren im Bund in nichts nach. Wie stark ein kantonales Vernehmlassungsverfahren formalisiert ist, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der fakultativen Referenden und deren Häufigkeit ab.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Recht und Praxis der kantonalen Vernehmlassungen
- 3 Die Ursachen der unterschiedlichen Verfahren

1 Einleitung

Der vorparlamentarische Teil des Gesetzgebungsverfahrens steht meistens im Schatten der parlamentarischen und der direktdemokratischen Phase. Besonders in den Medien findet er wenig Beachtung, obwohl ihm die Politikwissenschaft von allen Abschnitten des Gesetzgebungsverfahrens den grössten Entscheidungsanteil beimisst (Kriesi 1980, 588-595; Poitry 1989, 192). Konsultationen im Rahmen der Ausarbeitung von Erlassen sind international gesehen nichts Besonderes.¹ Das Charakteristische am Vernehmlassungsverfahren im Vergleich zu den Konsultationen in anderen Ländern ist jedoch dessen starke Formalisierung. Der Bund hat diese mit dem 2005 erlassenen Vernehmlassungsgesetz weiter gefestigt. Seit den 90er-Jahren intensivierte sich auch auf Kantonsebene die gesetzgeberische Tätigkeit in diesem Bereich. Bis dahin konnte nicht von eigentlichen «kantonalen Vernehmlassungsverfahren» gesprochen werden (Linder 1999, 156). Dies ist heute anders. Mit der Zunahme der Formalisierung rückte das Verfahren wieder vermehrt in den Fokus der Wissenschaft. Während es auf nationaler Ebene im Zentrum verschiedener Studien stand (juristische, politikwissenschaftliche und soziologische), wurden seine kantonalen Pendanten jedoch nur am Rande diskutiert und ausschliesslich aus juristischer Perspektive behandelt (vgl. LeGes 2004/1 u. Stengel 1982).

Zum nationalen Verfahren bestehen mittlerweile differenzierte Theorien, die seine Entstehung und seine Funktionen beschreiben. In den letzten Jahren werden diese jedoch wieder kontroverser diskutiert (vgl. z.B. Blaser 2003). Das mag auch daran liegen, dass die Zusammenhänge auf nationaler Ebene mangels Vergleichsmöglichkeiten kaum empirisch überprüft werden können.

LEGES 2008/2 | S. 271-292

271

Die wissenschaftliche Vernachlässigung der kantonalen Verfahren sowie das Fehlen empirischer Überprüfungen der Theorien sprechen für eine komparative Betrachtung der kantonalen Vernehmlassungsverfahren, wie wir sie hier vornehmen wollen. Damit sollen einerseits Grundlagen in einem Gebiet erarbeitet werden, das trotz seiner Wichtigkeit noch kaum erforscht ist. Andererseits sollen diese Daten Rückschlüsse auf die Entstehungsgründe und die Funktionsweisen der Vernehmlassungsverfahren an sich ermöglichen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die existierenden Theorien sich auf das eidgenössische Vernehmlassungsverfahren beziehen.

Um die Frage zu beantworten, welche Faktoren die Formalisierung und Entwicklung eines kantonalen Vernehmlassungsverfahrens begünstigen, gehen wir folgendermassen vor: Zuerst vergleichen wir das Recht und die Praxis der kantonalen Vernehmlassungsverfahren in verschiedenen Punkten. Dabei stützen wir uns hauptsächlich auf eine Umfrage bei den zuständigen kantonalen Stellen (meist die Staatskanzleien), welche zwischen Dezember 2007 und Februar 2008 durchgeführt wurde.² Weiter dienen Rechtstexte sowie Publikationen zu kantonalen Rechtssetzungsverfahren als Quellen (allesamt erschienen in LeGes 2004/1³). In einem zweiten Schritt widmen wir uns den Erklärungen für die Unterschiede, indem wir existierende Theorien überprüfen und die Resultate des Vergleiches interpretieren.

Als «Vernehmlassungsverfahren» betrachten wir dabei Konsultationen zur Vorbereitung oder Überprüfung von generell-abstrakten Rechtsnormen. Das heisst, wir schliessen (verwaltungsinterne) Mitberichtsverfahren aus und konzentrieren uns auf externe Konsultationsverfahren. Die Schriftlichkeit ist keine Bedingung, obwohl sie teilweise in Definitionen des Begriffs zu finden ist. Eine Beschränkung auf schriftliche Verfahren würde jedoch die Aussagekraft dieser Untersuchung stark beeinträchtigen.

2 Recht und Praxis der kantonalen Vernehmlassungen

Im Folgenden werden einzelne Punkte der kantonalen Vernehmlassungspraxis aufgegriffen, welche die Verfahren unterscheiden und charakterisieren. Es sind dies die beiden Phasen der Durchführung und der Auswertung sowie die Aspekte der Formalisierung, des Adressatenkreises, der Öffentlichkeit, der Funktionen, der Formen und der Fristen.

2.1 Formalisierung

2.1.1 Übersicht

Wie schon erwähnt, sind die Regelungen der Vernehmlassungsverfahren in den Kantonen meist neueren Datums. Aus Tabelle 1 wird auch ersichtlich,

272

dass die Formalisierung je nach Kanton sehr unterschiedlich ist. Es gibt aber nicht nur Unterschiede in der Existenz und der Ausführlichkeit der Regelungen, sondern auch in deren Öffentlichkeit: Einige Kantone haben verwaltungsinterne Regelungen, die meistens relativ ausführlich sind. In gewissen Kantonen ist das Verfahren nicht eigenständig geregelt, sondern es bestehen lediglich in gewissen Sachfragen Vorschriften zur Konsultation der Betroffenen, wie dies lange Zeit auch im Bund der Fall war. Diese Aspekte werden im folgenden Abschnitt abgehandelt.

**Tabelle 1:
Erläss der aktuellen Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren**

Kanton	Verfassung	Gesetz	Verordnung	Reglement/ Beschluss
Aargau	1980	-	-	-
Appenzell I.Rh.	-	-	-	-
Appenzell A.Rh.	1995	-	2005	-
Bern	1993	1995	1996	-
Basel-Landschaft	1984	-	2003/2006	-
Basel-Stadt	2005	-	2007	-
Freiburg	-	2001	-	2005
Genève	-	-	-	-
Glarus	1988	-	-	-
Graubünden	-	-	-	1999
Jura	-	1998	-	-
Luzern	2007	1976	1995	-
Neuenburg	-	-	-	-
Nidwalden	-	1998	1998	-
Obwalden	-	-	-	2001
St. Gallen	2001	-	-	-
Schaffhausen	2002	-	-	-
Solothurn	1986	-	-	-
Schwyz	-	-	-	-
Thurgau	-	-	-	2005
Tessin	1998	-	-	-
Uri	-	-	-	-
Vaud	2003	-	-	-
Valais	1993	1996	-	1997/2001
Zug	-	-	-	-
Zürich	-	2005	2000	-

Quelle: Eigene Erhebungen

Vernehmlassung der Verbände des Kantonspersonals in personalpolitischen Fragen,⁷ der Lehrerkonvente bei Beschlüssen zum Mittelschulwesen,⁸ der betroffenen Gemeinden bei wasserbaulichen Vorhaben⁹ sowie des Kirchenrates bei Grenz Anpassungen und Bestandesänderungen der Kirchengemeinden.¹⁰

Laut Umfrage gibt es zwei Kantone, die zwar keine allgemeine, jedoch eine oder mehrere sachfragenspezifische Regelungen kennen (vgl. Tab. 2). In den Kantonen Genf und Schwyz bestehen Konsultationsvorschriften bei Beschlüssen zur Raumplanung.¹¹ Ausserdem schreibt der Kanton Schwyz vor, bei Totalrevisionen der Verfassung den Entwurf in die Vernehmlassung zu schicken. Die Raumplanung scheint ganz allgemein ein Bereich zu sein, wo viele Kantone Vernehmlassungen vorschreiben (z.B. St. Gallen und Tessin). Weitere solche Bereiche sind das kantonale Personalwesen und das Bau- und Planungswesen im Allgemeinen. Eine abschliessende Diskussion der sachfragenspezifischen Regelungen ist kaum möglich. Einerseits sind sie sehr zahlreich und andererseits, aufgrund der unterschiedlichen Konzeptionen des Vernehmlassungsbegriffes, schwer einzuzugrenzen.

2.1.4 Interne und öffentliche Regelungen

Von den zwanzig Kantonen, in denen die Durchführung von Vernehmlassungen geregelt ist, verfügen die meisten über eine öffentliche Regelung. In drei Kantonen ist das Verfahren nur verwaltungsintern geregelt und in vier Kantonen bestehen sowohl interne als auch öffentliche Regelungen (s. Tab. 2). Leider liegen uns nicht alle internen Regelungen vor. Die einsehbareren unterscheiden sich aber nicht grundlegend von den öffentlichen Regelungen.

**Tabelle 2:
Art der kantonalen Regelungen des Vernehmlassungsverfahrens**

Öffentlichkeit	Art der Regelung	
	Allgemein	Art der Regelung nur sachfragenspezifisch
öffentlich	AR, BE, BL, BS, FR, GL, JU, NW, SH, SO, TI, VD, ZH	GE, SZ
verwaltungsintern	GR, OW, TG	AI, NE, UR, ZG
beides	AG, SG, VS, LU	

Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien, kantonale Gesetzgebung

Der Übersichtlichkeit halber und um die Antworten der Staatskanzleien genau abzubilden, wurden die Ergebnisse hier kategorisiert dargestellt. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass enorme Unterschiede in der Ausführlichkeit der besprochenen Regelungen bestehen.

2.1.2 *Regelungsstufen und -dichte*

In den meisten Kantonen ist das Vernehmlassungsverfahren auf die eine oder andere Art geregelt. Keine Regelung des Verfahrens gibt es nur in den Kantonen Neuenburg, Genf, Uri, Schwyz, Zug und Appenzell i.Rh. Trotzdem werden dort – wie auch in allen anderen Kantonen – Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das Fehlen von Regelungen muss keineswegs ein Verfallnis des Gesetzgebers sein. Es gibt sehr wohl auch Argumente, die gegen eine Regelung sprechen. Im Kanton Genf wird zum Beispiel in den Weisungen zur Gesetzesredaktion⁴ explizit erwähnt, dass die Phase der Ausarbeitung der Gesetze nicht reglementiert ist, um dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu lassen, die Vorgehensweise zu wählen, welche dem konkreten Fall am besten angepasst ist. In kleinen Kantonen mit einer kleinen Verwaltung bedeutet ein Vernehmlassungsverfahren oft einen verhältnismässig grossen Aufwand für die Verwaltung. Eine rigide Regelung könnte dort zu einer Überlastung der Verwaltung führen.

Auch unter den Kantonen, die über eine Regelung verfügen, gibt es grosse Unterschiede. In dreizehn Kantonen wird die Vernehmlassung oder zumindest das Prinzip der Konsultationen im Rahmen der Gesetzesausarbeitung in der Verfassung erwähnt. In dreien ist diese Erwähnung auf Gesetzesstufe und in vier Kantonen auf tieferer Stufe zu finden. Ausführlicher geregelt werden die Verfahren in zwölf Kantonen. Als ausführliche Regelung betrachten wir einen generell-abstrakten Erlass, wenn er von den folgenden fünf Kriterien mindestens vier beschreibt: den Adressatenkreis, die Öffentlichkeit, die Form, die durchführende Instanz und die Erforderlichkeit. Praktisch überall sind diese detaillierten Regelungen in Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe zu finden. Einzig das bernische Organisationsgesetz⁵ erfüllt die gesetzten Kriterien. Daneben existiert im Kanton Bern aber auch noch eine Verordnung.⁶

2.1.3 *Sachfragenspezifische Regelungen*

Neben diesen allgemeinen Regelungen des Verfahrens kennt die Mehrheit der Kantone auch Vorschriften, die nur spezielle Regelungsbereiche betreffen. Der Kanton Zürich ist diesbezüglich ein dankbares Beispiel. Die zürcherische Gesetzgebung schreibt in folgenden Gebieten Vernehmlassungen vor:

2.2 **Durchführung**

Ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, entscheiden die meisten Kantone von Fall zu Fall. Teilweise ist die Durchführung aber auch an die Form der geplanten Erlasse geknüpft.

2.2.1 *Erlasformen und Gegenstände*

Bezüglich der Vorschriften, wann ein Vernehmlassungsverfahren zwingend einzuleiten sei, lassen sich die Kantone in drei Gruppen aufteilen. In den vier Kantonen (AG, AR, BE, BL) muss zu allen Gesetzen und Verfassungsänderungen eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Nicht an die Erlasform, sondern an eine gewisse Wichtigkeit oder Tragweite ist die Einleitung eines Verfahrens in den fünf weiteren Kantonen gekoppelt (BS, FR, GR, VS, ZH). Das kantonale Recht führt die Wichtigkeit in der Regel genauer aus. Häufigstes Kriterium dafür ist der verwaltungsexterne Vollzug des Erlasses. Die dritte und grösste Gruppe bilden die Kantone ohne explizite Vorschrift, wann ein Verfahren eingeleitet werden muss.

Eine Regelung, welche die Durchführung eines Verfahrens an die Erlasform koppelt, setzt das Partizipationsrecht sicher am konsequentesten durch. Aus verfahrenswirtschaftlicher Hinsicht ist sie aber nicht optimal, wie Schuhmacher (2004c, 118) feststellt. Denn sie führt zum Beispiel dazu, dass auch nicht kontrovers diskutierte Ausführungsgesetze dem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden müssen, was unnötigen Aufwand erfordert.

In der Praxis werden laut der Umfrage bei den Staatskanzleien in fünf weiteren Kantonen (JU, LU, NW, SH und SO) zu allen Verfassungsänderungen und Gesetzen Vernehmlassungen durchgeführt. In drei weiteren (GL, GR und ZG) ist dies bei sämtlichen Gesetzen der Fall. Ob die Staatskanzleien mit dieser Antwort auch unbestrittene Gesetze eingeschlossen, ist offen.

2.2.2 *Eröffnung und Durchführung*

Falls nicht von Gesetzes wegen die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens nötig ist, entscheidet in den meisten Kantonen die Regierung, ob ein solches durchgeführt wird. Einzig in Schaffhausen obliegt die Entscheidung nicht dem Regierungsrat sondern dem jeweils betroffenen Departement. (Da die Regierungen und die Verwaltungsabteilungen in den Kantonen unterschiedliche Namen tragen, werden hier vereinfachend die Begriffe «Regierungsrat» und «Departemente» verwendet.) Neben der Regierung können in einigen Kantonen auch andere Instanzen ein Verfahren eröffnen. In Genf, Luzern und Zürich⁷ sind dies die Departemente und in Genf ausserdem parlamentarische Kommissionen. Letztere verfügen auch in der Waadt über diese Möglichkeit. Im Kanton Wallis hingegen können sie nicht selbst entscheiden, sondern le-

276

NEUBERT: KANTONALE VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN 275

diglich einen Antrag an die Regierung stellen. In den meisten grösseren Kantonen (AG, BL, BE, FR, GR, LU, SG, VS und ZH) werden die Anträge auf Eröffnung eines Verfahrens durch die Departemente gestellt. Auch die Durchführung der Verfahren ist in den meisten Kantonen Sache der Verwaltungsdepartemente, in gewissen Fällen auch der Staatskanzlei. Uns ist kein Fall bekannt, in dem es von einer anderen Instanz durchgeführt würde.

2.3 Adressatenkreis

2.3.1 Formulierung des Adressatenkreises

In vierzehn Kantonen (AG, AR, BS, BL, BE, FR, GE, GR, LU, NW, TI, VD, VS und ZH) wird der Adressatenkreis der Vernehmlassungen in der Gesetzgebung oder in internen Vorschriften beschrieben. (Da die verwaltungsinternen Richtlinien der Kantone Thurgau und Obwalden nicht vorliegen, kann die dortige Situation bezüglich einer Formulierung nicht beurteilt werden). Die Formulierungen sind sehr unterschiedlich und lassen oft viel Raum für Interpretationen. Ein interessanter Aspekt der Beschreibungen sind die politischen Parteien. Aus demokratietheoretischer Sicht ist eine Beteiligung der Parteien sicher zu begrüssen, in praktischer Hinsicht muss die Qualität der Stellungnahmen der Parteien zumindest teilweise angezweifelt werden. Klöti (1987, 4) stellte schon auf nationaler Ebene die Kapazität der Parteien in Frage, bei jeder Vernehmlassung kompetent Stellung zu nehmen. Vernehmlassungen auf kantonaler Ebene sind zwar seltener und weniger komplex, doch die Ressourcen der Kantonalparteien sind ebenfalls knapper. Mehrheitlich gehören die Parteien zu den vorgeschriebenen Adressatenkreisen (in AG, AR, BE, BL, GR, LU, TI, VD und VS bei allen Projekten, in ZH nur bei Projekten von besonderer Tragweite). Lediglich vier Kantone erwähnen sie nicht (BS, FR, GE, NW).

