



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
**Office fédéral de la justice OFJ**  
Domaine de direction Droit public

# Mesures prises récemment en Suisse en vue d'améliorer la qualité de la législation fédérale

---

**Ridha Fraoua, Office fédéral de la justice**

**Tunis, 20 mai 2009**



# Caractéristiques d'une législation de qualité

- Conformité au droit: Constitution et droit international; intérêt public, proportionnalité, noyau dur des droits fondamentaux, limites des compétences fédérales, ius Cogens
- Conformité à la procédure législative prévue: seule la législation adoptée selon la procédure législative prévue à cet effet est démocratiquement légitime et mérite le qualificatif de législation de qualité



# Caractéristiques d'une législation de qualité

- Répond à des exigences de fond: besoins et attentes de la société, objectifs visés, pas de contradictions, pas de lacunes, etc.
- Répond à des exigences de forme: structure logique, lisibilité, accessibilité du public (publication), pas d'incohérences formelles, pas de répétitions inutiles, etc.



# Caractéristiques d'une législation de qualité

- Législation concise: économe et limitée à l'essentiel, densité normative, faut-il légiférer ?
- Législation stable: pas de modifications trop fréquentes et urgentes (législation expérimentale), sécurité, prévisibilité



# Assainissement formel de la législation fédérale

- Motion Stähelin 05.3815 « Coup de balai dans le droit fédéral »
- Abrogation de 31 actes législatifs et suppression dans 55 autres actes législatifs de dispositions devenues obsolètes
- Abrogation de 112 actes législatifs du gouvernement et 56 autres actes des départements et des offices



# Assainissement formel de la législation

- Modification de 107 ordonnances: suppression de dispositions obsolètes et simplification d'autres dispositions
- Parlement entérine les propositions du gouvernement
- Résultats de la mise à jour formelle: abrogation ou modification de 18% des actes législatifs en vigueur (abrogation 10%; modification 8%)



# Assainissement matériel de la législation fédérale

- Motion Stähelin 07.3615 « coup de balai matériel dans le droit fédéral »
- Poursuite de la réforme avec une mise à jour matérielle
- Réforme vise la législation future et la législation actuellement en vigueur



# Assainissement matériel de la législation fédérale

- Opposition du gouvernement qui souhaitait lier la réforme matérielle à la modification prévue d'un acte législatif
- Approche pragmatique rejetée par le Parlement
- Projet pilote pour entamer la réforme; choix d'un acte législatif modèle; difficultés rencontrées
- Résultats de la mise à jour matérielle: loin d'être acquis



# Renforcement et institutionnalisation de l'évaluation législative

- Analyse de l'impact de la législation se pratique depuis 15 ans ( prospective et rétrospective)
- Rôle catalyseur de l'art. 170 de la Constitution fédérale : «

. »



# Renforcement et institutionnalisation de l'évaluation législative

- Clause d'évaluation introduite dans plusieurs lois fédérales
- Exemple: Loi sur la transparence, art. 19, al.1 « *Le*

*de la présente loi; il en fait régulièrement rapport au Conseil fédéral. »*



# Renforcement et institutionnalisation de l'évaluation législative

- Art. 141 de la loi sur le Parlement: évaluation des conséquences économiques, financières, environnementales, sociales et sur l'état du personnel de tout projet d'acte législatif soumis au Parlement
- Instrument auxiliaire: manuel « Analyse d'impact de la réglementation »
- Aide et conseil de l'Office fédéral de la justice



# Nouveau guide de la législation

- Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3<sup>ème</sup> édition, 2007
- Rassemble la pratique législative dans l'administration fédérale
- Facilite la transmission de l'expérience acquise dans ce domaine



# Nouveau guide de législation

- Tient compte du caractère pluridimensionnel du travail légistique, du cadre procédural, des aspects de gestion des projets législatifs et de l'approche méthodologique et de la conception normative des actes législatifs
- Nouveau concept de guide modulaire de législation: comprendra le Guide de législation et trois modules (loi, initiative parlementaire et ordonnance)
- Les trois modules mettront l'accent sur les étapes du processus législatif



# Nouveau guide de la législation

- Module « loi » présente le déroulement chronologique du processus législatif sous l'angle institutionnel, la gestion du projet, le cycle de résolution des problèmes, la fixation des objectifs et la recherche de solutions
- Module « initiative parlementaire » : existe en version électronique seulement
- Module « ordonnance » : en cours d'élaboration



# Esquisse d'acte normatif

## Contenu

L'esquisse doit contenir une réflexion sur les éléments suivants

- contenu normatif essentiel de la réglementation à adopter (sous forme de thèses ou de principes directeurs, avec bref commentaire si nécessaire)
- structure générale de l'acte



# Esquisse d'acte normatif

## Contenu

- insertion de l'acte dans l'environnement normatif
- forme de l'acte
- niveau normatif
- densité normative adéquate

Pour chaque élément: variantes ou alternatives?



