

PROCÉDURE D'OPPOSITION ET RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT

ALLÈGEMENT ADMINISTRATIF DANS LE DOMAINE DES AUTORISATIONS

RAPPORT DU CONSEIL FÉDÉRAL

EN RÉPONSE AUX POSTULATS 06.3888 (WICKI) ET 06.3732 (GROUPE PDC/PEV/PVL)

DU 16 DÉCEMBRE 2009

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 3 |
| Quatre types de procédures | 4 |
| Procédure d'autorisation..... | 4 |
| Procédure d'annonce | 5 |
| Procédure d'opposition | 5 |
| Qui ne dit mot ne consent pas | 6 |
| Examen des procédures d'opposition | 6 |
| Avantages de la procédure d'opposition..... | 6 |
| Problèmes potentiels | 6 |
| Qui ne dit mot ne consent pas | 9 |
| Synthèse | 9 |
| Fixer des délais courts et précis | 10 |
| L'ordonnance sur les délais d'ordre impartis | 10 |
| Problèmes possibles liés à des délais contraignants | 11 |
| Fixer des délais courts et précis..... | 11 |
| Position des entreprises et de l'administration | 12 |
| Position du Forum PME | 12 |
| Position des offices fédéraux | 13 |
| Pistes en vue d'accélérer les procédures | 13 |
| Base de données d'autorisations | 17 |
| Conclusions | 17 |
| Annexes | 19 |
| Annexe 1 : Postulat Wicki et postulat groupe PDC/PEV/PVL | 19 |
| Annexe 2 : Ordonnance sur les délais d'ordre..... | 21 |
| Annexe 3 : Rapport et messages concernant les procédures d'autorisation | 24 |

INTRODUCTION

Les autorisations sont un important instrument de l'Etat visant à assurer le respect de critères de sécurité, de protection de l'environnement ou de la santé. Cependant, elle restreignent les activités personnelles et économiques. Pour cette raison, il convient d'examiner soigneusement le bien-fondé des régimes d'autorisation et, lorsqu'ils sont nécessaires, de rendre les procédures aussi légères que possible. Le présent rapport porte sur les avantages et les inconvénients des procédures d'autorisation et d'opposition, tire un bilan et formule des propositions d'amélioration.

Placé sous le signe de la déréglementation et de l'allégement administratif des entreprises, un premier rapport publié en février 1999¹ a présenté un inventaire des procédures d'autorisation de droit fédéral et a évalué celles exécutées au niveau fédéral. Depuis lors, ces procédures d'autorisation et les informations qui les concernent sont regroupées au sein d'une banque de données. Sur la base de ce rapport ou en parallèle, de nombreuses mesures ont été prises en vue d'améliorer les procédures, notamment en les accélérant et en les coordonnant, de procéder à une déréglementation matérielle, de réduire les mécanismes interventionnistes de mise en œuvre et d'améliorer l'orientation client de l'administration. Le 20 octobre 1998, le Conseil fédéral a chargé les offices d'appliquer ces réformes si cela n'était pas déjà fait. Le rapport du Conseil fédéral relatif à des mesures de déréglementation et d'allégement administratif qui a suivi² a eu pour effet concret l'entrée en vigueur de **l'ordonnance sur les délais impartis pour le traitement des demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie** (voir annexe 2)³.

Le rapport « Procédures d'autorisation du droit fédéral s'appliquant aux activités économiques : Etat actuel et évolution 1998 – 2004 » (février 2005) a fait le point sur l'application de ces mesures jusqu'à fin 2004. Dans la deuxième partie du rapport, il est procédé à une classification des interventions étatiques, qui regroupe les « autorisations » et les « autorisations exceptionnelles » sous le terme générique d'autorisation. Les catégories « Obligation d'annonce », « Prescription » et « Obligation d'information » entraînent elles aussi des frais administratifs, même si elles restreignent moins les activités économiques.

Le Conseil fédéral a tiré un bilan des mesures prises dans son rapport « Simplifier la vie des entreprises, Mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations » (2006). En février 2005, le Conseil fédéral s'était donné pour objectif de réduire de 20% le nombre de procédures d'autorisation issues du droit fédéral dans un but de simplification administrative et d'efficacité économique. Septante-cinq procédures parmi les 345 procédures d'autorisation exécutées par des offices fédéraux et les 160 exécutées par les cantons (soit, en tout, 505 procédures) ont pu être supprimées ou simplifiées. Le message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation⁴ présentait les modifications nécessaires au niveau de la loi.

Le présent rapport fait suite à la transmission des postulats Wicki (06.3888) et du groupe PDC/PEV/PVL (06.3732) concernant la transformation de la procédure d'autorisation en une procédure d'opposition (voir annexe 1). Ces deux postulats identiques chargent le Conseil fédéral d'examiner « comment et dans quels cas la procédure d'autorisation pourrait être transformée en une procédure d'opposition. » La demande est motivée par le constat que, pour les PME en particulier, les procédures d'autorisation sont extrêmement coûteuses et qu'elles prennent beaucoup de temps. Par conséquent, lorsque cela est possible, il convient de

¹ Rapport du Conseil fédéral sur l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie, FF 1999 7603 ss.

² FF 2000 942 ss.

³ RS 172.010.14

⁴ FF 2007 311

réduire la durée et l'ampleur des procédures d'autorisation en les remplaçant par des procédures d'opposition. En outre, l'autorité ne devrait exiger de complément au dossier que si la fourniture de ces informations est requise par le droit. La mesure proposée vient compléter les mesures par lesquelles la Confédération souhaite réduire de 20 % les procédures d'autorisation relevant du droit fédéral.

Le Conseil fédéral a tenu compte de cette demande dans les nouvelles mesures visant à renforcer la croissance économique en Suisse dans le cadre de la politique de croissance 2008 – 2011 (au chapitre de l'allégement administratif). Dans le cadre de l'allégement administratif des entreprises et après la suppression et la simplification de nombreuses procédures d'autorisation, la question de la durée du traitement des procédures d'autorisation effectuées par l'administration fédérale devrait à présent être examinée.

QUATRE TYPES DE PROCÉDURES

Un régime d'autorisation est mis en place lorsqu'une activité privée pourrait s'opposer à des intérêts publics et que, pour cette raison, les autorités doivent donner à titre préventif leur aval. Il s'agit en fait d'une décision qui vise à permettre une activité définie ou un projet défini en conformité avec le régime légal⁵. La délivrance de l'autorisation assortie, le cas échéant, de certaines conditions, a pour but de garantir le respect des critères de sécurité, d'environnement, de santé ou de qualité prescrits par la loi. Les moyens de preuve nécessaires peuvent par exemple être apportés par le biais d'expertises ou de tests ; la prise en considération d'autres intérêts publics peut être garantie par le biais de recours de tiers ou de prises de position de la part d'autorités ou d'organes compétents.

Du point de vue des entreprises et du citoyen, les procédures d'autorisation sont souvent perçues comme des chicaneries administratives. Premièrement, elles entraînent des démarches administratives, et donc des coûts. Deuxièmement, jusqu'à leur délivrance, elles représentent une source d'incertitudes pour le requérant. Troisièmement, les autorisations en tant que telles, et le refus d'une autorisation en particulier, constituent une restriction étatique à la liberté de commerce des entreprises et des particuliers.

En Suisse, on rencontre principalement deux formes de procédures : d'une part les procédures d'autorisation proprement dites (qui comprennent les autorisations spéciales et les autorisations exceptionnelles), qui requièrent une décision des autorités, et les procédures d'annonce, qui ne nécessitent en général pas de réaction de leur part⁶. Par ailleurs, une autorisation peut également prendre la forme d'une procédure d'opposition, le silence des autorités signifiant que l'autorisation a été délivrée (« qui ne dit mot consent »). Ce type de procédure est appliqué par exemple en Italie, en Espagne ou au Mexique⁷. Enfin, il serait envisageable d'introduire des procédures, certes inconnues en droit suisse, fondées sur le principe inverse, selon lequel « qui ne dit mot ne consent pas » (« *silence is denial* »).

