

11.xxx

**Rapport du Conseil fédéral
sur le classement de la motion 05.3232 de la Commission
des transports et des communications du Conseil des Etats
du 12 mai 2005**

(Disposition constitutionnelle relative à la desserte de base)

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2004 M 05.3232 Disposition constitutionnelle relative à la desserte de base
(E 16.6.05, Commission des transports et des communi-
cations CE; CN 6.3.06)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Il s'impose de renoncer à l'élaboration d'une nouvelle disposition constitutionnelle générale sur le service universel, cela principalement au vu des résultats de la procédure de consultation menée sur un avant-projet allant dans ce sens. La majorité des participants à la consultation se sont en effet opposés à l'adoption d'une nouvelle disposition générale. Ils n'ont pas donné de grande direction commune qui permettrait de retravailler l'avant-projet. Le Conseil fédéral demande donc au Parlement de classer la motion qui est à son origine.

La motion 05.3232 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) charge le Conseil fédéral de présenter à l'Assemblée fédérale un projet de disposition constitutionnelle générale sur le service universel. Le Conseil fédéral avait proposé aux Chambres de rejeter la motion et avait fait part de son scepticisme également dans le dossier envoyé en consultation. Les auteurs de la motion appelaient de leurs vœux une disposition rédigée en termes généraux, sans énumération exhaustive des domaines concernés. Or le service universel se joue à différents niveaux et englobe de nombreux secteurs. Impossible donc de régler ce vaste domaine de manière uniforme en inscrivant des normes contraignantes dans la Constitution, en raison de la diversité des problématiques et des instruments à disposition de l'Etat. L'avant-projet mis en consultation tentait de contourner cet écueil en retenant sous une forme générale les principes déterminants qui, aujourd'hui déjà, permettent à la Suisse d'assurer le meilleur approvisionnement possible en biens et services de base répondant aux besoins usuels de la population. Les participants à la consultation ont cependant fait valoir dans leur majorité qu'ils ne considéraient pas une nouvelle disposition comme utile. Ils ont en outre fait de nombreuses propositions divergentes sur tous les éléments de l'avant-projet. Le Conseil fédéral ne voit pas de possibilité de soumettre au Parlement un projet qui correspondrait aux exigences de la motion, prendrait en compte de manière sensée les critiques exprimées de part et d'autre et serait en même temps susceptible de réunir une majorité. Se fondant sur l'art. 122, al. 3, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, il propose donc à l'Assemblée fédérale de classer la motion.

Rapport

1 Mandat du Parlement

L'initiative parlementaire 03.465 Maissen Theo «Service public. Desserte de base dans la Constitution» demande l'insertion d'un nouvel article sur «la desserte de base des services publics» dans la Constitution. La CTT-E a décidé de suspendre cette initiative en faveur d'une motion dont elle est elle-même l'auteur (05.3232 «Disposition constitutionnelle relative à la desserte de base»). La motion de la CTT-E, qui reprend expressément les objectifs de l'initiative parlementaire, charge le Conseil fédéral de présenter à l'Assemblée fédérale un article constitutionnel sur le service universel, mais elle précise le mandat sur quelques points. Elle demande un article rédigé en termes généraux n'énumérant pas tous les domaines concernés mais posant au contraire des principes généraux, à l'instar de l'art. 73 de la Constitution (Cst.)¹ sur le développement durable.

Les deux conseils ont approuvé cette motion contre l'avis du Conseil fédéral et réaffirmé leur position dans le cadre du rapport 2008 sur les motions et postulats².

Le Conseil fédéral a mené une consultation sur un avant-projet de disposition constitutionnelle à l'automne 2010. Au vu des avis exprimés, il a fait part de son intention de proposer le classement de la motion 05.3232, après quoi la CTT-E a donné suite à l'initiative Maissen 03.465 le 5 septembre 2011.

2 Contenu de l'avant-projet présenté

L'avant-projet mis en consultation³ visait à mettre en œuvre l'objectif fixé dans les interventions parlementaires mentionnées, c'est-à-dire inscrire dans une nouvelle disposition constitutionnelle les principes du service universel, à l'instar de ce que prévoit l'art. 73 Cst. en matière de développement durable.