2.3.2 Entscheidung über den Adressatenkreis im Einzelfall

Falls die Rechtssetzung keinen Adressatenkreis vorgibt oder bei der Festlegung einen gewissen Spielraum lässt, ist es eine politische Entscheidung, wer eingeladen werden. Diese wird entweder von der Regierung oder vom Departement getroffen. Von den 22 Kantonen, über welche die Information vorliegt, entscheidet in zwölf die Regierung, in acht Kantonen das Departement, von beizwei die Genehmigung der Regierung nötig ist (s. Tab. 3). In den zwei verbleibenden entscheidet jeweils die eröffnende Instanz. Aus Tabelle 3 ist leicht ersichtlich, dass vornehmlich in kleineren Kantonen die Regierung diese Entscheidungskompetenz innehat. Dies macht insofern Sinn, als in grösseren Entscheidungssystemen generell mehr Hierarchiestufen nötig sind und die Kompetenzen weiter nach unten delegiert werden müssen.

NEUBERT: KANTONALE VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN 277

Tabelle 3: Entscheidung über den Adressatenkreis

Regierung	AI, AR, GL, JU, NE, NW, OW, SZ, SO, TI, UR, VS
Departemente mit Genehmigung der Regierung	AG, LU
Departemente	BE, BL, BS, FR, GR, SH
die eröffnende Instanz	GE, ZH
nicht bekannt	SG, TG, VD, ZG

Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien und kantonale Gesetzgebungen

2.3.3 Ständige Vernehmlassungsteilnehmer

In den meisten Kantonen (BE, BL, FR, SH, AG, AI, AR, GL, NE, NW, SO, TI, UR, VS und ZG) gibt es Teilnehmer, die in jedem Fall eingeladen werden. Teilweise ist dies vorgeschrieben, wie im Bezug auf die Formulierung des Adressatenkreises besprochen wurde, teilweise ist es Usanz. Gewisse Kantone führen Listen mit den ständigen Vernehmlassungsteilnehmern. Von vier Kantonen ist uns dies bekannt (BE, FR, OW, NW). Im Kanton Bern und Freiburg führt die Staatskanzlei eine solche Liste und entscheidet über Anträge zur Aufnahme. Im Kanton Nidwalden entscheidet die Regierung darüber. Kantone, die keine ständigen Vernehmlassungsteilnehmer kennen, sind klar in der Minderheit. (Dies sind GE, GR, OW, SZ, SG, TG, ZH. Unbekannt sind die Verhältnisse in BS, JU, LU, VD).

2.4 Fristen und Formen

Vernehmlassungsfristen sind wichtig für den internen Willensbildungsprozess der teilnehmenden Organisationen (vgl. Kriesi 1979). Je komplexer eine Vorlage, desto länger ist in der Regel auch die Dauer des Verfahrens. Die Fristen in den kantonalen Verfahren unterscheiden sich von Fall zu Fall. Im kantonalen Vergleich liegen jedoch alle in einem ähnlichen Rahmen (s. Tab. 4). Ein wenig aus der Reihe tanzt lediglich der Kanton Genf, der normalerweise eine Minimalfrist von lediglich einem Monat gewährt. Auch bei den Fristen lässt sich feststellen, dass grössere Kantone tendenziell ausführlichere Verfahren durchführen und somit auch längere Fristen vorgeben.

Bei den Formen der Vernehmlassung zeigt sich ein differenzierteres Bild (vgl. Tab. 4). Von den vier unterschiedenen Formen der Vernehmlassung existiert lediglich die schriftliche in allen Kantonen. Als ursprüngliche Form ist diese auch fast überall die Norm.

278

Stark im Aufwind ist die elektronische Verfahrensform. Innerhalb dieser gibt es aber ein breites Spektrum an Praktiken. In einigen Kantonen werden einfach die Einladungen anstatt mit der Post mit E-mail verschickt. Die Mehrheit jedoch stellt die Vernehmlassungsunterlagen im Internet bereit und führt die Korrespondenz sowohl per Post als auch per E-mail. Weiter gehen einige Kantone, die ein zentralisiertes Vernehmlassungsportal im Internet aufschaltet haben, wo alle laufenden Verfahren aller Departemente abgerufen werden können. Besonders weit entwickelt ist die elektronische Verfahrensform im Kanton Bern, wo die Gesetzgebung⁸ auf diese Form ausgerichtet wurde und Verfahren in der Regel elektronisch durchzuführen sind.

Tabelle 4: Fristen und Formen der kantonalen Vernehmlassungsverfahren

Kanton	übliche Frist in Monaten	Form			
		schriftlich	elektronisch	konferenziell	mündlich bilateral
Aargau	2-3	X	X		X
Appenzell A.Rh.	2	X			
Appenzell I.Rh.	2	X			
Basel-Landschaft	3	X		X	
Basel-Stadt	> 2	X	X	X	
Bern	3	X	X	X	
Freiburg*	2	X	X	X	
Genf	> 1	X	X	X	
Glarus	3	X	X	X	
Graubünden	3	X	X	X	
Jura	2-4	X	X		
Luzern	3	X		X	
Neuenburg	2-3	X	X		
Nidwalden	2-3	X	X	X	X
Obwalden	3	X	X	X	
Schaffhausen	2-3	X	X	X	
Schweyz	2-3	X	X	X	
Solothurn	3	X	X	X	
St. Gallen	3	X	X	X	
Tessin	k.A.	X	X		
Thurgau	3	X			
Uri	2	X			
Vaud	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Wallis	k.A.	X		X	
Zug	k.A.	X			
Zürich	3	X	X		

* im Kanton Freiburg ist aktuell eine Verlängerung der Vernehmlassungsfrist in Diskussion.
k.A. = keine Angabe.

Quelle: Umfragen bei den Staatskanzleien und kantonalen Gesetzgebungen

Konferenzen anstelle von schriftlichen oder elektronischen Verfahren sind selten. Zwar sind sie in immerhin der Hälfte aller Kantone zulässig, doch meistens stellen sie in der Praxis eine Ausnahme dar und dürfen vielerorts nur unter bestimmten Bedingungen, wie zum Beispiel bei besonderer Dringlichkeit, durchgeführt werden. Die Beschränkungen dürften damit zu tun haben, dass in Konferenzen zwar die Möglichkeit zu Deliberation und Kompromissfindung besteht, dass sie aber keine breitere Partizipation zulassen und mit diesen Funktionen das Parlament konkurrenzieren.

Die Form der mündlichen, bilateralen Konsultationen findet nur in zwei kleinen Halbkantonen statt (Appenzell A.Rh. u. Obwalden). Natürlich kann man diese Form als intransparent und partizipationshemmend kritisieren. Es ist jedoch eine Illusion zu glauben, in grösseren Kantonen fänden neben dem offiziellen Verfahren keine informellen Kontakte statt. Der wesentliche Unterschied ist, dass in diesen kleinen Kantonen nicht die Kapazitäten bestehen, um alle Verfahren schriftlich durchzuführen. Eine weitere Frage zur Form von Vernehmlassungsverfahren ist, wie Projekte den Teilnehmern unterbreitet werden. Leider konnte dies in der vorliegenden Umfrage nicht erhoben werden. Ein Blick in die Praxis zeigt aber, dass meistens ausgearbeitete Entwürfe in die Vernehmlassung gegeben werden. Selten werden nur Fragekataloge verschickt und gelegentlich wird beides kombiniert. Internetfragebögen, wie sie das Bundesamt für Sozialversicherungen versuchsweise einsetzte (vgl. Gemperli 2007), werden auf Kantonsebene nach unserem Wissen nicht verwendet.

2.5 Öffentlichkeit

Die Funktion der Meinungsbildung kann ein Vernehmlassungsverfahren nur angemessen erfüllen, wenn es frühzeitig publiziert wird. In diesem Sinne spricht sich Büchler-Tschudin (1980, 65) für die Öffentlichkeit der Ausschreibung, der Stellungnahmen und der Auswertungen aus. Auch nach Flückiger (1968, 152) wirkt sich die Öffentlichkeit positiv auf das Verfahren aus. Er schreibt, dass so die Stellungnahmen «verantwortungsbewusster» verfasst würden und die öffentliche Diskussion zur besseren Abbildung der Interessen beitragen würde. Es gibt aber sehr wohl auch Argumente, die gegen die Öffentlichkeit sprechen. Laut Klöti (1987, 5) verlieren die Verfahren an Gewicht, «wenn sich Krethi und Plethi» dazu äussern können. Sicher ist, dass die Öffentlichkeit den Charakter des Vernehmlassungsverfahrens stark verändert. Etwas überspitzt formuliert wandelt sich das intransparente, aber effektive Instrument der Gesetzesvorbereitung durch die Öffentlichkeit zu einer formaldemokratischen Meinungsumfrage. Es steigt der Druck auf Gemeinden und Verbände, Stellung zu beziehen. Da die Kapazitäten der Teilnehmer aber begrenzt

sind, sinkt die Qualität der Rückmeldungen. Diese werden ausserdem weniger sachlich, sondern eher politisch und öffentlichkeitswirksam abgefasst.

Auf Bundesebene ist eine klare Tendenz zur Öffentlichkeit festzustellen. Im Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 wurde diese dann auch umfassend festgeschrieben.¹⁴ Auf Kantonsebene wurde die Öffentlichkeit der Vernehmlassungsverfahren insbesondere im Zuge von Totalrevisionen von Verfassungen rechtlich festgeschrieben.

2.5.1 Öffentlichkeit der Ausschreibung und Teilnahme

Eine Mehrheit der Kantone schreibt die Eröffnungen der Verfahren öffentlich aus (s. Tab. 5). Dies ermöglicht auch Organisationen und Privatpersonen, die nicht zum Adressatenkreis gehören, Stellung zu beziehen. Wie stark diese Stellungnahmen beachtet werden, kann hier allerdings nicht beurteilt werden. In einigen Kantonen werden nur bestimmte Verfahren öffentlich angekündigt. Lediglich in Zug und Glarus werden sie grundsätzlich nicht publiziert.

Tabelle 5: Ausschreibung der Eröffnung von Vernehmlassungen

Kanton	Amtsblatt	Internet	Medienmitteilung	Pressekonferenz	keine
Aargau	x				
Appenzell I.Rh.	x				
Appenzell A.Rh.					
Bern	x	x			
Basel-Landschaft	x	x			
Basel-Stadt	x	x			
Freiburg		x	x		
Genève			x	x	
Glarus					x
Graubünden	x				
Jura		x		x	
Luzern			x		
Neuenburg		x		x	
Nidwalden		x			
Obwalden		x			
St. Gallen		x	x		
Schaffhausen	x	x			
Solothurn	x	x			
Schwyz		x	x		
Thurgau	x	x			
Tessin	x			x	
Uri		x	x		
Vaud	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Valais		x			
Zug					x
Zürich*		(x)*			

Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien
*Unterschiedliche Praxis je nach Direktion

In der Deutschschweiz ist die Ankündigung im Amtsblatt der häufigste Weg der Veröffentlichung. Daneben werden die Eröffnungen der Vernehmlassungen auch in gut der Hälfte der Kantone im Internet ausgeschrieben. Medienmitteilungen und insbesondere Pressekonferenzen sind im Gegensatz zur Amtsblattspublikation vor allem in der lateinischen Schweiz üblich (s. Tab. 5). Dies deutet darauf hin, dass das Verfahren unterschiedliche Zielgruppen haben könnte. Da die Referendumsrisiken in der lateinischen Schweiz einigesimal geringer sind als in der deutschsprachigen Schweiz, erscheint es plausibel, dass die Vernehmlassungen in diesen Kantonen weniger an die referendumsfähigen Gruppen, sondern an eine breitere Öffentlichkeit und an die Medien gerichtet sind, wodurch der parlamentarische Entscheidungsprozess in die gewünschten Bahnen geleitet werden soll.

2.5.2 Öffentlichkeit der Stellungnahmen und der Auswertungen

Ob Stellungnahmen und Auswertungen öffentlich publiziert werden, ist nur in den Fällen bekannt, wo dies das kantonale Recht explizit vorschreibt. Dies ist je in sieben Kantonen der Fall. Am weitesten umgesetzt ist das Öffentlichkeitsprinzip in Bern und Solothurn, wo alle drei Stufen des Verfahrens – Ausschreibung, Stellungnahmen und Auswertung – öffentlich sind.

Tabelle 6: Öffentlichkeit der Ausschreibung, der Stellungnahmen und der Auswertungen

Ausschreibung	Öffentlichkeit			keine Angabe
	immer	teilweise	nir	
Stellungnahmen	AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS	GE, NE, SZ, ZH	ZG, GL	VD
Auswertungen	BE, SO, SG, ZH	GR, UR*, LU*		AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG
	AI, AR, BE, SO, ZH	BS, GR		AG, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG

Quelle: m. Umfrage bei den Staatskanzleien (Ausschreibungen) und kantonale Gesetzgebung (Stellungnahmen und Auswertungen)
*Die Öffentlichkeit beschränkt sich auf die Mitglieder des Kantonsparlamentes

2.6 Auswertung

Die Auswertungen der Stellungnahmen werden in der Regel durch die Departemente vorgenommen, teilweise auch durch die Staatskanzlei. Es gibt aber unterschiedliche Formen, wie die Resultate des Verfahrens an die Regierung übermittelt werden. Die synoptische Zusammenstellung der verschiedenen Meinungen zu den einzelnen Punkten ist vermutlich die häufigste Form der Auswertung. Schuhmacher (2004c, 118/119) fordert, dass diese Form immer anzuwenden sei, da nur sie einen Informationsverlust verhindern könne. Trotzdem anerkennt er auch den grossen Aufwand, den diese Form der Auswertung erfordert. Durch eine solche Zusammenfassung wird jedoch sichergestellt, dass die Auswertung nicht zu einer reinen Auszählung der positiven und negativen Stellungnahmen verkommt, wozu besonders Vernehmlassungen mittels Fragebogen verleiten können. Bei blossen Auszählungen können wichtige Anregungen und Kritiken verloren gehen.

2.7 Funktionen der Verfahren in der Praxis

Um die Bedeutung der Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens in der kantonalen Praxis abschätzen zu können, wurden die Staatskanzleien gebeten, drei vorgegebene Gründe für die Durchführung eines Verfahrens nach ihrer Wichtigkeit auf einer Skala von 1 für unwichtig bis 5 für sehr wichtig zu bewerten. Die «Überprüfung der politischen Akzeptanz» stellte sich im Durchschnitt als wichtigste Funktion heraus, noch vor der «Überprüfung der Vollzugstauglichkeit» und den «materiellen Inputs von aussen» (vgl. Tab. 7). Ergänzend bestand die Möglichkeit, weitere Funktionen anzugeben und zu gewichten. Diese wurde aber kaum genutzt. Lediglich ein französischsprachiger Kanton schrieb, das Verfahren diene auch dazu, ein Projekt «zu verkaufen». Neben den Pressekonferenzen zur Ankündigung von Verfahren ist dies ein weiterer Hinweis darauf, dass die Verfahren in der Westschweiz stärker auf den parlamentarischen als auf den direktdemokratischen Entscheidungsprozess ausgerichtet sind.

Im Detail betrachtet, schätzen die Staatskanzleien die Wichtigkeit der Funktionen doch recht unterschiedlich ein. Die «Überprüfung der politischen Akzeptanz» wird in den meisten Kantonen (9) am höchsten gewichtet. Es gibt aber auch Kantone, wo der «Prüfung der Vollzugstauglichkeit» oder den «materiellen Inputs» die grösste Bedeutung zugeschrieben wird. Insgesamt wird aus den Resultaten aber auch deutlich, dass grundsätzlich alle diese Gründe eine Rolle spielen.