PROCÉDURE D'AUTORISATION

Une autorisation est une approbation, par les autorités, d'une activité (souvent) économique ou d'un projet ; elle fait l'objet d'une décision rendue suite à une requête. Les procédures d'autorisation nécessitent une base

⁵ Voir Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. A., Berne 2009, § 44 ch. 1.

⁶ Cependant, il est possible que le traitement correct d'une annonce exige une confirmation ou une mise à jour de certaines banques de données.

⁷ *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, p. 51, OCDE, 2003.

légale qui règle les obligations du requérant et le pouvoir d'examen des autorités. Par la délivrance d'une autorisation, les autorités confirment que les critères exigés en matière de qualité, de sécurité, etc., sont satisfaits.

PROCÉDURE D'ANNONCE

Dans le cas d'une procédure d'annonce, les personnes concernées procèdent à l'annonce, auprès des autorités compétentes, des éléments requis par la loi. Comme aucune réponse n'est attendue des autorités, une telle procédure n'implique aucun délai de traitement. Elle permet donc déployer immédiatement l'activité entrepreneuriale, les autorités ayant le loisir d'organiser des contrôles a posteriori sur la base des annonces faites. Les procédures d'annonce sont pesantes, du point de vue de la responsabilité de la personne concernée, puisque celle-ci doit démontrer au plus tard lors des contrôles effectués par les autorités qu'elle a satisfait aux prescriptions légales et à l'obligation d'annonce.

PROCÉDURE D'OPPOSITION

Une procédure d'opposition correspond à une autorisation considérée comme octroyée tacitement après l'écoulement du délai de traitement prescrit par la loi selon le principe du « qui ne dit mot consent » ; si l'autorité compétente entend empêcher la délivrance automatique de l'autorisation, elle doit faire opposition dans le délai imparti. La procédure d'opposition peut être interprétée comme une obligation d'annonce avec possibilité d'opposition. Considérée ainsi, elle se situe quelque part à mi-chemin entre la procédure d'autorisation et celle d'annonce. Contrairement à la première, le délai doit être défini précisément dans le cas d'une procédure d'opposition étant donné qu'à son écoulement, la conséquence juridique de l'octroi de l'autorisation survient automatiquement et rend superflue une éventuelle décision⁸. Il convient toutefois de considérer qu'une autorité exerçant la surveillance de l'activité (automatiquement) autorisée peut aussi intervenir après le délai prescrit et, en cas d'infraction selon le droit applicable, exiger a posteriori l'établissement d'un état conforme au droit. Notamment en matière de réglementations concernant la sécurité, une autorisation octroyée explicitement offre au requérant l'avantage d'une appréciation préalable fiable de son activité, tandis qu'une autorisation accordée tacitement ou automatiquement comporte le risque latent d'une intervention ultérieure de l'autorité, qui pourrait exiger, selon les circonstances, des adaptations coûteuses de l'activité autorisée.

La loi sur les cartels prévoit deux procédures d'opposition. Lors d'une concentration d'entreprises, une procédure d'opposition « classique » est prévue, le projet de concentration étant considéré comme autorisé à moins d'un avis défavorable de la Commission de la concurrence (COMCO). Dans les faits, la COMCO ne laisse jamais s'écouler le délai, mais communique sa décision (qu'elle soit positive ou négative) dès qu'elle a été prise. Voici l'article déterminant de la loi sur les cartels :

A la réception de la notification d'une concentration d'entreprises (art. 9), la commission décide s'il y a lieu de procéder à un examen de l'opération de concentration. La commission communique, dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'opération de concentration, l'ouverture de l'examen de la concentration aux entreprises participantes. Faute de communication dans ce délai, la concentration peut être réalisée sans réserve. (loi sur les cartels⁹, art. 32, al. 1)

L'annonce de restrictions à la concurrence peut être comprise comme une obligation d'annonce avec

⁸ On peut toutefois aussi s'imaginer que, pour des raisons de sécurité juridique, la personne concernée puisse être intéressée à recevoir la confirmation de la part de l'autorité qu'aucune opposition n'a été interjetée.

⁹ RS 251

possibilité d'opposition, puisque l'entreprise ayant l'intention de réaliser un projet qui pourrait limiter la concurrence doit l'annoncer au moins un jour avant à la COMCO. Si, dans le cadre du délai d'opposition imparti, la COMCO juge ce projet problématique, l'entreprise devra revenir en arrière. Sans opposition, cette dernière est libérée de toute sanction en cas de réexamen du projet, comme le dispose l'ordonnance sur les sanctions en cas de restrictions illicites à la concurrence :

Si l'entreprise n'est pas informée de l'ouverture d'une procédure au sens des art. 26 à 30 LCart dans les cinq mois suivant la réception de la notification, les faits dénoncés ne seront pas sanctionnés au sens de l'art. 49, al. 1, LCart (ordonnance sur les sanctions LCart.¹⁰, art. 19)

QUI NE DIT MOT NE CONSENT PAS

Le pendant de la procédure d'opposition au sens de « qui ne dit mot ne consent » est une procédure qui peut être intitulée « qui ne dit mot ne consent pas », selon laquelle une autorisation est automatiquement refusée si l'autorité compétente ne la délivre pas dans le délai imparti. Comme pour la procédure d'opposition, ce délai doit être impératif et précisé clairement.

EXAMEN DES PROCÉDURES D'OPPOSITION

Le remplacement d'une procédure d'autorisation par une procédure d'opposition vise, entre autres, à prescrire aux autorités compétentes des délais de traitement impératifs et précisés clairement. Toutefois, la procédure d'opposition soulève également plusieurs questions, qui sont examinées ci-après.

AVANTAGES DE LA PROCÉDURE D'OPPOSITION

Une procédure d'opposition est caractérisée par des délais **impératifs et précisés clairement**. Pour le requérant, le fait que, dans le cadre de la procédure d'opposition, l'autorisation doit être expressément refusée dans un délai donné, permet de limiter les incertitudes qui grèvent la planification du requérant. Il sait en effet quand, au plus tard, il obtiendra une réponse à sa requête et à partir de quand il pourra exercer l'activité pour laquelle il a sollicité une autorisation. Dès lors, il n'y a guère de risque que la décision traîne jusqu'à une date inconnue¹¹, ce qui permet au requérant de mieux planifier ses activités et de prévoir des coûts d'opportunité moins élevés.

Outre ces avantages pour le requérant, la procédure d'opposition peut contribuer à **soulager administrativement** les autorités, puisque celles-ci n'ont plus besoin de produire une autorisation expresse vu que, à l'écoulement du délai, cette dernière est octroyée tacitement. Les économies réalisées restent toutefois limitées si le requérant souhaite malgré tout obtenir une attestation officielle mentionnant que l'autorité ne s'est pas opposée à sa requête.

PROBLÈMES POTENTIELS

Une autorisation octroyée tacitement peut être la source de divers problèmes, aux conséquences négatives pour le requérant.

¹⁰ RS 251.5

¹¹ Il convient de noter que les procédures d'opposition, du moins pour des cas complexes, connaissent elles aussi des dispositions d'exception autorisant des prolongations de délai plus ou moins définies pour permettre à l'autorité de procéder aux vérifications prescrites par la loi.

