La procédure de consultation en Suisse

Autor(en): **Blaser, Jeremias**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **40 (2003)**

Heft 1562

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1021402

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

La procédure de consultation en Suisse

Cet article reprend un texte paru dans le premier numéro de la revue *a contrario*. Editée par un groupe de chercheurs de l'Université de Lausanne (www.unil.ch/acontrario), elle entend promouvoir des études interdisciplinaires et «indisciplinées» en sciences sociales. L'auteur analyse l'histoire de la consultation en Suisse et nuance l'explication courante selon laquelle elle générerait le compromis et écarterait les risques de référendum.

Jeremias Blaser
Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg

Dans le contexte politique de la Suisse, la consultation des groupes d'intérêt (associations économiques, partis politiques, organisations culturelles, etc.) consiste à leur soumettre des avant-projets de lois sur lesquels ils sont amenés à s'exprimer et qui sont dès lors susceptibles d'êtres modifiés par l'administration et le gouvernement, en fonction des différentes prises de position, avant d'être soumis à une procédure parlementaire ordinaire.

Son histoire permet de constater que la consultation était, au XIXe siècle, une pratique extrêmement hétérogène et floue. Ce qui aujourd'hui est traité comme une «prise de position», en allemand *Vernehmlassung*, se manifestait pendant la deuxième moitié du XIXe siècle sous des formes très diversifiées. Le jargon administratif allemand permet de distinguer trois termes utilisés successivement pour désigner la procédure de consultation et qui revêtent des connotations distinctes.

Mitwirkung: entre 1870-1920. Cette notion contient l'idée d'une collaboration où les partenaires travaillent ensemble pour atteindre un but commun. Elle indique dans ce contexte une participation des associations professionnelles à l'application de la loi.

Anhörung: entre 1920-1960. Cette notion implique une relation asymétrique où un partenaire «veut bien accepter» d'écouter l'autre. Son usage est introduit dans le langage juridique au cours des années 1930 et concerne plus précisément une participation des groupes d'intérêt dans la phase d'élaboration des lois.

Vernehmlassung: depuis 1960. Cette notion contient un double sens, le verbe *sich vernehmen lassen* pouvant signifier que l'on se «fait entendre», mais aussi qu'on subit un interrogatoire. Utilisée actuellement, cette notion reflète une certaine ambivalence de la pratique consultative, dans la mesure où sa double signification ne permet plus d'indiquer vraiment une relation asymétrique entre l'administration et les organisations intéressées.

Mitwirkung

On peut supposer que le sens du terme *Mitwirkung* ne se limitait pas à une pratique intervenant en amont du processus parlementaire (comme c'est le cas de nos jours). Ces aspects montrent que la *Mitwirkung* du XIXe siècle ne permettait pas encore de distinguer clairement la procédure de consultation des commissions extra-parlementaires, ni de distinguer la phase pré-parlementaire de la phase parlementaire et de faire la différence entre représentants d'intérêts ou experts. Toutes ces pratiques, désormais distinctes, se subsumaient à l'époque sous le terme de *Mitwirkung*. En revanche, nous pouvons dire que le terme permettait de faire la différence entre des instances proprement politiques (parlement, commissions parlementaires, administration, Conseil fédéral) et des instances attribuées à d'autres sphères sociales. Le terme *Mitwirkung* instituait en fait un système capable de distinguer des adresses sociales (organisations et personnes) en leur attribuant des domaines de compétences particuliers (économiques, politiques, scientifiques, ou juridiques).

Anhörung

Durant la première moitié du XXe siècle on peut observer une différenciation plus nette entre la participation des organisations à l'élaboration des projets de lois et la participation des organisations à la mise en œuvre des lois. Cette évolution se reflète au niveau sémantique en ajoutant au terme de *Mitwirkung* le terme de *Anhörung*. Le terme de *Anhörung* prend le sens d'une consultation en amont de la phase parlementaire tandis que le terme de *Mitwirkung* désigne la participation des organisations et des cantons à la mise en œuvre des lois fédérales en aval de la phase parlementaire ou plébiscitaire.

Ce fait indique que la fonction attribuée à la pratique consultative avait également changé. Il ne s'agissait plus «d'inventer» des procédures susceptibles de former et de faire exister des instances capables de façonner la politique . Au contraire, il fallait désormais spécifier ces procédures afin de limiter les domaines d'intervention possibles qui pouvaient surgir lors des procédures de consultation. La procédure de consultation servait désormais à exclure plutôt qu'à inclure, notamment par l'instauration de délais. Parallèlement, nombre de prises de position ont été refusées par l'administration en prétextant que l'organisation concernée n'était pas une organisation faîtière au sens propre d'un *Spitzenverband* ou un *Landesverband*.

Vernehmlassung

La procédure de consultation apparut soudain comme posant des problèmes majeurs au système politique. La critique principale qui lui était adressée était son caractère antidémocratique. Nombreuses étaient les plaintes des parlementaires qui déploraient le fait que leur marge de manœuvre au sein du parlement se voyait considérablement réduite suite au compromis trouvé dans la phase pré-parlementaire.

La Suisse du XIXe siècle à nos jours se caractérise par une densité extraordinaire d'organisations en tous genres. Ce n'est pas un hasard si face à ces nombreuses associations, le besoin de structurer cette multiplicité a débouché sur l'adoption d'une ordonnance (1991) et d'une loi, en cours d'élaboration, afin de réglementer les nombreux problèmes que pose la procédure de consultation. Dans cette perspective, elle structure les organisations par rapport au système politique, en les incluant ou en les excluant, en leur attribuant des rôles ou des tâches, en les investissant d'attentes, en leur fixant des délais, en leur posant des questions. Cette organisation des organisations atteint un degré d'autonomie en mesure de poser à son tour des problèmes au système politique. ■

Blaser, J., *Die Organisation des Vernehmlassungsverfahrens in der Schweiz.* Thèse de Doctorat, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne, 2003.
Blaser, J., «Le système de consultation en Suisse: esquisse réflexive d'une analyse empirique», *a contrario* 1 (1):10-32, Antipodes, Lausanne, 2003.
Blaser, J., et B. Voutat, *La consultation des groupes d'intérêt dans le processus législatif en Suisse*, ed. B. Voutat and Y. Déloye, Paris, Berlin, 2002.