

Amerikanische Gesetzgebung: Lehren für die Schweiz?

HANS GEORG NUSSBAUM

Das Bundesamt für Justiz hat mir in freundlicher und grosszügiger Weise ermöglicht, in der Zeit vom 19. bis 30. Juni 1995 am *International Legislative Drafting Institute* in New Orleans, Louisiana, teilzunehmen. Es handelt sich dabei um einen zum ersten Mal durchgeführten internationalen Gesetzgebungskurs. Organisiert und geleitet wurde der Kurs von Prof. David A. Marcello, Direktor von *The Public Law Center*, dem gemeinsamen Institut der beiden benachbarten juristischen Fakultäten *Tulane Law School* und *Loyola School of Law*.

Meine Ausführungen geben zuerst einen Überblick über den Gesetzgebungskurs. Anschliessend werden - ohne auf die einzelnen Referate näher eingehen zu wollen - einige Aspekte der Gesetzgebung, der Gesetzessprache und Redaktion sowie der legislativen Hilfsmittel und Techniken erläutert. Es folgen Betrachtungen über die Lehren aus dem amerikanischen Gesetzgebungsverfahren für die Schweiz sowie die Schlussfolgerungen.

1. Überblick über den Gesetzgebungskurs

Das *International Legislative Drafting Institute* dauerte zwei Wochen. Vorlesungen fanden von 9.00 bis 12.00 sowie von 13.30 bis 15.00 Uhr im Gebäude der *Tulane Law School* statt. Anschliessend bestand die Möglichkeit, sich an *Round Table Discussions* zu beteiligen oder sich während dieser Zeit eigenen Studien zu widmen.

Die Vorlesungen bezogen sich auf die folgenden Themen:

- The Ethics und Politics of Legislative Drafting

- Overview of Legislative and Administrative Drafting
- Administrative and Legislative Information Sources
- Plain Language Drafting and Technical Aspects of Drafting
- Computer Applications in Legislative and Administrative Processes
- State and Federal Legislative Enactment Processes: Comparison with Parliamentary System
- Public Participation by Interest Groups and Pluralistic Democracies
- *Codification Agencies*
- Drafting Compliance with GATT, NAFTA and Other International Trade Agreements
- Agency Rulemaking Under the Administrative Procedure Act
- Publishing the Law: Making Legislation and Regulations More Accessible to the Public
- Public Record Keeping and Legal Publishing Technology
- *Constitutional Revision Process*
- *Managing a Drafting Office*
- *Municipal Process*
- *Bilingual or Multilingual Drafting.*

Es wurde eine umfangreiche Dokumentation abgegeben, welche die Referate oder zumindest dazugehörige Informationen enthielt. Dadurch war eine gezielte Vorbereitung der Vorlesungen möglich.

Der Kurs wurde ergänzt durch einen Besuch im *State Capitol* in Baton Rouge und beim *City Council* (Legislative) von New Orleans, wo uns das Gesetzgebungsverfahren in Louisiana bzw. einige Aspekte der Gesetzgebung auf Gemeindeebene erläutert wurden.

Am Kurs teilgenommen haben neben mir 16 weitere Personen aus den folgenden zwölf Staaten: Bahamas, Dominica, Israel, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, den Niederlanden, Pakistan, Papua-Neuguinea, Ungarn sowie den Vereinigten Staaten von Amerika (U.S. Virgin Islands).

Obwohl sich die Themen des Gesetzgebungskurses vorwiegend auf die amerikanischen Verhältnisse bezogen, zeigt die Teilnahme von Personen aus drei Kontinenten, dass allgemein ein Mangel an besonderen Veranstaltungen im Bereich der Gesetzgebung besteht.

Die Kursgebühr betrug \$ 2'500.-- (inkl. Frühstück). Die Kosten für ein Zimmer in einem Studentenheim auf dem Universitätscampus machten \$ 500.-- aus.

2. Gesetzgebung

Zum besseren Verständnis seien kurz einige Begriffe definiert: Unter *Drafting* versteht man nicht nur das Entwerfen und Redigieren gesetzlicher Bestimmungen; der Begriff umfasst darüber hinaus auch die dafür notwendigen Vorbereitungsschritte, so u. a. Informationsbeschaffung, wissenschaftliche Abklärungen, Aufnahme des Ist-Zustands usw., kurz: die Ausarbeitung von gesetzlichen Bestimmungen. *Law* bedeutet Recht im allgemeinen, also sowohl Gesetze und Verordnungen als auch Richterrecht. Eine *Bill* ist ein Gesetzesentwurf. Das einzelne formelle, vom Parlament verabschiedete Gesetz ist ein *Act*; mit *Statutes* ist deren Gesamtheit gemeint. *Rules* oder *Regulations* entsprechen unseren Verordnungen.

2.1 Gesetzgebung durch die Legislative

Der Staat Louisiana ist stark geprägt durch die französische und spanische Herrschaft, die über 100 Jahre bis 1803 dauerte. Deshalb ist er als einziger Bundesstaat der USA von Amerika auch heute noch der römischen Rechtstradition verbunden. Allerdings ist zu bemerken, dass auch auf Bundesebene und in den anderen Bundesstaaten das Gesetz zu einer der hauptsächlichsten Rechtsquellen geworden ist.

Die Gewaltenteilung nach amerikanischer Art (Bundesebene und Bundesstaaten) ist äusserst ausgeprägt und unterscheidet sich vom parlamentarischen System u.a. dadurch, dass die Exekutive (Präsident oder Gou-

verneur) nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist. Die Exekutive hat (im Gegensatz zum Bundesrat) insbesondere kein Antragsrecht im Parlament¹. Die Gesetzgebung wird als dessen Prärogative angesehen, obwohl auch die Exekutive gelegentlich eine Gesetzesvorlage ausarbeitet. In diesem Fall muss ein Parlamentsmitglied als *Sponsor* auftreten und einen entsprechenden Antrag einreichen.

Die *Louisiana Legislature* ist ein Zweikammer-Parlament² und besteht aus dem Repräsentantenhaus mit 105 und dem Senat mit 39 Mitgliedern.³ Die beiden Kammern verfügen über getrennte *Legislative Services*, welche den Fachdiensten unserer Parlamentsdienste entsprechen. Die *House Legislative Services* beschäftigen rund 90 Personen. Neben den allgemeinen *Administrative Services* und der *Research Library* bestehen vier spezialisierte Abteilungen (*Commercial Regulation Division, Fiscal Division, Governmental Affairs Division* und *Legal Division*), die die 16 ständigen Kommissionen betreuen. Deren Sekretariate bestehen normalerweise aus zwei Personen. Die übrigen Angehörigen der *House Legislative Services* stehen den Repräsentanten für deren Gesetzgebungsaufträge zur Verfügung. Die *Senate Legislative Services* umfassen rund 70 Personen.⁴ Hier bestehen zwar keine Abteilungen, aber dennoch ständige Kommissionssekretariate.

¹ Im parlamentarischen System nach britischem Muster gehören die Mitglieder des Kabinetts auch dem Parlament an; das Problem des Antragsrechts stellt sich somit nicht.

Das amerikanische System geht aber offenbar nicht nur von einer ständigen Zusammenarbeit und Dialogbereitschaft des Präsidenten mit dem Kongress aus, sondern auch davon, dass vom Präsidenten das Vorlegen eines Gesetzgebungsprogramms erwartet wird (vgl.: CHARLES R. WISE, *The Dynamics of Legislation, Leadership and Policy Change in the Congressional Process, The Jossey-Bass Public Administration Series*, San Francisco, California, 1991, S. 50 und 58).

² Nebraska verfügt als einziger amerikanischer Mitgliedstaat nur über eine Parlamentskammer.

³ Zum Vergleich mit der Schweiz: Der Staat Louisiana umfasst knapp 126'000 km² und wird von 4,2 Millionen Personen, davon 1,2 Millionen in der Agglomeration New Orleans, bewohnt.

⁴ Die *Legislative Services* umfassen somit mehr Personen als die Parlamentsdienste der Bundesversammlung.

