

# L'état des techniques législatives dans les Cantons suisses

---

JEAN-CHRISTOPHE GEISER

## 1. Introduction

La présente contribution a principalement pour objet de présenter brièvement les moyens matériels (guides, directives, règlements) développés par les cantons pour l'élaboration de leur législation. Elle n'a par conséquent qu'un but purement descriptif, et non analytique.

Dans la mesure où cela présentait un intérêt particulier, il nous a ensuite paru intéressant de signaler d'une part l'existence au niveau cantonal de services spécialisés dans l'élaboration d'actes législatifs ou dans le contrôle sous l'angle juridique et/ou de la technique législative de projets d'actes élaborés par d'autres services, et d'autre part certaines particularités de structure des différentes administrations. Nous nous sommes également attachés à examiner dans quelle mesure les "Directives sur la technique législative" publiées par la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice en septembre 1976 étaient utilisées par certains cantons, et d'autre part quelle avait été la fréquentation des séminaires de méthode législative organisés par la Société suisse de législation (SSL). En ce qui concerne ce dernier point, il faut signaler que tous les cantons ont déjà envoyé au moins un de leurs fonctionnaires à l'un de ces séminaires.

Enfin, nous avons renoncé à examiner l'activité des commissions de rédaction parlementaires, pour s'en tenir principalement aux procédures internes à l'administration.

## **2. Les cantons ayant adopté des directives communes**

La Conférence régionale des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (appelée ci-après "Conférence régionale") a adopté le *14 juin 1974* des directives de technique législative ("Richtlinien der Gesetzgebung"). Elles sont le fruit de la collaboration des services compétents en matière de législation des cantons d'Argovie (Rechtsdienst des Regierungsrates), Bâle-Campagne (Direction de la justice et Chancellerie) et Soleure (Rechtsdienst des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes), ainsi que de représentants du canton de Berne, du canton de Bâle-Ville et de la Chancellerie fédérale. Le Prof. G. Müller, alors chef du Service juridique du Conseil d'Etat du canton d'Argovie, en avait été l'initiateur.

Ces directives sont subdivisées en deux parties; la première est consacrée aux principes généraux et aux fondements matériels de la législation (nécessité, forme et contenu des normes), alors que la seconde traite de problèmes de forme (titre, préambule, structure et subdivision de l'acte, champ d'application, but, définitions, procédure, dispositions pénales, exécution, publication, entrée en vigueur, droit transitoire, signature).

Il s'agit là du premier exemple, au niveau cantonal, de directives en matière législative, et du seul exemple de collaboration intercantonale. On ne peut que regretter que cette initiative n'ait pas été imitée.

Les cantons suivants ont adopté ces directives:

### **2.1 Argovie**

Les directives du 14 juin 1974 citées ci-dessus ont été approuvées par le Conseil d'Etat le 24 juin 1974 et sont entrées en vigueur le 1er août de la même année. Bien que le canton d'Argovie ait introduit une nouvelle constitution en 1980, ces directives n'ont pas encore fait l'objet d'une adaptation.

Un service indépendant directement rattaché au Conseil d'Etat ("Rechtsdienst des Regierungsrates") et administrativement rattaché à la Chancellerie, examine matériellement dans une procédure de corapport les projets des différents départements.

## **2.2 Bâle-Ville**

Bien qu'ayant pris part à l'élaboration des directives de la conférence régionale, le canton de Bâle-ville a introduit ses directives propres en 1982 ("Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Baselstadt über die formelle Gesetzestechnik und die geschlechtsneutrale Gesetzessprache vom 28. September 1982), modifiées en 1989. Dans la partie introductive de ces dernières, il est précisé que les directives de la conférence régionale restent valables en ce qui concerne les aspects matériels. Les directives fédérales y sont également mentionnées.

Chaque département élabore ses propres projets, et doit obligatoirement les adresser au Département de justice qui procède à un examen formel.