Tabelle 7: Gründe für den Entscheid zur Durchführung einer Vernehmlassung

Wichtigster Grund	Materielle Inputs		Politische Akzeptanz		Vollzugstauglichkeit	
	AI	Zusammen	GE	Zusammen	Zusammen	GL, LU, TG
		AG, BL, BS, BE, FR, JU, SZ, SG, UR		AR, GR, NE, NW, SH, VS		
Durchschnittliche Wichtigkeit	3.67	4.46	4.04	4.04	4.04	OW, SO, TI, ZH
Varianz	0.49	0.35	0.65	0.65	0.65	

Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien.

Interessant ist die Varianz der Gewichtung der einzelnen Gründe. Während dem die «politische Akzeptanz» in allen Kantonen unbestritten als wichtig betrachtet wird, gibt es vor allem bei der «Vollzugstauglichkeit» ziemliche Unterschiede. Dies dürfte auf den ungleichen Grad an Autonomie der Gemeinden (Ladner 1991, 41) in den Kantonen zurückzuführen sein.

3 Die Ursachen der unterschiedlichen Verfahren

Nachdem wir dargelegt haben, inwiefern sich die Vernehmlassungsverfahren zwischen den Kantonen unterscheiden, wollen wir uns nun auf die Frage konzentrieren, warum sie sich unterscheiden. Existieren irgendwelche Faktoren oder Regelmässigkeiten, welche die grossen Unterschiede erklären würden? Bevor wir die Ausgestaltung und den Charakter der Verfahren untersuchen und analysieren, welche Faktoren die Formalisierung begünstigen, wollen wir einen Blick auf die Institutionalisierungsprozesse in den Kantonen werfen.

3.1 Institutionalisierung mit Hindernissen

Wie Ossipow (1988, 120f.) darlegt, liegt es im Interesse der Exekutive, Vorlagen möglichst unverändert durch den Gesetzgebungsprozess zu bringen. Dieses Interesse läuft aber genau demjenigen des Parlaments zuwider. Auch das Parlament möchte durch das Schliessen von Kompromissen seinen Einfluss wahrnehmen und nicht einfach vorgegebene Projekte absegnen (vgl. Blaser 2003, 214). Damit in der vorparlamentarischen Phase überhaupt Annäherungen stattfinden, sollte diese geheim, unstrukturiert und von der Regierung oder Verwaltung gesteuert sein. An diesem Punkt haben viele Parlamente ange setzt, um Entscheidungsanteile zurückzugewinnen. Durch die Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens haben sie dessen Kompromissfindungsfunktion eingeschränkt.

Der Interessengegensatz zwischen Exekutive und Legislative hat den Institutionalierungsprozess der Vernehmlassungsverfahren verlangsamt, da er oft zu Blockaden führte. Weitere bremsende Faktoren waren das Fehlen einer eigentlichen Vernehmlassungslobby und der Umstand, dass Vernehmlassungsverfahren lange Zeit gar nicht als eigenständiges Thema, sondern lediglich als Mittel zum Zweck wahrgenommen wurden (Blaser 2003, 197). Alle drei Gründe dürften dazu beigetragen haben, dass schliesslich die Totalrevisionen der Kantonsverfassungen zu Geburtshelfern für Regelungen der Vernehmlassungsverfahren wurden. Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass von den dreizehn Kantonen, deren Verfassung die Vernehmlassung erwähnt, in zwölf diese Bestimmung mit einer Totalrevision der Kantonsverfassung eingeführt wurde. Einzige Ausnahme bildet der Kanton Wallis, wo der Artikel im Rahmen einer sehr umfassenden Partialrevision der Verfassung erlassen wurde. Es scheint, dass sich die allgemeinen und schwer organisierbaren Interessen, die eine Regelung befürworten, nur in den breit angelegten Entscheidungsprozessen der Totalrevisionen durchsetzen können.

Betrachtet man die Revisionsprozesse der Kantonsverfassungen, so gewinnt man den Eindruck, dass die Aufnahme eines Artikels zum Vernehmlassungsverfahren dabei nicht als etwas Grundlegendes gesehen wurde, sondern einfach als Anpassung der Verfassung an die Verfahrenspraxis (Commissione Speciale 1995, 206; Dubach et al. 2004, 114; Verfassungskommission des Kantons Bern, 1991a, 63 und 1991b, 107f.; Schoch 1995, 104f., Suter 1977, 110; Regierungskanzlei des Kantons Glarus 1984, 143f.). Teilweise hat auch die Inspiration durch das Projekt zur Totalrevision der Bundesverfassung eine Rolle gespielt (Commissione Speciale 1995, 206).

3.2 Die Formalisierung der Verfahren empirisch analysiert

Neben der Häufigkeit und der Ausgestaltung der Vernehmlassungen in der Praxis ist die Formalisierung das entscheidende Merkmal des Verfahrens. Erst mit einem gewissen Grad an Systematisierung und Reglementierung werden die Konsultationen überhaupt zu Verfahren. Sie ist ausserdem ein Indikator für den Stellenwert und den Charakter des Verfahrens.

Damit die Determinanten der Formalisierung der Vernehmlassungsverfahren quantitativ analysiert werden können, muss ein Mass für den Formalisierungsgrad gefunden werden. Wir verwenden hierzu einen Index, der misst, wie viele von zehn entscheidenden Kriterien eines Vernehmlassungsverfahrens⁸ gesetzlich oder verwaltungsintern geregelt sind. Zum Vergleich zeigt Tabelle 8 auch, ob überhaupt eine allgemeine Regelung besteht und wie viele Wörter diese umfasst.

Tabelle 8: Formalisierung und Frequenz der Vernehmlassungsverfahren

Kanton	Formalisierung		Frequenz
	Regelung	Anzahl Wörter	
Aargau	Ja	787	4
Appenzell I.Rh.	Nein	0	0
Appenzell A.Rh.	Ja	330	6
Bern	Ja	1121	10
Basel Landschaft	Ja	682	9
Basel Stadt	Ja	260	10
Freiburg	Ja	1014	6
Genf	Nein	0	0
Glarus	Ja	46	1
Graubünden	Ja	210	6
Jura	Ja	24	0
Luzern	Ja	*	2
Neuenburg	Nein	0	0
Nidwalden	Ja	92	4
Obwalden	Ja	*	*
St. Gallen	Ja	161	3
Schaffhausen	Ja	26	1
Solothurn	Ja	63	2
Schwyz	Nein	0	0
Thurgau	Ja	*	5
Tessin	Ja	24	3
Uri	Nein	50	0
Vaud	Ja	*	0
Wallis	Ja	188	4
Zug	Nein	0	0
Zürich	Ja	237	9
Mittlerer Kantone		242	3.4
Schweiz	Ja	1687	10

Quellen: Umfrage bei den Staatskanzleien und kantonale Gesetzgebung (Formalisierung), eigene Erhebungen aufgrund von Internetarchiven, Amtsblattpublikationen (Frequenz), Protokollen und Geschäftsberichten.

Die Frequenz entspricht der durchschnittlichen jährlichen Anzahl Verfahren von 2003 bis 2007. Nicht in allen Fällen liegen Zahlen für die ganze Untersuchungsdauer vor.

*Keine Angabe

Dem Formalisierungsindex stellen wir eine Reihe von vierzehn theoretisch hergeleiteten Erklärungsgrössen⁶ gegenüber. In einer multiplen Regressionsanalyse identifizieren wir die treibenden Faktoren für ein formalisiertes Vernehmlassungsverfahren. Dabei kontrollieren wir stets den Einfluss der Bevölkerungsgrösse, der Existenz eines obligatorischen Gesetzesreferendums sowie der konfessionellen und sprachlichen Identität des Kantons (ausführlicher, Neubert 2008).

Die empirische Auswertung zeigt, dass die Formalisierung der Vernehmlassungsverfahren vor allem mit der Ausgestaltung der direkten Demokratie zusammenhängt (s. Tab. 9). Die Verfahren sind in solchen Kantonen stark formalisiert, wo fakultative Referenden relativ leicht ergriffen werden können – das heisst in den Kantonen, die lange Sammelfristen kennen und im Verhältnis zu den Stimmberechtigten wenige Unterschriften für ein Referendum verlangen. Dies bestätigt, was Neidhart (1970) schon vor längerer Zeit für das eidgenössische Vernehmlassungsverfahren postuliert hat. Das fakultative Referendum hat im Allgemeinen zu einer Integration von breiten Kreisen in den Entscheidungsprozess geführt, im Speziellen war es für das Vernehmlassungsverfahren konstituierend. Die Risiken, dass Entscheidungsprozesse plebiszitär abgebrochen oder in die Länge gezogen werden, kompensiert das politische System durch zusätzliche Partizipation und Legitimation unter Anderem in Form eines Vernehmlassungsverfahrens. Je grösser diese Risiken, desto stärker sind auch die Kompensationen. Da sich die Hürden für fakultative Referenden zwischen deutschsprachiger und lateinischer Schweiz stark unterscheiden (Lutz et al. 1998, 139ff.; Trechsel 2000, 56ff.), könnte man vermuten, dass die Sprache die eigentliche Erklärung für die Unterschiede in der Formalisierung sei. Berücksichtigt man die Sprachregionen, ändert sich der Zusammenhang aber nur unwesentlich.⁷

Es ist nicht nur die gesetzliche Ausgestaltung des fakultativen Referendums, welche die Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens beeinflusst, sondern auch die Häufigkeit, mit der es in der Vergangenheit ergriffen wurde. Neigen Volk und Verbände in einem Kanton eher dazu, Referenden zu ergreifen, stellt dies ein erhöhtes Risiko für die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems dar. Mit ausführliehen und formalisierten Vernehmlassungsverfahren, kann die Referendumsmöglichkeit der Akteure reduziert und das Risiko für den Entscheidungsprozess gesenkt werden.

Ein weiterer positiver Einflussfaktor ist die Organisation der Interessen. Nur organisierte Interessen können Fachwissen zur Verfügung stellen oder Referenden ergreifen. Sie schaffen so Anreize und Druck, Vernehmlassungen

durchzuführen. Die Organisation der Arbeitnehmer als zentrale Dimension gesellschaftlicher Interessen korreliert wie zu erwarten mit der Formalisierung der Vernehmlassungen. Zwar tritt dieser Zusammenhang erst zutage, wenn man die deutsch- und die französischsprachige Schweiz gesondert untersucht.⁸ Aufgrund der unterschiedlichen sozialpolitischen Grundwerte (vgl. Freitag 2000, 191) und der unterschiedlichen Rollen der Gewerkschaften drängt sich diese Differenzierung jedoch auf.

Eine der zentralen Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens ist es, sicherzustellen, dass ein Erlass vollzugstauglich ist. Je stärker Gemeinden und Verbände am Vollzug beteiligt sind, desto wichtiger wird diese Funktion des Verfahrens. Es erstaunt darum nicht, dass auch das Ausmass der Dezentralisierung eines Kantons einen positiven Einfluss auf die Formalisierung der Vernehmlassungsverfahren hat.

Tabelle 9: Regressionsmodelle zur Erklärung der Formalisierung⁹

	Modell 1	Modell 2
(Konstante)	(1.348**)	(-1.002)
Öffnung des Systems für	-0.615**	-0.628**
Referenden (Mosertindex)	-3.771	-4.251
Häufigkeit der fakultativen Referenden von 1970-1996	0.445*	0.707**
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	2.727	3.765
		0.382*
		2.569
Dezentralisierung (Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben des Kantons)		0.456*
		2.295
R ²	0.630	0.791
Adjusted R ²	0.578	0.722
F	11.944	11.367

Anmerkungen: Abhängige Variable ist der Formalisierungsindex, der folgendermassen transformiert wurde: abhängige Variable = log (Formalisierungsindex + 1). Die oberen Werte in den Zeilen sind die standardisierten Regressionskoeffizienten, die unteren die dazugehörigen t-Werte.
*p<0.05
**p<0.01

3.3 Die verschiedenen Gesichter der Verfahren

Dem Verfahren auf Bundesebene wurden über die Jahre verschiedene Funktionen zugeschrieben. Gleichermassen unterschiedliche Aufgaben erfüllen die Verfahren heute in den Kantonen. Zwei Typen von Verfahren lassen sich unterscheiden, einerseits die geschlossenen und unstrukturierten Verfahren, die der Regierung zur Kompromissuche dienen. Diese Verfahren sind nicht öffentlich, verwaltungsintern geregelt und treten vorwiegend in den «regierungs-konkordanten»²⁰ Kantonen auf (vgl. Vatter, 2002, 405). Andererseits gibt es die Verfahren, die den partizipativen Charakter eines Volkesrechtes haben, genau geregelt sind und die Regierungen vor Fehleinschätzungen schützen sollen. Dazu kann auch das Vernehmlassungsverfahren im Bund gezählt werden. Neben diesen beiden Verfahrenstypen gibt es verschiedene Zwischenformen und eine regionale Besonderheit: In der lateinischen Schweiz sind die Verfahren aufgrund der geringen Bedeutung von fakultativen Referenden weniger auf referendumsfähige Organisationen, sondern auf eine breitere mediale Öffentlichkeit ausgerichtet. Sie sollen einen Meinungsbildungsprozess in Gang bringen und den parlamentarischen Entscheidungsbildungsprozess vorstrukturieren. Eine breite Veröffentlichung der Projekte in einem so frühen Stadium würde in der Deutschschweiz vermutlich als Vorpreschen der Regierung empfunden und den (plebiszitären) Widerstand der Verbände provozieren.

Auf Bundesebene haben die Vernehmlassungsverfahren in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung eingebüsst. Häufige Durchführungen und grosse Teilnehmerzahlen entfalteten eine inflationäre Wirkung (Klöti 1987; 3/5). Ausserdem wurden sie in ihrer Funktion der Kompromissbildung zunehmend von den Expertenkommissionen konkurrenziert (Klöti 1987, 7; Kriesi 1980, 591). Da diese Gremien die wichtigsten Akteure vereinen und nicht öffentlich sind, können darin eher Einigungen erzielt werden. Auf kantonaler Ebene muss die Situation der Vernehmlassungsverfahren differenziert betrachtet werden. Expertenkommissionen werden eher selten eingesetzt und Vernehmlassungsverfahren sind nicht immer öffentlich. Zudem werden sie in gewissen Kantonen sehr selten und mit engen Adressatenkreisen durchgeführt. Auch wenn in gewissen Kantonen diese inflationären Abwertigungstendenzen ebenfalls festzustellen sind, so sind die kantonalen Verfahren nicht generell unbedeutender als die eigenössischen.

Stefan Neubert, lic. rer. soc., Intern Corporate Governance, Hendrick & Struggles, Zürich; E-Mail: s.neubert@bluewin.ch

NEUBERT: KANTONALE VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN 289

Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. Alemann/Strüncz (1999, 3ff) zu vorparlamentarischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland.
- 2 Die Umfrage wurde per E-Mail durchgeführt und erreichte dank der wohlwollenden Unterstützung der Staatskanzleien eine hohe Rücklaufquote. Mit Ausnahme des Kantons VD haben alle Kantone gesantwortet.
- 3 Schuhmacher 2004a/b/c, Gerne 2004, Breitenmoser/Keller 2004, Frizzoni 2004, Zufferey 2004
- 4 Directives de rédaction législative, version janvier 2007, S.7
- 5 Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung.
- 6 Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren.
- 7 § 45 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998.
- 8 § 9 des Mittelschulgesetzes vom 13. Juni 1999.
- 9 § 7 der Konzessionsverordnung vom 21. Oktober 1992 zum Wasserversorgungsgesetz.
- 10 § 34 des Gesetzes vom 7. Juli 1963 über die evangelisch-reformierte Landeskirche.
- 11 Gent. Art. 11bis Abs. 5 Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire vom 4. Juni 1987, eingefügt am 29. November 2002. Schwyz, § 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987
- 12 Grundsätzlich obliegt die Eröffnung den Direktionen, bei Rechtsänderungen von besonderer Tragweite entscheidet jedoch der Regierungsrat. Ob diese besondere Wichtigkeit gegeben ist, entscheiden jedoch die Direktionen. Schuhmacher (2004b, 96/97) stellt fest, dass sie dabei sehr zurückhaltend sind. In der Praxis werden die allermeisten Verfahren von den Direktionen eröffnet.
- 13 Art. 4 der Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren 26. Juni 1996 (Fassung vom 17. Mai, 2006).
- 14 Art. 5 und 9 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005
- 15 Diese Kriterien umfassen, (1) eine Definition, wann Vernehmlassungen durchgeführt werden müssen, (2) die Instanz, die über eine Durchführung entscheidet, (3) die Behörde, welche den Antrag stellt, (4) die durchführende Instanz, (5) eine Spezifizierung des Adressatenkreises, (6) die Öffentlichkeit der Teilnahme am Verfahren, (7) die Behörde, welche das Verfahren auswertet, (8) die Öffentlichkeit der Auswertungen, (9) die Form(en) des Verfahrens und (10) die Vernehmlassungsfrist.