# Esquisse d'acte normatif

## Fonctions

- outil de direction de projets législatifs
- outil méthodologique pour le passage difficile du fond à la forme



# Le Forum de législation

- créé en 2006
- 3 demi-journées de réunion par an
- réunit les responsables de tous les offices ayant des tâches législatives
- aborde des thèmes transversaux ("unité de doctrine")
- Newsletter



# Systemes d'assurance qualite

- Systemes internes d'assurance qualite: procedure de gestion de projets visant a garantir une qualite parfaite des actes legislatifs
- Systeme d'assurance qualite de l'Office federal de la sante publique
- Systeme d'assurance qualite de l'Office federal de l'environnement

# **Systemes d'assurance qualite**

- Systemes disponibles en ligne sur Intranet
- Facilitent la direction et l'evaluation des projets legislatifs
- Rendent plus transparent le processus legislatif

# Renforcement du contrôle juridique préventif

- Contrôle de la constitutionnalité et de la légalité ainsi que de la conformité au droit international des actes législatifs
- Tâches de l'Office fédéral de la justice et de la Chancellerie fédérale
- Office fédéral de la justice contrôle les aspects matériels

# Renforcement du contrôle juridique préventif

- Chancellerie fédérale contrôle les aspects formels
- Postulat Pfisterer 07.3360 demandant le renforcement du contrôle préventif de la constitutionnalité des actes législatifs soumis à l'approbation du Parlement
- Rapport du Conseil fédéral en préparation



# Efforts particuliers de la Chancellerie fédérale

- Mise à jour des Directives sur la technique législative
- Précision des compétences de la Chancellerie fédérale en matière de contrôle de la qualité de la législation
- Révision du Règlement de la Commission interne de rédaction



# Efforts particuliers de la Chancellerie fédérale

- Mise à jour des instruments auxiliaires relatifs à la rédaction des actes législatifs et à la préparation des messages portant approbation d'actes législatifs
- Renforcement de la collaboration avec la Commission parlementaire de rédaction
- Optimisation du système de publication officielle des actes législatifs



# Collaboration avec les milieux académiques

- Les milieux académiques peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation
- Dialogue permanent entre la pratique et la théorie



# Collaboration avec les milieux académiques

## La Société suisse de législation

- journée scientifique annuelle
- LeGes (législation & évaluation): revue trimestrielle
- le Conseil de formation: évalue les besoins en matière de formation continue et conclut des contrats de prestations pour des séminaires de formation



# Collaboration avec les milieux académiques

## La formation continue

- cours interne pour l'administration fédérale organisé par l'OFJ (tous les deux ans)
  - Séminaires de Morat et de Montreux
  - Colloques organisés par le Centre de légistique de l'Université de Zurich
- Plusieurs modules  
(séminaires de base et d'approfondissements)



# Collaboration avec les milieux académiques

## La formation universitaire

- Programmes de bachelor: essentiellement cours à option ou intégrés dans les cours de droit public
- Programmes de master: programme de master en administration publique de l'IDHEAP Lausanne (8 demi-journées) et des Universités de Lucerne et de Berne
- Programme d'Executive master de l'IDHEAP Lausanne (cours à option de 12 journées tous les 2 ans) et Centre de compétence en management publique de l'Université de Berne



## Défi à relever

- Influence toujours croissante du droit international et tout particulièrement du droit européen
- Transposition autonome ou obligatoire de l'acquis communautaire
- Difficile de maintenir, dans ce contexte, les caractéristiques propres à la législation fédérale qui reflètent les traditions et la culture juridiques suisses



# Conclusions

- Eviter une approche limitée à la légistique au sens étroit et privilégier une approche globale, nécessairement pluridimensionnelle et pluridisciplinaire
- Il ne suffit pas de prescrire, de donner des instructions; il faut mettre à disposition des instruments auxiliaires
- Assurer la qualité de la législation n'est pas l'affaire exclusive d'un service spécialisé; c'est une mission qui incombe à toute l'administration; d'où l'importance de la collaboration interministérielle



# Conclusions

- la formation continue et universitaire est un élément crucial; importance des échanges entre praticiens et universitaires
- la légistique ne peut pas se limiter au droit national; elle doit s'intéresser aussi au droit international, européen en particulier



# Instruments "normatifs"

- Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL), éditées par la Chancellerie fédérale
- Directive de l'Office fédéral de la justice sur la présentation d'esquisses d'acte normatif
- Directives du Conseil fédéral sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux
- etc.



# Instruments auxiliaires

- Guide de législation (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3ème édition mise à jour 2007), édité par l'OFJ
- Nouveau Guide de législation (modulaire, en ligne), disponible fin 2008
- Manuel "Analyse d'impact de la réglementation" (instructions pratiques pour effectuer une AIR), édité par le DFE
- Instructions sur la présentation des textes officiels en français
- Guide de formulation non sexiste des textes administratifs et législatifs de la Confédération
- Guide linguistique des lois et ordonnances de la Confédération
- etc.