Das Gesetzgebungsverfahren ist stark personalisiert. Möchte ein Parlamentsmitglied (*Legislator*) einen Gesetzesentwurf einreichen, wendet es sich mit seinem Anliegen an die Fachdienste und erteilt ihnen den Auftrag, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Die oder der *Legislator* ist der "Klient" und bestimmt, in welche Richtung die Gesetzesvorlage gehen soll und bis wann der Auftrag zu erledigen ist. Es kann sich dabei um eine Gesetzesänderung, welche nur wenige Bestimmungen betrifft, oder um ein neues, umfangreiches Gesetz handeln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der Einheit der Materie gilt: Ein Gesetzesentwurf kann nicht verschiedene Themen zum Gegenstand haben. Die Aufgabe des *Drafting* obliegt insbesondere bei kleineren Gesetzesentwürfen einer einzelnen Person, allenfalls mehreren Personen. Diese unterstehen der Aufsicht eines *Senior Staff Member*, ohne dass dieses selbst für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verantwortlich ist. Die oder der *Drafter* hat im stetigen Kontakt mit dem Parlamentsmitglied zuerst die entsprechenden Grundlagenforschungen an die Hand zu nehmen, Handlungsinstrumentarien, Strategien und wenn möglich Alternativen zu entwickeln sowie mit anderen Spezialistinnen und Spezialisten der Fachdienste, einzelnen externen Fachleuten, betroffenen Fachkreisen und anderen Gemeinwesen und in Kontakt zu treten und anschliessend Gesetzesbestimmungen auszuarbeiten. Die Einsetzung von Expertenkommissionen nach unserem Verständnis ist selten. Während der Ausarbeitung kann auch die Verwaltung zur Vorlage Stellung nehmen. Der ausgearbeitete Gesetzesentwurf (*Bill*) wird anschliessend offiziell eingereicht und einer der ständigen Kommissionen zur Behandlung zugewiesen. Es werden offiziell sehr viel mehr Gesetzesentwürfe eingereicht, als das Parlament überhaupt bewältigen kann.⁵ Die Fachdienste arbeiten somit oft lediglich für das Archiv. Jeder Gesetzesentwurf muss freilich bereits vor der offiziellen Einreichung durch die Fachdienste registriert und von deren Textverarbeitungssystem erfasst werden. Die übrigen Parlamentsmitglieder können dazu *Amendment Bills* einreichen, welche die

⁵ Die Parlamentsmitglieder von Louisiana treffen sich beispielsweise nur einmal pro Jahr (!) zu einer ordentlichen Session im Frühling, die mehrere Wochen dauert. Florida und Texas kennen einen ähnlichen Sessionenrhythmus.

ursprüngliche Vorlage ergänzen. Auch diese *Amendment Bills* müssen in jedem Fall von den Fachdiensten vorbereitet⁶ und registriert werden.

Die zuständige Kommission prüft u.a. durch öffentliche *Hearings* Notwendigkeit, Wünschbarkeit und Ausmass der vorgeschlagenen Gesetzesvorlagen.⁷ Dabei wird das in den Fachdiensten nicht vorhandene Fachwissen durch Aussagen von Fachleuten beschafft. Teilweise nehmen diese zu der von ihnen mitgestalteten Vorlage Stellung, teilweise werden sie zur Tätigkeit anderer Fachleute befragt. Da einige der Expertinnen und Experten bereits der bzw. dem *Drafter* im stillen Kämmerlein geholfen haben, den Gesetzesentwurf vorzubereiten, wird diese Mitwirkung in den *Hearings* - m.E. oft als Farce - nachvollzogen und öffentlich bestätigt. Ich erhielt dabei den Eindruck, dass die Kommissionen den roten Faden der Politikbildung (*Policy making*) in aller Öffentlichkeit erst mühevoll aufgrund der hängigen und sich oft widersprechenden Gesetzesentwürfe suchen und auf Gesetzesstufe umsetzen müssen und dass der Blick fürs Ganze fehlt.⁸ Nach Behandlung im Plenum (*Floor*), geht die Vorlage an die andere Kammer. Sind sich die beiden Kammern bereits nach der ersten Behandlung nicht einig, was sehr oft der Fall ist, wird das Differenzenbereinigungsverfahren durchgeführt. Der verabschiedete *Act* wird dem Gouverneur zugestellt. Nach dessen Unterschrift tritt der *Act* ohne Volksabstimmung in Kraft. Legt der Gouverneur sein Veto ein, muss das Parlament dieses durch eine 2/3-Mehrheit beseitigen oder eine andere Lösung suchen. Dem *Office of the Legislative Auditor* ist die

⁶ Verglichen mit den schweizerischen Verhältnissen würde dies bedeuten, dass die Fachdienste die persönlichen Anträge der Mitglieder der Bundesversammlung ausformulieren; dies ist offenbar nur ausnahmsweise der Fall.

⁷ Vernehmlassungsverfahren im formellen Gesetzgebungsverfahren sind unbekannt (vgl. aber Ziff. 2.3 unten).

⁸ Dieser Eindruck wird untermauert durch CHARLES R. WISE (vgl. Fn 1): "One of the key factors is effective policy leadership exercised by a number of players in both the legislative and executive branches. Policy leadership is necessary to overcome the existing complex of barriers that advantage those who would block policy change and permit only incremental changes, if any. But, how is policy leadership exercised effectively to bring about significant policy change? The fact is that there is little systematic research evidence that combines all the relevant factors." (S. 23), und: "Members of Congress and their staffs are constantly discussing and acting upon problems, policies, and proposals in various forms and stages of development in various overlapping policy areas." (S. 72).

Aufgabe übertragen, die Wirkungen der Gesetze zu evaluieren. Dieses Thema war weder Gegenstand einer Vorlesung, noch kam es bei unserem Besuch in Baton Rouge zur Sprache.

2.2 Gesetzgebung durch das Louisiana Law Institute

Neben den Fachdiensten befasst sich auch das *Louisiana Law Institute* mit Gesetzgebungsarbeiten. Die Vereinigten Staaten von Amerika sowie die meisten Gliedstaaten verfügen über je ein *Law Institute*, welche ähnlich organisiert sind und über vergleichbare Kompetenzen verfügen⁹. Das *Louisiana Law Institute* ist eine beratende Rechtskommission unter der Aufsicht des Justizministers (*Attorney general*). Es besteht aus einem Direktor und einigen wissenschaftlichen Angestellten und einem ehrenamtlichen Institutsrat von über 100 Personen, welcher sich u.a. aus Mitgliedern des Parlaments und der Gerichte, aus dem Justizminister, aus Angehörigen der Verwaltung, aus den Dekanen der in Louisiana ansässigen *Law Schools*, aus praktizierenden Rechtsanwälten sowie aus weiteren Personen zusammensetzt.

Das *Law Institute* hat folgende Hauptaufgaben:

- Bereinigung (*Revision*) und Herausgabe des Rechts
- Neugestaltung (*Reform*) des Rechts.

Infolge der vielen durch das Parlament beschlossenen Gesetzesänderungen besteht ein Handlungsbedarf nach einer Rechtsbereinigung.¹⁰ Dies schliesst nicht nur das Ausmerzen von Fehlern ein, sondern auch das Vereinheitlichen und Umgestalten des Rechts sowie dessen Anpassung an die Rechtsprechung. Dabei darf von dem vom Parlament beschlossenen Gesetzestext abgewichen werden. Es dürfen neue Artikel gebildet

⁹ Der neue republikanische Gouverneur von New York, George Pataki, hat allerdings der seit 1934 bestehenden New York State Law Revision Commission die finanziellen Mitteln gestrichen, so dass deren Auflösung vermutlich unvermeidbar sein wird.

¹⁰ Die Regierung der kanadischen Provinz Ontario hat beispielsweise bis 1990 alle zehn Jahre eine Rechtsbereinigung vorgenommen. Da die Arbeiten durchschnittlich drei Jahre in Anspruch nahmen, wurde beschlossen, auf dieses arbeitsintensive Vorhaben zu verzichten und in Zukunft eine kontinuierliche Rechtsbereinigung vorzunehmen.

werden, Sätze umgestellt und Sachüberschriften eingeführt werden.¹¹ Das so überarbeitete Recht wird von einer privaten Gesellschaft herausgegeben.¹² Allerdings kommt dieser Veröffentlichung in der Praxis offiziöser Charakter zu.