- 16 Die Erklärungsgrößen umfassen: Anzahl relevanter Parteien, Anteil Beschäftigte im 1. Sektor, konfessionell gemischter Kanton, Mehrsprachigkeit (ja/nein), Gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Polarisierungsindex, Verwaltungsgrösse, Verwaltungsangeteilte pro Einwohner, Wähleranteil der regierenden Parteien, Gemeindefanteil an den Gesamtausgaben des Kantons (Dezentralisierungsgrad), Öffnung des Systems für fakultative Referenden (Moserindex), Existenzdauer des fakultativen Gesetzesreferendums, Häufigkeit fakultativer Gesetzesreferenden 1970-1996.
- 17 Der Korrelationskoeffizient (Pearson) liegt zwischen dem Formalisierungsindex und den Hürden zur Ergriffung von fakultativen Referenden, gemessen durch den Moserindex (Moser 1985, 107), beträgt -0.56; Ablehnungswahrscheinlichkeit 0.005.
- 18 Der Korrelationskoeffizient (Pearson) $r = -5.85$, Ablehnungswahrscheinlichkeit 1.1%.
- 19 Die Regression wurde nach der OLS-Methode durchgeführt. Die Voraussetzungen dafür sind erfüllt. Alle Variablen weisen metrische Skalenniveaus auf oder sind dichotom. Durch eine logarithmische Transformation wurde die Rechtsschiefe der Verteilung der abhängigen Variable minimiert. Einflussreiche Fälle oder Multikollinearität liegen nicht vor. Die Tolerance-Werte liegen über 0.99 (Modell 1), und 0.4 (Modell 2). Die leichte Homoskedastizität der Fehler muss auf die verbleibende Rechtsschiefe der Verteilung der abhängigen Variable zurückgeführt werden. Aufgrund der Häufung der Kantone ohne formalisiertes Verfahren ist dieser auch durch Transformationen nicht beizukommen.
- 20 Regierungskontakant nach der Typologie von Vatter (2002, 405) sind Kantone mit wenigen Parteien, seltenem Gebrauch der Volkrechte, hoher Regierungskoordination, und starker direktdemokratischer Öffnung. Die Ausarbeitung der Entwürfe im Rechtssetzungsverfahren geschieht in einigen Kantonen ohne externe Experten (Graubünden, Appenzell LRh., vgl. Frizzoni 2004, 59f. bzw. Breitenmoser/Keller 2004, 4). In anderen können einzelne Experten hinzugezogen werden (Schaffhausen, Zürich, vgl. Förster 2004, 124 bzw. Schuhmacher 2004, 94-96) und in gewissen werden auch Expertenkommissionen gebildet (Aargau, Wallis, vgl. Müller 1978, 61-63 bzw. Zufferey 2004, 77f.).

290

Literatur

- Alemann, Ulrich/Strunck, Christoph, 1999, Die Weite des politischen Vor-Raumes – Partizipation in der Parteidemokratie, in: Kamps, Klaus (Hrsg.), Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Blaier, Jeremias, 2003, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen, Leske und Budrich.
- Breitenmoser, Franz/Keller, Rudolf, 2004, Das Vernehmlassungsverfahren im Kanton Appenzell i. Rh., LeGes, 2004/1, S. 41–52.
- Büchler-Tschudin, Verena, 1980, Demokratie und Kompromiss: Basel, Heibing & Lichtenhahn. Commissione Speciale, 1995, Costituzione Ticinese, Progetto di Revisione totale elaborato dalla commissione speciale nominata del Consiglio di Stato, Bellinzona, Dipartimento dell'Interno.
- Dubach, Reto/Marti, Arnold/Spahn, Patrick, 2004, Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar, Schaffhausen, Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen.
- Flückiger, Max, 1968, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Bern, Stämpfli & Co.
- Forester, Stephan, 2004, Das politische System des Kantons Schaffhausen – Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozesse in einem Kleingliedstaat - Dissertation, <http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus/volltexte/2004/970/> (05.11.2008).
- Freitag, Markus, 2000, Soziales Kapital und Arbeitslosigkeit - Eine empirische Analyse zu den Schweizer Kantonen, Zeitschrift für Soziologie, 29, 3, S. 186–201.
- Frizzoni, Walter, 2004, Das Vernehmlassungsverfahren im Kanton Graubünden, LeGes, 2004/1, S. 53–74.
- Gempert, Simon, 2007, Die erste Online-Vernehmlassung läuft. Pilotversuch des Bundesamts für Sozialversicherungen, Neue Zürcher Zeitung, 27. Juli 2007.
- Gerne, Roland, 2004, Das Vernehmlassungsverfahren im Kanton Aargau. Die Produktion von Rechtsätzen in der Aargau AG, LeGes, 2004/1, S. 17–40.
- Klöti, Ulrich, 1987, Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual?, Zürich, WF Wirtschaftsförderung.
- Kriesi, Hanspeter, 1979, Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften, 19, S. 233–259.
- Kriesi, Hanspeter, 1980, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a.M., New York, Campus.
- Ladner, Andreas, 1991, Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik - Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz, Zürich, Seismo.
- LeGes, 2004, Themenheft: Rechtssetzungsverfahren in den Kantonen, H. 1, S. 9–169.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie, Institutionen - Prozesse - Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Lutz, Georg/Strohmann, Dirk, 1998, Wahl und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Moser, Christian, 1985, Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen, Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- Müller, Georg, 1978, Methode und Verfahren der kantonalen Gesetzgebung am Beispiel des Kantons Aargau, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 18, S. 55-75.
- Neidhart, Leonhard, 1970, Plebiszit und pluralistische Demokratie - Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern, Franke.
- Neubert, Stefan, 2008, Determinanten kantonaler Vernehmlassungsverfahren – Lizenzarbeit, Universität Bern. (In elektronischer Form zu beziehen unter s.neubert@bluewin.ch)
- Ossipow, William, 1988, Les Groupes d'intérêt dans le Processus de Décision et la Communication Politique - Une interprétation Systématique du Cas Suisse, Meynaud, Jean, 1988, Jean Meynaud ou l'utopie revisitée, actes du colloque tenu à l'Université de Lausanne, les 25 et 26 septembre 1986, Lausanne, Université de Lausanne.
- Poitry, Alain-Valéry, 1989, La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse, Bern, Peter Lang.
- Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 1984, Verfassung des Kantons Glarus - Ergebnisse der Vernehmlassung, Glarus, Regierungskanzlei des Kantons Glarus.
- Schoch Jörg, 1996, Leitfaden durch die Ausserthodische Kantonsverfassung, Herisau, Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhodan.
- Schulmacher, Christian, 2004a, Das Rechtssetzungsverfahren in den Kantonen – Einleitung, LeGes, 2004/1, S. 9–15.
- Schulmacher, Christian, 2004b, Rechtssetzung in den Kantonen – ein Vergleich, LeGes, 2004/1, S. 111–129.
- Schulmacher, Christian, 2004c, Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Zürich, LeGes, 2004/1, S. 87–110.
- Stengel, Karl, 1982, Kantonsinterne Vernehmlassungsverfahren, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 83, S. 521–536.
- Suter, Heinz, 1977, Verfassung des Kantons Aargau - Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, Aarau, Verfassungsrat des Kantons Aargau.
- Trechsel, Alexander, 2000, Feuerwerk Volkrechte - Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996, Basel/Gent/München, Heibing & Lichtenhahn.
- Vatier, Adrian, 2002, Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen, Leske und Budrich.
- Verfassungskommission des Kantons Bern, 1991a, Die neue Verfassung. Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Bern. Kommissionsentwurf. Vernehmlassungsentwurf vom 9. April 1991, Bern, Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Verfassungskommission des Kantons Bern, 1991b, Die neue Verfassung. Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Bern. Vernehmlassungsbericht II zum Kommissionsentwurf vom 9. April 1991, systematische Darstellung der Eingaben, Bern, Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Zufferey, Jean-Pierre, 2004, Le processus législatif dans le canton du Valais, LeGes, 2004/1, S. 75–85.
- Schulmacher, Christian, 2004c, Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Zürich, LeGes, 2004/1, S. 87–110.
- Stengel, Karl, 1982, Kantonsinterne Vernehmlassungsverfahren, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 83, S. 521–536.
- Suter, Heinz, 1977, Verfassung des Kantons Aargau - Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, Aarau, Verfassungsrat des Kantons Aargau.
- Trechsel, Alexander, 2000, Feuerwerk Volkrechte - Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996, Basel/Gent/München, Heibing & Lichtenhahn.
- Vatier, Adrian, 2002, Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen, Leske und Budrich.

Résumé

Les procédures de consultation sont aménagées de façon très différente d'un canton à l'autre. Bien qu'elles ne fassent pas l'objet d'une attention particulière, elles ne sont pas moins importantes que celle de la Confédération. Le degré de formalisme des procédures de consultation cantonales dépend étroitement des possibilités et du nombre de référendums facultatifs. On peut distinguer deux types de procédures de consultation: d'un côté, il y a les procédures relativement fermées et peu structurées qui servent aux gouvernements à trouver des solutions de compromis. De l'autre, on trouve celles qui sont précisément réglementées; elles prennent les traits d'un droit populaire à caractère participatif visant à limiter les erreurs d'appréciation de la part des gouvernements. En Suisse romande, les procédures de consultation s'adressent moins aux organisations susceptibles de lancer des référendums qu'à un large public, vu l'importance moindre du référendum facultatif dans ces cantons.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



3.1. GERARD CAUSSIGNAC JEAN-LUC SCHWAAR

**Les procédures de consultation
pré-parlementaires, une
comparaison entre les cantons**

RÉSUMÉ

L'exposé présente les résultats d'une enquête menée auprès des responsables de légistique des cantons romands et du Tessin.

Les cantons romands peuvent être rangés dans deux catégories: l'une comprend les cantons qui ont édicté des normes spécifiques sur la procédure de consultation et l'autre ceux qui n'en ont pas.

Sur plusieurs critères de comparaison, on ne constate pas de différences fondamentales entre les cantons, qu'ils appartiennent à la première ou à la seconde catégorie. On peut par conséquent s'interroger sur l'opportunité d'édicter des normes de droit sur la procédure de consultation. L'absence de règles spécifiques n'empêche pas les cantons concernés de pratiquer des procédures de consultation selon des modalités en partie semblables à celles des autres cantons qui ont légiféré dans ce domaine. Malgré cela, une réglementation des procédures de consultation se justifie pour divers motifs.

PLAN DE L'EXPOSÉ

Introduction

Critères de comparaison

- bases juridiques réglementant la procédure de consultation
- objets soumis à la procédure de consultation
- régime des compétences
- cercle des participants et participantes à la procédure de consultation
- délais de réponse
- formes de la procédure de consultation
- manière de rendre public l'ouverture de la procédure de consultation
- évaluation de la procédure de consultation
- publicité des avis et de l'évaluation
- fonctions de la procédure de consultation

Conclusions



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits

3.2. DENIS LOERTSCHER

Les enseignements d'une procédure formalisée : le cas fribourgeois

Les enseignements d'une procédure formalisée : le cas fribourgeois

Denis Loertscher, Chef du Service de législation de l'Etat de Fribourg

Résumé

Le règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL) consacre un chapitre entier (12 articles) aux procédures de consultation. Distinguant entre les consultations externes et les consultations internes, il détermine les cas donnant lieu à consultation et les destinataires de celle-ci. Il donne en outre des précisions sur le dossier de consultation (contenu, forme, publicité et langue des documents), sur les réponses (forme et délai) et sur l'évaluation des résultats. Enfin, il traite d'une forme intermédiaire, celle des consultations restreintes.

Plan (provisoire)

1. Introduction
2. Les dispositions du REAL
 - a) Généralités
 - b) Consultations externes et consultations internes
 - c) - Destinataires (art. 23, 24 ; 32 al. 2 à 4)
 - Autorisation du Conseil d'Etat (art. 22 al. 3)
 - Dossier de consultation (art. 25, 22 al. 4, 30 ; 33 al. 2)
 - Annonce (art. 26 al.1)
 - Forme des réponses (art. 27)
 - Délai de réponse (art. 28 ; 33 al. 1)
 - Evaluation des résultats (art. 29 ; 33 al. 4)
 - Consultation restreinte (art. 31)
3. Conclusion : appréciation générale et enseignements

Annexes

1. Règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21) (état au 1.03.2011)
2. Procédures de consultation externe /liste de base de personnes, institutions, partis politiques et organisations à consulter (état au 1.1.2010)
3. Exemple d'annonces de consultations dans la Feuille officielle
4. Exemple d'un communiqué de presse relatif à la mise en consultation d'un projet
5. Exemple de l'évaluation (dans un communiqué de presse) des résultats d'une consultation

Règlement

du 24 mai 2005

sur l'élaboration des actes législatifs (REAL)*Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg*

Vu la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), notamment ses articles 4, 5 et 51 al. 3 ;

Vu la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL), notamment son article 16 ;

Vu l'article 3 du règlement du 11 décembre 2001 sur la publication des actes législatifs (RPAL) ;

Sur la proposition de la Direction de la sécurité et de la justice,

Arrête :

**CHAPITRE PREMIER
Dispositions générales****1. Objet et étendue**

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ Le présent règlement régit l'élaboration des actes législatifs dont l'adoption est de la compétence du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat.

² Il ne s'applique aux actes législatifs des autres autorités que dans la mesure fixée à l'article 34.

³ Les règles spéciales relatives à l'élaboration et à l'adoption des actes intercantonaux ou internationaux sont réservées.

Art. 2 Etendue

L'élaboration des actes législatifs comprend d'ordinaire :

- a) la planification des opérations ;
- b) l'étude, la rédaction et la traduction des propositions ;
- c) la procédure de consultation ;
- d) la soumission des propositions à l'autorité d'adoption ;
- e) l'accompagnement technique durant la procédure d'adoption ;
- f) la mise au point des textes.

2. Répartition des compétences

Art. 3 Conseil d'Etat

Sous réserve des compétences du Grand Conseil, le Conseil d'Etat définit les objectifs généraux, fixe les priorités et assure au niveau supérieur la coordination des principaux projets législatifs.

Art. 4 Directions

¹ Les Directions assument l'élaboration de la législation dans les domaines relevant de leurs attributions et prennent les mesures d'organisation nécessaires à cet effet.

² Elles veillent à l'actualité de la législation qu'elles sont chargées d'appliquer, notamment en suivant l'évolution du droit supérieur et en proposant les dispositions d'application nécessaires.

³ Elles déterminent, pour les projets qui leur incombent, les objectifs à atteindre, les étapes à suivre ainsi que les ressources à mettre en œuvre, compte tenu de l'importance de l'objet et de la planification générale adoptée par le Conseil d'Etat.

Art. 5 Chancellerie d'Etat

a) Attributions générales

La Chancellerie d'Etat a notamment les attributions suivantes :

- a) elle veille, à l'occasion de l'exécution des opérations qui lui incombent, au respect par les Directions de leurs obligations ;
- b) elle établit les modèles de présentation des textes dans le domaine législatif ainsi que les directives y relatives ;
- c) elle gère un système commun de suivi des processus législatifs et donne aux Directions les instructions qui s'y rapportent ;
- d) ...
- e) elle vérifie la correction linguistique des projets qui lui sont transmis en vue d'adoption par le Conseil d'Etat ou de publication officielle.

Art. 6 b) Attributions du Service de législation

¹ Le Service de législation a, dans le domaine de l'élaboration de la législation, les attributions suivantes :

- a) il veille, de façon générale, à l'unité et à la qualité de la législation ;
 - b) il concourt avec les Directions à l'élaboration de la législation qui relève de leurs attributions, notamment en examinant leurs projets d'actes ;
 - c) il prépare les textes relevant de la législation générale ainsi que les actes législatifs de la Chancellerie d'Etat ;
 - d) il conseille les Directions pour tout ce qui concerne l'élaboration de la législation ;
 - e) il édicte des directives de technique législative.
- ² Il exerce en outre les attributions que lui octroie la législation spéciale, notamment dans le domaine des publications officielles, et celles qui résultent de son statut de service central.