Si une autorisation est donnée dans le cadre d'une procédure d'opposition, le requérant **ne reçoit pas d'attestation officielle**. Or une telle attestation établit que les examens nécessaires ont été effectués, que les exigences légales prescrites ont été respectées et que le projet peut être entrepris à bon droit. Une autorisation explicite permet d'une part de prouver à des tiers, qu'il s'agisse de consommateurs, de clients, de partenaires contractuels (en particulier des banques ou des assurances) ou des autorités du pays ou étrangères, que l'activité est légitime et admise ; elle constitue, d'autre part, la confirmation pour le requérant qu'il peut poursuivre ses activités.

L'exemple suivant illustre ce besoin d'attestation. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) avait introduit une procédure d'opposition pour le **transport de déchets**. Si les demandes de transit de déchets spéciaux sont encore traitées selon la procédure d'opposition, une procédure d'autorisation a été réintroduite pour leur importation et leur exportation (ordonnance sur les mouvements de déchets¹², art. 19, 25 et 29). En raison des demandes réitérées des requérants, les autorités devaient régulièrement confirmer après coup l'examen de la demande. Au final, cette procédure s'est avérée, tant pour les autorités que pour les requérants, plus lourde sur le plan administratif que la procédure d'autorisation initiale. La réintroduction d'une autorisation explicite a en outre l'avantage de servir de preuve lors d'un contrôle policier, ce qui place le requérant dans une situation plus confortable dans un tel cas. Le besoin de certitude a donc entraîné la réintroduction du régime d'autorisation.

Autre exemple, la procédure d'opposition est inadaptée pour l'**approbation d'appareils de mesure** dans le domaine régi par la loi. En ce qui concerne l'approbation d'appareils de mesure par l'Office fédéral de métrologie (METAS), elle prend la forme d'un certificat d'approbation comportant en annexe un rapport sur les essais effectués et leur évaluation. Une homologation en Suisse qui prendrait la forme d'une procédure d'opposition sans approbation explicite ne serait pas reconnue à l'étranger. Elle nuirait même à la reconnaissance internationale du METAS et, bien entendu, au requérant, qui ne pourrait mettre ses appareils de mesure en circulation dans aucun autre pays ni les vendre au titre d'appareils approuvés. L'approbation d'appareils de mesure est régie sur le plan international. D'ailleurs, de nombreuses entraves techniques au commerce ont pu être ainsi éliminées, dans la mesure où la plupart des catégories d'instruments de mesure peuvent être mis sur le marché moyennant une procédure d'évaluation de conformité reconnue dans tout l'espace européen en lieu et place d'une approbation étatique.

Pour délivrer une autorisation, une autorité doit réaliser les **examens nécessaires avec la diligence requise**, ce qui peut exiger des connaissances particulières ou des installations d'examen spécifiques. Selon les circonstances, des procédures peuvent tirer en longueur si les équipements ou les experts requis ne sont pas disponibles. La délivrance de certaines autorisations peut en outre exiger la prise en considération d'avis d'autres autorités, parfois prises avec un certain retard. Ce n'est qu'à ce prix qu'une autorité peut garantir que tous les aspects des intérêts publics en jeu ont été examinés et soigneusement soupesés. Qui plus est, d'éventuels **recours de tiers** doivent eux aussi être pris en compte. Dans de tels cas de figure, il est pratiquement impossible de prévoir une réglementation appropriée des délais dans une procédure d'opposition.

Le degré de complexité des exigences requises pour la délivrance d'une autorisation varie selon les domaines. S'il existait un moyen simple de démontrer et de vérifier après coup qu'elles sont satisfaites, les procédures d'annonces ou d'opposition poseraient moins de problèmes, le requérant pouvant être rendu a posteriori

¹² RS 814.610

responsable d'un éventuel non-respect de ces exigences¹³. Par contre, si le requérant est confronté à des prescriptions complexes et prêtant à confusion, ou si un projet soumis à autorisation ne peut pas être revu facilement au cas où des contrôles subséquents démontreraient un état illicite¹⁴, il est de l'intérêt du requérant que l'autorité examine soigneusement sa requête et qu'elle rende une décision fiable sur la base de son appréciation. Il en va de même lorsque les risques inhérents à certaines activités ne peuvent être que difficilement estimés. Si ces risques sont peu élevés, qu'une correction de l'état est possible après coup ou qu'un requérant doit supporter les coûts de ses erreurs et qu'il est en mesure de le faire, il est envisageable de remplacer la procédure d'autorisation par une procédure d'opposition ou une procédure d'annonce. Mais si des **risques importants** ou des **incertitudes** excèdent les avantages liés à la réduction des délais, il convient de continuer à privilégier la procédure d'autorisation.

Les autorités ont une certaine marge de manœuvre dans la manière de définir et d'adapter les procédures et processus administratifs internes. Le requérant, par contre, est lié aux procédures officielles prévues. La question devient problématique si un régime d'autorisation est devenu superflu mais qu'il n'a pas encore été abrogé par le législateur. Etant donné que, dans le cas d'une procédure d'opposition, les requêtes peuvent être approuvées tacitement, **les autorités ne sont pas vraiment incitées** à abroger au plus vite un régime d'autorisation devenu obsolète, ce qui peut porter, en fin de compte, préjudice aux milieux économiques concernés.

La procédure d'opposition peut rendre plus difficile, voire empêcher la **coordination de plusieurs procédures**. Il est plus facile de coordonner des procédures semblables que de tenir compte des caractéristiques de différents types de procédure. A titre d'exemple, la mise en œuvre de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision¹⁵ aurait été bien plus complexe s'il avait fallu coordonner les autorisations délivrées dans le cadre de procédures d'opposition avec les procédures initiales. Si une procédure d'opposition spécifique peut amener en soi un certain allègement administratif mais qu'elle rend plus difficile, voire impossible la coordination avec d'autres procédures, il peut en résulter, en fin de compte, une surcharge globale.

Les délais d'opposition pour une autorisation doivent être définis en tenant compte du fait que, pour le domaine concerné, des demandes de différents degrés de complexité seront probablement déposées. Le délai d'opposition devra donc être fixé en fonction des demandes les plus complexes pour que tous les examens nécessaires puissent être réalisés dans les temps. De ce fait, **le délai** pour une demande qui ne pose pas de problème pourrait être en fin de compte bien que plus long que dans le cas d'une procédure d'autorisation habituelle. Si la même qualité d'examen devait être assurée dans des délais plus courts, des **ressources supplémentaires en matière de personnel** seraient requises, ne serait-ce que pour pouvoir faire face à la situation en cas d'afflux de demandes. Cependant, ces ressources seraient la plupart du temps superflues. Si les délais étaient réduits sans engagement de personnel supplémentaire, la **qualité des examens**, et donc de la sécurité censée être assurée par l'autorisation, en pâtirait. Peut-être faudrait-il également compter avec un accroissement du nombre d'oppositions, étant donné que l'autorité voudra empêcher l'octroi automatique d'autorisations afin de préserver l'intérêt public.

Enfin, des procédures d'opposition peuvent rendre plus difficile la **négociation d'accords** internationaux. Ce type d'accords est fondé en partie sur la reconnaissance réciproque d'autorisations. Si les procédures d'octroi

¹³ Des erreurs peuvent être sanctionnées après coup, de manière exécutoire ou répressive (p. ex. au moyen de l'exécution par substitution, de mesures disciplinaires ou encore de sanctions administratives).

¹⁴ Nous pensons ici à des projets de construction d'envergure ou à des activités comparables.

¹⁵ RO 1999 3071

d'autorisations présentent des niveaux de sécurité différents, quand bien même ces différences ne sont que théoriques, la reconnaissance réciproque pourrait être remise en question. Par conséquent, des procédures d'opposition pourraient bloquer la conclusion d'accords et porter ainsi éventuellement préjudice à la compétitivité des entreprises suisses.