Die durch das *Louisiana Law Institute* vorgenommene Neugestaltung des Rechts umfasste u.a. den *Civil Code* sowie das Zivil- und Strafprozessrecht¹³. Die Neugestaltung entspricht einer Totalrevision nach unserem Verständnis. Das Vorgehen spielt sich i.d.R. wie folgt ab: Der Institutsrat erteilt einem Rechtsprofessor einen Auftrag für die Revision des geltenden Rechts. Diesem *Reporter* steht ein *Advisory Committee* von rund zwölf Mitgliedern zur Seite. Daneben verfügt der *Reporter* über das nötige wissenschaftliche und administrative Personal. Dem *Reporter* obliegt es, Grundsatzentscheide vorzubereiten, Varianten und Formulierungsvorschläge auszuarbeiten, Kommentare zu verfassen usw. Der Beirat tagt ungefähr einmal monatlich und entscheidet aufgrund der Anträge des *Reporter*. Liegt der vom *Advisory Committee* verabschiedete Entwurf vor, befasst sich der Institutsrat mit der Vorlage. Der Institutsrat besteht darauf, im Plenum zu tagen. Seine Arbeit geht deshalb auch sehr langsam vorwärts. Die etappenweise Totalrevision des Zivilgesetzbuchs brauchte rund 30 Jahre. Die Sitzungen des Institutsrats finden jeweils an den Wochenenden statt und sind eigentlich öffentlich, werden von der Öffentlichkeit faktisch jedoch nicht beachtet. Nach Genehmigung der Vorlage durch den Institutsrat wird diese durch ein *Semantical Committee* (Re-

¹¹ Oft werden diese Änderungen später vom Parlament durch eine Gesetzesrevision formell abgesehen.

¹² Vergleichbar mit der durch Sachüberschriften ergänzten Ausgabe des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes durch den Orell Füssli Verlag Zürich.

¹³ Das Louisiana Law Institute hat 1954 im Auftrag des Gouverneurs auch eine neue Verfassung für Louisiana ausgearbeitet; die entsprechenden Arbeiten wurden indes nicht weitergeführt.

Erst 1973 nahm sich eine verfassungsgebende Versammlung der längst überfälligen Verfassungsrevision an.

Im Hinblick auf die Volksabstimmung erhielten alle Stimmberechtigten die neue Verfassung in Form eines Taschenbuchs. Während einer Fernsehwerbung unterstrich Gouverneur Edwards sein Plädoyer zugunsten der neuen Verfassung indem er symbolträchtig auf das vor ihm liegende Taschenbuch schlug, worauf die daneben stehenden dicken Bände mit der kommentierten Verfassung von 1921 umfielen. Die neue Verfassung wurde mit überwältigender Mehrheit angenommen.

daktionskommission) noch einmal überprüft und bereinigt. Der Gesetzesentwurf wird anschliessend dem Parlament zugeleitet. Dessen Mitglieder, die dem Institutsrat angehören, treten als i.d.R. als *Sponsor* der *Bill* auf. Die vom Louisiana *Law Institute* ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe unterliegen dem ordentlichen parlamentarischen Verfahren. Sie sind normalerweise jedoch insoweit privilegiert, als wenig Abänderungsanträge eingereicht werden.

2.3 Gesetzgebung durch die Exekutive auf Bundesebene

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nicht auf die Verhältnisse im Staat Louisiana, sondern auf die bundesrechtliche Regelung. Der Exekutive steht das Recht zu, im Rahmen der *Statutes*, also aufgrund von Delegationsbestimmungen, *Rules* bzw. *Regulations* zu erlassen. Die Vereinigten Staaten von Amerika haben den *Administrative Procedure Act* erlassen. Die überwiegende Mehrheit der Gliedstaaten hat für ihren Bereich analoge Bestimmungen erlassen. Der *Administrative Procedure Act* ist die "Verwaltungsverfassung" und regelt in allgemeiner Weise für alle Verwaltungseinheiten das Verfahren nicht nur betreffend Erlass einer Verfügung, sondern auch einer Verordnung. In ersten Sinn entspricht der *Administrative Procedure Act* ungefähr unserem Verwaltungsverfahrensgesetz. Verordnungen dürfen nur erlassen werden, wenn ein Spezialgesetz (*Establishing Act*) eine entsprechende Delegationsklausel enthält; der *Administrative Procedure Act* kann nicht als solche angesehen werden.

Wird die Verwaltung durch einen *Establishing Act* zur Verordnungsgebung ermächtigt, arbeitet sie selbst oder in Zusammenarbeit mit Fachleuten und weiteren Amtsstellen einen Verordnungsentwurf aus. Dieser muss von der Rechtsabteilung (*General Counsel's Office*) des entsprechenden Departements überprüft werden. Je nach Situation wird der Verordnungsentwurf auch weiteren Departementen zur Stellungnahme zugestellt. Ist der Minister mit dem Verordnungsentwurf einverstanden, muss das Weisse Haus (*Office of Management and Budget* bzw. *Office of Information and Regulatory Affairs*) sein Einverständnis dazu geben. Liegt dieses vor, publiziert das Departement den Verordnungsentwurf (*Proposed Rule*) mit einem erläuternden Bericht einmal im *Federal Re-*

gister. Es handelt sich dabei um ein täglich erscheinendes offizielles Publikationsorgan der Verwaltung. Durch die Veröffentlichung werden alle interessierten Kreise eingeladen, zum Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen¹⁴. Die Vernehmlassungsfrist beträgt zwischen 30 und 90 Tagen. Die Veröffentlichung ist Gültigkeitserfordernis, sonst kann die Verordnung gerichtlich aufgehoben werden; ausgenommen sind kleinere technische Änderungen. Die Verbände werden nur ausnahmsweise individuell zur Stellungnahme eingeladen. Es obliegt ihren *Government Relations Specialists* (Lobbyisten), das *Federal Register* zu studieren.

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wird der Verordnungsentwurf überarbeitet, und das unserem Ämterkonsultationsverfahren entsprechende Vorgehen wiederholt sich. Die Verwaltung muss sich mit den Änderungsvorschlägen auseinandersetzen. Die verabschiedete Verordnung muss vor ihrem Inkrafttreten zusammen mit einem Bericht über die gegenüber dem Entwurf vorgenommenen Änderungen veröffentlicht werden.

3. Gesetzessprache und Redaktion

Die amerikanische Gesetzessprache habe ich bisher stets als kompliziert und ausschweifend empfunden. Offenbar aus Angst im Hinblick auf einen zukünftigen Gerichtsfall wird möglichst umfassend legifertiert. Obwohl diese Auffassung weit verbreitet ist, besteht eine wachsende Tendenz nach einer einfachen und klaren Rechtssprache.¹⁵ Anhand von mehreren Redaktionsübungen konnten wir uns ein entsprechendes Bild davon machen. Diese neue Auffassung deckt sich weitgehend mit der bisherigen Haltung der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei. Wie

¹⁴ In Louisiana müssen die Verordnungsentwürfe zudem den in der Sache zuständigen Parlamentskommissionen unterbreitet werden. Deren Stellungnahmen sind für den Gouverneur indessen nicht bindend.

¹⁵ Vgl. ROBERT J. MARTINEAU, *Drafting Legislation and Rules in Plain English*, West Publishing Company 1991.

Die Gesetzessprache sollte "sap" sein: singular, active voice und present tense (Wortspiel, da das Wort "sap" im Amerikanischen die Bedeutung von "Trottel" hat).

im Deutschen wird auch im Englischen zunehmend die geschlechtsneutrale Gesetzessprache eingeführt.¹⁶

Anhand der Situation in der kanadischen Provinz Ontario beschäftigen wir uns mit Fragen der zweisprachigen Redaktion. In Ontario sprechen rund 76 Prozent der Bevölkerung Englisch und nur rund fünf Prozent Französisch. Die übrige Bevölkerung spricht eine andere Muttersprache. Englisch und Französisch sind die beiden Amtssprachen. Ontario kennt kein Territorialitätsprinzip, so dass sowohl die englische als auch die französische Sprache völlig gleichwertig sind und vor allen Verwaltungsbehörden und Gerichten verwendet werden können.

Diese rechtliche Gleichstellung hat sich auch auf die Ausarbeitung der Gesetzestexte ausgewirkt. Früher wurden die Gesetzestexte ausschliesslich englisch redigiert und nachträglich ins Französische übersetzt. Heute wird ein Verfahren angewendet, das als *Authoring Process* bezeichnet wird.¹⁷ Darunter wird einerseits Redaktion und andererseits Übersetzung in dem Sinn verstanden, dass beide Bereiche zwar als verschieden, aber dennoch als gleichwertig betrachtet werden. Der *Authoring Process* setzt voraus, dass zwischen den redigierenden und übersetzenden Personen nicht nur ein ständiger Dialog, sondern auch das gegenseitige Verständnis für die andere Tätigkeit besteht. Die redigierenden Personen müssen für Fragen der übersetzenden Personen offen und auch bereit sein, am Originaltext Änderungen vorzunehmen, wenn dieser unklar ist. Die Beteiligten arbeiten nicht wie früher räumlich getrennt, sondern im gleichen Gebäude, so dass ein Kontakt jederzeit möglich ist. Der *Authoring Process* wird mit der rechtlichen und sprachlichen Überprüfung der beiden Texte abgeschlossen. Die Überprüfung muss folgende Zielsetzungen sicherstellen:

- klare und einfache Gesetzessprache
- Richtigkeit in rechtlicher Hinsicht
- kulturelle Akzeptanz: keine Anglizismen im französischen Text

¹⁶ Florida hat im Rahmen einer periodischen Rechtsbereinigung systematisch die geschlechtsneutrale Gesetzessprache eingeführt.