3. Information

Art. 7

¹ Les Directions veillent à l'information des personnes directement concernées par des actes importants, conformément à la législation sur la publication des actes législatifs.

² L'information du public et la publication sur l'Internet sont régies par la législation spéciale. Les articles 26, 30 et 31 al. 4 sont réservés.

CHAPITRE 2**Déroutement des opérations****1. Etude et rédaction des propositions**

Art. 8 Opérations préliminaires

¹ Les Directions analysent la situation existante et évaluent les besoins ainsi que les principaux effets attendus de la législation envisagée.

² Elles examinent en particulier la nécessité d'une intervention législative, le niveau des règles à adopter ainsi que les implications prévisibles pour l'Etat, les communes et les milieux directement concernés dans le canton.

Art. 9 Etude

¹ Les Directions rassemblent les éléments de réflexion et les avis pertinents, notamment par la procédure de coordination (art. 63 LOCEA).

² Elles s'assurent de la conformité du projet au droit supérieur ainsi que de son insertion harmonieuse dans la législation existante. Elles examinent l'eurocompatibilité du projet.

³ Elles évaluent les conséquences financières et en personnel des solutions envisagées. Elles examinent, le cas échéant, les influences sur d'autres domaines comme la répartition des tâches Etat-communes, la famille, la santé, l'environnement ou l'énergie.

⁴ Elles proposent des solutions efficaces et efficaces et, si nécessaire, des variantes.

Art. 10 Rédaction

¹ Le texte est rédigé de manière claire et concise. En principe, la matière est répartie selon une structure type précisée dans les directives de technique législative.

² La terminologie utilisée est cohérente tant entre les dispositions d'un même acte qu'entre cet acte et le reste de la législation, en particulier dans le même domaine.

³ La formulation respecte l'égalité des genres, en fonction du génie propre à chaque langue et du contexte rédactionnel, sans nuire à l'intelligibilité ni à la lisibilité du texte.

⁴ Pour les projets d'une certaine importance, les Directions examinent l'opportunité de constituer une équipe de rédaction comprenant, entre autres, des représentants de la Chancellerie d'Etat et du Service de législation.

Art. 11 Bilinguisme

¹ Les Directions établissent les textes dans les deux langues officielles et veillent à la concordance entre les versions linguistiques. La Chancellerie d'Etat en assure la vérification (art. 5 let. e et 15 let. d).

² Les documents internes à l'administration, en particulier les documents mis en consultation interne (art. 32s.), peuvent être rédigés dans une seule langue.

³ Autant que possible, les projets sont rédigés dans des termes et des structures de phrases facilitant le respect du caractère bilingue de la législation.

⁴ Les personnes chargées des traductions dans les Directions sont associées suffisamment tôt aux travaux pour qu'il soit possible de tenir compte d'éventuelles incidences de la traduction sur le texte source.

Art. 12 Consultation et préavis

¹ Les projets sont soumis à une procédure de consultation, externe ou interne, aux conditions et selon les modalités fixées par les articles 22 et suivants.

² Les préavis et les autres modes particuliers de consultation prévus par la législation spéciale demeurent réservés.

Art. 13 Messages et rapports explicatifs

¹ Le contenu des messages du Conseil d'Etat au Grand Conseil est fixé par la législation sur le Grand Conseil.

² Les projets d'ordonnances d'une certaine importance sont accompagnés d'un rapport explicatif, qui, sous une forme succincte, mentionne au moins les éléments suivants :

- a) l'origine et la nécessité du projet ;
- b) les principales opérations réalisées ;
- c) les principales propositions ;
- d) les conséquences financières et en personnel ;
- e) la conformité au droit supérieur.

2. Soumission pour vérification**Art. 14** Remise

¹ Les Directions mettent les projets à la disposition de la Chancellerie d'Etat, dans les deux langues officielles, le plus tôt possible, mais au moins dix jours avant la date limite d'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'Etat.

² La Chancellerie d'Etat peut accorder des dérogations pour des projets de faible ampleur ainsi que pour les documents qui accompagnent des projets.

Art. 15 Vérification

La Chancellerie d'Etat procède notamment aux opérations suivantes :

- a) elle vérifie que les projets respectent les prescriptions relatives à la présentation des actes législatifs ;
- b) elle corrige, ou fait corriger par la Direction, les erreurs manifestes de saisie, d'orthographe, de syntaxe ou de présentation formelle ;
- c) elle propose à la Direction, avant l'examen du projet par le Conseil d'Etat, les modifications de formulation qu'elle estime appropriées ;
- d) elle vérifie la concordance entre les versions linguistiques.

Art. 16 Services centraux

Simultanément à la remise à la Chancellerie d'Etat, les Directions avisent le Service de législation et les autres services centraux concernés, notamment s'ils avaient formulé des observations lors de la procédure de consultation ou de coordination.

3. Examen et adoption par le Conseil d'Etat**Art. 17** Procédure

Le traitement des propositions des Directions par le Conseil d'Etat, notamment l'inscription à l'ordre du jour, l'expédition des textes aux membres du Conseil d'Etat, le corapport et le déroulement des délibérations, est régi par les dispositions d'exécution de la LOCEA y relatives.

Art. 18 Accompagnement technique

¹ L'accompagnement technique devant le Conseil d'Etat correspond généralement à la rédaction, sur demande, de variantes ou de notes complémentaires.

² Avec l'accord de la présidence, il peut consister dans la présence d'un collaborateur ou d'une collaboratrice pour commenter les dispositions proposées et pour répondre à des questions.

4. Examen et adoption par le Grand Conseil**Art. 19** Procédure

Le traitement des projets par le Grand Conseil est régi par la législation sur le Grand Conseil.

Art. 20 Accompagnement technique

¹ L'administration cantonale assure un accompagnement technique du projet au cours des travaux du Grand Conseil.

² L'accompagnement technique consiste dans l'assistance fournie au ou à la commissaire du Gouvernement pour les opérations suivantes :

- a) la collaboration aux travaux de la commission parlementaire ;
- b) l'examen des propositions de la commission, en particulier de leur répercussion sur la cohérence du projet, et l'information du Conseil d'Etat à leur sujet ;
- c) le suivi des débats devant le plenum du Grand Conseil et l'éventuelle collaboration avec la commission de rédaction.

5. Mise au point des textes**Art. 21**

¹ Les Directions assurent la mise au point des textes adoptés par le Conseil d'Etat. Toutefois, l'insertion de modifications ponctuelles décidées par le Conseil d'Etat est faite par la Chancellerie d'Etat ; cette dernière remet à la Direction une copie électronique du texte modifié.

² La mise au point du texte des actes adoptés par le Grand Conseil relève de son secrétariat.

³ La rectification d'incorrections manifestes ou d'autres erreurs (art. 22 et 23 LPAL) est réservée.

CHAPITRE 3**Procédure de consultation****1. Consultation externe****Art. 22** Principes

¹ Une procédure de consultation externe est ouverte pour associer les milieux concernés à l'élaboration d'un acte d'une certaine importance et pour vérifier que le projet est matériellement correct et susceptible d'être bien accepté. Les cas prévus par la législation spéciale sont en outre réservés.

² Sont considérés comme d'une certaine importance notamment les projets visés par l'article 64 LOCEA, ceux dont l'exécution est confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration et ceux qui affectent de manière non négligeable des activités soumises à autorisation.

- ³ L'ouverture de la consultation est soumise à l'autorisation du Conseil d'Etat. L'article 31, relatif aux consultations restreintes, est réservé.
- ⁴ La Direction joint le projet du dossier de consultation à sa demande d'autorisation ; elle indique, le cas échéant, qu'elle entend recourir à une audience consultative et motive cette proposition (art. 27 al. 3).

Art. 23 Destinataires

- ¹ Le dossier de consultation est adressé aux milieux directement concernés par le projet, notamment aux organisations œuvrant au niveau cantonal dans le domaine concerné, et aux destinataires des consultations internes (art. 32 al. 2).
- ² Les projets de dispositions constitutionnelles et les autres projets qui pourraient avoir un impact important pour de nombreux milieux sont en outre adressés :
- aux partis politiques représentés au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat ;
 - aux principales associations professionnelles ;
 - à l'Association des communes fribourgeoises ainsi qu'à la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes.
- ³ Les projets qui pourraient avoir un impact important pour un cercle déterminé de communes ou pour l'ensemble des communes du canton sont également adressés à chaque commune concernée.
- ⁴ La Chancellerie d'Etat gère un répertoire des destinataires ordinaires des consultations.

Art. 24 Autres intéressés

- ¹ Toute personne ou organisation peut consulter, auprès de la Direction concernée, les textes mis en consultation.
- ² Chaque Direction veille à ce que, dans ses domaines de compétence, les milieux concernés par le projet soient consultés ou informés de la consultation. Elle recueille en outre l'avis de ses unités et commissions concernées par le projet.

Art. 25 Dossier de consultation

- ¹ Le dossier de consultation est établi dans les deux langues officielles, sous forme imprimée et sous forme électronique.
- ² Il comprend d'ordinaire :
- un courrier d'accompagnement, mentionnant notamment le délai de réponse ;
 - le projet mis en consultation ;
 - un rapport explicatif ;
 - la liste des destinataires.
- ³ Si le dossier est volumineux, la Direction peut limiter le nombre d'exemplaires distribués ou ne diffuser certains documents que sous forme électronique.

Art. 26 Annonce

- ¹ La Chancellerie d'Etat annonce dans la Feuille officielle et sur l'Internet les consultations autorisées par le Conseil d'Etat.
- ² ...

Art. 27 Forme des réponses

- ¹ Les réponses sont fournies sous forme imprimée et signées ; elles sont, si possible, également fournies sous forme électronique.
- ² L'administration cantonale fournit d'ordinaire ses réponses uniquement par voie électronique. Les Directions se conforment en outre aux exigences de l'article 33 al. 3.
- ³ Si la consultation est organisée, en tout ou partie, sous la forme d'une audience consultative, les opinions émises lors de l'audience font l'objet d'une transcription succincte.

Art. 28 Délai de réponse

- ¹ Le délai de réponse est de trois mois à compter de la date d'envoi des documents.
- ² La durée du délai peut être différente en cas d'urgence, ou en raison de la teneur ou de l'ampleur du projet. En outre, il est tenu compte de manière appropriée des périodes usuelles de vacances.
- ³ La Direction peut accorder une brève prolongation du délai, sur demande motivée. Si une prolongation est exclue par avance, il en est fait mention dans le courrier d'accompagnement.

Art. 29 Evaluation des résultats

- ¹ La Direction évalue les résultats de la consultation et décide de la suite à donner au projet.
- ² Si l'ampleur des réponses ou la portée de l'objet le justifie, elle établit en outre un bref rapport de synthèse qu'elle met à la disposition des destinataires de la consultation.

Art. 30 Publicité

- ¹ Le dossier de consultation est disponible sur l'Internet dès l'envoi des documents aux destinataires ; lorsqu'un rapport de synthèse a été établi, il est également diffusé sur l'Internet après la décision de la Direction sur la suite à donner au projet.
- ² La publicité des avis exprimés lors de la consultation est en outre garantie après l'expiration du délai de consultation, conformément à la législation sur l'information et l'accès aux documents.

Art. 31 Consultation restreinte

- ¹ La consultation peut être restreinte :
- lorsqu'elle porte sur un point technique particulier ;
 - ou qu'elle ne concerne qu'un nombre très limité de destinataires externes à l'administration.
- ² L'autorisation du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire.
- ³ Le dossier de consultation peut être réalisé en une seule langue et la consultation peut avoir lieu uniquement sous forme électronique (dossier et réponses). La publication du dossier de consultation sur l'Internet est facultative.
- ⁴ Les consultations restreintes sont, dans la mesure du possible, mentionnées dans la liste prévisionnelle des consultations.

2. Consultation interne

Art. 32 Principes

- ¹ La Direction organise une procédure de consultation limitée à l'administration cantonale si le projet présente une certaine importance, mais n'a que des incidences mineures pour les organisations externes à l'administration.
- ² Les destinataires sont :
- les Directions, la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille et l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ;
 - et, dans la mesure où le projet les concerne particulièrement, les autres services centraux, la Conférence des préfets et le Service des communes.
- ³ Les Directions et la Chancellerie d'Etat recueillent l'avis de leurs unités et commissions concernées par le projet.
- ⁴ La consultation interne peut être étendue à des organes de l'Etat externes à l'administration.

Art. 33 Modalités

- ¹ La durée de la consultation est, d'ordinaire, de quatre semaines. Au surplus, l'article 28 est applicable par analogie.
- ² Le dossier de consultation est constitué conformément à l'article 25 al. 2. La consultation a lieu, autant que possible, par voie électronique.
- ³ Les Directions fournissent la liste des unités ou organismes dont elles ont pris l'avis pour rédiger leur réponse.
- ⁴ La Direction évalue les résultats de la consultation et décide de la suite à donner au projet. Si l'ampleur des réponses ou la portée de l'objet le justifie, elle établit un bref rapport de synthèse qu'elle met à la disposition des destinataires de la consultation.

CHAPITRE 4

Actes des autres autorités

Art. 34

Les projets d'actes qui doivent ou peuvent faire l'objet d'une publication officielle conformément à la législation sur la publication des actes législatifs sont soumis à la Chancellerie d'Etat et aux services centraux concernés suffisamment tôt avant leur adoption pour assurer l'application des articles 15 et 16.

CHAPITRE 5**Dispositions finales****Art. 35** Abrogations

Sont abrogés :

- a) l'arrêté du 10 octobre 1995 concernant l'examen de l'eurocompatibilité des textes législatifs (RSF 122.0.21) ;
- b) l'arrêté du 14 janvier 1958 créant un Service de législation (RSF 122.23.41).

Art. 36 Modifications

- a) Décisions du Conseil d'Etat

L'arrêté du 24 janvier 1967 concernant la rédaction et l'expédition des décisions du Conseil d'Etat (RSF 122.0.17) est modifié comme il suit :

...

Art. 37 b) Finances de l'Etat

Le règlement du 12 mars 1996 d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat (RFE ; RSF 610.11) est modifié comme il suit :

...

Art. 38 c) Subventions

Le règlement du 22 août 2000 sur les subventions (RSub ; RSF 616.11) est modifié comme il suit :

...

Art. 39 Droit transitoire

¹ La Chancellerie d'Etat et les Directions disposent d'un délai d'une année pour mettre en œuvre les règles concernant l'annonce et la publicité des consultations externes (art. 26 al. 1 et 30).

² Au surplus, les règles relatives à la consultation ne sont obligatoires que pour les procédures de consultation dont l'ouverture a été décidée après l'entrée en vigueur du présent règlement.

Art. 40 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Conseil d'Etat

Procédures de consultation externe des Directions du Conseil d'Etat pour des projets législatifs

Liste de base de personnes, institutions, partis politiques et organisations à consulter

(Etat au 1^{er} janvier 2010)

- Les Directions du Conseil d'Etat
et, par elles, les services et institutions concernés
- La Chancellerie d'Etat (pour information)
- Le Service de législation
- Les autres services centraux (AFin, SPO, SITel, SBat et SAMI) et le Service des communes, dans la mesure où le projet les concerne particulièrement
- Le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
- L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données
(dès le 1.1.2011 : Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données)

- La Conférence des préfets
- Le comité de l'Association des communes fribourgeoises
- La Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes
- L'Union patronale du canton de Fribourg (rue de l'Hôpital 15, case postale 1552, 1701 Fribourg)
- La Chambre de commerce Fribourg (rte du Jura 37, case postale 304, 1701 Fribourg)
- La Fédération fribourgeoise des Retraités (case postale 123, 1709 Fribourg)
- La section fribourgeoise de la Fédération romande des consommateurs
(rue de l'Hôpital 2, 1700 Fribourg)

- Les partis politiques:
 - ⇒ Le Parti démocrate-chrétien
 - ⇒ le Parti libéral-radical fribourgeois
 - ⇒ Le Parti socialiste
 - ⇒ l'Union démocratique du Centre
 - ⇒ le Parti chrétien-social
 - ⇒ Les Verts fribourgeois

NB: Consultation interne des Services = en principe par les Directions, mais en indiquant les Services dont les avis intéressent plus particulièrement l'auteur de la consultation




ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Feuille officielle du canton de Fribourg
Amtsblatt des Kantons Freiburg

Publié sur *Feuille Officielle du canton de Fribourg / Amtsblatt des Kantons Freiburg* (<http://fo.fr.ch>)

Année: 2011
Numéro: 10
Législation cantonale / Kantonale Gesetzgebung
- Consultations / Vernehmlassungen

Législation cantonale - Consultations

 [Version imprimable](#)

Consultations

Dans sa séance du 1^{er} mars 2011, le **Conseil d'Etat** a autorisé la mise en consultation des avant-projets suivants:

Avant-projet de loi concernant le droit privé (révision totale de la loi d'application du code civil)

Direction de la sécurité et de la justice

Objet mis en consultation du 7 mars 2011 au 31 mai 2011

Internet: www.fr.ch/consultations

Avant-projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

Direction de la sécurité et de la justice

Objet mis en consultation du 4 mars 2011 au 16 mai 2011

Internet: www.fr.ch/consultations

URL source (Obtenu le 15.03.2011 - 10:21): <http://fo.fr.ch/node/989>



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la sécurité et de la justice DSJ
Sicherheits- und Justizdirektion SJD

Grand-Rue 27, 1701 Fribourg

T +41 26 305 14 03, F +41 26 305 14 08
www.fr.ch/dsj

Aux médias accrédités auprès
de la Chancellerie d'Etat

Fribourg, le 14 mars 2011

Communiqué de presse

Mise en consultation de la révision totale de la loi d'application du code civil suisse

Suite à la révision de larges pans du code civil suisse (CCS), la législation cantonale d'application doit être revue de fond en comble. Le Conseil d'Etat entend proposer à cette occasion de remplacer l'actuelle loi d'application du CCS pour le canton de Fribourg (LACC) par une nouvelle loi concernant le droit privé (LDPr). Un avant-projet est en consultation jusqu'à fin mai.