QUI NE DIT MOT NE CONSENT PAS

La procédure « qui ne dit mot ne consent pas » comporte, par rapport à une procédure d'autorisation, des avantages comme des inconvénients. Etant donné que les requérants risquent de recourir plus fréquemment aux moyens de droit contre le refus (tacite) d'autorisations, cela pourrait avoir pour avantage de mettre les autorités sous pression. La menace de sanctions ou de conséquences pourrait provoquer une accélération du traitement des demandes. Toutefois, comment faire un usage raisonnable du droit de recours si les motifs du refus ne sont pas connus ? D'une part ce refus est justement tacite, d'autre part l'autorité n'est peut-être pas encore en mesure de présenter ses motifs de manière parfaitement fondée ; du coup, de telles procédures se retrouvent presque inextricablement en contradiction avec l'obligation constitutionnelle de motiver les actes de l'administration et de garantir les voies de recours. Enfin, le nombre de recours engorgerait d'une manière inacceptable les tribunaux, ce qui ne ferait que prolonger les procédures et les rendre encore moins attrayantes aux yeux des éventuels recourants.

Par conséquent, dans le cadre d'une procédure fondée sur le principe du « qui ne dit mot ne consent pas », les délais doivent être suffisamment longs pour permettre de réaliser tous les examens nécessaires et de rendre une décision fondée. De ce fait, il faudrait s'attendre, d'une manière générale, à un allongement des délais. En outre, il conviendrait de s'assurer que la procédure ne débouche pas sur une augmentation des cas de refus.

SYNTHÈSE

Les procédures d'opposition comportent trois avantages. Elles permettent premièrement de fixer des délais impératifs et clairs, deuxièmement de réduire les incertitudes qui grèvent la planification du requérant et, troisièmement, de diminuer le travail des autorités. Si les deux premiers avantages sont importants du point de vue des demandes du requérant, le troisième ne présente que des avantages minimales, de surcroît sans intérêt pour ce dernier.

Par contre, la procédure d'opposition comporte de gros désavantages et va partiellement à l'encontre des intérêts du requérant. C'est ainsi que la simplification de la procédure peut s'avérer contre-productive pour le requérant, par exemple lorsque l'absence d'attestation officielle empêche toute autre reconnaissance. En outre, une autorisation délivrée automatiquement à l'écoulement du délai d'opposition n'offre pas la même fiabilité qu'une autorisation octroyée expressément ; par rapport à une autorisation délivrée expressément, il y a plus de risques, pour le requérant, de se voir confronté par la suite à une procédure de surveillance aux conséquences coûteuses. De plus, une procédure d'opposition pourrait entraîner, dans les faits, un allongement des délais. Et, finalement, une telle procédure pourrait rendre plus difficile la coordination avec d'autres procédures en rapport avec la requête.

Par conséquent, le recours à la procédure d'opposition n'est opportun que dans certains cas et devrait alors être prescrit par la législation. Le recours à la procédure d'opposition peut être envisagé à la condition que la qualité des examens nécessaires à l'octroi d'une autorisation puisse être assurée et qu'il n'y ait pas de nécessité d'engager de personnel supplémentaire.

FIXER DES DÉLAIS COURTS ET PRÉCIS

Le principal avantage de la procédure d'opposition mentionné ci-dessus peut aussi être obtenu en définissant clairement, sur le plan légal, le délai de traitement d'une procédure d'autorisation. Toutefois, avant de chercher à les réduire, il convient d'approfondir au préalable la question des délais. A l'heure actuelle, dans le droit fédéral, des délais ne sont fixés que dans quelques lois et ordonnances spécifiques à certaines autorisations. Lorsqu'il n'existe pas d'exigences concrètes en matière de délais de traitement, les dispositions de l'ordonnance sur les délais d'ordre impartis pour le traitement des demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie s'appliquent.

L'ORDONNANCE SUR LES DELAIS D'ORDRE IMPARTIS

Les délais généraux de traitement des procédures d'autorisation sont fixés dans l'ordonnance sur les délais d'ordre impartis. Par « délais d'ordre », on entend des délais administratifs indicatifs et fournissant aux requérants une idée générale sur la durée de traitement prévue. Le non-respect de délais d'ordre n'est pas sanctionné. Toutefois, l'autorité doit se justifier auprès du requérant en cas de retard. Enfin, il est toujours possible et beaucoup plus simple, lorsqu'un délai d'ordre n'a pas été respecté, d'interjeter recours pour retard injustifié en procédure administrative.

L'**ordonnance sur les délais d'ordre impartis**¹⁶ prévoit, à l'art. 3, les délais de traitement suivants pour les demandes qui ne sont soumises à aucun régime de délai :

¹ *En général, l'autorité prend sa décision :*

a. dans les jours qui suivent lorsqu'il s'agit de demandes nécessitant, dans la plupart des cas, quelques heures au plus pour être examinées ;

b. dans les semaines qui suivent lorsqu'il s'agit de demandes nécessitant, dans la plupart des cas, quelques jours au plus pour être examinées ;

c. dans un délai communiqué si possible immédiatement au requérant, mais au plus tard dans les trois mois, lorsqu'il s'agit de demandes qui nécessiteront probablement plus d'une semaine pour être examinées.

Si ces délais ne sont pas respectés par l'autorité, la disposition suivante s'applique :

⁴ *Si un délai de traitement n'est pas respecté conformément à l'al. 1, le requérant peut exiger de l'autorité qu'elle justifie par écrit ce retard et qu'elle lui communique la date à laquelle elle compte prendre sa décision. Cette prétention suppose que le requérant ait donné suite à une éventuelle demande de complément de dossier.*

L'ordonnance sur les délais d'ordre impartis est inconnue d'un bon nombre d'autorités fédérales. Parmi les offices fédéraux consultés dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, un seul en connaissait l'existence. Il est donc fort probable que les requérants connaissent peu voire pas du tout cette ordonnance. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, les dispositions générales des différentes procédures d'autorisation ne font pas référence à cette ordonnance. Deuxièmement, les délais sont définis de façon trop vague pour répondre au besoin de clarté des requérants. Troisièmement, les conséquences sont trop minimes pour que quelque chose se passe en cas de dépassement de délai.

L'ordonnance étant une réglementation s'appliquant à toutes les procédures d'autorisation de droit fédéral de l'économie, les délais d'octroi d'autorisations ne sont définis que de façon vague. Cela laisse une grande marge de manœuvre aux autorités. De plus, les conséquences d'un dépassement de délai ne sont pas graves car seul le moment probable de la décision doit être communiqué au requérant. Cette situation n'est pas satisfaisante

¹⁶ RS 172.010.14

pour certains requérants, raison pour laquelle ils tendent à reprocher aux autorités un retard arbitraire des procédures.

PROBLÈMES POSSIBLES LIÉS À DES DÉLAIS CONTRAIGNANTS

Sur le principe, l'exigence de délais contraignants pourrait remettre en question la philosophie et l'existence des autorisations. Une procédure d'autorisation sert généralement à sauvegarder des intérêts publics, à garantir des droits privés, à éliminer des défaillances du marché ou à respecter des aspects sécuritaires. Lorsqu'une autorisation est octroyée tacitement après qu'un délai est échu, sans que tous les examens nécessaires aient été effectués, sa raison d'être est contestable.

Lorsque les délais de traitement ne laissent pas assez de temps pour effectuer tous les examens requis et pour prendre en compte tous les avis, le risque existe aussi que les autorités refusent les autorisations du fait des incertitudes. Elles auront du mal à assumer la responsabilité des risques encourus et essaieront de repousser les délais officiels. Dans ce cas, des délais contraignants ne contribueraient guère à accélérer les choses et pourraient même poser des problèmes.