## **2.3 Bâle-Campagne**

Ces mêmes directives sont entrées en vigueur le 14 mai 1975 pour le canton de Bâle-campagne. La Chancellerie (Landeskanzlei) exerce un contrôle sur la forme (en particulier en ce qui concerne les aspects linguistiques) et sur la systématique de toutes les normes cantonales (lois/ordonnances). Le Service juridique du Conseil d'Etat ("Rechtsdienst des Regierungsrates") exerce quant à lui un contrôle matériel.

De nouvelles directives sur la formulation non sexiste des actes législatifs ont été arrêtées par le Conseil d'Etat en date du 23 février 1990 (cf. "Législation d'aujourd'hui" 1990/2, p. 84-85).

## **2.4 Soleure**

Ce canton utilisait les directives de la Chancellerie fédérale de décembre 1971 jusqu'à l'entrée en vigueur le 1 octobre 1976 des directives de la Conférence régionale, adaptées à certaines spécificités cantonales (en particulier la deuxième partie - aspects formels - a été sensiblement modifiée, et une troisième partie consacrée aux abréviations a été ajoutée).

La Chancellerie d'Etat examine parfois sous un angle formel très limité (renvois, notes de bas de page), les projets de normes. Il n'y a donc pas de service auquel serait confié un contrôle à proprement parler.

## **3. Les cantons ayant introduit leurs propres directives**

### **3.1 Berne**

La Chancellerie d'Etat avait en 1973 déjà, puis en 1978, émis des directives sur la procédure en matière de législation et sur la forme des normes cantonales. Les directives du 20 novembre 1985 résultent de la refonte des directives de 1978, augmentées d'un chapitre 1 consacré à la méthode législative. Elles comptent sans doute parmi les plus complètes et les plus didactiques de Suisse. A la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur les publications officielles, qui est actuellement au stade de la procédure de consultation, il est prévu d'adapter ces directives.

Le 22 septembre 1987, la Commission de rédaction du Grand Conseil a adopté des directives sur "l'égalité des sexes lors de l'établissement des textes de loi".

Lors de la révision totale du 7 septembre 1987 du décret sur l'organisation de la justice (RSB 152.221.131, en vigueur depuis le 1er janvier 1988), le Grand Conseil a décrété que la Direction de la justice devrait collaborer à l'avenir à l'activité législative des autres direc-

tions. A cet effet, le nouveau décret prévoit la création d'un poste de *coordinateur ou de coordinatrice des affaires législatives*.

Avant d'entamer des travaux de rédaction, les Directions et la Section présidentielle annoncent dorénavant au coordinateur leurs projets de textes législatifs (toutes les modifications de la Constitution, de lois ou de décrets, toutes les nouvelles ordonnances). Doivent être indiqués:

- a) les *motifs* qui incitent la Direction ou la Section présidentielle à faire une proposition relative à un texte législatif;
- b) les *textes législatifs à modifier* lorsqu'il s'agit de modifier des textes déjà existants;
- c) les *buts* que la teneur du projet doit permettre d'atteindre;
- d) le *temps accordé* pour l'élaboration du projet en précisant approximativement la date à laquelle celui-ci doit être soumis à la décision du Conseil d'Etat;
- e) le nom de la *personne chargée du projet*.

Le coordinateur est chargé de rédiger un préavis pour toutes les propositions relatives à un texte législatif qui sont présentées au Conseil d'Etat. Le coordinateur ne peut cependant pas être chargé d'élaborer des projets. Enfin, il est le conseiller des Directions en matière législative, et se prononce sur les problèmes de compatibilité avec le droit européen!

### 3.2 Genève

Un "Guide pour l'élaboration des textes émanant du Conseil d'Etat et du Grand Conseil" a été réalisé par le Service de la législation et des publications officielles en 1985. Il est destiné à toutes les personnes devant rédiger des projets d'actes officiels, notamment des projets de lois ou de règlements. Il s'adresse donc aussi bien à l'administration qu'aux députés au Grand Conseil. Très riche en exemples pratiques, il s'apparente aussi aux "Directives fédérales sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral" de 1985, puisqu'il traite aussi notamment de la réponse aux différentes inter-

ventions parlementaires et de présentation des décisions du Conseil d'Etat.