L'avant-projet concerne notamment les droits de voisinage. Pour simplifier les normes sur les plantations, devenues désuètes, une nouvelle solution a été élaborée avec des experts horticulteurs. A l'avenir, la hauteur d'une plante ne devra pas dépasser le double de la distance qui la sépare de la limite. Un arbre situé à 2 mètres de la limite, par exemple, ne devra pas mesurer plus de 4 mètres de haut. Ces dispositions permettent de mettre en œuvre une intervention parlementaire de 1993. En outre, en droit successoral, l'avant-projet attribue la juridiction gracieuse (ouverture d'un testament, établissement d'un certificat d'héritier, etc.) entièrement au juge de paix. Ces opérations devraient aussi pouvoir se faire dans le futur sans le concours d'un notaire, ce qui devrait permettre d'éviter des frais aux parties dans les successions ne posant aucun problème.

La révision totale de la LACC est inscrite au Programme de législature 2007-2011 du Conseil d'Etat et répond à plusieurs interventions parlementaires. Elle consiste d'abord en un profond « toilettage » de la loi, qui date de 1911 et qui a subi de multiples révisions. Début 2011, la LACC a par ailleurs été allégée d'une cinquantaine d'articles par la loi sur la justice (LJ). Sur le fond, le canton doit en outre s'adapter à la révision du CCS concernant la protection de l'adulte (tutelle), le droit des personnes et le droit de la filiation ainsi qu'à celle qui concerne les droits réels.

La LDPr n'a toutefois pas vocation à rassembler l'ensemble des règles cantonales de droit civil. Ainsi, le droit de la tutelle sera adapté dans le cadre d'une loi d'application indépendante. Plusieurs autres domaines resteront réglés par des lois spéciales : état civil, protection des données, registre foncier, etc. Quant à la révision du CCS concernant les cédules hypothécaires, qui doit entrer en vigueur en 2012, elle fera l'objet d'un processus d'adaptation distinct, dont les résultats seront ensuite intégrés dans la LDPr.

Contact

Erwin Jutzet, Président du Conseil d'Etat, Directeur de la sécurité et de la justice, T +41 26 305 14 03
André Schönenweid, chef adjoint du Service de législation, T +41 26 305 14 36

Annexes : les documents mis en consultation sont téléchargeables à l'adresse www.fr.ch/consultations



Aux médias accrédités auprès
de la Chancellerie d'Etat

Fribourg, le 11 mars 2011

Communiqué de presse

La révision de l'accueil extrafamilial est sous toit

L'avant-projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial (LStE) mis en consultation en juin 2010 a subi quelques adaptations. La mouture présentée aujourd'hui par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et qui sera remise prochainement au Grand Conseil prévoit un nombre suffisant de places d'accueil dès 2014. Financées par une participation du canton, des communes et des employeurs, ces places seront disponibles à un prix abordable pour les parents. Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat en charge de la santé et des affaires sociales a encore annoncé la création d'un Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil d'un million de francs.

Projet essentiel du plan de législature, la LStE remplacera l'actuelle loi sur les structures d'accueil de la petite enfance. L'offre inégalement répartie sur le territoire cantonal, les prix parfois trop élevés à charge des parents et les changements en profondeur des modes de vie ont incité le canton à proposer une loi intégrant le domaine de l'accueil extrascolaire et les structures d'accueil de la petite enfance. La volonté est de répondre à l'ensemble des besoins liés à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Un travail d'analyse important des 110 réponses reçues lors de la consultation par la DSAS a été nécessaire et a permis d'équilibrer et d'adapter certaines dispositions. D'un point de vue général, la démarche de révision, de même que l'élargissement du champ d'application et des ressources de financement ont été salués dans la majorité des réponses. Néanmoins, sur certaines questions spécifiques, les résultats de la consultation ont été divergents, à l'image des intérêts des instances consultées.

Autonomie communale préservée

Certaines dispositions ont été ajustées pour répondre à la crainte des communes relative à une perte de leur autonomie, entre autres l'article relatif au financement parental (art. 8). Ainsi, les communes pourront exercer une influence sur la tarification des institutions et lier l'octroi d'une subvention à l'introduction d'un barème déterminé. Pour plus de transparence, l'Etat envisage de rendre accessible les différentes grilles tarifaires. Par contre, les communes continueront d'assumer un rôle essentiel dans l'évaluation des places et des types d'accueil, comme cela est le cas actuellement (art. 6). Il s'agira pour elles d'établir périodiquement une évaluation des besoins et de revoir leur subventionnement en conséquence.

Accueil préscolaire: objectif 2014

«Juillet 2014. C'est la date à laquelle le canton offrira un nombre de places correspondant aux besoins réels des familles fribourgeoises», c'est ainsi que la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre a exprimé l'objectif du Conseil d'Etat. Cette année-là, pour l'accueil préscolaire, en plus de l'offre des assistantes parentales, 3780 enfants pourront bénéficier des 1512 places disponibles dans les crèches.

Un Fonds cantonal pour créer des places d'accueil extrascolaire

Un Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire doté d'un million de francs est instauré. Il permettra de soutenir chaque place d'accueil nouvellement créée à raison de 3000 francs d'ici à juillet 2014, ce qui représente au minimum 330 places.

Financement partagé

Enfin, le financement partagé entre Etat, communes et employeurs reste l'épine dorsale de la LStE. La contribution de 10% de l'Etat a donné lieu à des avis fortement contrastés. L'UDC notamment s'oppose à la participation de l'Etat, alors que les différentes structures d'accueil et leurs représentants penchent pour une participation de plus de 30%. Le projet final prévoit la contribution de l'Etat à 10% du coût effectif moyen des structures d'accueil et celle des employeurs à 0.4% de la masse salariale de l'entreprise. Pour une entreprise comme l'Etat de Fribourg, le plus grand employeur du canton, cela représente environ 500 000 francs par année.

Par année, il faut compter encore pour l'Etat 2 584 000 francs pour le subventionnement des crèches et 430 000 francs pour celui de l'accueil familial de jour. 500 000 à 600 000 francs sont prévus pour les places d'accueil complémentaires à l'école enfantine. Sur une période de 5 ans, le montage financier prévu coûtera globalement 24 millions de francs à l'Etat.

Le partage du financement permettra notamment d'alléger le prix des places d'accueil pour les parents, d'aider les familles à revenu bas et moyen et plus généralement, de répondre aux besoins des familles d'aujourd'hui. Les objectifs de la LStE s'inscrivent ainsi dans la logique d'une politique familiale globale et complètent les mesures déjà prises en matière de soutien aux parents, telles que par exemple les allocations maternité pour toutes les mères du canton. Anne-Claude Demierre: «Ce projet de loi représente une aide concrète aux familles et le canton de Fribourg montre aujourd'hui une fois de plus que la politique familiale se trouve au centre de ses préoccupations».

Annexes

—

LStE et son message

Contacts

—

Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, Directrice SAS, T +41 26 305 29 04 (11h00 à 12h00)

Alexandre Grandjean, Conseiller juridique, T +41 26 305 29 04 (11h00 à 12h00)

Communication

—

DSAS, Claudia Lauper, Conseillère scientifique, T +41 26 305 29 02, M +41 79 347 51 38



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits

3.3. KURT NUSPLIGER

La pratique des cantons alémaniques

RESUME

La réforme de la procédure de consultation était en discussion au niveau fédéral dans les années 1990. En même temps, la procédure était formalisée dans les cantons. Le canton de Berne est l'un de ceux qui ont inscrit la procédure de consultation dans l'ensemble de règles le plus détaillé. Les règles bernoises mettent l'accent sur la transparence et l'implication du public, alors que dans d'autres cantons alémaniques, les bases légales ont plutôt pour cible les organisations susceptibles de lancer un référendum. Les solutions ne peuvent être parfaites tant il est vrai que la procédure de consultation doit remplir des fonctions à la fois multiples et contradictoires. Pour instaurer un équilibre optimal, il faut rechercher la concentration, la flexibilité et la transparence de la procédure.

La procédure de consultation dans les cantons alémaniques

Prof. Kurt Nuspliger
Chancelier du canton de Berne

1. Introduction

- Procédure de consultation : une spécificité de la procédure législative démocratique suisse
- Les *finalités* de la procédure de consultation
- Les principales critiques

2. Législation et pratique dans les cantons alémaniques, en particulier dans le canton de Berne

2.1 Bases légales

2.2 Objets

2.3 Destinataires

2.4 Ouverture et déroulement

2.5 Formes et délais

2.6 Evaluation

2.7 Publicité

3. Eléments d'une « bonne pratique » de la procédure de consultation

- Concentration sur l'essentiel
- Flexibilité
- Transparence

4. Conclusions

La procédure de consultation dans les cantons alémaniques

Prof. Kurt Nuspliger
Chancelier du canton de Berne

1. Introduction

Dans la conception suisse, la procédure de consultation est une spécificité de la procédure législative démocratique qui garantit une participation étendue aux processus, l'acceptation certaine du résultat dans le cas particulier et, de manière générale, l'aptitude de la politique à répondre aux attentes des citoyennes et citoyens¹. Les critiques quant à eux pointent la forte influence des groupes de pression bien organisés au détriment du parlement et des collectivités politiques (cantons, communes)². Quoi qu'il en soit, le statut de la consultation dans la procédure législative de la Confédération et des cantons est fermement assuré et rarement contestée.

Les *finalités* de la procédure de consultation peuvent être décrites comme suit³:

- contrôler la *faisabilité* (les hypothèses de base sont-elles correctes? les mécanismes de régulation sont-ils adéquats? le projet pourrait-il avoir des effets pervers ?).
- amendement du texte législatif par l'amélioration des connaissances du service compétent, en particulier sur les réalités de la législation.
- établir si les buts du projet et les mécanismes de régulation qui sont prévus bénéficient d'un soutien suffisamment large (*tester le risque d'un référendum*).
- assurer que les acteurs concernés (cantons, communes ou particuliers) veilleront à l'*application* de l'acte législatif.
- *instaurer la transparence* par un débat public ou du moins par la publication des prises de position.

¹ SÄGESSER, 116.

² MASTRONARDI, N 6s.

³ Cf. SCIARINI, 604 et AUBERT, N 3

C'est surtout à partir des années 1990 que les cantons ont entrepris de créer la base légale formelle de la procédure de consultation. Une bonne partie des textes édictés dans ce domaine sont postérieurs à 2000⁴.

La discussion concernant la réforme de la procédure de consultation, voire son abolition, a été menée au niveau fédéral en parallèle aux efforts formalisateurs des cantons⁵.

Les principales critiques émises au niveau fédéral à l'encontre de la procédure de consultation sont les suivantes⁶:

- inflation dans l'utilisation de l'instrument et destinataires beaucoup trop nombreux, d'où la perte de son importance;
- prises de position trop détaillées, trop techniques et politiquement mal fondées, d'où la limitation de leur utilité pratique;
- faible bénéfice de la procédure par rapport au volume de travail qu'elle occasionne (impossibilité d'anticiper les compromis politiques pouvant se dégager au parlement)⁷.

Ces critiques ont abouti à la revendication d'un retour à l'essentiel. L'abolition de la procédure de consultation n'a jamais été vraiment sérieusement envisagée. Dans les cantons, la tendance des quinze dernières années a plutôt été à son développement.

2. Législation et pratique dans les cantons alémaniques, en particulier dans le canton de Berne

Une étude menée en 2008 a offert l'occasion de faire l'analyse détaillée de la procédure de consultation dans les cantons. Selon les conclusions de cette étude, le canton de Berne est parmi ceux qui se sont dotés de la législation la plus détaillée à ce sujet. Dans ce qui suit, nous aborderons les aspects essentiels de la procédure de consultation.

⁴ Cf. NEUBERT, 273.

⁵ SÄGESSER, 113

⁶ SÄGESSER, 115 s.

⁷ Cf. MASTRONARDI, N 7

2.1 Bases légales

Les cantons ne sont pas nombreux à avoir réglé les détails de la consultation dans une loi. Dans six cantons (dont quatre alémaniques), la procédure fait l'objet d'un simple règlement interne à l'administration⁸.

L'article 64 de la *Constitution cantonale bernoise* du 6 juin 1993 est consacré à la procédure de consultation⁹. Les points suivants y sont réglés:

- Objet (révisions de la Constitution, projets de lois et d'autres projets de portée générale).
- Destinataires (toute personne).
- Publicité (les avis recueillis sont accessibles au public).

Les détails de la procédure sont énoncés à l'article 41 de la loi d'organisation¹⁰ et dans l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OPC)¹¹.

2.2 Objets

Quatre cantons alémaniques prévoient que les révisions constitutionnelles et les projets de loi font obligatoirement l'objet d'une procédure de consultation. D'autres limitent cette obligation aux projets « importants ». Dans la pratique, les cantons sont nombreux à lancer une procédure concernant les projets de loi et les révisions constitutionnelles.

En *droit bernois*, les objets de la procédure de consultation sont réglés en détail: modifications constitutionnelles, lois, arrêtés de principe du Grand Conseil, actes législatifs qui ont des incidences considérables pour les communes, cas où le droit cantonal le prescrit. De plus, une procédure de consultation peut être organisée quand la portée de l'affaire ou des circonstances particulières le requièrent, s'agissant par exemple de projets que la Confédération soumet pour avis au Conseil-exécutif, d'ordonnances ou d'arrêtés particuliers du Grand Conseil.

⁸ NEUBERT, 274 s.

⁹ Art. 64 ConstC Procédures de consultation

¹ Toute personne a le droit de participer aux procédures de consultation afin de donner son avis sur les révisions de la Constitution, sur les projets de lois et sur d'autres projets de portée générale.

² Les avis recueillis sont accessibles au public.

¹⁰ RSB 152.01

¹¹ RSB 152.025

2.3 Destinataires

De nombreux cantons ont désigné les destinataires dans la législation ou dans des règlements internes. Dans la plupart des cantons, certains destinataires s'expriment sur tous les projets. Sept cantons seulement (dont six cantons alémaniques) n'ont pas de destinataires fixes¹².

Le *droit bernois* dresse une liste exhaustive des destinataires de tous les projets. Cette liste inclut notamment les autorités cantonales, les communes, les églises nationales, les partis politiques, les associations faïtières patronales et syndicales et d'autres milieux intéressés.

Les Directions et la Chancellerie d'Etat peuvent également donner leur avis. Cependant, leurs prises de position sont analysées à part et elles ne sont pas mentionnées dans le rapport qui accompagne le projet législatif. On voit dans cette possibilité de s'exprimer un complément de la discussion menée au sein du collège gouvernemental. Les avis exprimés par les Directions et la Chancellerie d'Etat sont confidentiels, et ils échappent donc au principe de publicité (droit de consultation des dossiers au sens de l'art. 27 ss Loi sur l'information¹³) qui prévaut de manière générale dans l'administration bernoise¹⁴.