Le fait que certaines autorisations soient liées à des intérêts régionaux ou politiques est également problématique et prêterait le respect des délais. Dans le domaine énergétique par exemple, les permis de construire pour des lignes à haute tension impliquent fortement les cantons et les communes. Le respect des voies de recours prévues par la loi entraîne souvent des retards de procédure. Dans certains cas, une plus grande rigueur de l'administration compétente, des procédures plus efficaces ou des critères plus transparents peuvent accélérer les décisions. Dans les autres cas, seules des modifications matérielles de la loi permettent d'obtenir des gains d'efficience.

Il ressort de cette argumentation qu'il est nécessaire de rassembler suffisamment d'informations sur les procédures et sur la complexité de certains dossiers pour fixer des délais contraignants. L'autorité compétente en matière d'autorisation est donc la plus à même de fixer les délais.

FIXER DES DÉLAIS COURTS ET PRÉCIS

En principe, les délais peuvent être fixés de trois manières. Premièrement, ils peuvent (à l'instar de l'ordonnance sur les délais d'ordre impartis) faire l'objet d'une formulation très générale et ouverte laissant une marge de manœuvre suffisante et convenant dès lors à toutes les demandes. Deuxièmement, les dispositions concernant des délais peuvent être conçues de manière à permettre la prise en compte des spécificités des différentes demandes et à l'autorité de graduer sa réaction en fonction de la complexité du dossier. De telles dispositions exigeraient une précision et une densité réglementaire accrues afin de délimiter avec suffisamment de rigueur la règle et les exceptions. Troisièmement, les délais peuvent être fixés de manière certes précise, mais généreuse, afin que toutes les demandes puissent être traitées dans l'intervalle. Mais les requérants n'obtiendraient alors pas les indications précises demandées quant aux délais effectifs à attendre.

L'ordonnance sur les installations à câbles différencie les délais de traitement en fonction des procédures.

Les délais de l'Office fédéral des transports (OFT) sont réglés comme suit :

En règle générale, l'OFT traite la demande d'approbation des plans et la demande de concession dans les délais suivants :

a) 9 mois pour la procédure d'approbation des plans ordinaire ;

b) 18 mois lorsque des expropriations sont nécessaires ;

c) 3 mois pour la procédure simplifiée.

(ordonnance sur les installations à câbles¹⁷, art. 15).

Une norme en matière de délais a été introduite à l'art 62c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁸ dans le sillage de la loi fédérale sur la **coordination et la simplification des procédures de décision** :

¹ *Le Conseil fédéral fixe, pour chacune des procédures, un délai pour l'approbation des plans des constructions et des installations.*

² *Si l'autorité unique ne peut respecter ce délai, elle en informe le requérant et lui en indique les raisons ainsi que le délai dans lequel la décision interviendra.*

Les délais de décision respectifs ont donc été fixés dans les ordonnances et tiennent compte des spécificités des projets.

Les objectifs et le contexte de chaque autorisation doivent être pris en compte pour inscrire les délais dans les lois et les ordonnances. Il faut, dans certains cas, trouver un compromis entre des délais plus courts et d'autres aspects tels que la qualité des contrôles, l'équité envers les tiers, la garantie des intérêts publics ou la sécurité. Ces aspects doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts au cas par cas afin de trouver une solution appropriée pour chaque procédure d'autorisation. Cela exige des connaissances approfondies sur les procédures et les problématiques.

POSITION DES ENTREPRISES ET DE L'ADMINISTRATION

Pour l'élaboration du présent rapport, tant les entreprises (Forum PME) que l'administration (huit offices fédéraux) ont été consultés.

POSITION DU FORUM PME

La problématique des autorisations et des délais de traitement a été présentée le 25 mars 2009 au Forum PME et a suscité un vif intérêt. Les membres du Forum PME présents soulignent expressément qu'un allègement administratif des PME est nécessaire dans le domaine des autorisations. Les mesures prises doivent toutefois induire des simplifications réelles.

A la suite de la présentation des avantages et des inconvénients des procédures d'opposition et de la problématique générale des autorisations, les membres du Forum PME doutent que la transformation des procédures d'autorisation en procédures d'opposition réponde, de manière générale, à l'objectif visé. Néanmoins, lorsque ce changement est pertinent, il y a tout lieu de l'effectuer, par exemple pour les autorisations ultérieures ou les autorisations portant sur des modifications. De même, toute autre simplification susceptible d'alléger la charge administrative des entreprises est la bienvenue.

De manière générale, les mesures doivent conduire à **davantage de clarté**. D'une part, les **documents à transmettre** doivent être précisément définis. Les requérants doivent recevoir des informations précises sur le type, la qualité et la constitution du dossier de requête. Par ce biais, la charge administrative d'une demande peut être réduite et l'on évite aussi que les autorités doivent exiger après coup des documents supplémentaires, ce qui retarde la procédure. D'autre part, il faut aussi plus de clarté en matière de **délais**. Les

¹⁷ RS 743.011

¹⁸ RS 172.010

requérants doivent obtenir des indications plus précises sur les délais de traitement avec lesquels ils doivent compter. A titre d'exemple, des délais d'ordre pourraient être définis pour chaque procédure d'autorisation. Les membres du Forum PME estiment à ce propos que ces informations devraient faire partie des dispositions généralement connues relatives à l'autorisation considérée.

POSITION DES OFFICES FÉDÉRAUX

Des discussions ont été menées dans les offices fédéraux avec des responsables en matière d'autorisation et des services juridiques. Les offices fédéraux suivants ont été consultés : la Commission de la concurrence, l'Office fédéral du registre du commerce, l'Office fédéral de la justice, l'Office fédéral de métrologie, l'Office fédéral des transports, l'Office fédéral des routes, l'Office fédéral de l'environnement et le Secrétariat d'Etat à l'économie.

Les offices fédéraux ont jugé la philosophie de la procédure d'opposition intéressante. Néanmoins, certains ont émis de sérieux doutes sur la mise en œuvre et sur le bénéfice attendu. En effet, les offices ont du mal à s'imaginer que des autorisations puissent être considérées automatiquement comme accordées, alors même que certains aspects relatifs à la sécurité n'auraient pas encore pu être examinés intégralement. Selon eux, des délais suffisamment longs pour mener à bien ces éclaircissements ne représenteraient au mieux qu'un gain réel minime.

L'Office fédéral du registre du commerce contrôle notamment les inscriptions au registre du commerce. Une procédure normale dure généralement, à l'échelon fédéral, moins d'une journée. Toutefois, la procédure peut durer plus longtemps en cas d'erreurs ou de problèmes d'inscription. L'introduction d'une procédure d'opposition serait en principe possible, mais ne raccourcirait pas la durée moyenne d'une journée et raterait par conséquent sa cible. Toutefois, il faut en général deux à trois jours pour que les inscriptions vérifiées soient publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) et aient, par là même, force juridique. Il y aurait là un certain potentiel d'amélioration.

PISTES EN VUE D'ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES

Dans leur développement, les postulats donnent à penser que l'un des buts essentiels de l'introduction de procédures d'opposition est le raccourcissement des délais. C'est la raison pour laquelle le présent rapport examine non seulement l'applicabilité de procédures d'opposition, mais aussi différentes variantes pouvant contribuer à optimiser les procédures et donc à réduire les délais.

La transformation des procédures d'autorisation en procédures d'opposition vise à préciser et à raccourcir les délais d'obtention d'une autorisation. Il peut arriver, dans des cas isolés, que les autorités ne travaillent pas de manière efficace et octroient des autorisations plus tardivement que les possibilités ne le permettaient. Le principe n'en demeure pas moins que les demandes doivent être traitées aussi vite que possible. L'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA¹⁹) dispose que l'ensemble de l'administration fédérale doit fournir ses prestations de manière à répondre aux attentes des citoyens, dans une perspective durable, d'une façon efficace et rentable ; cela signifie que l'action de l'administration s'effectue dans les délais fixés et respecte les besoins des particuliers en matière de délais.