¹⁷ Vgl. die in diesem Heft abgedruckte gekürzte französische Fassung des "Protocole de rédaction législative de l'Ontario".

- sprachliche Akzeptanz.

Produkt des *Authoring Process* ist ein zweisepaltiger Text mit der formell völlig identischen Darstellung der englischen und französischen Fassung des Gesetzes¹⁸ (vertikale und horizontale Gleichwertigkeit).

Neben dem *Authoring Process* hat Ontario zwei weitere Verfahren in Erwägung gezogen, jedoch verworfen: Das eine ist die Koredaktion, das andere das sogenannte *Double Drafting*. Zwar garantiert die Koredaktion, wonach zwei Personen verschiedener Muttersprache das gleiche Gesetz je in ihrer Sprache verfassen, Originalität der jeweiligen Sprache. Die horizontale Gleichwertigkeit der Texte kann jedoch dadurch nicht sichergestellt werden. Koredaktion wird jedoch in Kanada auf Bundesebene praktiziert.¹⁹ Wegen offensichtlicher Mängel abgelehnt wird die Methode des *Double Drafting*, wonach die gleiche Person zuerst die englische und anschliessend die französische Fassung erarbeitet.

¹⁸ Diese Darstellungsform dürfte sich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf zweisprachige Texte beschränken und scheint deshalb für schweizerische Verhältnisse nicht sehr geeignet.

¹⁹ Vgl. dazu auch: CHRISTINE HALDIMANN, Quelques considérations sur la rédaction législative au Canada, *Législation d'aujourd'hui*, 1992/1, p. 61 - 69.

4. Legistische Hilfsmittel und Techniken

4.1 Legistische Hilfsmittel

Der louisianische Senat hat ein *Senate Legislative Instrument Drafting Manual*²⁰ herausgegeben. Ein entsprechendes Handbuch für das Repräsentantenhaus befindet sich in Überarbeitung. Die Staaten Florida und Texas haben ebenfalls ähnliche Hilfsmittel erarbeitet. Auf Bundesebene verfügen die ständigen Kommissionen des Kongresses vermutlich auch über Gesetzgebungsrichtlinien.

Das *Drafting Manual* hat einen Umfang von knapp 300 Seiten. Die allgemeinen Informationen umfassen die ersten rund 50 Seiten. Der Rest sind Formulare und Anhänge von geringem praktischen Nutzen für die Schweiz.

Die allgemeinen Informationen des Handbuchs richten sich an die bzw. den *Drafter* und lassen sich - soweit von Interesse - wie folgt zusammenfassen:

- Steps in Drafting: From an Idea to a Bill

Hinweise für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs:

- *Auftragsanalyse*: Wie ist die Ausgangslage? Ist eine gesetzliche Regelung notwendig? Besteht bereits eine gliedstaatliche gesetzliche Regelung und wie wird sie angewendet? Besteht bereits eine gesetzliche Regelung und Rechtsprechung auf Bundesebene? Überprüfung der verfassungsmässigen Bestimmungen.
- *Problemanalyse*: Was will das Parlamentsmitglied? Lösung der Unvereinbarkeiten sowie der verfassungsmässigen und redaktionellen Probleme.
- *Rechtsforschung*: Art und Ziel des Gesetzesentwurfs? Wo und in welcher Weise soll die Änderung in die bestehende Rechtsordnung integriert werden? Erforschung aller erheblichen Gesetze. Hat sich das Parlament bereits früher mit einem ähnlichen Anliegen be-

²⁰ Ausgabe September 1994.

fasst? Erforschung der Rechtsprechung für mögliche Interpretationshilfen und für die Lösung verfassungsmässiger Probleme.

- *Weiteres Vorgehen:* Bestimmung der Elemente, die in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden müssen. Prüfung bestehender Lücken, Gliederung des Stoffs, Betrachtung des Abrisses aus der Sicht der Rechtsanwendung und Berücksichtigung der daraus folgenden Anforderungen an den Gesetzesentwurf.
- *Gesetzesredaktion:* Zuerst Erstellung eines Gerippes. Überprüfung inhaltlicher Fragen. Beiseitelegen des Entwurfs für einige Tage. Überarbeitung der Bestimmungen, bis sie so klar und einfach wie möglich sind. Überprüfung von Einheitlichkeit und Stil des Entwurfs.

- *Elements of a Bill*

Jeder Gesetzesentwurf muss bestimmte Bestandteile aufweisen (Titel, Präambel, Gliederung, Aufhebung des bisherigen Rechts, Dringlichkeitsklausel, Inkrafttreten). Bei Entwürfen zu lokalen oder Spezialgesetzen ist eine vorgängige Bekanntmachung notwendig.

- *Guidelines for Interpretation of Specific Classes of Enactments*

Im Gesetzestext schliesst die Einzahl die Mehrzahl ein, ebenso das eine Geschlecht das andere. Rückwirkende Bestimmungen sind grundsätzlich unzulässig. Betreffend *Revised Statutes* (überarbeitete, offiziöse Rechtssammlung): Die Wörter werden im Zusammenhang und gemäss dem allgemeinen Sprachgebrauch, die Fachausdrücke gemäss spezifischem Sinn verwendet. Bei der Publikation können Bestimmungen neu gegliedert werden; bei der Redaktion ist deshalb darauf zu achten, dass die Bestimmungen kontextunabhängig formuliert werden. Sachüberschriften sind nicht Bestandteil des Gesetzestexts.

- *Form and Usage Guidelines*

Hinweise für die Gestaltung des Titels, für den Gebrauch der Interpunktion, der Anführungszeichen, des Bindestrichs bei zusammengesetzten Wörtern und der Klammern, für die Schreibweise (Gross- und Kleinbuchstaben, Eigennamen), für das korrekte Zitieren bei Verweisungen, für die Unterteilung des Gesetzestexts (*Section* [§] - *Subsection* - *Paragraph* - *Subparagraph* - *Subsubparagraph*), für die

Wortwahl (Vermeidung überflüssiger Floskeln, gleiche Bedeutung der Wörter, kurze Sätze, Aktivform, geschlechtsneutrale Sprache [mit Angabe einiger Beispiele, z.B.: *chairman* → *chairperson* oder *draftsman* → *drafter*]) sowie Hinweise betreffend Definitionen (keine Definitionen, wenn nicht notwendig oder bereits an anderer Stelle vorhanden).

- *Identifying and Explanatory Materials*

Jeder Gesetzesentwurf (*Bill*) muss infolge der Informatisierung neben dem eigentlichen Text folgende Bestandteile aufweisen: Stichwort (*Key Word*, z.B.: Gewählte Personen), kurze Zusammenfassung (*Summary*) mit Inhaltsangabe (z.B. Beschränkung auf zweimalige Wiederwahl) sowie einer kurzen Erläuterung (*Digest*), die einen Überblick über das geltende und das vorgeschlagene Recht gibt.²¹

- *Amendments*

Mehrere Gesetzesentwürfe zum gleichen Thema können von der vorberatenden Kommission zusammengefasst werden.

- *Guidelines for a Drafter's Self-Review*

Checkliste: Inkrafttretensklausel vorhanden? Geänderte oder aufgehobene Erlasse richtig zitiert? Vollständiger Titel? Vorgängige Publikation notwendig? Verfassungsmässige oder gesetzliche Besonderheiten? Fehlerfreie Sprache? Die Checkliste enthält ebenfalls Korrekturvorschriften.

- *Drafting Criminal Statutes*

Straftatbestände müssen klar und so eindeutig formuliert werden, dass die Allgemeinheit den Unterschied zwischen straffreiem und strafbarem Verhalten erkennt. Verbrechen und Vergehen sind zu unterscheiden, da sie sich auf das angedrohte Strafmass und die Zuständigkeit der Gerichte auswirken.