Il prévoyait que la nouvelle disposition suivrait l'art. 41, qui contient les buts sociaux de la Constitution. C'était là une manière d'exprimer que l'on ne crée pas de nouveaux droits et obligations à l'adresse des particuliers et que le partage des compétences entre la Confédération et les cantons est inchangé. L'article proposé enjoignait aux collectivités publiques de tous les échelons de l'Etat fédéral de s'engager en faveur d'un service universel d'aussi bonne qualité que possible. Comme c'est le cas pour l'article sur les buts sociaux, il n'aurait pas été possible de déduire directement de l'article sur le service universel des droits à des prestations de l'Etat.

¹ RS 101

² 09.017: BO E 2009 562, BO N 2009 909; cf. rapport du Conseil fédéral FF 2009 1647 1662

³ A consulter sur le site www.admin.ch > Procédures de consultation et d'audition > Procédures terminées > 2010 > DFJP.

L'article citait des domaines de manière non exhaustive (al. 2), comme le demande la motion. Il mentionnait la formation, l'approvisionnement en eau et en énergie, l'élimination des déchets, le traitement des eaux usées, les transports publics et privés, les services postaux, les télécommunications et la santé.

Il précisait ensuite les critères selon lesquels l'Etat doit tendre à optimiser le service universel: les biens et services devaient être disponibles dans toutes les régions du pays, accessibles à toute la population, offerts à un certain niveau de qualité et à des prix fixés selon des principes uniformes, abordables pour tous et disponibles de manière continue (al. 3).

La consultation s'est ouverte le 27 août 2010 et s'est terminée fin décembre 2010 après une prolongation souhaitée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

3 Résultats de la consultation

3.1 Rejet par la majorité

Les participants à la consultation ont été unanimes à considérer le service universel comme un thème très important, mais la majorité d'entre eux (41 sur 63) étaient contre l'adoption d'une disposition constitutionnelle à caractère général: la majorité des cantons (14 sur 22), des partis politiques (4 sur 7) et des autres participants (23 sur 34) ont ainsi refusé de soutenir la motion (pour plus de détails, se reporter au ch. 4.2 de la synthèse des résultats de la consultation⁴).

3.2 Critiques principales

De nombreux participants à la consultation (par ex. le PDC, le PLR et l'UDC) ont confirmé les réticences du Conseil fédéral quant à l'adoption d'une nouvelle disposition générale. Ils ont jugé comme lui qu'elle n'aurait aucune portée pratique et aurait même des conséquences néfastes. Ils ont notamment souligné les points suivants (là aussi, cf. ch. 4.2 du rapport sur les résultats de la procédure de consultation):

- Le service universel est suffisamment réglé aujourd'hui – que ce soit dans la Constitution (à l'art. 43a et dans les normes sectorielles), dans les constitutions cantonales ou dans la législation spéciale.
- Le caractère déclaratoire et symbolique de l'avant-projet montre qu'une disposition constitutionnelle générale sur le service universel ne permet pas aux citoyens d'obtenir des améliorations concrètes.
- L'article proposé risque de faire naître sans qu'on le veuille des droits justiciables ou du moins d'encourager les comportements allant dans ce sens.

⁴ A consulter sur le site www.admin.ch > Procédures de consultation et d'audit > Procédures terminées > 2010 > DFJP.

- Un excès de normes symboliques dans la Constitution minerait la force normative des dispositions qui ont des contours mieux définis.
- Le caractère transversal de la disposition proposée – qui est au cœur de la motion – ne paraît pas adéquat. Les domaines visés sont trop différents pour pouvoir être réglés dans une seule et même disposition générale. L'avant-projet ne prend pas en compte l'extrême variété des situations géographiques et démographiques des diverses régions.
- Il n'est pas possible de donner une définition d'application générale et sans limites du service universel; l'adoption de l'article proposé figerait ses structures, interdirait l'adaptation de ses mécanismes aux évolutions politiques, économiques et sociales et mettrait sa qualité en danger.
- Les différentes possibilités d'assurer le service universel ont des conséquences financières qu'on ne peut pas régler de manière uniforme dans un article constitutionnel de portée générale. L'élément financier est pourtant un élément central, sans lequel il n'y a pas de sens à réglementer à l'échelon de la Constitution.
- Il risque d'y avoir confusion entre les compétences fédérales et cantonales.