Tout projet de loi (avec son exposé des motifs) ou projet de règlement est soumis à la Chancellerie d'Etat, plus exactement à l'Office de législation du Service de la législation et des publications officielles, avant son adoption par le Conseil d'Etat. Toutes les modifications - même de peu d'importance - doivent lui être soumises en raison notamment de leurs incidences sur d'autres textes. Ce service utilise aussi parfois les directives fédérales.

Enfin, on rappellera l'existence du "Dictionnaire féminin-masculin des professions, titres et fonctions", édité par le Département de justice et police de la République et Canton de Genève en 1990 (cf. "Législation d'aujourd'hui" 1991/1 p. 162-168).

### **3.3 Lucerne**

Ce canton a introduit le 22 mars 1988 des directives de technique législative ("Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Luzern"). Elles ont la particularité de se terminer par des tableaux chronologiques qui fixent précisément la durée en jours des différentes étapes des procédures législatives (modification de la Constitution, d'une loi avec votation populaire, d'un décret, etc.) depuis le dépôt de l'avant-projet à la Chancellerie jusqu'à la publication dans le recueil des lois ("Anhaltspunkte der Staatskanzlei vom 22. März 1988 über das Verfahren und den Zeitbedarf für die Rechtsetzung").

### **3.4 Schaffhouse**

La Chancellerie du canton de Schaffhouse a publié en décembre 1987 des directives qui traitent exclusivement certains aspects formels (types de normes, titre, renvois, préambule, structure, dispositions finales).

Les départements élaborent leurs projets de manière indépendante. La Chancellerie examine formellement les projets adressés au Conseil d'Etat.

### **3.5 Schwyz**

Schwyz est actuellement le dernier canton en date à avoir introduit des directives en matière législative, puisque ses "Richtlinien für die Gesetzgebung" datent du 24 septembre 1991. Elles abordent, sur une dizaine de pages, des problèmes de procédure, de compétence, de structure, de modifications de textes de lois, ainsi que certains aspects linguistiques (y compris l'égalité entre les sexes). Les rédacteurs de ces directives se sont inspirés des exemples zurichois, bernois, valaisans et genevois, ainsi que des directives fédérales, tout en évitant bien sûr de rompre avec les usages cantonaux en la matière.

Il n'y a pas d'organe spécialisé en matière de législation, chaque département étant responsable de la rédaction des nouvelles normes. Subsidiairement, et comme sur le plan fédéral, c'est le Département de justice qui est chargé d'élaborer des dispositions n'entrant pas dans le champ d'un département en particulier. La Chancellerie n'examine - en principe - que formellement les nouvelles normes. Une dizaine de personnes a déjà fréquenté les séminaires de Morat.

### **3.6 St. Gall**

La commission de rédaction parlementaire a établi une série de 25 directives - d'une page généralement - réunies sous le titre de "Praxis der Redaktionskommission". Chaque directive aborde un thème (titre, abréviations, mots étrangers, usage du "e" final au datif, etc.), souvent résumé en un ou deux principes généraux suivis d'exemples. Ce système a en tout cas le mérite de la concision et de la clarté.

### 3.7 Tessin

Des directives "direttive generali per l'allestimento di atti legislativi ad uso dell'amministrazione cantonale" de 1978 ne sont actuellement plus actuelles.

Un bureau de législation a été créé par un décret du Grand Conseil du 13 mars 1989. Le chef de ce bureau, M. Roberto Keller, élabore un nouveau projet de directives en s'inspirant de l'ancien texte, de l'avant-projet des directives fédérales (état en juillet 1988), de l'ouvrage du Prof. Fleiner "Wie soll man Gesetze schreiben" ainsi que de l'ouvrage d'Alain Viandier "Recherche de légistique comparée", de l'European Science Fondation .