- *Drafting Notices*

²¹ Diese Erläuterung ist von Umfang und Inhalt her nicht vergleichbar mit einem Bericht einer Kommission der Bundesversammlung betreffend eine parlamentarische Initiative.

Hinweise für das Verfassen erforderlicher Bekanntmachungen. Diese müssen so verständlich wie nötig und so kurz wie möglich sein.

- *Technical Corrections*

Das *Legislative Bureau*²² überprüft jedes Gesetz vor seiner Verabschiedung auf technische und andere Fehler sowie auf Unklarheiten hin und schlägt der redigierenden Person entsprechende Änderungen vor. Korrigierte Fassungen gehen ans Parlamentsmitglied, welches vor der Abstimmung einen neuen Antrag einreichen kann. Der Schreiber des Repräsentantenhauses und der Senatssekretär können gestützt auf eine gesetzliche Grundlage kleinere technische Änderungen selbstständig vornehmen (Artikelfolge, Neunummerierung, neue Verweisungen bei Änderungen, Streichung von Wiederholungen, Korrekturen von Gross- und Kleinbuchstaben sowie von Schreib- und anderen offensichtlichen grammatischen Fehlern).

4.2 Einsatz der Informatik

In den Vereinigten Staaten von Amerika stehen zwei grosse juristische Datenbanken in Konkurrenz zueinander: *Westlaw* und *Lexis/Nexis*. Beide Datenbanken haben mit den Universitäten besonders günstige Benützungsverträge abgeschlossen, so dass sich die Studierenden im Hinblick auf ihre spätere berufliche Tätigkeit ausreichend mit dem jeweiligen Angebot vertraut machen können.²³ Den Datenbanken ist ein umfassendes Angebot gemeinsam, welches nicht nur sämtliche Gesetze, Verordnungen und ebenfalls die eingereichten Gesetzesentwürfe²⁴ (*Bill*) des Bundes

²² Zusammensetzung: Je ein Mitglied des Repräsentantenhauses und des Senats sowie der Schreiber des Repräsentantenhauses und der Senatssekretär.

²³ Die Bibliothek und der Computerraum der Tulane Law School waren - trotz Sommerferien - bis Mitternacht geöffnet. Die zur Verfügung stehenden Einrichtungen wurden auch am Abend rege benützt!

²⁴ Verglichen mit der Situation in der Schweiz würde dies bedeuten, dass zumindest die Mehrheits- und die Minderheitsanträge der Kommissionen an das Ratsplenum auf dem Bildschirm abrufbar wären.

und der Bundesstaaten enthalten,²⁵ sondern auch die Gerichtsentscheide des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten, der Bundesappellationsgerichte sowie mindestens der Obersten Gerichte der Bundesstaaten. Um aufgrund der rasanten Entwicklung der Gesetzgebung den aktuellen Überblick zu haben, ist man auf den Informatikeinsatz praktisch angewiesen. Der Einsatz von Suchbegriffen erleichtert das Auffinden der gewünschten Gesetzesbestimmungen oder Urteile. Die Datenbanken enthalten u.a. auch eine Auswahl von Artikeln in- und ausländischer Zeitungen. Auf jeden Fall war ich durch die Berichterstattung in der Neuen Zürcher Zeitung²⁶ über die Debatte betreffend Staatssekretäre im Nationalrat auf dem Laufenden! Diese Informationsmittel sind besonders zu Beginn gesetzgeberischer Arbeiten von grossem Nutzen, wenn es darum geht, sich rasch einen Überblick zu verschaffen und zu weiterführenden Erkenntnissen zu gelangen. Die *Tulane Law School* verfügt ebenfalls über einen Internet-Anschluss.²⁷ Keine Hinweise erhielten wir über allfällige Möglichkeiten, durch den Einsatz der Informatik Gesetzesentwürfe auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen.

4.3 Weitere Techniken

Im Parlament von Louisiana wird bei der Behandlung von Gesetzesentwürfen die folgende Technik angewendet: Aufzuhebende Bestimmungen werden im Text durchgestrichen, neue Bestimmungen fett und unterstrichen hervorgehoben. Diese Darstellung hat den Vorteil, dass die Änderungen auf den ersten Blick erkennbar sind.

²⁵ Zur Situation in der Schweiz: Vgl. CHRISTIAN SCHNEIDER, Informatisierung der Rechtssammlungen von Bund und Kantonen, *Gesetzgebung heute*, 1994/2, S. 103 - 110.

²⁶ Der redaktionelle Teil der Neuen Zürcher Zeitung steht weltweit auf fünf Datenbanken abrufbar zur Verfügung. In der Schweiz tritt Data-Star/CompuServe als Anbieter dieser Dienstleistung auf. Informationen sind erhältlich bei Radio-Schweiz AG bzw. Data-Star Knight-Ridder Information AG, Laupenstrasse 18a, 3008 Bern, Tel. 031 384 95 11 oder CompuServe Tel. 155 31 79.

²⁷ In Zukunft sollen das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung, das Sessionsprogramm, der Geschäftsbericht des Bundesrats, Auszüge aus der Rechtssammlung sowie weitere Informationen aus dem Bundeshaus über Internet abrufbar sein (vgl. "Der Bund" Nr. 181 vom 7. August 1995, S. 9).

Dies sieht beispielsweise so aus:

Bundesgesetz vom 25. Juni 1954 betreffend die Erfindungspatente²⁸

(Änderung vom 16. Dezember 1994²⁹)

Art. 29 Abs. 3

Wird die Abtretung verfügt, so fallen die inzwischen Dritten eingeräumten Lizenzen oder andern Rechte dahin; diese Dritten haben jedoch, wenn sie bereits in gutem Glauben die Erfindung im Inland gewerbsmässig benützt oder besondere Veranstaltungen dazu getroffen haben, Anspruch auf Erteilung einer ~~Lizenz gegen angemessene Entschädigung, welche im Streitfalle vom Richter festgesetzt wird:~~ nicht ausschliesslichen Lizenz.

Es wäre zu prüfen, ob dieses Vorgehen auch in der Schweiz eingeführt werden sollte.

In Ontario werden die Gesetze - wie bereits erwähnt - zweispaltig je in Englisch und Französisch gedruckt. Vergleichbares Beispiel:

**Bundesgesetz vom 25. Juni 1954
betreffend die Erfindungspatente**

Art. 29 Abs. 3

Wird die Abtretung verfügt, so fallen die inzwischen Dritten eingeräumten Lizenzen oder andern Rechte dahin; diese Dritten haben jedoch, wenn sie bereits in gutem Glauben die Erfindung im Inland gewerbsmässig benützt oder besondere Veranstaltungen dazu getroffen haben, Anspruch auf Erteilung einer nicht ausschliesslichen Lizenz.

**Loi fédérale du 25 juin 1954 sur
les brevets d'invention**

Art. 29, 3^e al.

Si le juge ordonne la cession, les licences ou autres droits accordés dans l'intervalle à des tiers tombent; ceux-ci pourront toutefois demander l'octroi d'une licence non exclusive lorsqu'ils auront déjà, de bonne foi, utilisé l'invention professionnellement en Suisse ou s'ils ont fait des préparatifs particuliers à cette fin.

²⁸ SR 232.14.

²⁹ AS 1995 2606.

Das Beispiel zeigt, dass diese beiden Texte nicht identisch sind. Zwar ist aus dem französischen, nicht aber aus dem deutschen Text der (isoliert betrachteten) Bestimmung ersichtlich, dass der Richter die Abtretung verfügen muss. Durch die stets mögliche Vergleichbarkeit werden in Ontario bei der Rechtsanwendung beide Gesetzestexte auch tatsächlich herangezogen.

5. Lehren aus dem amerikanischen Gesetzgebungsverfahren für die Schweiz?

Es stellt sich die Frage, welche Lehren wir aus dem amerikanischen Gesetzgebungsverfahren ziehen können.