3.3 Détails critiqués

Plus ou moins tous les éléments de l'avant-projet ont donné lieu à des propositions de modifications (voir le ch. 5 de la synthèse des résultats de la consultation), mais aucun consensus ni grande direction ne s'en dégagent. Des acteurs politiques importants ont des positions diamétralement opposées sur certains points centraux, comme le caractère déclaratoire et symbolique de la disposition; pour certains, celui-ci devrait ressortir plus clairement, d'autres préféreraient des règles plus concrètes.

4 Variante moins problématique: réaffirmer brièvement l'attachement au service public

Certains participants à la consultation soulignent très justement qu'une disposition minimale sur le service universel, dans laquelle on réaffirmerait de manière générale son importance, permettrait d'éviter une bonne partie des écueils que présente l'avant-projet élaboré selon le canevas donné par la motion. On y trouverait le symbole politique visiblement voulu par les auteurs de la motion, sans qu'il soit nécessaire de rechercher un dénominateur commun pour des secteurs divers et difficilement comparables.

Cette norme générale pourrait prendre la forme suivante:

«Art. 41a Service universel

La Confédération et les cantons s'engagent en faveur du service universel.»

Elle pourrait aussi, sous une forme un peu plus détaillée, reprendre les éléments centraux de l'avant-projet:

«Art. 41a Service universel

La Confédération et les cantons s'engagent à ce que la population ait accès aux biens et services du service universel.»

Cependant, une telle disposition n'énoncerait pas les principes du service universel, si bien que le Conseil fédéral n'aurait pas exécuté la motion.

Ce dernier est en tout état de cause d'avis qu'une telle disposition programmatique ne pourrait guère déployer d'effets et n'aurait par conséquent pas davantage d'utilité.

5 Conclusion

La motion 05.3232 CTT-E a pour but d'inscrire les principes du service universel qui réunissent un large consensus dans la Constitution. Il n'y a rien d'aberrant à cela, tant il est indéniable que la garantie d'un service universel pour les biens et services de base est primordiale pour notre pays. De nombreuses discussions politiques menées à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes tournent autour d'aspects centraux du service universel. On pensera par exemple au réseau des offices postaux, au monopole des lettres, à l'étendue des prestations de base dans le domaine des télécommunications, à la fréquence de ramassage des ordures, à la taille des classes scolaires et à la fermeture ou au maintien d'écoles dans les zones périphériques, au réseau des cars postaux, au prix de l'électricité et à l'accès au marché de l'électricité ou encore au montant des taxes d'équipement pour les terrains. Dans chacun de ces domaines, la collectivité publique compétente doit continuellement mener des débats en son sein pour trouver de nouvelles solutions et compromis qui, en règle générale, se répercutent dans la législation ou les dispositions constitutionnelles sectorielles.

Une nouvelle disposition constitutionnelle générale ne serait pas source de progrès, ni ne permettrait de mieux garantir le service universel. Comme le montre l'avant-projet, il est possible de formuler des principes et des critères d'évaluation du service universel suffisamment généraux pour qu'ils s'appliquent à tous les secteurs (cf. l'art. 41a, al. 3, Cst. envoyé en consultation), mais ces principes et critères seront constamment en conflit les uns avec les autres. En effet, bien qu'il existe un large consensus sur le fait que les biens et services de base doivent être accessibles à l'ensemble de la population dans toutes les régions du pays, tout en étant de la meilleure qualité possible, la mise en œuvre de ces objectifs est onéreuse. Ceux-ci entrent par conséquent en conflit avec un autre objectif aussi largement incontesté, celui de fournir à tous des biens et services à un coût abordable. Or seul un débat politique secteur par secteur permet de trouver une solution à ce genre de conflits.

La création d'une disposition constitutionnelle proche de celle proposée dans l'avant-projet ne ferait nullement avancer les multiples discussions ayant trait au service universel dans les différents secteurs où elles sont menées. Elle permettrait encore moins de régler la question par la voie du droit constitutionnel. La motion n'est donc pas susceptible de remplir le but que ses auteurs lui ont donné, c'est-à-

dire formuler les principes du service universel sous une forme à la fois raisonnable et concrète.

Le Conseil fédéral propose par conséquent à l'Assemblée fédérale, en application de l'art. 122, al. 3, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, de classer la motion 05.3232 de la CTT-E, «Disposition constitutionnelle relative à la desserte de base».