### 3.8 Thurgovie

Le 29 décembre 1977, le Conseil d'Etat du canton de Thurgovie avait adopté des premières directives en matière législative. La Constitution du 16 mars 1987 a nécessité l'introduction de nouvelles directives du Conseil d'Etat, datées du 11 avril 1989. Elles contiennent tout d'abord des extraits de la Constitution, ainsi que la loi sur les publications officielles. Elles abordent ensuite, outre certains problèmes généraux (langue, renvois, répétitions, abréviations, représentations graphiques), essentiellement des aspects formels.

Aux termes du chapitre 2, les services chargés de tâches législatives sont responsables du contenu matériel des normes. Le Service juridique de la Chancellerie d'Etat ("Rechtsdienst der Staatskanzlei") n'examine que la forme des actes (titre, structure) ainsi que les dispositions finales et transitoires.

Le cas échéant, il s'inspire des directives fédérales. Huit personnes ont déjà suivi les cours à Morat.



### **3.9 Valais**

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a adopté le 17 décembre 1986 des "directives sur la méthode, la procédure et la technique législatives" qui, comme l'introduction l'explique, "sont inspirées des conférences du séminaire de législation de Morat ainsi que, et avant tout, des directives du canton de Berne du 20 novembre 1985 en la matière". Elles ont été élaborées par l'actuel Chancelier, M. von Roten.

Le 27 mars 1991, le Conseil d'Etat a complété ses directives (adjonction d'un chiffre 2.3 bis) de manière à ce que les projets tiennent compte des lignes directrices de la politique du gouvernement, du droit fédéral existant ou prévisible à court terme, et du droit européen.

Les services juridiques - ou le juriste - de chaque département élaborent les avant-projets et les transmettent, en principe, au Service juridique de la Chancellerie, qui exerce un contrôle formel.

Le Service juridique du Département de l'intérieur examine, si le besoin s'en fait sentir, la constitutionnalité du projet, et est également chargé de rédiger les rares projets qui ne ressortent pas à un département en particulier.

### **3.10 Zurich**

En septembre 1979 déjà, la Chancellerie du canton de Zurich a établi des directives de technique législative ("Richtlinien zur Gesetztechnik") qui, comme l'indique leur sous-titre ("Aufbau und Gestaltung der kantonalen Erlasse"), mettent exclusivement l'accent sur les problèmes de forme.

La commission de rédaction de la Chancellerie examine les projets des directions avant que ceux-ci soient discutés au Conseil d'Etat. Lorsque le projet est de la compétence du Grand Conseil, il est encore revu formellement entre les deux lectures par la Commission de rédaction du Grand Conseil, qui exerce un contrôle purement formel (titres, notes marginales, style, etc.). Le chef du Service

juridique de la Chancellerie, bien que n'étant pas membre de cette commission, assiste aux séances.

#### **4. Les cantons n'ayant pas de directives**

##### **4.1 Appenzell Rhodes extérieures**

Les directions doivent envoyer leurs projets au Chancelier (Rat-schreiber), qui les examine formellement.

##### **4.2 Appenzell Rhodes intérieures**

Ce canton n'utilise pas de directives, ni fédérales ni cantonales. Le Service juridique de la Chancellerie est seul compétent en matière législative. Deux personnes ont déjà suivi les séminaires de la SSL.

##### **4.3 Fribourg**

Par arrêté du 14 janvier 1958 (RSF 122.23.41), le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, suite à une motion d'Henri Deschenaux alors député au Grand Conseil, a institué un Office de législation (4 postes de juristes actuellement) rattaché au Département de la justice (Direction de la justice, de la police et des affaires militaires). Ses tâches (art. 2 de l'arrêté consistent:

(art. 2 de l'arrêté):

- a) à préparer les avant-projets de loi et d'arrêtés ressortissant à la législation générale;
- b) à concourir avec les directions compétentes à l'élaboration de la législation spéciale;
- c) à suivre la législation fédérale et veiller à l'élaboration de toutes des dispositions d'application nécessaires;

- d) à veiller, de façon générale, à la coordination des travaux et à l'unité de la législation.