La Chancellerie d'Etat tient la liste des destinataires qui donnent leur avis sur tous les projets ; cette liste est publiée. Les Directions et la Chancellerie d'Etat peuvent la compléter avec les noms des autres autorités et organisations à consulter dans leurs domaines (art. 16 OPC).

Les organisations et les particuliers ont la possibilité de donner leur avis même s'ils ne figurent pas parmi les destinataires désignés dans l'ordonnance.

2.4 Ouverture et déroulement

De manière générale, le gouvernement décide de l'ouverture de la procédure de consultation (exception: Schaffhouse). Dans quelques rares cantons (LU, ZH), les départements ou directions ont également la possibilité de prendre une telle décision.

¹² NEUBERT, 277.

¹³ BSG 107.1

¹⁴ Art. 15 Abs. 3 OPC.

Dans le *canton de Berne*, le gouvernement décide sur proposition des Directions ou de la Chancellerie d'Etat. Le déroulement de la procédure est du ressort de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'Etat. La procédure de consultation est généralement menée par voie électronique (art. 4, al. 2 OPC). En 2006, le canton de Berne a adapté les dispositions d'application à cet effet. Cela signifie que les documents sont publiés sur Internet et adressés aux destinataires par courrier électronique, et les prises de position sont remises par ce même moyen.

2.5 Formes et délais

Dans les cantons alémaniques, le délai est de deux ou trois mois¹⁵. Dans le *canton de Berne*, il s'étend de manière générale sur trois mois, les vacances et les jours fériés étant pris en considération. En cas d'urgence, le délai peut être plus court (art. 9 OPC).

La grande majorité des cantons alémaniques pratiquent en plus de la procédure écrite (ou « électronique ») la consultation par voie de conférence ou l'audition. Dans deux cantons, la forme orale et bilatérale est même possible (AR et OW)¹⁶. Dans le *canton de Berne*, le Conseil-exécutif peut décider pour de justes motifs, en particulier lorsque le projet est urgent, que la consultation aura lieu par voie de conférence et non par écrit. Elle fait alors l'objet d'un procès-verbal. Le dépôt d'un avis écrit reste possible dans les cas de consultation par voie de conférence (art. 10, al. 2 et 3). Les consultations menées dans cette forme sont rares. C'est également le cas dans les autres cantons, notamment dans le canton des Grisons¹⁷.

2.6 Evaluation

De manière générale, l'évaluation est faite par la Direction compétente, mais parfois aussi par la chancellerie d'Etat (p.ex. AI). Les résultats sont communiqués au gouvernement dans des formes variables. L'une des formes les plus courantes est le tableau synoptique¹⁸.

¹⁵ NEUBERT, 279.

¹⁶ NEUBERT, 279.

¹⁷ FRIZZONI, 61.

¹⁸ NEUBERT, 283.

Dans le *canton de Berne*, la Direction compétente ou la Chancellerie d'Etat dépouille les avis, établit un rapport et remanie le projet (art. 11 OPC). Le rapport est présenté au Conseil-exécutif au moment de l'approbation du projet remanié.

2.7 Publicité

Dans la plupart des cantons, notamment dans les cantons alémaniques, l'ouverture d'une procédure de consultation est rendue publique. Dans sept cantons seulement, les bases légales prévoient expressément la publication des avis exprimés et de leur évaluation¹⁹. Dans quelques autres cantons, la consultation des documents est possible.

Dans le *canton de Berne*, l'ouverture d'une procédure de consultation est annoncée dans la Feuille officielle du Jura bernois, l'Amtsblatt des Kantons Bern et sur le site internet du canton. L'avis énonce le droit pour chacun et chacune de participer à la consultation (art. 12 OPC). Les documents, les avis exprimés, les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et le rapport d'évaluation sont publiés. Les Directions ou la Chancellerie d'Etat décident de la publication éventuelle des avis, des procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et des rapports d'évaluation. Lorsqu'il s'agit d'un projet de grande envergure, l'Office de la communication diffuse une information sur les résultats de la consultation (art. 15 OPC).

3. Eléments d'une « bonne pratique » de la procédure de consultation

Les procédures de consultation, nous l'avons montré, ont des finalités dont certaines sont contradictoires: contrôle de la faisabilité, test du risque de référendum, instauration de la transparence. Il n'y a pas de formule parfaite, toutes les formes sont perfectibles.

Les éléments suivants sont essentiels dans l'optique du meilleur équilibre entre les différentes finalités:

¹⁹ NEUBERT, 282.

Concentration sur l'essentiel:

- Multiplier les questions précises (comme le prévoit le droit bernois [art. 7, al. 3 OPC: une liste de questions est jointe aux documents envoyés en consultation]);
- Renoncer à la consultation quand les projets ne sont pas contestés ou qu'ils sont de faible portée politique (surtout si la mise en œuvre se limite à l'administration cantonale).

Flexibilité :

- Examiner la possibilité de développer plutôt la formule des auditions. D'une part, cela permet de se concentrer sur l'essentiel, car la forme des auditions requiert précisément que l'on se limite au « message central », et d'autre part cela offre une certaine flexibilité de la procédure législative en termes d'agenda.
- Compléter la procédure de consultation par des consultations ciblées (menées avant ou après). La connaissance des réalités de la législation peut ainsi être approfondie en fonction des thèmes traités et il devient plus facile de trouver un consensus sur les points controversés.
- Maintenir les marges d'appréciation dans le choix des destinataires et des modalités du déroulement: selon la portée de l'objet, la liste des destinataires peut être limitée ou ponctuellement élargie. Une plus large participation des citoyennes et citoyens peut même être envisagée pour les questions fondamentales et les projets qui concernent un grand nombre de personnes²⁰, le cas échéant avec le recours à l'informatique (Web 2.0: p. ex. Blogs, Wikis²¹).

Transparence:

²⁰ Cf. par exemple la procédure de participation des citoyennes et citoyens lors de la révision totale de la constitution du canton de Berne (cf. BOLZ/KÄLIN, Die neue Verfassung, in: dies. [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 10), ou lors de la procédure de révision totale de la constitution du canton de Saint-Gall; Amtsblatt des Kanton St.Gallen, no 4a/2000, p. 180 s.

²¹ Un Wiki est un système d'hypertextes pour les sites internet dont le contenu peut être lu par les usagers mais également modifié en ligne. Les Wikis permettent le travail collectif sur les textes. Le but d'un Wiki est de manière générale de mettre en commun les connaissances et les expériences des auteurs (<http://de.wikipedia.org/wiki/Wiki>).

- La procédure, du moins ses éléments essentiels, devrait être inscrite dans la loi;
- la publicité de la procédure dans son intégralité, autrement dit l'accès aux documents, aux avis émis et à l'évaluation, doit être garantie.

4. Conclusions

Selon l'étude Neubert citée plus haut, les règles qui dans les cantons alémaniques régissent la procédure de consultation ont avant tout pour but de s'assurer la collaboration des organisations susceptibles de présenter un référendum, alors que dans les cantons romands, l'essentiel est le débat public²². Le canton de Berne s'est doté à ce sujet de règles détaillées qui mettent l'accent sur la transparence et l'implication du public. De ce fait, on peut dire qu'il n'est pas typiquement alémanique.

La prise en compte des éléments d'une bonne pratique contribue à optimiser la fonction de la procédure de consultation. Dans les cantons alémaniques, il n'y a pas d'urgence à engager des réformes dans ce domaine.

22.12.2010 #359776/SBr

²² NEUBERT, 289.

Références bibliographiques

Ouvrages cités:

JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la constitution fédérale, art. 147.

WALTER FRIZZONI, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Graubünden, LeGes 2004/1, 53–74.

PHILIPPE MASTRONARDI, St.Galler BV-Kommentar, Art. 147.

STEFAN NEUBERT, Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich, LeGes 2008/2, 271–292.

THOMAS SÄGESSER, The Consultation Procedure in Switzerland, LeGes 2004/3, 113–117.

CHRISTIAN SCHUHMACHER, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich, LeGes 2004/1, 87–110.

PASCAL SCIARINI, La formulation de la décision, in: Klöti et al. Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage, Zurich 2006.

Autres ouvrages:

JEREMIAS BLASER, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen 2003.

MARTIN KELLER, Fragen des Vernehmlassungsverfahrens, LeGes 1997/2, 11–16.

ULRICH KLÖTI, Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual. Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik 78/1987, 1–10.

HANNA MURALT MÜLLER, Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, LeGes 1997/2, 17–39.

FRITZ SAGER/ISABELLE STEFFEN, Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian Vatter, Föderalismusreform, Zürich 2006, S. 152 ff.

KARL STENGEL, Kantonsinterne Vernehmlassungsverfahren, ZBI 83/1982, 521–536.

Séminaire de légistique, Fribourg, le 8 avril 2011

La procédure de consultation dans les cantons alémaniques



Prof. Kurt Nuspliger
Chancelier du canton de Berne

Finalité de la procédure de consultation



- Contrôler la faisabilité
- Tester le risque d'un référendum
- Assurer la mise en application
- Faire régner la transparence

Critiques

- Inflation dans l'utilisation de l'instrument
- Faible utilité pratique des avis
- Rapport coût-utilité défavorable



Bases légales

- Dans quelques cantons, les règles sont énoncées au niveau de la loi; le plus souvent, elles s'inscrivent dans une ordonnance administrative
- Canton de Berne:
 - Art. 64 ConstC
 - Art. 41 LOCA
 - Ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport



Objets

- Révisions constitutionnelles et lois
- Projets importants
- Canton de Berne:
 - projets de modifications constitutionnelles
 - projets de loi
 - projets d'arrêtés de principe du Grand Conseil
 - les projets d'actes législatifs qui ont des incidences considérables pour les communes,
 - d'autres affaires, selon leur portée et les circonstances



Destinataires



- Les destinataires sont en règle générale désignés dans les bases légales pertinentes
- Six cantons alémaniques n'ont pas de destinataires fixes
- Canton de Berne:
 - Liste des destinataires de tous les projets
 - Les Directions et la Chancellerie d'Etat tiennent une liste de destinataires à consulter dans leurs domaines respectifs
 - Toute personne ou organisation peut déposer son avis

Ouverture et déroulement

- L'ouverture est en général une décision du gouvernement
- Dans quelques cantons, les Directions peuvent prendre cette décision
- Canton de Berne:
 - Décision du gouvernement
 - Déroulement relevant de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'Etat
 - Déroulement par voie électronique



Formes et délais

- Délai de deux à trois mois
- Outre la forme écrite (et électronique), la consultation par voie de conférence
- Canton de Berne:
 - Délai de trois mois
 - Possibilité d'un délai plus court en cas d'urgence
 - Le Conseil-exécutif peut ordonner une consultation par voie de conférence



Evaluation

- L'évaluation est en règle générale effectuée par le service responsable
- Parfois, elle est centralisée à la chancellerie d'Etat
- Canton de Berne:
 - L'évaluation est assurée par la Direction compétente ou par la Chancellerie d'Etat
 - Un rapport d'évaluation est élaboré et présenté au Conseil-exécutif en même temps que le projet remanié



Eléments d'une bonne pratique

- Concentration sur l'essentiel
- Flexibilité
- Transparence



Concentration sur l'essentiel

- Poser des questions précises
- Renoncer à une consultation quand le projet n'est pas contesté ou que sa portée politique est faible



Flexibilité



- L'audition est une formule à développer
- La procédure de consultation peut être complétée par des consultations ciblées
- Une marge d'appréciation doit être préservée dans la désignation des destinataires et dans la définition des modalités

Transparence

- Les éléments essentiels de la procédure doivent être réglés dans une loi
- La publicité de la procédure doit être garantie



Conclusions

- Berne est un canton alémanique atypique
- Aucune réforme fondamentale ne s'impose



<p>Constitution du canton de Berne (Cst-BE) du 6 juin 1993 [...]</p> <p>Titre 4. Droits politiques</p> <p><i>4.5 Participation au processus de formation de l'opinion</i></p> <p>Art. 64</p> <p>Procédures de consultation</p> <p>¹ Toute personne a le droit de participer aux procédures de consultation afin de donner son avis sur les révisions de la Constitution, sur les projets de lois et sur d'autres projets de portée générale.</p> <p>² Les avis recueillis sont accessibles au public.</p>	<p>RS/BE 101.1</p>	<p>Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA) du 20 juin 1995 [...]</p> <p>Titre III. Dispositions diverses</p> <p><i>1. Procédure de consultation et élaboration d'actes législatifs</i></p> <p>Art. 41</p> <p>Procédure de consultation</p> <p>¹ Le Conseil-exécutif décide de l'ouverture d'une procédure de consultation. L'organisation en incombe à la Direction compétente ou à la Chancellerie d'Etat.</p> <p>² Le Conseil-exécutif désigne les autorités et les organisations qui sont appelées à participer à chaque procédure de consultation. Les Directions et la Chancellerie d'Etat désignent dans leur domaine spécialisé celles qui doivent en outre être entendues.</p> <p>³ Les autorités, organisations et particuliers qui ne comptent pas parmi les destinataires reçoivent sur demande le projet en consultation.</p> <p>⁴ Les prises de position peuvent être consultées auprès du service compétent de la Direction ou de la Chancellerie d'Etat.</p>	<p>RS/BE 152.01</p>
--	---------------------------	---	----------------------------

Ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OCP)

RS/BE 152.025

du 26 juin 1996

Le Conseil-exécutif du canton de Berne,

vu les articles 41 et 50, lettres c et d de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA) [RSB 152.01], sur proposition de la Chancellerie d'Etat, arrête:

1. Dispositions générales

Article premier

Champ d'application

- 1 La présente ordonnance règle
 - a la procédure préliminaire (procédure de consultation, autres formes de consultation externe),
 - b la procédure de corapport,
 - c les consultations sur les projets de la Confédération.

2 Les dispositions de la législation sur le Grand Conseil concernant la procédure de consultation relative aux initiatives parlementaires sont réservées.

Art. 2

Participation politique

Les dispositions concernant la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne sont applicables dans tous les cas.

Art. 3

Coordination des affaires législatives

¹ Tous les projets d'actes législatifs qui sont envoyés aux Directions et à la Chancellerie d'Etat pour avis sont en même temps soumis au Bureau de coordination des affaires législatives de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

² Les projets d'ordonnance de Direction sont soumis pour avis au Bureau de coordination des affaires législatives de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires

ecclésiastiques même s'ils ne font l'objet d'aucune consultation auprès des Directions et de la Chancellerie d'Etat.

³ Les questions particulières concernant l'entrée en vigueur et la publication officielle doivent être réglées d'entente avec la Chancellerie d'Etat au plus tard lors de la procédure de corapport.

⁴ Les projets d'actes législatifs sont soumis dans les deux langues officielles à l'Office des services linguistiques et juridiques pour contrôle de la traduction au plus tard lors de la procédure de corapport.

Art. 3a [Introduit le 22. 10. 2008]

Coordination avec l'autorité de surveillance de la protection des données

Les projets d'actes législatifs et d'autres mesures au sens de l'article 34, alinéa 1, lettre k de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD) [RSB 152.04], qui concernent le traitement de données personnelles et la protection des données sont soumis à l'autorité de surveillance de la protection des données.

2. Procédure de consultation en procédure préliminaire

2.1 Procédure de consultation

2.1.1 Généralités

Art. 4 [Teneur du 17. 5. 2006]

Principe

¹ La procédure de consultation requiert l'avis des autorités cantonales, des communes, des Eglises nationales, des partis politiques, des organisations patronales et syndicales et des autres milieux intéressés au sujet des projets qui revêtent une importance politique.

² La procédure de consultation est généralement menée par voie électronique.

Art. 5

Objet

¹ La procédure de consultation est organisée

- a sur les projets de modifications constitutionnelles,
- b sur les projets de loi,
- c sur les projets d'arrêtés de principe du Grand Conseil,

d sur les projets d'actes législatifs qui ont des incidences considérables pour les communes, dans les cas où le droit cantonal le prescrit.

e Il est possible de renoncer à la consultation pour les projets revêtant peu d'importance.

3 Les projets suivants peuvent également faire l'objet d'une procédure de consultation si leur portée ou des circonstances particulières le justifient:

a projets soumis pour avis au Conseil-exécutif par la Confédération,

b traités intercantonaux,

c décrets,

d ordonnances,

e arrêtés du Grand Conseil.

2.1.2. Déroulement

Art. 6

Ouverture

1 Le Conseil-exécutif décide de l'ouverture de la procédure de consultation sur proposition de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'Etat.