Il y a trois manières d'accélérer les procédures : premièrement, par un gain d'efficience ; deuxièmement, par une augmentation des ressources disponibles et, troisièmement, par une baisse de la qualité des contrôles. Or,

¹⁹ RS 172.010.1

comme il n'est pas question de transiger sur la qualité des contrôles et que les postulats n'ont vraisemblablement pas pour visée d'augmenter les ressources en personnel des autorités, les solutions passent principalement par des variantes susceptibles d'accélérer les processus par le biais de gains d'efficience ou par une refonte des procédures.

| Objet | Description |
|--|---|
| Procédure simple | Afin d'alléger la charge administrative des entreprises, il convient de concevoir des procédures et des processus aussi simples et légers que possible. Il faut alors se limiter à ce que l'on doit savoir et ne pas exiger d'informations supplémentaires que l'on aimerait connaître (<i>need to know</i> par opposition à <i>nice to know</i>). On peut vraisemblablement raccourcir les délais en rationalisant les processus. Dans certains cas, des modifications de lois ou d'ordonnances pourraient s'avérer nécessaires à cet effet. |
| Procédure d'opposition | Dans certains cas ou certaines circonstances, l'introduction d'une procédure d'opposition peut s'avérer judicieuse. La procédure d'opposition ne doit toutefois pas être appliquée de manière générale, mais faire l'objet d'un examen au cas par cas. |
| Délais précis | Il est important, pour les requérants, de connaître le moment où la réponse viendra pour qu'ils puissent planifier leurs activités de manière moins incertaine. Des indications précises sur délais de traitement nécessaires à l'obtention de l'autorisation doivent être fournies. Il convient en outre de distinguer entre procédures simplifiées, normales et complexes. Une alternative consisterait, pour les autorités compétentes, à fixer et à communiquer, dès la réception de la demande, le délai d'ordre spécifique. Cette communication devrait également être assortie d'un délai. |
| Indications claires concernant les documents de demande | <p>Pour les requérants, la teneur du dossier à fournir n'est pas toujours clairement définie. Parfois, des entrepreneurs sont invités à rassembler et à transmettre ultérieurement des documents supplémentaires, ce qui retarde la plupart du temps la procédure. En spécifiant clairement quels documents il faut transmettre, on allège, d'une part, la charge administrative pour les requérants et l'on augmente, d'autre part, la probabilité que le dossier soit complet lors de son dépôt.</p> <p>En outre, l'autorité peut confirmer, éventuellement par le biais d'une procédure d'opposition, outre la réception des documents, le fait que le dossier est complet. Cette confirmation réduit les incertitudes car le requérant sait qu'il n'a plus à rassembler et à transmettre après coup des documents et, par là même, que les délais ne s'en trouveront pas rallongés.</p> |

| Objet | Description |
|--|---|
| Prorogation ou modification de l'autorisation | Une prorogation simple ou des modifications minimales d'autorisations peuvent intervenir dans le cadre d'une procédure d'opposition ou de délais plus courts. Mais si d'importantes analyses doivent être effectuées pour les modifications visées, la procédure d'autorisation ordinaire sera appropriée. |
| Procédure en deux étapes | Certaines procédures d'autorisation alternent les dossiers relativement simples, qui peuvent être traités rapidement, et ceux qui requièrent un examen approfondi. Fort de ce constat, on pourrait examiner, dans un premier temps, chaque demande, traiter déjà les cas simples ou octroyer l'autorisation dans une procédure d'opposition. Pour les cas complexes, on procéderait, dans un deuxième temps, à des contrôles ou des examens supplémentaires. |
| Coordination des procédures | Lorsqu'un requérant a besoin de plusieurs autorisations pour un projet, la coordination de ces autorisations peut raccourcir la durée de la procédure. L'idéal est de disposer d'un guichet unique auprès duquel déposer sa demande. Cet interlocuteur unique se charge alors de la coordination des procédures requises jusqu'à l'autorisation de l'ensemble des objets de la demande. |
| Harmonisation et concurrence internationale | Dans certains domaines juridiques, l'harmonisation avec le droit européen met les autorités suisses en matière d'autorisation en concurrence avec les autorités étrangères. Lorsque les autorisations étrangères font l'objet d'une reconnaissance en Suisse, le requérant peut quérir ces autorisations à l'étranger. Dans d'autres cas, les résultats d'examens effectués à l'étranger pourraient être reconnus et contribuer ainsi à accélérer les procédures en Suisse. |
| Cyberadministration | Les solutions de cyberadministration offrent diverses possibilités. D'une part, des processus internes à l'administration peuvent être révisés et numérisés. D'autre part, des solutions électroniques peuvent présenter des avantages pour l'envoi des demandes. Un allègement administratif et de possibles raccourcissements de délais peuvent être obtenus dans les deux cas. |
| Analyse des processus | L'analyse des processus permet d'identifier les potentiels d'amélioration. Différentes méthodes existent, telles que le modèle des coûts standard. L'examen peut porter aussi bien sur les processus internes à l'administration que sur les démarches administratives des requérants. Comparer les procédures entre la Suisse et les autres pays permet également de trouver des pistes d'allègement administratif. Enfin, des analyses de processus peuvent conduire à des simplifications de procédures et au raccourcissement des délais. |

| Objet | Description |
|--|--|
| Responsabilité (personnelle) | Lorsqu'un régime d'autorisation est supprimé ou transformé en obligation d'annoncer, une plus grande responsabilité est transférée au requérant pour l'activité correspondante. Si celui-ci dispose d'une plus grande liberté dans ses activités économiques, il est, revers de la médaille, responsable du respect des prescriptions et doit s'exposer à davantage de coûts, de risques et de sanctions ultérieures éventuelles. Il importe à cet égard, tant du point de vue du requérant que de celui de l'économie dans son ensemble, de bien évaluer si les gains excèdent les coûts et les risques. |
| Externalisation des contrôles | Actuellement, la plupart des contrôles concernant l'octroi d'autorisations sont effectués par les autorités compétentes elles-mêmes. Dans certains cas, ces contrôles pourraient être confiés à des services accrédités ou exigés au titre de composante du dossier de demande. Pour le requérant, l'ensemble du processus pourrait s'avérer plus long. La pression concurrentielle induite entre les organes de contrôle permettrait, vraisemblablement, d'obtenir des gains d'efficacité, de réduire les délais et d'éviter des pénuries de ressources au niveau des autorités. En outre, la procédure pourrait aussi être simplifiée et probablement aussi accélérée au niveau des autorités compétentes. |
| Solution de l'économie privée | Les activités soumises à autorisation peuvent nuire aux intérêts publics. Pour tenir compte de ce risque, des obligations d'assurance pourraient se substituer à des obligations d'autorisation. L'entrepreneur devrait souscrire des assurances ad hoc pour couvrir les risques inhérents aux différents projets en fonction de leur complexité. L'assureur évaluerait les coûts, les risques et leur probabilité pour faire une offre. La prime serait fonction du risque, de sorte que les requérants seraient incités à prendre des mesures supplémentaires de réduction des risques. |
| Traitement express | Si un requérant peut retirer un intérêt économique élevé d'une procédure particulièrement rapide, il pourrait, dans certains cas, obtenir le traitement express de sa demande en versant des émoluments plus élevés. Toutefois, de telles différenciations peuvent aussi soulever des problèmes constitutionnels. Il faut veiller à ce que les autres procédures ne s'en trouvent pas ralenties. En outre, les requérants moins fortunés ne doivent pas être pénalisés. |
| Transparence et pression publique | La pression publique augmente dès lors que les processus conduisant à une autorisation sont divulgués. Par exemple, certains délais pourraient être raccourcis si l'on publiait des statistiques sur les délais ou nommait les autorités responsables des retards de procédure (<i>name and shame</i>). La pression est par ailleurs plus forte vis-à-vis du respect des délais fixés. De plus, des adaptations de processus peuvent être obtenues étant donné qu'on voit plus facilement là où le bât blesse. Toutefois, il incomberait essentiellement aux milieux privés de prendre une telle mesure. |

De nombreuses procédures de droit fédéral ont été optimisées ces dernières années. C'est la raison pour laquelle le potentiel d'amélioration existant ou le besoin d'amélioration peut varier fortement. En outre, la solution optimale peut être très différente d'une procédure d'autorisation à une autre. Pour chaque cas d'espèce, il faut tenir compte des spécificités, peser les avantages et les inconvénients, donc l'utilité et les coûts pour, finalement, élaborer une solution adaptée. Outre des risques et des problèmes, il faut tenir compte des intérêts macroéconomiques afférents à une autorisation. Ainsi, une palette de solutions voit le jour tant pour les différentes autorisations que, potentiellement aussi, pour les différentes variantes d'une même autorisation.