Les projets de normes lui sont en principe soumis et il exerce également, le cas échéant, un contrôle matériel assez étendu. Ce service a recours parfois aux directives fédérales et bernoises.

#### **4.4 Glaris**

Les directives fédérales de 1976 sont utilisées à défaut de propres directives. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de consulter le Service juridique de la Chancellerie ("Rechtsdienst der Regierungskanzlei"), celui-ci, dans la pratique, collabore pendant la procédure d'élaboration avec les directions qui ne disposent pas de services juridiques. De plus, comme tout ce qui est adressé au Conseil d'Etat transite par la Chancellerie, il exerce par ce biais là aussi un certain contrôle. Deux fonctionnaires ont déjà participé aux séminaires de la SSL.

#### **4.5 Grisons**

Ce canton ne fait recours à aucune directive dans son activité législative. La Chancellerie exerce un contrôle formel et matériel sur tout ce qui est adressé au Conseil d'Etat. Six personnes ont fréquenté les séminaires de Morat

#### **4.6 Jura**

Ce canton ne dispose pas d'un organe spécialisé en matière législative. Un service juridique mobile, rattaché suivant les législatures (4 ans) à l'un ou l'autre département suivant le volume des affaires ou les connaissances professionnelles du ministre (formation de juriste), examine les projets. Ce service a recours, le cas échéant, aux directives fédérales et genevoises. Il n'existe des directives jurassiennes que pour la présentation des arrêtés (décisions) du gouvernement.

#### **4.7 Neuchâtel**

Les directives de la Chancellerie d'Etat du 2 mai 1990 concernant la présentation des arrêtés et des lettres du Conseil d'Etat ne concernent pas l'élaboration des normes, et ne sauraient donc être considérées comme des directives de technique législative.

Le Service juridique de l'Etat dépend du Département des finances et exerce un contrôle matériel et formel. Il collabore déjà pendant la procédure d'élaboration d'une nouvelle norme, bien qu'il n'y ait pas d'obligation d'envoyer les projets à ce service. En principe, tous les projets de lois lui sont soumis, et la grande majorité des arrêtés et règlements du Conseil d'Etat.

#### **4.8 Nidwald**

Deux rédacteurs de la Chancellerie sont seuls responsables de l'élaboration des normes pour les treize directions.

#### **4.9 Obwald**

Les directives de la Confédération de 1976 sont utilisées actuellement, et le Service juridique de la Chancellerie prépare un projet de directives pour l'an prochain.

#### **4.10 Uri**

Ce canton se base essentiellement sur les directives fédérales. Le Service juridique du Landamannamt est compétent en matière législative. Deux personnes ont déjà pris part aux séminaires de Morat.

#### **4.11 Vaud**

Un "Service de justice et législation" (composé du chef et de cinq juristes), rattaché directement au Département de justice, exerce un contrôle formel et matériel sur les projets des départements. Deux personnes de ce service ont participé au séminaires de Montreux.

#### **4.12 Zug**

Les projets sont examinés formellement par la Chancellerie, qui utilise surtout les directives fédérales, et parfois les directives valaisannes.

### **5. Conclusion**

On le voit, la technique législative est elle aussi marquée du sceau du fédéralisme. Nous serions en tous les cas heureux que les fonctionnaires cantonaux concernés nous adressent, le cas échéant et à l'adresse indiquée ci-dessous, des renseignements plus détaillés ainsi que leurs remarques éventuelles. Il nous serait ainsi possible d'actualiser, de compléter, voire de corriger notre information, et éventuellement d'y ajouter ultérieurement une analyse appréciative des différents instruments utilisés.

Office fédéral de la justice Division Projets et méthode législatifs Palais fédéral ouest 3003 Berne
---