2 ... [Abrogé le 25. 2. 2009]

3 Le projet des documents à soumettre à la consultation et le projet de communiqué de presse sont joints à la proposition adressée au Conseil-exécutif. [Introduit le 17. 5. 2006]

Art. 7

Déroulement

1 Le déroulement de la procédure de consultation est du ressort de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'Etat.

2 La Direction compétente ou la Chancellerie d'Etat envoie les documents soumis à la consultation par voie électronique et communique le délai de réponse aux destinataires. [Teneur du 17. 5. 2006]

3 La liste de tous les destinataires et, en règle générale, une liste de questions sont jointes aux documents envoyés en consultation.

4 L'invitation à la consultation est adressée à l'organe directeur de l'autorité ou de l'organisation consultée.

Art. 8

Langue

Les documents soumis à la consultation sont rédigés en allemand et en français et en principe adressés à tous les destinataires dans les deux langues.

Art. 9

Délai

1 Le délai de consultation est en principe de trois mois. Il est notamment fonction de la nature et de l'ampleur du projet. Les vacances et les jours fériés sont pris en considération.

2 Des délais plus courts peuvent être fixés en cas d'urgence.

Art. 10

Forme

1 L'avis est formulé par écrit. Il peut être déposé par voie électronique ou sur support papier. [Teneur du 17. 5. 2006]

2 Pour de justes motifs, en particulier lorsque le projet est urgent, le Conseil-exécutif peut décider que la consultation aura lieu par voie de conférence et non par écrit. La consultation fait l'objet d'un procès-verbal.

3 Le dépôt d'un avis écrit reste possible dans les cas de consultation par voie de conférence.

Art. 11 [Teneur du 2. 12. 2009]

Évaluation

1 La Direction compétente ou la Chancellerie d'Etat dépouille les avis et met le projet au net. Les avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat sont dépouillés séparément.

2 Le rapport présente sous une forme appropriée le résultat de la procédure de consultation et indique les points principaux sur lesquels le projet est contesté. Les avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat ne sont pas mentionnés.

2.1.3 Information du public

Art. 12

Publication

¹ La Chancellerie d'Etat annonce l'ouverture de la procédure de consultation en publiant un avis dans la Feuille officielle du Jura bernois, dans l'Amtsblatt des Kantons Bern et sur le site Internet du canton. [Teneur du 17. 5. 2006]

² L'avis indique

- a le titre du projet soumis à la consultation,
- b le délai de réponse,
- c le service chargé de mener la procédure de consultation et de répondre aux éventuelles questions complémentaires, [Teneur du 17. 5. 2006]
- d l'adresse Internet des documents soumis à la consultation, [Teneur du 17. 5. 2006]
- e le droit pour chacun et chacune de participer à la consultation (art. 16 et 17a). [Introduite le 17. 5. 2006]

Art. 13

... [Abrogé le 17. 5. 2006]

Art. 14

Information des médias

¹ L'Office de la communication [Teneur du 2. 7. 2008] annonce l'ouverture de la procédure de consultation portant sur un projet du canton et remet par voie électronique les documents soumis à la consultation aux professionnels des médias accrédités. [Teneur du 17. 5. 2006]

² En règle générale, une conférence de presse est organisée pour présenter les projets de grande envergure.

Art. 15

Principe de la publicité

¹ Les documents soumis à la consultation, les avis émis, les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et les rapports d'évaluation sont accessibles au public. [Teneur du 17. 5. 2006]

² Il incombe à la Chancellerie d'Etat de publier les documents soumis à la consultation dès l'adoption de l'arrêté du Conseil-exécutif sur l'ouverture de la procédure de consultation. [Teneur du 17. 5. 2006]

³ Les Directions ou la Chancellerie d'Etat décident de la publication éventuelle des avis émis, des procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et des rapports d'évaluation. Les avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat sont confidentiels. [Teneur du 2. 12. 2009]

⁴ Lorsqu'il s'agit d'un projet de grande envergure, l'Office de la communication [Teneur du 2. 7. 2008] diffuse une information sur les résultats de la consultation. [Ancien alinéa 2]

2.1.4 Destinataires

Art. 16

Liste des destinataires

¹ La Chancellerie d'Etat tient une liste des destinataires de tous les projets soumis à la consultation. Cette liste comprend

- a les Directions de l'administration cantonale et la Chancellerie d'Etat,
- b le Bureau de coordination des affaires législatives,
- c la Commission de l'égalité,
- d la Cour suprême,
- e le Tribunal administratif,
- f les Eglises nationales,
- g la Communauté d'intérêt des communautés israélites du canton de Berne,
- h les associations des communes bernoises,
- i les communes de plus de 10 000 habitants,
- k les conférences régionales, [Teneur du 25. 2. 2009]
- l l'Association des préfets bernois, [Anciennes lettres k à n]
- m les partis politiques représentés au Grand Conseil, [Anciennes lettres k à n]
- n les associations faitières patronales et syndicales du canton de Berne et [Anciennes lettres k à n]

o les associations faitières des organisations féminines bernoises. [Anciennes lettres k à n]

² La Chancellerie d'Etat publie la liste des destinataires. [Teneur du 17. 5. 2006]

³ Chaque Direction et la Chancellerie d'Etat peuvent compléter cette liste avec les noms des autres autorités et organisations à consulter dans leurs domaines.

Art. 17

Demandes d'inscription

¹ Les demandes d'inscription sur la liste des destinataires de tous les projets soumis à la consultation (art. 16, 1^{er} al.) sont adressées à la Chancellerie d'Etat qui statue. Une décision de rejet peut être contestée selon les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives [RSB 155.2].

² Les demandes d'inscription sur les listes complémentaires des Directions ou de la Chancellerie d'Etat (art. 16, 3^e al.) sont adressées à la Direction compétente ou à la Chancellerie d'Etat. Il n'existe pas de droit à l'inscription sur ces listes.

Art. 17a [Introduit le 17. 5. 2006]

Autres participants et participantes

Les organisations et les particuliers qui ne figurent pas sur la liste des destinataires au sens de l'article 16 peuvent également déposer un avis par écrit.

Art. 17b [Introduit le 17. 5. 2006]

Traitement des avis

¹ Il est pris connaissance des avis exprimés, qui sont pondérés et évalués.

² Le dépôt d'un avis ne confère pas le droit de recevoir une réponse ni d'être consulté une seconde fois.

2.1.5 Frais

Art. 18 [Teneur du 17. 5. 2006]

Accès gratuit [Teneur du 17. 5. 2006]

Les documents soumis à la consultation sont accessibles gratuitement sur Internet.

Art. 19 [Teneur du 17. 5. 2006]

Remise des documents contre paiement

Les documents soumis à la consultation peuvent être obtenus sur support papier auprès du service compétent contre paiement d'un émoulement (art. 25 de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoulements de l'administration cantonale, OEmo) [RSB 154.2].

Art. 20 [Teneur du 17. 5. 2006]

Consultation des documents

La consultation des documents officiels des procédures de consultation est gratuite une fois la procédure achevée.

2.2 Autres formes de consultation

Art. 21

¹ Durant la procédure préliminaire, les Directions, la Chancellerie d'Etat et, conformément au règlement interne de ces dernières, leurs offices peuvent consulter les milieux intéressés en dehors d'une procédure de consultation également.

² Dans les cas visés à l'article 5, 1^{er} alinéa, une telle consultation ne remplace pas la procédure de consultation.

³ Le rapport soumis au Conseil-exécutif présente sous une forme appropriée le résultat de la procédure de consultation et indique les points principaux sur lesquels le projet est contesté.

3. Procédure de corapport

Art. 22

Principe

¹ La procédure de corapport sert à la formation de l'opinion et à l'élimination des divergences à l'échelon du Conseil-exécutif.

² La procédure de corapport a lieu

a sur le projets d'actes législatifs, d'arrêtés de principe du Grand Conseil, d'initiatives et de rapports du Conseil-exécutif au Grand Conseil, auprès des Directions et de la Chancellerie d'Etat;

b sur les réponses aux interventions parlementaires, conformément à l'attribution du Conseil-exécutif;

- c dans les autres cas prévus à l'article 36 LOCA [RSB 152.01] et lorsque la législation spéciale l'exige, auprès des Directions concernées ou de la Chancellerie d'Etat;
- d sur ordre du Conseil-exécutif conformément à sa décision;
- e dans des cas particuliers avant que ne soit décidée l'ouverture d'une procédure de consultation (art. 6), auprès des Directions et de la Chancellerie d'Etat.

³ La procédure de corapport a lieu juste avant que la Direction ou la Chancellerie d'Etat soumette le projet au Conseil-exécutif pour décision, indépendamment de toute consultation durant la procédure préliminaire.

Art. 23 [Teneur du 17. 5. 2006]

Forme

¹ La procédure de corapport se déroule en principe par écrit.

² Elle peut se dérouler sur support papier ou par voie électronique concernant les actes législatifs.

Art. 24

Délai

¹ Le délai de réponse est d'au moins trois semaines. Il est prolongé dans une mesure appropriée lorsqu'il court durant une période de vacances du Conseil-exécutif. [Teneur du 25. 2. 2009]

² Il est possible de fixer un délai plus court

a dans les cas d'urgence,

b lorsque les Directions et la Chancellerie d'Etat ont déjà été consultées durant la procédure préliminaire.

Art. 25 [Teneur du 2. 12. 2009]

Résultat

La lettre au Conseil-exécutif concernant l'inscription du projet à l'ordre du jour présente le résultat de la procédure de corapport. Elle indique les modifications apportées au projet suite au corapport ainsi que les opinions divergentes.

Art. 25a [Introduit le 2. 12. 2009]

Confidentialité

Les avis des membres du Conseil-exécutif, des Directions et de la Chancellerie d'Etat dans la procédure de corapport ainsi que les informations sur le résultat de la procédure de corapport sont confidentiels.

4. Projets de la Confédération

Art. 26

¹ Sous réserve des droits de participation de la population et du Grand Conseil, le Conseil-exécutif est compétent pour se prononcer sur les projets qui lui sont soumis par la Confédération. Il peut coordonner l'avis qu'il émet avec d'autres cantons.

² La Chancellerie d'Etat remet les avis sur les projets de la Confédération aux membres bernois de l'Assemblée fédérale, aux professionnels des médias accrédités et, sur demande, aux tiers intéressés. [Teneur du 17. 5. 2006]

³ ... [Abrogé le 17. 5. 2006]

4a. Archivage [Introduit le 17. 5. 2006]

Art. 26a [Introduit le 17. 5. 2006]

Les documents produits dans le cadre d'une procédure de consultation ou de corapport doivent être archivés sur support papier conformément aux dispositions de l'ordonnance du 24 juin 1992 sur les Archives de l'Etat de Berne [Abrogée par O du 4. 11. 2009 sur l'archivage (Arch)]; RSB 108.111].

5. Dispositions finales

Art. 27

Modification d'un acte législatif

L'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OEmo) [RSB 154.21] est modifiée comme suit:

Art. 28

Abrogation d'un acte législatif

L'ordonnance du 24 février 1993 sur la procédure de consultation (OPC) est abrogée.

Art. 29

Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} août 1996.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique

IV. L'ÉVALUATION DES PRATIQUES DE CONSULTATION CANTONALES PAR LES ACTEURS



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits

4.1. NICOLAS BONGARD

Un point de vue administratif

RESUME

Occupé à réformer le cadre légal du transport professionnel de personnes pour la quatrième fois en 15 ans, le département cantonal en charge du projet a procédé à une consultation à large échelle des milieux concernés, qu'il s'agisse des milieux professionnels, associatifs, institutionnels ou consommateurs. La particularité de la démarche tient au fait que l'ensemble des entités consultées l'a été en amont du processus ordinaire déjà, à savoir sur les lignes directrices de la révision comme sur l'avant-projet de loi.

Ce travail de fond a récemment abouti au dépôt d'un projet de loi permettant de répondre aux attentes de la clientèle, des organismes consommateurs comme des milieux professionnels.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
jurisdictionnels de gestion des conflits



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique

4.2. OLIVIER FELLER

Un point de vue parlementaire

RESUME

Un baromètre classique de l'opinion

La procédure de consultation est la forme la plus classique de prise de température de l'opinion publique. D'autres instruments existent, comme les « hearings », les commissions extraparlimentaires, les contacts directs entre les élus et les représentants des partis, des associations économiques et syndicales, etc.

La procédure de consultation obéit à quelques règles de forme. Les prises de positions doivent parvenir à l'autorité par écrit, dans un délai donné, ce qui leur confère un poids particulier. Un parti qui s'exprimerait dans un sens lors d'une procédure de consultation puis dans un sens différent lors des travaux parlementaires pourrait perdre en crédibilité.

La procédure de consultation est un moyen d'atténuer le poids de l'administration ou du moins de fournir à l'autorité des appréciations complémentaires à celles développées au sein de l'appareil étatique et, partant, d'alimenter la réflexion politique.

Une forme de lobbying institutionnel

L'action des lobbies, des « groupes de pression », est régulièrement décriée notamment dans les médias et par les gouvernements dont les projets sont contestés. C'est regrettable, dans la mesure où les lobbies contribuent à enrichir la réflexion et le débat politiques.

La procédure de consultation est une forme de lobbying dans la mesure où elle amène les acteurs de la société civile à faire valoir leur point de vue et leur argumentation. Il s'agit d'une forme de lobbying non seulement plutôt bien perçue mais de surcroît activement sollicitée par les pouvoirs publics.

La situation est paradoxale : les lobbies sont expressément invités à donner leur avis lors des procédures de consultation tout en étant régulièrement critiqués lorsqu'ils cherchent à influencer sur les travaux parlementaires.

Un moyen d'influence relatif

La capacité d'influencer un dossier mis en consultation varie suivant l'objet concerné et le statut de l'entité qui prend position.

Les partis politiques ont un poids certain dès lors qu'ils sont des acteurs incontournables de la vie politique. En revanche, la force de frappe des associations qui défendent des

préoccupations spécifiques dépend des enjeux en discussion ainsi que de leur aptitude à nuire à un projet notamment dans l'hypothèse du lancement d'un référendum.

Il y a quelques années, l'Etat de Vaud s'est doté d'une nouvelle loi sur la formation professionnelle. Lors de la procédure de consultation, les associations patronales et les syndicats ont eu un impact fort dès lors qu'ils sont au cœur du système de formation duale.

L'Etat de Vaud a récemment mis en consultation un avant-projet de loi sur la préservation du parc locatif. Les déterminations de la Chambre vaudoise immobilière et de l'Asloca Vaud auront un effet déterminant sur l'évolution du dossier.

Il y a quelques années, le Conseil d'Etat vaudois a mis en consultation un avant-projet de loi sur les écoles de musique. Face aux menaces référendaires proférées par les communes, massivement mises à contribution, le dossier a été bloqué pendant plus d'une année par le Conseil d'Etat. Ce n'est qu'après avoir trouvé une solution de compromis financier avec les communes que le Conseil d'Etat a déposé son projet de loi sur les écoles de musique.

Une efficacité à géométrie variable

On peut se demander si la procédure de consultation est vraiment un moyen efficace pour les acteurs de la société civile d'influencer les pouvoirs publics. Si l'avis des partis politiques et des organisations du monde du travail est en général pris au sérieux par les pouvoirs publics, il n'est pas certain que l'appréciation d'une association de moindre importance soit véritablement prise en compte.

Force est de constater que la procédure de consultation tend à ralentir le processus d'élaboration des lois. Pourquoi ne pas soumettre d'emblée un projet de loi au parlement, sans passer par la procédure de consultation ? Le parlement, n'est-il pas le reflet de la société civile ? N'est-il pas composé d'élus issus ou proches des partis politiques et des milieux associatifs, de gauche comme de droite ?

Tout compte fait, la procédure de consultation présente plusieurs avantages. Elle permet d'éviter d'encombrer le parlement de projets de lois dépourvus de chances de succès politique. Elle permet au gouvernement d'affiner son appréciation politique et technique en amont des travaux parlementaires. Elle permet aussi de favoriser le débat et la réflexion politiques dans la société civile, ce qui n'est pas sans intérêt dans une démocratie semi-directe, et de contribuer à une production législative de qualité.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Responsables romands et tessinois de légistique



cemaj

Centre de recherche
sur les modes amiables et
juridictionnels de gestion des conflits



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de science politique

4.3. ISABELLE CHASSOT

Un point de vue gouvernemental

RESUME

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.