Durch das Erstarren der Bundesversammlung in den letzten Jahren, insbesondere durch die Schaffung des Instituts der parlamentarischen Initiative sowie der abnehmenden Verbindlichkeit von Motionen infolge fehlender Auftrags erledigung durch den Bundesrat, sehe ich die Gefahr, dass sich gewisse - m.E. negative Tendenzen - des amerikanischen Gesetzgebungsverfahrens auch in der Schweiz ausdehnen:

- Durch die starke Personalisierung des amerikanischen Gesetzgebungsverfahrens fehlt den parlamentarischen Kommissionen oft ein gesetzgeberischer Gesamtüberblick. Das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens wirkt verzerrt und bruchstückhaft. Gesetze entbehren einer Einheitlichkeit und einer klaren Linie. Die parlamentarischen Kommissionen der Bundesversammlung müssen deshalb darauf achten, dass sie ihre Tätigkeit nach einer klar formulierten Politik ausrichten und bei der Gesetzgebung den Blick für das Ganze nicht verlieren.
- Auch personell gut dotierte Fachdienste bedürfen des externen Fachwissens. Der Beizug von Fachpersonen ist für eine gute Gesetzgebung von Vorteil, wenn nicht sogar eine Notwendigkeit. Wie die amerikanischen parlamentarischen Kommissionen sind auch die unsrigen dazu übergegangen, sich u.a. in öffentlichen *Hearings* dieses Fachwissen zu beschaffen. Die Kommissionen dürfen die *Hearings* aber nicht - wie dies m.E. in den Vereinigten Staaten von Amerika oft der Fall ist - als Bühne missbrauchen, auf der sie sich ins politische

Rampenlicht in Szene zu setzen versuchen, und dabei eine seriöse Problemlösung auf dem Weg der Gesetzgebung vernachlässigen.³⁰

- Obwohl die Parlamentsdienste in den letzten 15 Jahren ständig ausgebaut worden sind, benötigen die parlamentarischen Kommissionen der Bundesversammlung zunehmend die Mitarbeit der Bundesverwaltung. Es sollte jedoch vermieden werden, dass einerseits bei deren Angehörigen Interessenkonflikte zwischen der zu erbringenden Dienstleistung für das Parlament und der Loyalität gegenüber der Regierung entstehen und dass andererseits der Bundesrat das Gefühl hat, er verliere durch die Absorption der Verwaltung durch das Parlament an Einfluss und werde übergangen.

Wer hingegen meint, unser Vernehmlassungsverfahren sei etwas Besonderes oder Einmaliges, muss sich eines Besseren belehren lassen. Die Publikationspflichten der Verwaltung und die Mitwirkungsrechte der betroffenen Kreise beim Erlass von *Rules* und *Regulations* gehen weiter als die bei uns übliche Praxis.

Gesamthaft gesehen bin ich nach diesem kurzen Studienaufenthalt der Meinung, dass in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Louisiana keine besonderen Fähigkeiten, Techniken und Hilfsmittel (abgesehen von der Informatik) für eine qualitativ bessere Gesetzgebung bestehen, deren Übernahme sich für die Schweiz aufdrängt.

6. Schlussfolgerungen

Das *International Legislative Drafting Institute* ist ein ausgezeichnet organisierter Gesetzgebungskurs. Es vermittelt viele interessante Einblicke in das amerikanische und louisianische Gesetzgebungsverfahren, selbst wenn die gewonnenen Erkenntnisse nicht direkt auf die schweizerischen Verhältnisse anwendbar sein werden. Vermisst habe ich allerdings den Bereich der Politikbildung und die entsprechende Umsetzung

³⁰ Die weitgehende Transparenz im Gesetzgebungsverfahren aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips wird in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits kritisiert, da sie politische Kompromisse erschwert.

in konkrete Gesetze.³¹ Zu wenig zur Sprache gekommen sind ebenfalls methodische Grundsätze und Gesetzgebungsstrategien. Dennoch darf festgestellt werden, dass der Besuch des *International Legislative Drafting Institute* gerade wegen seines internationalen Charakters ein grosser Gewinn darstellt. Dieser Gesetzgebungskurs wird in der Zeit vom 17. - 28. Juni 1996 wiederholt.³² Ich kann das *International Legislative Drafting Institute* trotz seiner Ausrichtung auf vorwiegend amerikanische Verhältnisse allen Personen, die sich für Gesetzgebung interessieren nur empfehlen.

7. Conclusion

The International Legislative Drafting Institute is a very well organized seminar of legislation. It offers many interesting views of the American and Louisianian legislative procedure, even if the earned perceptions are not directly transferable to Swiss circumstances. What I missed were the policy making and its implementation into acts as well as a deeper view of principles of methodology and legislative strategies. However, the visit of the International Legislative Drafting Institute is a big asset especially because of its international character. Although the subjects refer to the American situation, I only can recommend the 1996 International Legislative Drafting Institute to every person interested in legislation.

³¹ Offenbar bestehen diesbezüglich tatsächlich gewisse Schwierigkeiten, die Politikbildung wissenschaftlich zu erfassen (vgl. Fn 8).

³² Nähere Informationen können bezogen werden bei: The Public Law Center, 6329 Freret Street, Suite 351, New Orleans, Louisiana, U.S.A., 70118, Telefon: (504) 862 - 8850, Fax: (504) 862 - 8851.

Der Verfasser steht für weitere Auskünfte ebenfalls gerne zur Verfügung.

Protocole de rédaction législative de l'Ontario¹

BUREAU DES CONSEILLERS LÉGISLATIFS DE L'ONTARIO¹

Introduction

Le Bureau des conseillers législatifs est responsable de la rédaction de presque tous les projets de loi et règlements de l'Ontario. Cette responsabilité se traduit chaque année par la rédaction de quelques centaines des projets de loi et de règlements par les avocats du Bureau, qui se fondent sur les instructions que leur fournissent les députés et les fonctionnaires des divers ministères, commissions et organismes du gouvernement. Pour assurer l'uniformité du style dans de telles conditions, le Bureau s'appuie sur un protocole de rédaction. [...]

Le protocole de rédaction reflète les tendances actuelles en rédaction législative au Canada. La tendance la plus importante est sans doute la sensibilité croissante aux questions de lisibilité des textes législatifs.

Élaboré sous forme bilingue², le protocole s'applique à la rédaction en français aussi bien qu'en anglais. Il s'agit là d'une caractéristique d'importance pour l'Ontario, qui prépare maintenant tous ses projets de loi d'intérêt public sous forme bilingue.

¹ La rédaction législative bilingue ou multilingue était le thème d'une conférence donnée dans le cadre du "International Legislative Drafting Institute", du 19 au 30 juin 1995 à la Nouvelle Orléans (cf. la contribution de Hans Georg Nussbaum concernant la législation américaine et son rapport sur le "International Legislative Drafting Institute"). La reproduction du protocole de rédaction législative se fait avec l'aimable autorisation de M^e Donald L. Revell, premier conseiller législatif du Bureau des conseillers législatifs de l'Ontario, et a pour but de porter à la connaissance du public la situation de la rédaction législative dans l'Ontario. Il s'agit d'une version abrégée.

² On a renoncé ici à publier la version anglaise "Legislative Drafting Conventions".

Nous espérons que le présent protocole de rédaction s'avérera utile à tous ceux qui participent à la rédaction de documents juridiques. [...]

Le protocole traite de questions d'ordre stylistique et s'applique à des cas généraux. Il ne prétend nullement se substituer au processus de réflexion. Les rédacteurs doivent toujours s'appuyer sur leur connaissance du droit, de la langue et des circonstances particulières à chaque cas pour décider s'il y a lieu ou non de respecter une règle proposée.

Le premier conseiller législatif de l'Ontario,
Donald L. Revell
1^{er} juin 1991

I. Généralités

1. Composition logique

Le texte de loi est organisé de façon logique.

Le respect de la progression normale des idées fait partie de la composition logique. Il convient de procéder du général au particulier et de présenter par exemple dans leur ordre chronologique les étapes d'une procédure judiciaire ou d'une demande adressée à une administration ou en émanant. [...]

2. Style

Le texte de loi est d'un style simple, clair et concis et comporte le degré de précision nécessaire. Il convient d'employer, autant que possible, le langage courant.

Si le texte est bien organisé, la simplicité et la concision cadreront bien avec la précision. Il ne faut d'ailleurs pas exagérer le degré de précision nécessaire.

3. Caractérisation sexuelle

Il convient d'éviter toute caractérisation sexuelle.

Se rappeler que le texte s'adresse aux femmes autant qu'aux hommes.

Les artifices typographiques (parenthèses ou tirets par exemple) déparent le texte et entravent sa lecture; leur emploi est donc déconseillé.

Il convient d'éviter les termes qui semblent ne viser que les hommes, et de privilégier l'emploi de termes "neutres" comme "quiconque" ou "la personne qui". Pour éviter l'alourdissement du discours, on peut toutefois utiliser le masculin générique ("le président", "l'auteur de la demande") et le masculin pluriel ("les employés", "les fonctionnaires").