BASE DE DONNÉES D'AUTORISATIONS

Une base de données d'autorisations recensant les procédures d'autorisation de droit fédéral avec exécution fédérale a été créée en tant que produit dérivé du rapport du Conseil fédéral sur l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie²⁰. Cette base de données a été complétée plus tard par les autorisations de droit fédéral avec exécution cantonale et par les professions réglementées. Une fiche est rédigée pour chaque autorisation fédérale ; elle comporte des informations sur la procédure d'autorisation telles que brève description, indications sur la législation sur laquelle elle se fonde, autorités compétentes, etc.

La base de données, qui enregistre quelque 6000 consultations annuelles, est beaucoup moins utilisée par exemple que le portail PME, qui totalise 600 000 requêtes par année. La dernière actualisation en profondeur de cette base de données remonte à 2006. Elle ne reflète donc plus, par manque de ressources, l'état actuel des choses. Il semble aujourd'hui que l'avenir de cette base peut prendre l'une des deux formes suivantes : soit elle est destinée à servir d'outil d'aide aux requérants, les PME en particulier, soit elle devient uniquement une source d'information et d'inventaire pour l'optimisation de la réglementation de l'administration.

Dans le premier cas, il faudrait opérer une mise à jour complète de la base de données puis l'actualiser en continu. Pour être conviviale, cette base de données devrait aussi permettre aux chefs d'entreprise de trouver quelles autorisations et procédures sont requises pour une activité envisagée. Il faudrait alors mettre constamment à jour non seulement les autorisations fédérales, mais les autorisations cantonales et si possible communales. Car le requérant ne s'intéresse pas qu'à la liste des autorisations fédérales, mais à la liste de toutes les autorisations de son domaine d'activité.

Dans le deuxième cas, l'exploitation d'une vaste base de données internet pourrait s'avérer exagérée. Pour une utilisation en tant qu'outil d'optimisation de la réglementation, une présentation simplifiée serait suffisante. Cela vaut principalement compte tenu de la charge que représente l'actualisation, problème inhérent à une version internet. L'avenir de la base de données d'autorisations reste ouvert. Il devra toutefois rester dans les limites actuelles des ressources financières et en personnel.

CONCLUSIONS

Pour répondre au besoin des requérants d'avoir des délais plus courts ou à tout le moins plus clairs, il faut que ceux-ci soient fixés juridiquement. L'ordonnance sur les délais d'ordre étant restée jusqu'ici relativement méconnue des requérants et compte tenu de la complexité d'une réglementation à la fois précise et de portée générale, il ne paraît pas judicieux de fixer des délais précis dans l'ordonnance sur les délais d'ordre. Cette dernière peut contenir des principes et des critères généraux. Toutefois, il vaut mieux définir des délais précis dans les ordonnances concernées, qui concrétisent les procédures d'autorisation prescrites par la loi. Le cas échéant, ces principes peuvent être détaillés dans des directives ad hoc.

²⁰ <http://www.e-service.admin.ch/autorisations/index.php?l=fr>

Une révision à court terme de la totalité des bases juridiques qui définissent le cadre des procédures d'autorisation induirait une charge inadmissible. Il serait plus judicieux de fixer un délai transitoire qui serait mis à profit pour examiner, et le cas échéant adapter, les principales ordonnances. Pour minimiser ce travail, l'idéal serait qu'il s'inscrive dans le cadre d'autres révisions.

Un examen critique des régimes d'autorisation existants devrait être effectué dans l'optique d'adaptations d'ordonnances, au moyen par exemple d'une liste de questions. On pourrait ainsi exiger que l'introduction d'une procédure d'opposition soit examinée, que l'opportunité et la praticabilité de délais fixés de manière univoque soient étudiées et que l'on établisse quels documents (sous forme papier ou électronique) sont effectivement nécessaires. Il conviendrait de dresser cette liste de questions lorsqu'une nouvelle procédure d'autorisation doit être inscrite dans le droit fédéral ou qu'une procédure existante doit faire l'objet d'une révision. On aurait là une solution simple et optimale sur les plans économique et social, qui n'aurait pas d'incidence notable sur les effectifs en personnel ou les finances de la Confédération.

L'objectif pourrait être qu'au bout de cinq ans, par exemple, les principales procédures d'autorisation fournissent des indications claires sur les délais escomptés et sur les documents à transmettre. Cela assurerait, par ailleurs, l'optimisation, sur le plan économique, des procédures d'autorisation lors de leur création ou de leur adaptation.

Enfin, il est permis de supposer qu'un potentiel d'amélioration existe aussi au niveau cantonal. D'une part, les procédures d'autorisation du droit fédéral exécutées par les cantons peuvent aussi être optimisées. D'autre part, les possibilités d'accélération des procédures évoquées dans le présent rapport seraient également applicables dans les procédures d'autorisation strictement cantonales.

ANNEXES

ANNEXE 1 : POSTULAT WICKI ET POSTULAT GROUPE PDC/PEV/PVL

| | | |
|-------------------------------|-------------------|----------------------|
| Postulat | 06.3888 | 06.3732 |
| Déposé par | Wicki Franz | Groupe PDC/PEV/PVL |
| Porte-parole | | Hochreutener Norbert |
| Date de dépôt | 20.12.2006 | 18.12.2006 |
| Déposé au | Conseil des Etats | Conseil national |
| Etat des délibérations | Transmis | Transmis |

(Remarque : comme le texte des deux postulats est identique, il n'est présenté qu'une seule fois)

Transformation de la procédure d'autorisation en une procédure d'opposition**Texte déposé**

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment et dans quels cas la procédure d'autorisation pourrait être transformée en une procédure d'opposition.

Développement

De nombreuses activités économiques ne peuvent être exercées que sur autorisation. Il s'agit en effet, pour les autorités, de veiller à ce qu'elles soient sûres et de qualité. Or la procédure d'autorisation est extrêmement coûteuse pour les entreprises concernées et elle prend beaucoup de temps. En pâtissent en particulier les PME.

Réduire la durée et l'ampleur de la procédure d'autorisation exige que l'on examine dans quel cas on peut la remplacer par une procédure d'opposition. La procédure d'opposition exige certes, elle aussi, le dépôt d'une demande d'autorisation, mais si cette dernière est complète, c'est-à-dire qu'il ne manque aucune pièce au dossier, et si l'autorité qui doit statuer sur son sort ne l'a pas refusée dans le délai imparti, elle sera réputée accordée par ladite autorité, laquelle ne peut plus alors statuer autrement. L'autorité ne pourra exiger de complément du dossier que si la fourniture de ces informations est requise par le droit et que ce dernier est suffisamment clair à cet égard.

La mesure proposée viendra obligatoirement compléter les mesures par lesquelles la Confédération souhaite réduire de 20 pour cent les procédures d'autorisation relevant du droit fédéral.