Les solutions aux problèmes de la caractérisation sexuelle se présentent d'une toute autre façon en anglais, en raison du fait que les substantifs anglais n'ont pas de genre grammatical marqué, et également parce que les mots anglais s'accordent en nombre mais non pas en genre. [...]

II. Les éléments du texte de loi

4.1 Éléments obligatoires

Les éléments obligatoires d'un texte de loi sont la formule d'édition, le titre intégral, les articles de fond et un article qui énonce le titre abrégé. [...]

Le titre intégral est normalement plus descriptif que le titre abrégé. Rarement employé après l'adoption de la loi, il ne fait pas partie des codifications administratives ou des refontes décennales.

4.2 Éléments facultatifs

Le texte de loi peut en outre comporter les éléments suivants:

- a) un préambule;
- b) des parties [...];
- c) des annexes [...];
- d) des formules [...]. [...]

4.3 Sous-unités de l'article

L'article peut se composer des éléments suivants:

1. Les paragraphes (ainsi numérotés: (1), (2), (3)...).
2. Les alinéas [...], les sous-alinéas [...] et les sous-sous-alinéas [...].

3. Les dispositions [...] et les sous-dispositions [...].

Ce n'est pas uniquement le paragraphe qui peut se diviser en alinéas; un article peut également en comporter même s'il n'a pas de paragraphes.

Les alinéas font toujours partie intégrante d'une seule phrase; les dispositions sont plus autonomes et peuvent comporter des phrases entières ou des morceaux de phrase. Les dispositions, comme les alinéas, sont toutefois assujetties à la règle du parallélisme grammatical.

Il importe d'éviter le fractionnement excessif, qui réduit la clarté du texte. [...]

5. Définitions

La définition fait partie d'un article ou d'un paragraphe. [...]

Dans les lois bilingues, la présentation des définitions par ordre alphabétique dans les deux langues nécessite un système de renvois internes. Chaque définition est suivie du terme défini dans l'autre langue (entre parenthèses).

Les conventions anglaises et françaises quant à la forme des définitions ne sont pas les mêmes. [...]

6. [...]

III. Présentation

7.1 Préambule

S'il faut ajouter un préambule au texte, on le place à la suite du titre intégral et avant la formule d'édition.

7.2 Énoncé d'objet

L'énoncé de l'objet de la loi constitue, le cas échéant, le premier article de celle-ci. [...]

8. Définitions

Les définitions constituent le premier article de la loi, sauf si elles ne portent que sur une partie ou sur un article ou groupe d'articles. Dans ce cas, elles se placent au début du passage dont il s'agit. [...]

9. Interprétation et champ d'application

Les dispositions relatives à l'interprétation ou au champ d'application de la loi suivent les définitions.

10. Dispositions habilitantes

Les dispositions habilitantes se placent à la fin du texte de loi et ne sont suivies que par les dispositions transitoires ou temporaires, les dispositions portant abrogation ou modification d'autres lois, la disposition d'entrée en vigueur et le titre abrégé.

Dans le cas d'une loi divisée en parties, il peut s'avérer préférable de grouper les dispositions habilitantes à la fin des parties visées.

11. Dispositions transitoires ou temporaires

Les dispositions transitoires ou temporaires suivent le passage auquel elles se rapportent.

Si elles se rapportent à la loi dans son ensemble, elles suivent les dispositions habilitantes.

12. Dispositions abrogatives ou modificatives

Les dispositions portant abrogation ou modification d'autres lois précèdent la disposition d'entrée en vigueur

13. Disposition d'entrée en vigueur

La disposition d'entrée en vigueur de la loi constitue son avant-dernier article.

14. Titre abrégé

Le dernier article de la loi énonce son titre abrégé.

15. Annexes

Les annexes, si elles sont nécessaires, se placent à la suite du dernier article de la loi.

Il peut s'avérer utile de mentionner, en tête de l'annexe, l'article auquel elle renvoie. Il en est de même pour les formules [...].

16. Formules

Les formules, si elles sont nécessaires, se placent à la fin, à la suite des annexes, le cas échéant.

Il vaut normalement mieux créer les formules par voie réglementaire ou administrative.

17.1 Notes marginales

Chaque paragraphe (et chaque article qui ne se divise pas en paragraphes) est assorti d'une note marginale succincte.

17.2 Sommaire

Le sommaire s'insère normalement entre le titre et la formule d'édition.

Le sommaire rend service non seulement au lecteur, mais encore au rédacteur, car sa préparation amène celui-ci à réexaminer le plan de la loi et à remédier éventuellement à des défauts de logique dans la structuration du texte.

Toutefois, un texte de loi qui est très bref n'a pas besoin de sommaire.

IV. Principes de rédaction

18. Titres

Les titres intégral et abrégé de la loi indiquent brièvement la teneur de celle-ci. [...]

19. Préambules

Il est conseillé de ne pas faire usage de préambules dans les lois d'intérêt public.

Un préambule peut parfois servir à rappeler certains faits historiques susceptibles d'appuyer la constitutionnalité d'une loi d'intérêt public. Il faut toutefois éviter d'y placer des déclarations à caractère politique ou des énoncés d'objet.

Les lois d'intérêt privé ont toujours un préambule rédigé en langue courante qui énumère les auteurs de la demande et mentionne des faits entourant celle-ci.

20. Énoncé de l'objet de la loi

Le cas échéant, il vaut mieux énoncer l'objet de la loi en article qu'en préambule.

Les énoncés d'objet ne sont que rarement utiles, puisque la personne qui lit l'ensemble d'un texte de loi bien rédigé devrait facilement en comprendre l'objet. En règle générale, les textes législatifs ne doivent comporter que des dispositions de fond. Cependant, il est quelquefois souhaitable d'énoncer en termes précis le but d'une disposition (pour aider les usagers à comprendre la loi, par exemple, ou encore pour éclairer les tribunaux).

21. Parties

La division en parties reflète normalement les questions distinctes dont traite la loi. Dans ce cas, chaque partie reçoit un titre descriptif.

Des intertitres succincts, placés au début de chaque groupe d'articles, peuvent utilement se substituer, ou même s'ajouter, à la division en parties.

22.1 Emploi des définitions

Il convient de faire un usage parcimonieux des définitions et de limiter leur emploi aux cas suivants:

- a) utilisation d'un terme dans une acception peu courante, ou dans une seule de ses acceptions;
- b) souci d'éviter la répétition;
- c) emploi d'une forme abrégée;
- d) utilisation d'un terme nouveau ou inusité.

Le rédacteur ne doit procéder à la rédaction des définitions qu'après avoir réglé les principales dispositions de fond de la loi. [...]

22.2 Teneur de la définition

La définition ne doit pas comporter d'élément de fond.

S'il faut énoncer le champ d'application de la loi, il convient de le faire dans les dispositions de fond et non pas dans les définitions.

22.3 Sens naturel

La définition ne doit pas donner aux termes définis des sens artificiels.

22.4 Charnières

L'emploi éventuel de charnières pour articuler la définition doit tenir compte de la nuance de sens recherchée. [...]

L'équivalence absolue entre terme défini et définition peut se faire au moyen d'une phrase nominale sans l'emploi d'une charnière, ou au moyen d'une phrase verbale avec l'emploi de la charnière "s'entend de" [...]. La définition qui élargit la portée de l'acception courante du terme peut recourir à une formulation telle que "s'entend en outre de" [...]. La définition non exhaustive, qui sert surtout à illustrer le sens ou la portée du terme défini, peut recourir à une charnière telle que "s'entend notamment de" [...].

En situation de bilinguisme législatif, [...], les deux rédacteurs doivent s'assurer qu'ils veulent bien exprimer la même nuance de sens, chacun selon les ressources de sa langue de travail. [...]

22.5 Uniformité

Le terme défini ne s'emploie pas, dans le même texte de loi, dans une autre acception. [...]

23.1 Contenu de l'article

L'article traite d'une seule idée ou d'un groupe d'idées étroitement liées.

23.2 Phrases

L'article (ou le paragraphe, si l'article se divise en paragraphes) comporte une ou plusieurs phrases.

23.3 Brièveté de la phrase

La phrase doit être aussi brève que le permettent la clarté et la précision de l'énoncé. [...]

Dans les deux langues il convient de composer des phrases brèves et simples. [...] Si la phrase devient excessivement longue, le rédacteur doit d'abord repérer et supprimer les redondances éventuelles. En l'absence de redondances, la division en plusieurs paragraphes est une solution opportune. Enfin, le rédacteur français (et quelquefois le rédacteur anglais) peut à l'intérieur de la disposition même, créer plusieurs phrases.