Réponse du Conseil fédéral du 21.02.07

Le 8 décembre 2006, le Conseil fédéral a adopté son message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation, dans lequel il présente les 75 procédures d'autorisation (sur 505) qui seront supprimées ou simplifiées pendant les années 2006 à 2008. Ces travaux, auxquels s'ajoutera - si les résultats de la consultation sont positifs - comme prochaine étape la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce, concrétisent l'objectif de réduire le nombre d'autorisations.

Le message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation s'est surtout penché sur la réduction du nombre d'autorisations, mais pas sur la question des délais; or ceux-ci ne font pas l'objet d'une statistique détaillée à l'heure actuelle. Selon la législation en vigueur, lorsqu'ils ne font pas l'objet d'une réglementation sectorielle plus précise, les délais impartis à l'autorité pour accorder une

autorisation sont seulement indicatifs. Ils ne sont pas fixés en fonction de l'objet de la demande mais par rapport au temps que nécessite le traitement de la demande

L'adoption du postulat pourrait impliquer que les délais impartis à l'autorité doivent devenir en règle générale juridiquement contraignants. Il faudra encore examiner quelles seront les conséquences juridiques si l'autorité n'a pas réagi à l'expiration du délai. Si dans certains cas l'autorisation pourra alors être accordée automatiquement, dans d'autres les conséquences devront être différenciées pour tenir compte des caractéristiques particulières de l'autorisation.

Déclaration du Conseil fédéral du 21.02.07

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

ANNEXE 2 : ORDONNANCE SUR LES DÉLAIS D'ORDRE

Ordonnance du 17 novembre 1999 sur les délais d'ordre impartis pour le traitement des demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie (RS 172.010.14)

du 17 novembre 1999 (Etat le 28 décembre 1999)

Le Conseil fédéral suisse,

vu les art. 8 et 9, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²¹; en exécution de l'art. 30, al. 1, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²²

arrête:

Art. 1 Objet

¹ La présente ordonnance règle les délais dans lesquels doivent être traitées les demandes de première instance dans les procédures de droit fédéral de l'économie.

² Il y a procédure de droit fédéral de l'économie au sens de la présente ordonnance lorsqu'une autorité, en relation avec une activité lucrative d'un requérant :

- a. doit lui donner une approbation ;
- b. lui accorde des droits économiques particuliers ;
- c. le libère de l'observation de certaines dispositions étatiques.

³ Les dispositions sur l'observation de délais incluses dans d'autres actes législatifs fédéraux ont la priorité sur la présente ordonnance. Ceci concerne en particulier des réglementations en exécution de l'art. 62c LOGA.

Art. 2 Principes

¹ L'autorité chargée du traitement des demandes statue le plus rapidement possible sur chaque demande.

² L'autorité prend connaissance de la demande dès sa réception. Elle confirme au requérant la date de réception dans les jours qui suivent, et lui communique par la même occasion quels sont les éléments qui manquent manifestement dans son dossier.

³ Si plusieurs demandes doivent être traitées en même temps, l'autorité peut fixer un ordre de priorité. Pour ce faire, elle tient compte des conditions spécifiques des différents cas. Elle prend notamment en considération la situation particulière de certains requérants, l'urgence de la demande et la situation concurrentielle.

Art. 3 Délais d'ordre

¹ En général, l'autorité prend sa décision:

- a. dans les jours qui suivent lorsqu'il s'agit de demandes nécessitant, dans la plupart des cas, quelques heures au plus pour être examinées;

²¹ RS 172.010

²² RS 172.010.1

- b. dans les semaines qui suivent lorsqu'il s'agit de demandes nécessitant, dans la plupart des cas, quelques jours au plus pour être examinées;
- c. dans un délai communiqué si possible immédiatement au requérant, mais au plus tard dans les trois mois, lorsqu'il s'agit de demandes qui nécessiteront probablement plus d'une semaine pour être examinées.

² Il y a lieu dans tous les cas de traiter la demande en prenant en considération les données liées à la nature de son objet (p. ex. altérabilité du produit, réalisation du projet dépendant de conditions climatiques ou de périodes de végétation).

³ L'autorité communique d'une manière appropriée les délais d'ordre pour le traitement des demandes qui sont sous sa responsabilité.

⁴ Si un délai de traitement n'est pas respecté conformément à l'al. 1, le requérant peut exiger de l'autorité qu'elle justifie par écrit ce retard et qu'elle lui communique la date à laquelle elle compte prendre sa décision. Cette prétention suppose que le requérant ait donné suite à une éventuelle demande de complément de dossier.

Art. 4 Consultation de tiers

¹ S'il est nécessaire de consulter des tiers avant de pouvoir prendre une décision, il y a lieu de leur fixer un délai raisonnable pour l'élaboration de leur avis. Ces délais s'ajoutent aux délais de traitement mentionnés à l'art. 3, al. 1.

² Si une autorité invitée donner un avis laisse passer le délai fixé sans avoir demandé une prolongation, et n'utilise pas non plus de délai supplémentaire, l'autorité responsable prend sa décision dans la mesure où les faits lui semblent suffisamment clairs même sans cet avis, et dans la mesure où l'approbation de l'autre autorité n'est pas requise par la loi.

³ Si un particulier invité donner un avis laisse passer le délai fixé, l'autorité lui enjoint par lettre recommandée d'envoyer sans tarder son avis, de renoncer formellement à donner un avis ou de déposer une demande de prolongation du délai. Sans réponse dans un délai d'une semaine, l'autorité rend sa décision sans cet avis.

Art. 5 Disposition transitoire relative aux autorisations délivrées

¹ La réception d'une demande reposant sur la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)²³ ne doit pas être confirmée au requérant conformément à l'art. 2, al. 2.

² Si la décision relative à une telle demande ne peut être prise dans le délai prévu à l'art. 3, al. 1, let. b, l'autorité confirme au requérant la réception de sa demande et lui communique la date à laquelle elle compte prendre sa décision.

³ La présente disposition est caduque deux ans après l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les étrangers, mais au plus tard le 31 décembre 2004.

²³ [RS 1 113; RO 1949 225, 1987 1665, 1988 332, 1990 1587 art. 3 al. 2, 1991 362 ch. II 11 1034 ch. III, 1995 146, 1999 1111 2253 2262 annexe ch. 1, 2000 1891 ch. IV 2, 2002 685 ch. I 1 701 ch. I 1 3988 annexe ch. 3, 2003 4557 annexe ch. II 2, 2004 1633 ch. I 1 4655 ch. I 1, 2005 5685 annexe ch. 2, 2006 979 art. 2 ch. 1 1931 art. 18 ch. 1 2197 annexe ch. 3 3459 annexe ch. 1 4745 annexe ch. 1, 2007 359 annexe ch. 1. RO 2007 5437 annexe ch. I]. Voir actuellement la LF du 16 déc. 2005 sur les étrangers (RS 142.20).

Art. 6 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Elle s'applique à toutes les demandes déposées à partir de ce jour.

ANNEXE 3 : RAPPORT ET MESSAGES CONCERNANT LES PROCÉDURES D'AUTORISATION

- Rapport du Conseil fédéral sur l'inventaire et l'évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie (17.02.1999)
- Rapport du Conseil fédéral relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif (03.11.1999)
- Mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises, Rapport du Conseil fédéral (16.06.2003)
- Les procédures de droit fédéral s'appliquant aux activités économiques: Etat actuel et évolution 1998 – 2004 (février 2005)
- Simplifier la vie des entreprises, Mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations, Rapport du Conseil fédéral (11.12.2006)
- Message du 8 décembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation («Simplifier la vie des entreprises») (la loi est entrée en vigueur le 01.06.08)