Dans le cas d'une loi bilingue, la version française d'un article ou d'un paragraphe contiendra peut-être plusieurs phrases, la version anglaise une seule phrase, mais les deux versions doivent adopter la même structure formelle (par exemple, il est contre-indiqué de faire coexister deux paragraphes dans une version avec trois dans l'autre).

24.1 Emploi d'alinéas, de dispositions et d'autres sous-unités de l'article

Il convient de limiter l'emploi des alinéas et des dispositions aux contextes où ils aident vraiment à communiquer le message au lecteur. Les autres sous-unités de l'article doivent être employées encore plus parcimonieusement.

24.2 Enjambement et énumération interrompue

Il convient d'éviter l'enjambement et l'énumération interrompue.

Il est préférable d'éviter l'enjambement, c'est-à-dire la structure résultant de l'intercalation d'une énumération verticale (généralement une série d'alinéas) dans une phrase qui se poursuit au-delà de cette énumération. Une forme aggravée de l'enjambement est l'énumération interrompue, qui se compose de deux ou plusieurs séries d'alinéas précédées et suivies des tronçons d'une phrase unique. L'enjambement et l'énumération interrompue, qui mènent souvent aux fautes de grammaire et de logique, compliquent inutilement la lecture du texte législatif, en français comme en anglais. En situation de bilinguisme législatif, ces structures rendent très difficile et parfois impossible l'étroite correspondance entre les deux versions au niveau de la forme.

24.3 Parallélisme

Les alinéas, les dispositions et les autres sous-unités de l'article doivent être parallèles sur le plan grammatical et sur le plan logique.

24.4 Charnières

Il est contre-indiqué d'insérer une charnière entre les éléments d'une énumération verticale. [...]

25.1 Verbes: indicatif présent

Le verbe porteur du sens principal s'emploie au présent de l'indicatif, à moins que le contexte n'exige un temps ou un mode différent.

25.2 Voix

Il convient de privilégier la voix active.

25.3 Obligations et interdictions

L'obligation s'exprime par l'indicatif présent du verbe porteur du sens principal ou, occasionnellement, par l'emploi de mots à sens impératif tels "doit" ou "est tenu de " suivis d'un infinitif. L'interdiction s'exprime par "ne doit", ou, occasionnellement, par "ne peut".

25.4 Pouvoirs, droits et facultés

L'octroi ou l'existence de pouvoirs, de droits ou de facultés s'exprime par "peut" ou, quelquefois, par le verbe assorti d'autres formules telles "a le pouvoir (le droit) (la faculté) de" ou "facultativement". [...]

26. Renvois

Il convient de limiter le nombre des renvois.

Les renvois internes multiples sont inutiles dans un texte de composition logique.

La clarté exige que le renvoi interne vise la désignation exacte de la disposition sur laquelle il porte. Il est inutile d'y ajouter la précision "de la présente loi" à moins qu'il n'y ait danger de confusion à cause de la mention d'une autre loi.

27.1 Dérogations et réserves

Il convient de limiter l'usage des dérogations et réserves [...]. Elles ne s'emploient qu'en cas d'incompatibilité, afin de préciser laquelle des dispositions l'emporte.

La reformulation du passage permet d'ailleurs souvent d'éliminer l'incompatibilité.

27.2 Idem

Si une disposition doit l'emporter sur une autre, il suffit de préciser soit que la première s'applique malgré la deuxième, soit que la deuxième s'applique sous réserve de la première. L'emploi simultané des deux techniques est à proscrire. [...]

28.1 Insertion de nouvelles dispositions

La nouvelle disposition s'insère à l'endroit qui semble le plus logique.

28.2 Désignation des nouvelles dispositions

La nouvelle disposition porte un numéro ou une lettre choisis selon ce qui suit:

1. La disposition qui s'ajoute à la fin d'une série porte la lettre ou le numéro suivant.
2. La disposition qui s'insère entre deux dispositions existantes porte le numéro ou la lettre de celle qui la précède, suivi du chiffre ou des chiffres appropriés. [...]

28.3 Modifications touchant la structure originale

Il convient d'éviter d'apporter aux textes de loi existants des modifications qui risquent de porter atteinte à la clarté de la structure originale.

Il vaut quelquefois mieux refaire complètement la structure originale que d'y rattacher de nouvelles dispositions, surtout si on le fait à plusieurs reprises.

29. Tableaux et formules mathématiques

Il convient d'employer des tableaux et des formules mathématiques s'ils permettent de rendre le texte plus clair et plus concis.

30. Dispositions habilitantes

Il convient d'exprimer clairement les dispositions habilitantes et de limiter leur portée à ce qui s'impose vraiment.

V. Niveau de langue

31.1 Langage courant

En règle générale, la rédaction du texte de loi se fait en langage courant, tant sur le plan lexical que sur le plan syntaxique. L'emploi de termes techniques se limite aux cas où la précision l'exige.

31.2 Destinataires

La terminologie du texte de loi doit être adaptée au public visé.

32. Redondances et archaïsmes

Il convient d'éviter les redondances et les archaïsmes.

Lorsqu'il rencontre des séries synonymiques ou quasi synonymiques, [...] le rédacteur doit s'assurer que chaque mot est vraiment nécessaire et supprimer les redondances.

Le style législatif doit utiliser une langue moderne et correcte qui évite à la fois les modes éphémères et le conservatisme outrancier. Dans les textes juridiques, on trouve souvent des expressions archaïques dont le sens échappe aux lecteurs modernes. Il faut les remplacer par un équivalent moderne ou, si elles n'ajoutent rien au message, comme c'est souvent le cas, les supprimer.

33. Néologismes

Il convient de faire un usage prudent des néologismes.

Dans les textes de loi, il faut en principe éviter l'emploi de termes qui ne figurent pas dans les ouvrages usuels de référence. [...]

34. Xénismes

Les latinismes, anglicismes et autres xénismes sont à éviter.

L'expression d'origine étrangère qui a été intégrée au vocabulaire français courant ou spécialisé, donc francisée, ne constitue plus un xénisme. [...]

35.1 Uniformité

Il convient de ne pas exprimer la même notion, dans un texte de loi, par des termes différents.

35.2 Idem

Il convient également de ne pas employer, à l'intérieur d'un texte de loi, le même terme dans des acceptions différentes. Une exception à cette règle se justifie cependant si le sens différent, dans un contexte particulier, est parfaitement clair et qu'aucun autre terme ne convient à ce contexte.

Cette exception ne s'applique toutefois pas aux termes définis, qui ne doivent jamais s'employer dans une acception différente de celle de la définition. [...]

VI. Rédaction bilingue

L'élaboration de textes législatifs bilingues peut se faire selon plusieurs méthodes. La gamme des possibilités va de la corédaction (qui veut que deux rédacteurs, chacun responsable de l'une des deux versions, collaborent sur un pied d'égalité) à la traduction après coup. Le choix de la méthode à suivre dans chaque cas particulier dépend des circonstances.

Bien que le processus de rédaction unilingue, suivie d'une traduction réalisée après coup, puisse sembler plus facile, la corédaction permet une amélioration sensible de la qualité des deux textes

36. Identité du fond

Les versions française et anglaise d'une loi bilingue doivent être identiques quant au fond.

37. Qualité linguistique

Chaque version doit être rédigée dans une langue correcte et idiomatique. Ni l'une ni l'autre ne doit subir de rajustements forcés visant à l'adapter aux caractéristiques particulières de l'autre langue.

En situation de bilinguisme législatif, il importe que les auteurs des deux versions soient prêts à faire les compromis nécessaires pour concilier le souci de la qualité linguistique avec les principes d'identité du fond et de correspondance étroite au niveau de la structure.

38.1 Structure

La structure des deux versions du texte de loi doit être la même.

Le parallélisme de la structure favorise l'identité du fond. Il constitue également un outil précieux pour le nombre croissant d'usagers et d'interprètes de la loi qui font une lecture comparée des deux versions.

38.2 Différences acceptables

Il convient d'employer dans chaque version de dispositions correspondantes la syntaxe la plus adaptée à la langue de rédaction.

38.3 Idem

Les deux versions d'un paragraphe (ou d'un article sans paragraphes) peuvent se composer d'un nombre différent de phrases.

38.4 Idem

À l'occasion, une définition peut ne figurer que dans une version.